

**ΕΡΓΑΣΤΗΡΙΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΟΠΙΩΣΗΣ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ  
(Ε.Ε.Ε.Π.)**

ΤΜΗΜΑ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ  
ΕΘΝΙΚΟ ΚΑΙ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΚΟ  
ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ



**ΧΡΗΣΤΟΣ ΔΙΑΜΑΝΤΟΠΟΥΛΟΣ**

**Διοικητικές αντιλήψεις και Διοικητικά συστήματα: Αγγλοαμερικάνικη  
και ευρωπειρωτική παράδοση**

**WP. A01/06**

**ATHENS 2006**

**ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΕΣ ΑΝΤΙΛΗΨΕΙΣ  
&  
ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΑ ΣΥΣΤΗΜΑΤΑ:**

**ΑΓΓΛΟΑΜΕΡΙΚΑΝΙΚΗ ΚΑΙ ΕΥΡΩΗΠΕΙΡΩΤΙΚΗ ΠΑΡΑΔΟΣΗ**

**ΧΡΗΣΤΟΣ ΔΙΑΜΑΝΤΟΠΟΥΛΟΣ**

**Αθήνα 2006**

**Περιεχόμενα:**

**Σελίδες**

**A. Η Αγγλο-αμερικανική Παράδοση**

**1**

**B. Η Ευρω-ηπειρωτική Παράδοση**

**9**

**Βιβλιογραφία**

**17**

## ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΕΣ ΑΝΤΙΛΗΨΕΙΣ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΑ ΣΥΣΤΗΜΑΤΑ:

### ΑΓΓΛΟΑΜΕΡΙΚΑΝΙΚΗ ΚΑΙ ΕΥΡΩΗΠΕΙΡΩΤΙΚΗ ΠΑΡΑΔΟΣΗ

#### A. Η Αγγλο-αμερικανική Παράδοση

Η πρόθεση αυτού του κειμένου δεν είναι ούτε η συγκριτική ούτε η ιστορική καταγραφή και διαδρομή των δύο κυρίαρχων διοικητικών παραδόσεων, της αγγλο-αμερικανικής και της ευρω-ηπειρωτικής. Εμφανίζεται, όμως, χρήσιμο στο πλαίσιο αυτών των παραδόσεων και με σκοπό την πληρέστερη κατανόηση της λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης είτε στο σύνολό της είτε σε επί μέρους εκφράσεις της να γίνει μια σύντομη αναφορά στις διαφορετικές παραδόσεις προέλευσης των διοικητικών συστημάτων, που έχουν παραμείνει μέχρι σήμερα ζωντανοί οργανωσιακοί μηχανισμοί.

Στην παράδοση αυτή καταγράφονται, συνήθως, δύο ομάδες κρατών. Η πρώτη περιλαμβάνει τις αποκαλούμενες «Δημοκρατίες του Westminster ή Δημοκρατίες της Κοινοπολιτείας» (Westminster ή Commonwealth democracies). Αυτό το σύνολο κρατών, εκφράζει την αγγλο-σαξωνική παράδοση και αντίληψη περί Διοίκησης και Οργάνωσης. Περιλαμβάνει κράτη όπως η Μ. Βρετανία, ο Καναδάς, η Αυστραλία, η Ν. Ζηλανδία, η Ιρλανδία εκτός των Η.Π.Α. Σε προέκταση ο όρος αγγλο-αμερικανική παράδοση είναι εκείνος, που υποδηλώνει την ένταξη και των Η.Π.Α. στην ομάδα αυτή. Η εν λόγω διαφοροποίηση, η οποία καταγράφεται συνήθως στη νεότερη διεθνή, κυρίως, βιβλιογραφία, οφείλεται σε δύο λόγους. Ο ένας σχετίζεται με τις Η.Π.Α., όπου παρατηρούνται στοιχεία παράδοσης προερχόμενα από την «μητέρα» Αγγλία, αλλά όμως δεν ανευρίσκονται και δεν ανιχνεύονται τουλάχιστον στον έντονο βαθμό, που ανιχνεύονται στις Η.Π.Α., στις υπόλοιπες. Ένα βασικό τέτοιο στοιχείο είναι η επίδραση της αντίληψης του management της Ιδιωτικής Οικονομίας, θεσμικά, λειτουργικά και γνωσιακά. Ο άλλος λόγος σχετίζεται με την Μ. Βρετανία, όπου παρατηρούνται επιδράσεις, οι οποίες την τοποθετούν πιο κοντά στην αντίληψη της ομάδας των κρατών της Ηπειρωτικής Ευρώπης, χωρίς βεβαίως να την ταυτίζουν με αυτά. Έντονο παράδειγμα εδώ είναι η διαδικασία, που οδήγησε και κατέληξε στην αποπροσωποποίηση των σχέσεων εξουσίας των υπηρετούντων κοντά στον μονάρχη. Σημειώνεται παρενθετικά ότι το

στοιχείο της απο-προσωποποίησης των εξουσιαστικών σχέσεων θα αποτελέσει και ένα είδος οδηγητικού νήματος του παρόντος κειμένου. Επανερχόμενοι στα προηγούμενα για την Μ. Βρετανία επισημαίνεται ότι η γενικότερη παρατήρηση που ισχύει για την χώρα αυτή, είναι ότι το διοικητικό σύστημα της Δημόσιας Υπηρεσίας της συνιστά εν πολλοίς μια μοναδικότητα, η ανάλυση της οποίας υπερβαίνει το παρόν κείμενο.

Κατά γενική παραδοχή, ως γενέθλιος τόπος του management θεωρούνται οι Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής, όπου μάλιστα οι «θεραπευτικές» του ιδιότητες έλαβαν τεράστιες και πολυποικίλες διαστάσεις εφαρμογών. Ιστορικά η αμερικανική κουλτούρα μπορεί να περιγραφεί με τρεις έννοιες: θρησκευτική (biblical), συντηρητική (republican) και ατομικιστική (individualist) (Walter Kickert, 1997, σελ.19). Ο «ωφελιμιστικός ατομικισμός» (utilitarian individualism) συνιστά ένα εξαιρετικό στοιχείο στις Η.Π.Α.. Ο πολίτης – μονάδα εμφορείται και καθοδηγείται από κίνητρα, όπως η χρησιμότητα, η σύγκριση κόστους – οφέλους και άλλα συναφή κριτήρια επιλέγοντας την πιο χρήσιμη γι' αυτόν ατομικά εναλλακτική λύση. Η νοοτροπία του γαλλικού «κρατισμού» (étatisme) όπου το κράτος υπερασπίζεται το δημόσιο συμφέρον και το «κοινό καλό», καθώς επίσης και η πρωσογγερμανική υποταγή και συμμόρφωση στην κυβέρνηση και το κράτος, αποτελούν για τους αμερικανούς μάλλον παράξενες έννοιες και ιδεολογίες. Οι πολίτες βλέπουν τον εαυτό τους ως καταναλωτές αγαθών και υπηρεσιών ανεξάρτητα με το ποιος τα παράγει και τα παρέχει, ιδιώτης ή κράτος.

Η λογική του management στην αμερικανική κυβέρνηση και δημόσια διοίκηση δεν είναι κάτι πρόσφατο. Η πηγή της ανιχνεύεται στην αποκαλούμενη «Εκσυγχρονιστική Περίοδο» (Progressive Era) (1) προς το τέλος του 19<sup>ου</sup> αιώνα, όπου πολιτικά και κοινωνικά κινήματα σε τοπικό επίπεδο αντέδρασαν στα φαινόμενα κατάχρησης του αμερικανικού πελατειακού συστήματος (spoil system) στελέχωσης των τοπικών κυβερνήσεων και διοικητικών οργανώσεων.

---

(1) Η περίοδος αυτή (περίπου ανάμεσα 1880-1925) μεταξύ άλλων οδήγησε και στο περίφημο "Professional City Manager Plan", το οποίο ιστορικά αφενός μεν υποδήλωνε ότι η προέλευση της δημόσιας διοίκησης στην Αμερική προέρχεται από την τοπική κυβέρνηση, δηλαδή «από κάτω», αφετέρου δε, μεταξύ των άλλων, έθεσε και τις βάσεις για την δημιουργία των πρώτων κέντρων επιστημονικής έρευνας και διδασκαλίας της διοίκησης στις Η.Π.Α. όπως το Municipal Research Bureau της Νέας Υόρκης και αργότερα το «Maxwell School of Citizenship» στο Πανεπιστήμιο Syracuse.

Αν και το σύστημα αυτό είχε ως αρχική πρόθεση την εγκαθίδρυση μιας δημοκρατικής εγγύησης στη διοίκηση των κοινών και κοινοτικών υποθέσεων, εξετράπη και απετέλεσε έκφραση διαφθοράς, νεποτισμού και στυγνής κομματικοκρατίας. Έγινε έτσι η αιτία για την διαμόρφωση ενός αιτήματος επαγγελματισμού, ανεξαρτησίας, αμεροληψίας και εμπειρογνωμοσύνης αναφορικά με την στελέχωση της διοίκησης. Η κλασική, σήμερα, μελέτη – άρθρο του Woodrow Wilson (1887 στο *American Political Science Quarterly*) απετέλεσε ακριβώς την έκφραση των ανωτέρω θέτοντας το πρόταγμα του χωρισμού της πολιτικής από την διοίκηση. Η Pendleton Act (1883) με τις μετέπειτα τροποποιήσεις που υπέστη, θεωρείται ότι απετέλεσε την πράξη δημιουργίας της Δημόσιας Διοίκησης μέσα από τις ποικίλες ταξινομήσεις (classifications) βαθμών, κλάδων, ειδικοτήτων, θέσεων και προσόντων.

Η «Επιτροπή Διοικητικής Μεταρρύθμισης του Brownlow» του 1930 θεωρείται σταθμός για την managerial σκέψη και οργάνωση της αμερικανικής ομοσπονδιακής κυβέρνησης και διοίκησης, ειδικότερα μάλιστα με την έντονη και παραγωγική δράση ενός μέλους της, του Luther Gulick (2).

Τέλος, μετά την «Εκσυγχρονιστική Περίοδο», όπου επεβλήθη σταδιακά ο επαγγελματισμός και ο ορθολογισμός στη διοικητική δράση, η μεγάλη οικονομική ύφεση του '30 και η αντίδραση του F.D. Roosevelt με το New Deal κατέδειξαν τα ευεργετήματα αφενός μεν του διαχωρισμού πολιτικής και διοίκησης, αφετέρου δε του Επιστημονικού Management.

Οι θεμελιακές αρχές της Ιδιωτικής Οικονομίας και Οργάνωσης για μείωση κόστους, για αποτελεσματικότητα και για αποδοτικότητα στη χρήση πλουτοπαραγωγικών πηγών και προϋπολογισμού έχουν από τότε αποτελέσει βασικά διακυβεύματα στις Η.Π.Α. για την ομοσπονδιακή δημόσια διοίκηση, και όχι μόνον γι' αυτήν, καθώς και για τα δημόσια οικονομικά.

---

(2) Η δράση του Gulick στην εν λόγω επιτροπή κατέληξε στη συγγραφή μιας πραγματείας, υπό τον τίτλο "Notes on the Theory of Organisation" στο Luther Gulick and Lyndall Urwick, eds., *Papers on the Science of Administration*, New York: Institute of Public Administration, 1937, ιδιαιτέρως οι σελίδες 3-13. Το κείμενο αυτό θεωρείται σήμερα από τα σημαντικότερα κλασσικά κείμενα οργανωσιακής θεωρίας.

Τα προτάγματα των τελευταίων ετών (το σημείο αυτό τονίζεται ιδιαίτερος για την χώρα μας, διότι στο εξωτερικό έχουν ιστορία τουλάχιστον είκοσι ετών) συνδέθηκαν με έννοιες, τεχνικές εφαρμογές και αντιλήψεις, που φέρουν τον τίτλο “New Public Management” – «Νέο Δημόσιο Management» και “Reinventing Government” που εσφαλμένα μεταφράστηκε ως «Επανάδρυση του Κράτους», και τα οποία (προτάγματα) στην ουσία καλούν για ένα είδος ιδιωτικού management (businesslike) στον δημόσιο τομέα.

Ο παρακάτω πίνακας καταγράφει τις δύο οπτικές:

#### Κλασικό υπόδειγμα

- Διοίκηση με βάση την Εξουσία
- Διοίκηση με βάση Κανονιστικό Πλαίσιο
- Ιδεολογία : Ορθολογισμός της Ισότητας
- Οργάνωση: Βεμπεριανό και Τεϋλορικό υπόδειγμα και παραλλαγές

#### Νεωτερίζον υπόδειγμα

- Διοίκηση με βάση τις Τακτικές Ανταγωνισμού
- Διοίκηση με βάση Αγοραίο Πλαίσιο οργάνωσης
- Ιδεολογία: Οικονομικός Ορθολογισμός
- Οργάνωση: «Θεωρία της Ατομικής Επιλογής» (Public Choice Theory) και το υπόδειγμα της «Εκτελεστικής Μονάδας ή Υπηρεσίας» (Agency Model)

Άλλη μια θεμελιακή παράμετρος, που έχει επίσης παίξει ρόλο καθοδηγητικού νήματος στο παρόν κείμενο (η άλλη υπενθυμίζεται, είναι η απο-προσωποποίηση των σχέσεων εξουσίας), και η οποία καθόρισε σε σημαντικότατο βαθμό την διαμόρφωση και μετέπειτα πορεία των διοικητικών συστημάτων των δύο μεγάλων αυτών παραδόσεων και αντιλήψεων, υπήρξε η άποψη, η ιδεολογία και η νοηματική συγκρότηση, που αφορούσε την οντότητα του Κράτους, με άλλα λόγια, ποιά εννοιολόγηση διαμόρφωσε η κοινωνία για το Κράτος.

Στις χώρες της αγγλο-αμερικανικής παράδοσης, όπως και σε εκείνες της ευρωπαϊκής, η αντίληψη και η θεωρία για την υπόσταση και την φύση του κράτους υπήρξε βασικός καθοριστικός παράγοντας, που διαμόρφωσε την αντίληψη για την θέση και την λειτουργία της κυβέρνησης και της διοίκησης στην κοινωνία.

Η «συμβασιακή θεωρία» (contractual theory) στην προκειμένη περίπτωση διαμόρφωσε βαθμιαία κατά την διάρκεια των τριών τελευταίων αιώνων συγκεκριμένες απόψεις για την θεσμική υπόσταση και λειτουργία τόσο της κυβέρνησης, όσο και της διοίκησης. Περαιτέρω, διαμόρφωσε επιπλέον και συγκεκριμένες τάσεις και υποδείγματα οργάνωσης αναφορικά με την Διοίκηση σε τομείς όπως η μεταρρύθμιση, η λήψη αποφάσεων, τα συστήματα σταδιοδρομίας και αμοιβών, των συμμετοχικών διαδικασιών, συστημάτων χρηματοδοτήσεων κ.λ.π.

Το είδος της σχέσης, συνεπώς, μεταξύ κοινωνίας και κράτους καθόρισε σε μεγάλο βαθμό και έκταση, την φύση και την λειτουργία της διοίκησης στα κράτη, που δέχτηκαν την βρετανική παράδοση. Μια σημαντική περιοχή, που κάνει αισθητή την παρουσία της η παράδοση αυτή, βρίσκεται στην σχέση μεταξύ νόμου και management στην προσπάθεια προσδιορισμού συμπεριφορικά, και όχι ως νομικό status, του δημόσιου λειτουργού.

Lato sensu, θα λέγαμε ότι τα αγγλο-αμερικανικής παράδοσης διοικητικά συστήματα χαρακτηρίζονται από την έμφαση, που τα στελέχη τους αποδίδουν στο management χωρίς αυτό να υπαινίσσεται καθιονδήποτε τρόπο αδιαφορία ή παράβαση νόμου. Εκείνο που υποδηλώνεται με μια τέτοια διοικητική συμπεριφορά και που αναδεικνύει ιστορικά την αντίληψη και παράδοση αυτή είναι ότι οι νομικής φύσεως πλευρές των κυβερνητικών πολιτικών και των διοικητικών υποθέσεων αποτελούν κυρίως ενασχόληση των τμημάτων με τους εξειδικευμένους νομικούς και όχι των εκτελεστικών διοικητικών στελεχών. Στο σημείο αυτό εμφανίζεται ένα είδος παράδοσης του τύπου managerialism έναντι legalism. Μια σχετική απόκλιση γύρω από το θέμα αυτό εμφανίζουν οι Η.Π.Α. λόγω κυρίως του «συνταγματισμού» που τις χαρακτηρίζει.

Μια άλλη διάσταση, που εμφανίζει ενδιαφέροντα στοιχεία διαφοροποίησης είναι η σχέση μεταξύ πολιτικών και διοικητικών ρόλων. Το βασικό ερώτημα εδώ είναι σε ποιο μέτρο οι διοικητικοί και πολιτικοί ρόλοι είναι ασυμβίβαστοι.

Η αγγλο-σαξωνική παράδοση στηρίζει την άποψη του ασυμβίβαστου θεωρώντας ότι η πολιτική ουδετερότητα της δημόσιας υπηρεσίας (Public Service) συνιστά θεμελιακή αρχή των πολιτικών συστημάτων της παράδοσης των δημοκρατιών του Westminster.

Το ζήτημα αυτό παραπέμπει ουσιαστικά στο πολύ παλαιό, αλλά πάντα επίκαιρο, ζητούμενο - διακύβευμα, της διχοτόμησης μεταξύ πολιτικού και διοικητικού στοιχείου κατά την διαμόρφωση και άσκηση δημόσιας πολιτικής. Χωρίς να υπεισέλθουμε σε



λεπτομερειακές αναφορές και επιχειρήματα, που εκφεύγουν του παρόντος, επισημαίνεται ότι σε όλα τα κράτη της παράδοσης αυτής, καθώς και της ευρω-ηπειρωτικής, παρατηρείται μεν ένα ορατό πεδίο διαχωρισμού μεταξύ των δύο οντοτήτων, του πολιτικού και του διοικητικού, καθίσταται όμως δυσδιάκριτο και νεφελώδες όσο ανέρχεται κανείς στην διοικητική ιεραρχία, όπου οι δημόσιοι λειτουργοί «εφάπτονται» περισσότερο με τους πολιτικούς τους προϊσταμένους.

Από την μία πλευρά, είναι αναντίλεκτο ότι το πολιτικό στοιχείο είναι εκείνο που καθορίζει τις επιδιωκόμενες «αξίες» (values), θέτει το πλαίσιο και ορίζει την επιθυμητή κατεύθυνση του κυβερνητικού προγράμματος και συστήματος, Από την άλλη, όμως, πλευρά είναι εξίσου αναντίρρητο ότι το διοικητικό στοιχείο (κυρίως το ανώτερο) είναι εκείνο, που σχηματοποιεί και μετουσιώνει την πολιτική βούληση σε πολιτικές διαδικασίες και τακτικές ή ακόμη συμβουλεύει την πολιτική ηγεσία ή συντηρεί ή παρακάμπτει πολιτικούς σχεδιασμούς και πρακτικές.

Επειδή το ζήτημα αυτό είναι ενδιαφέρον, με ακόμη πιο ενδιαφέρουσες πρακτικές συνέπειες, αλλά ικανά πολύπλοκο και πολύπλευρο, αρκούμεθα εδώ στην παρατήρηση, ότι μέρος της απάντησης στο εν λόγω ζήτημα βρίσκεται, κατά την άποψή μας, στο επίπεδο της αντιπαλότητας που υφίσταται μεταξύ της Πολιτικής, που εκφράζει το «Δέον», και της Διοίκησης, που εκφράζει το «Είναι», όπως προσφυώς το διετύπωσε πριν από περίπου έξι δεκαετίες ο στοχαστικός Dwight Waldo (The Administrative State, 1948 και The Study of Public Administration, 1955 επίσης J.D. Aberbach, R.D. Putnam, B.A. Rockman, Bureaucrats and Politicians in Western Democracies, 1981).

Μια τελευταία περιοχή, εξίσου σημαντική, όπου η αγγλο-σαξωνική παράδοση ασκεί επιρροή και συνιστά έντονο παράγοντα διαφοροποίησης από την ευρω-ηπειρωτική αντίληψη είναι εκείνη της διοικητικής μεταρρύθμισης.

Το βασικό στίγμα των κρατών αυτής της παράδοσης είναι μια αυξανόμενη υιοθέτηση δομών, διαδικασιών, θεσμών και τεχνικών, που, είτε προέρχονται από τον ιδιωτικό τομέα είτε προσομοιάζουν προς αυτόν. Ειδικότερα αυτό ισχύει για τα διοικητικά συστήματα της Βρετανίας και της Νέας Ζηλανδίας στα οποία παρατηρείται μεγάλη διαφοροποίηση σε σχέση με το παρελθόν τους. Η έμφαση έχει δοθεί κυρίως στην

νοοτροπία και στις τεχνικές του management της Ιδιωτικής Οικονομίας (3). Η αρχή και πεποίθηση σύμφωνα με την οποία τα δημόσια στελέχη είναι managers και συνεπώς οφείλουν να διασφαλίζουν την πραγμάτωση και υλοποίηση μιας δημόσιας πολιτικής, καθώς και τις προερχόμενες εξ' αυτής απορρέουσες παροχές μέχρι τον τελευταίο αποδέκτη της, συνιστά κεντρικό άξονα φιλοσοφίας και λειτουργίας των συστημάτων της ομάδας των κρατών της αγγλο-αμερικανικής παράδοσης.

Σε στενή συνάρτηση με τα ανωτέρω βρίσκεται η σημαντικότητα αφενός της ιδεολογίας του πραγματισμού (η ορθότητα μιας ιδέας κρίνεται στην εμπειρική πραγματικότητα από τις πρακτικές συνέπειες που παράγονται), αφετέρου των οριακών μεταβολών (incrementalism), νοητικά κατηγορήματα τα οποία και τα δύο είναι βαθειά ριζωμένα στην νοοτροπία των εν λόγω κρατών. Το γεγονός αυτό έχει σαν αποτέλεσμα αναφορικά με την διοικητική μεταρρύθμιση, και όχι μόνο με αυτήν, ότι οι ιδεολογίες δεν ασκούν ούτε καθοριστική ούτε καν μεγάλη επιρροή στη λειτουργία του διοικητικού τους μηχανισμού και συνεπώς δεν αποτελούν εμπόδιο μεταρρύθμισης. Εντονότερη εξαίρεση αποτελούν, ενδεχομένως, στο σημείο αυτό οι Η.Π.Α. σε σύγκριση με άλλα κράτη της ομάδας αυτής. Ίσως η αιτία να εντοπίζεται στον αυξημένο νομικισμό (legalism) και συνταγματισμό (constitutionalism) που τις χαρακτηρίζουν (Brian Chapman, "Historical Introduction", 1959, στο Jenkins B. and Page E., The Foundation of Bureaucracy in Economic and Social Thought, 2004, σελ. 205).

---

(3) Η Μεγάλη Βρετανία δεν χαρακτηρίζεται ιστορικά, όπως οι Η.Π.Α., από μια παράδοση ατομικιστική, αντικυβερνησιακή, καθώς και κουλτούρα management. Αντίθετα, το να εργάζεσαι για την κυβέρνηση ή την "British Public Service" ήταν «τετιμημένον». Η ανωτάτη ιεραρχία της δημόσιας υπηρεσίας της Αγγλίας συγκροτεί μια ισχυρή elite. Η βρετανική δημόσια υπηρεσία αποτελεί παράδειγμα επαγγελματισμού, ουδετερότητας, αμεροληψίας και γραφεικρατικής εμπειρογνωμοσύνης στις σχέσεις της με την πολιτική ηγεσία αλλά και με την κοινωνία, τους πολίτες. Η εισαγωγή του νέου ανέμου του ιδιωτικού management στην Διοίκηση άρχισε το 1979 με την Margaret Thatcher. Το τρίπτυχο του «Νέου Δημόσιου Management» ήταν: 1. Διαχείριση προσομοιάζουσα της ιδιωτικής οικονομίας, 2. Προσανατολισμός στον πελάτη και 3. Μηχανισμοί της Αγοράς. Το '79 με τον διορισμό του Rayner άρχισε η υλοποίηση των ανωτέρω με τους "Rayner scrutinies" να γίνονται πράξη. Το 1983 ανακοινώνεται και ξεκινά η Financial Management Initiative, το 1987 η έκθεση Next Steps, το 1991 το Charter και το 1992 το Competing for Quality. Την ίδια περίοδο δημιουργήθηκε και το υπόδειγμα "Next Step Agencies" όπου το 1995 άνω του 75% των βρετανών δημοσίων λειτουργιών υπάγονται στο καθεστώς που προέβλεπε το εν λόγω υπόδειγμα, δες Kickert 1997, σελ.21.

Αυτό το ζεύγος μπορεί να καθιστά την μεταρρύθμιση πιο δύσκολη στις Η.Π.Α. σε σχέση με τα άλλα κράτη της ομάδας αυτής, αλλά από μίαν άλλη συγκριτική οπτική, εκείνη της ευρω-ηπειρωτικής ομάδας η αποτελεσματικότητα των μεταρρυθμίσεων στην Αμερική είναι σαφώς υψηλότερη.

Αν και η ιδεολογία το «Νέου Δημόσιου Management» και η λογική της Αγοράς έχουν καθορίσει τον προσανατολισμό των μεταρρυθμίσεων στα κράτη αυτά, ωστόσο το ρεύμα αυτό δεν έχει υπάρξει τόσο έντονο στις Η.Π.Α. όσο στα άλλα κράτη της ομάδας, με εξαίρεση τον Καναδά. Για να κατανοηθεί ευκολότερα ένα τέτοιο γεγονός πρέπει να συνεκτιμηθούν τα εξής. Πρώτον, η προεξάρχουσα οργανωσιακή κουλτούρα των βορειοαμερικανών προέρχεται και κυριαρχείται από την Ιδιωτική Οικονομία και Τομέα της Αγοράς, και συνεπώς η νοοτροπία οργάνωσης και διοίκησης των δύο κατηγοριών στελεχών - δημοσίων και ιδιωτικών - βρίσκεται πολύ κοντά, δεύτερον, ο τομέας που συγκροτεί τις μεγάλες ιδιωτικές επιχειρήσεις και οργανώσεις πολλές φορές ταυτίζεται με την λειτουργία του δημόσιου και του κυβερνητικού τομέα. Το γεγονός αυτό έχει σαν αποτέλεσμα ότι ευάριθμες επιτροπές και μονοπρόσωπα όργανα του ομοσπονδιακού, κυρίως, αλλά και του πολιτειακού τομέα, οδηγούνται στο να υιοθετούν λύσεις και πρακτικές που προσομοιάζουν ή προέρχονται από τον χώρο του ιδιωτικού management. Δεν πρέπει μάλιστα να παραβλέπεται ότι η αιτία για κάτι τέτοιο βρίσκεται στο ότι σε ορισμένες εκφράσεις της κοινωνικής, πολιτικής και οικονομικής ζωής των Η.Π.Α. ο ιδιωτικός τομέας ταυτίζεται με αυτήν την ίδια την έννοια της υπόστασης και συνέχισης του έθνους και της σπουδαιότητας που προκύπτει από κάτι τέτοιο. Εξ αυτού του λόγου σε πολλές εκφάνσεις της κοινωνικής και πολιτικοδιοικητικής ζωής των Η.Π.Α. το ιδιωτικό στοιχείο ενυπάρχει εντός του δημοσίου αλλά είτε είναι άδηλο είτε μη ευκρινώς διαφαινόμενο.

Τελειώνοντας την σύντομη και ατελή αυτή παρουσίαση, υπενθυμίζεται ότι από όλα τα κράτη της αγγλο-αμερικανικής παράδοσης οι Ηνωμένες Πολιτείες, τόσο κοινωνικο-πολιτικά, όσο και διοικητικο-οργανωσιακά συνιστούν μια σχετική ιδιαιτερότητα λόγω της ιστορικής και οικονομικής ιδιοτυπίας τους, αλλά και ένεκα του ιδιαίτερου πολιτικού ρόλου, που έχουν παίξει και συνεχίζουν να παίζουν, στα διεθνή πράγματα, ιδιαίτερα τα τελευταία χρόνια, μετά το τέλος του Δευτέρου Πολέμου.

## **B. Η Ευρω-ηπειρωτική Παράδοση**

Αν και η οικουμενικότητα αρχών, δομών και διαδικασιών παρατηρείται και πιστώνεται περισσότερο στον Ιδιωτικό Τομέα παρά στην Δημόσια Διοίκηση, μπορεί, παρά ταύτα, κανείς και στα κράτη της ομάδας αυτής, όπως και στην προηγούμενη, να εντοπίσει ένα οικουμενικό γνώρισμα της Διοίκησης, την απο-προσωποποίηση των σχέσεων εξουσίας, καθώς επίσης και την αντίληψη της κοινωνίας για την φύση και την υπόσταση του Κράτους.

Με τον ταξινομητικό όρο ευρω-ηπειρωτική παράδοση εννοείται η ομάδα κρατών που περιλαμβάνει βεβαίως την Ηπειρωτική Ευρώπη, αλλά κυρίως όμως αναφέρεται στα δυτικοευρωπαϊκά κράτη.

Η διαδικασία προς την κατεύθυνση της εννοιολόγησης του κράτους και της αποπροσωποποίησης των εξουσιαστικών σχέσεων, καθώς και το θεσμικό καθεστώς που προέκυψε έκαναν την εμφάνισή τους περί τα μέσα και προς το τέλος του 18<sup>ου</sup> αιώνα. Τόσο ο Φρειδερίκος ο Μέγας, όσο και η γαλλική πολιτική σκέψη υπήρξαν οι πρώτες θεσμικές (στην περίπτωση της Πρωσίας) και ιδεολογικές (στην περίπτωση της Γαλλίας) δυνάμεις, που οδήγησαν στην βαθμιαία μετάβαση από τον «υπηρέτη του μονάρχη» στον «υπηρέτη του κράτους».

Σε πολλές περιπτώσεις των κρατών της ηπειρωτική Ευρώπης, και ειδικότερα σε εκείνη της Γαλλίας, της Πρωσίας, της Ισπανίας αλλά και της Αγγλίας, η βαθμιαία εμφάνιση ενός κεντρικού κράτους σε συνδυασμό ως φυσιολογική συνέπεια, με ένα συγκεντρωτικό σύστημα άσκησης εξουσίας έχει καταγραφεί (Bekke and van der Meer, eds, σελ. 276) ως ένας σημαντικός παράγοντας, που ερμηνεύει την αύξουσα στήριξη και εξάρτηση των μοναρχών από τους στρατιωτικούς και πολιτικούς αξιωματούχους. Ο πολλαπλασιασμός των κυβερνητικών έργων, από την μία μεριά, και ο ταυτόχρονα αυξανόμενος βαθμός εξειδίκευσης των διοικητικών αρμοδιοτήτων και καθηκόντων, από την άλλη, κατέστησαν αναπόφευκτο τον διαχωρισμό εκείνων των αξιωματούχων, οι οποίοι στηριζόντουσαν σε προσωπική σχέση με τον μονάρχη, από εκείνους, οι οποίοι σχημάτισαν αργά και βαθμιαία τον μηχανισμό του διοικητικού προσωπικού του, το οποίο δεν στηριζόταν σε προσωποπαγείς σχέσεις.

Στην αρχή αυτός ο χωρισμός εμφανίστηκε ως ένα είδος οργανωσιακής διαίρεσης έργου (division of labor), την ίδια στιγμή όμως συμβόλισε και μια βαθειά μεταβολή στις σχέσεις εξουσίας. Αυτή η μεταβολή είναι εκείνη για την οποία έχουμε κάνει λόγο στο παρόν κείμενο, την αποπροσωποποίηση των εξουσιαστικών σχέσεων, η οποία οδήγησε σε εξαιρετικά σημαντικές θεσμικές αλλαγές, νομικό status και λειτουργική υπόσταση εκείνων οι οποίοι ανήκαν στην υπηρεσία του κράτους, της κυβέρνησης και της διοίκησης. Ενδιαφέρον παρουσιάζει το γεγονός ότι αυτή η αλλαγή, ενώ ξεκίνησε ως πρακτική ανάγκη εκτέλεσης των διοικητικών έργων, στα νεώτερα χρόνια κατέληξε να επέχει θέση οδηγού και κανόνα «Χρηστής Διοίκησης». Υπενθυμίζεται ότι σε όλα τα πάρα πάνω πολύ σημαντικό ρόλο έπαιξαν τόσο τα σχέδια για την οργάνωση του Πρωσσικού κράτους του Φρειδερίκου του Μεγάλου, όσο και το πνεύμα και οι πρακτικές συνέπειες των ναπολεοντείων πολέμων και κατακτήσεων.

Στο σημείο αυτό θα ήταν χρήσιμη μια σύντομη αναφορά στην διανοητική ιστορία της Δημόσιας Διοίκησης στην ευρωπαϊκή ήπειρο, καθώς και στις πρώτες απόπειρες που έγιναν για να συγκροτηθεί η Διοίκηση σε επιστημονικό κλάδο. Κάτι τέτοιο θα οδηγήσει σε μια μεγαλύτερη πληρότητα για την συνολική εικόνα που αφορά στον διοικητικό προβληματισμό και σκέψη.

Εάν προσωποποιούσε κανείς την Ιστορία και τις κοινωνικές διεργασίες και δυναμική στον χώρο που μας ενδιαφέρει εδώ, θα αναφερόταν στα παρακάτω πρόσωπα.

Ο Frederick William I, πατέρας του Frederick the Great, αυτοκράτορας της Πρωσίας υπήρξε εκείνος, που δημιούργησε και κυρίως ανέπτυξε τον πρωσσικό διοικητικό μηχανισμό. Ο υιός του, Φρειδερίκος ο Μέγας, ήταν εκείνος, που χρησιμοποίησε στη συνέχεια λίαν αποτελεσματικά τον εν λόγω μηχανισμό. Η πρωσσική γραφειοκρατία υπό την δική του ηγεσία μπορεί να θεωρηθεί από πολλές πλευρές το πρωτότυπο του σύγχρονου διοικητικού κράτους.

Μεγάλο σύμμαχο, ιδεολογικά και πρακτικά, στο εγχείρημα της οργάνωσης του Πρωσσικού κράτους βρήκε ο Φρειδερίκος στο πρόσωπο του σημαντικότερου Kameralien, Johann Heinrich Gottlob von Justi, ο οποίος υπηρέτησε υπό τον Φρειδερίκο ως διευθυντής των μεταλλείων. Η ονομασία των Kameralien προέρχεται από την λατινική λέξη camera (αίθουσα). Δημιούργησαν την «αστυνομική επιστήμη» (Polizeiwissenschaft), η οποία αναφερόταν στην συλλογική οργάνωση των διοικητικών θεσμών της Πρωσίας και σήμερα θεωρούνται ο διανοητικός πρόδρομος της Διοικητικής Επιστήμης στην

ηπειρωτική Ευρώπη. Οι Kameralien ήταν μια ομάδα αποτελούμενη από άτομα που γνώριζαν πολιτική οικονομία και πρακτική διοίκηση (δεν εστερούντο όμως και ισχυρής θεωρητικής κατάρτισης περί την Διοίκηση όπως βεβαιώνει ο Roggi και ο Chevallier) του 17<sup>ου</sup> και 18<sup>ου</sup> αιώνα οι οποίοι ήταν και συγγραφείς και δάσκαλοι για τα διοικητικά θέματα. Επεδίωκαν να εξεύρουν τους τρόπους εκείνους μέσω των οποίων η διοίκηση θα μπορούσε να υπηρετήσει κατά πρόσφορο τρόπο τα συμφέροντα και τα οράματα των ηγετών τους. Όπως προελέχθη, από όλους τους Kameralien στην Γερμανία και Αυστρία ο σπουδαιότερος υπήρξε ο von Justi, ο οποίος άφησε και σπουδαιότατο πληροφοριακό συγγραφικό έργο για την διοίκηση της εποχής (M. Spicer, 2001,σελ. 33-35).

Στην Γαλλία, ο Charles-Jean Bonnin με το βιβλίο του “Principles d’ Administration Publique” που δημοσιεύθηκε στην περίοδο της Α’ Αυτοκρατορίας, είναι εκείνος που διαφοροποιήθηκε από όλους τους προηγούμενους, πολιτικούς και νομικούς στοχαστές, γιατί προσπάθησε να διαπραγματευθεί την διοίκηση ως επιστήμη. Ο Bonnin με τους Kameralien von Justi και τον Lorenz von Stein (μνημειώδες έργο του το Verwaltungslehre 1866-1884) θεωρούνται ως οι πρώτοι «διοικητικοί επιστήμονες» στην Ευρώπη.

Ανεξάρτητα όμως από επί μέρους ενεργήματα και πρόσωπα πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι η άνοδος του φιλελευθερισμού και του Κράτους Δικαίου στην Ευρώπη θα αποτελέσουν την αιτία της «εκτροπής προτεραιοτήτων» μεταξύ διοικητικής επιστήμης και διοικητικού δικαίου, με την έννοια ότι ανεκόπη η ανεξάρτητη και αυτοδύναμη ανάπτυξη και συγκρότηση της σπουδής της Διοίκησης σε αυτάρκη επιστημονικό κλάδο. Με άλλα λόγια υποσκελίστηκε από το Διοικητικό Δίκαιο ως αποτέλεσμα μιας κοινωνικοπολιτικής ανάγκης. Θα πρέπει να περιμένουμε την εμφάνιση και διόγκωση του κρατικού παρεμβατισμού στο δεύτερο ήμισυ του 20<sup>ου</sup> αιώνα για να τεθεί σε κίνηση και πάλι η διαδικασία χειραφέτησης (χωρίς να έχει ακόμη ολοκληρωθεί) από την κυριαρχία της νομικής σκέψης και του δικαίου (J. Chevallier, 1993, σελ.10-19).

Μετά την σύντομη αυτή αναφορά στην διανοητική γένεση της επιστημονικής πλευράς της Διοίκησης στην Ευρώπη, επανερχόμενοι στην ηπειρωτική παράδοση υπενθυμίζεται ότι το στοιχείο εκείνο που έπαιξε θεμελιακό ρόλο, όπως άλλωστε και στην αγγλο-αμερικανική παράδοση, για την υπόσταση και λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης υπήρξε η εννοιολόγηση της φύσης του Κράτους.

Πειστικά θα ισχυριζόταν κάποιος, ότι το σύμβολο λατρείας της χριστιανικής κοινότητας «η καρδιά του Ιησού» δεν βρίσκεται εναποθετισμένο στην βασιλική Sacré-

coeur στην Montmartre των Παρισίων, αλλά κατοικεί στον κόσμο των ιδεών, που διαμορφώθηκε για το κράτος στην ηπειρωτική Ευρώπη, κυρίως από Γερμανούς και Γάλλους πολιτικούς φιλοσόφους και δημοσιολόγους. Η υπερβατική (transzendent), η υπερφυσική και συχνά μεταφυσική υπόσταση, που αποδόθηκε στη κρατική οντότητα, δίνουν το εν λόγω στίγμα. Σπουδαίο βήμα ως λειτουργικό εργαλείο για την μορφοποίηση της Διοίκησης στο πλαίσιο της φύσης του κράτους υπήρξε η πολιτικο-νομική σύλληψη και κατασκευή, υπό το κράτος της εμφάνισης του φιλελευθερισμού, της έννοιας και πραγμάτωσης του «Κράτους Δικαίου» (Rechtsstaat, État de droit, Rule of Law) (4).

Επειδή το Κράτος Δικαίου αντιπαραβαλλόμενο προς το αστυνομικό κράτος (Polizeistaat, État de police, Police state), έθετε όρια δράσης στη Διοίκηση και ταυτόχρονα αναγνώριζε δικαιώματα και εκ των προτέρων εγγυήσεις στον πολίτη στο πλαίσιο των σχέσεων του με την κρατική διοίκηση και συνεπώς υπέτασσε την διοικητική δράση στους εκ των προτέρων τεθειμένους κανόνες, η Διοίκηση και τα στελέχη της, ιδεολογικά, ψυχολογικά και λειτουργικά ανέλαβαν την προστασία αυτών των κανόνων και εγγυήσεων. Το γεγονός αυτό όμως καθόρισε και την εσωτερική φύση και υπόσταση του δημόσιου λειτουργού ως φορέα διοικητικών καθηκόντων και υποχρεώσεων. Με άλλα λόγια αναπτύχθηκε στην κοινωνία μια συγκεκριμένη αντίληψη για την υπόστασή του καθώς και για τον τρόπο ενέργειάς του.

Μεταξύ των άλλων διαφοροποιήσεων, παρατηρήθηκε και πρόδηλη διαφοροποίηση στους μηχανισμούς προσέλκυσης, πρόσληψης, επιλογής αξιολόγησης και σταδιοδρομίας του καθεστώτος των δημοσίων λειτουργών. Κατά το τέλος του 19<sup>ου</sup> αιώνα και το μισό του 20<sup>ου</sup> άρχισαν να θεσπίζονται, μεταξύ των άλλων, και κανόνες σχετιζόμενοι με την θέση των δημοσίων στελεχών απέναντι στην πολιτική εξουσία. Αποτέλεσμα αυτής της βηματικής εξέλιξης υπήρξε το γεγονός ότι η δημόσια υπηρεσία εξελίχθηκε σε μια προστατευόμενη υπηρεσία και σχέση εργασίας.

---

(4) Είναι ενδιαφέρον να υπογραμμιστεί ως ειδοποιός ιδεολογική διαφοροποίηση μεταξύ Μ. Βρετανίας και Ηπειρωτικής Ευρώπης ότι με τον όρο Κράτος Δικαίου, που έχει σχέση με την έννομη τάξη και όχι με την μορφή του κράτους, ο γερμανικός όρος Rechtsstaat παραπέμπει νοηματικά στο κράτος, ενώ η αγγλική ορολογία rule of law στο Κοινοβούλιο, του οποίου η υπεροχή εκφράζεται δια του νόμου. Η γερμανική θεωρία του τέλους του 19<sup>ου</sup> αιώνα ανάγει το κράτος δικαίου σε νομικό πρόσωπο διακεκριμένο από τους κυβερνώντες και το έθνος ως φορέας της κυριαρχίας. Δες Κ. Μαυριάς, Συνταγματικό Δίκαιο, 2000, σελ 84-88

Ταυτόχρονα και παράλληλα με την εξέλιξη της θεσμικής και δομικής πλευράς της Δημόσιας Διοίκησης άρχισε να μεταβάλλεται και η φύση της εργασιακής απασχόλησης. Η πολύ μεγάλη, σταδιακή, αύξηση του μεγέθους και της εμβέλειας της κυβερνητικής δράσης οδήγησε στην συνεχώς διογκούμενη αύξηση του αριθμού των δημοσίων υπαλλήλων, καθώς και της διογκούμενης απαίτησης της ποιότητας τους ως ανθρώπινο κεφάλαιο. Με αυτά τα δεδομένα η δημόσια υπηρεσία άρχισε να χαρακτηρίζεται, ή να διαπλάθεται η πρόθεση να χαρακτηριστεί, «επαγγελματική» και τα στελέχη της «επαγγελματίες». (5)

Το στοιχείο αυτό οδήγησε στο ότι κατά το δεύτερο ήμισυ του 20<sup>ου</sup> αιώνα οι επαγγελματίες δημόσιοι λειτουργοί και στελέχη να καταστούν πιο αυτόνομοι έναντι της πολιτικής εξουσίας όχι μόνο στο πεδίο της εφαρμογής της δημόσιας πολιτικής (policy implementation) αλλά σε αρκετές περιπτώσεις και σε εκείνο της διαμόρφωσης και σχεδιασμού (policy formation).

Σε σχέση με την έννοια του κράτους, την κυβέρνηση και την δημόσια διοίκηση η Γαλλία διατηρεί πολύ ασθενή συγγένεια με την αγγλο-αμερικανική παράδοση. Ο γαλλικός «κρατισμός» (étatisme) εκφράζεται με μια ισχυρή κεντρική διοίκηση στην οποία η Ανωτάτη Δημόσια Υπηρεσία (la Haute Fonction Publique) συνθέτει μια εξαιρετικά ισχυρή elite η οποία ουσιαστικά κυβερνά και ελέγχει το σύνολο της επικράτειας από το Παρίσι, μέσω της Rivoli και της Matignon. Το κράτος, δηλαδή η διοίκηση εν προκειμένω, θεωρείται και κατανοείται ως ο φύλακας της «γενικής βουλήσεως» (volonté général) και εν πολλοίς συνιστά τον εκφραστή του «δημοσίου συμφέροντος» (intérêt public) στις συγκεκριμένες πολιτικές. Όλα αυτά τα γνωρίσματα παραπέμπουν σε ένα παρελθόν, η ιστορία του οποίου καταγράφει τον σχηματισμό του μοναρχικού κράτους, τις ιδεολογικές θέσεις της Γαλλικής Επανάστασης, το ναπολεόντειο και το εθνικό κράτος μαζί με τις

---

(5) Πέρα από το νομικό καθεστώς που χαρακτηρίζει κάποιον επαγγελματία, το στοιχείο που θα αποδώσει ο Max Weber με τον όρο «εμπειρογνωμοσύνη» (expertise) είναι εκείνο, που διαφοροποιούσε και χαρακτήριζε την ανωτερότητα στο επίπεδο της τεχνικής αποδοτικότητας (technical efficiency) αυτούς που αποκλήθηκαν «επαγγελματίες» της Διοίκησης. Το γεγονός ότι το γραφειοκρατικό υπόδειγμα συνιστούσε ανώτερο στάδιο οργάνωσης των έργων σε σύγκριση προς το «χάρισμα» (charisma) και την «παράδοση» (tradition), οφειλόταν, μεταξύ άλλων γνωρισμάτων, κυρίως σε αυτό το γνώρισμα της εμπειρογνωμοσύνης των στελεχών.



αντίστοιχες διοικητικές, οργανωσιακές και εκπαιδευτικές σχηματοποιήσεις και μεταρρυθμίσεις. Σχετικά με τις τελευταίες και μέσα σε αυτό το πλαίσιο η γαλλική παράδοση με την εγκύκλιο Rocard το 1989 εισήγαγε γενναία, θα έλεγε κανείς, ένα αγγλο-αμερικανικό πνεύμα στον τομέα των διοικητικών αλλαγών. Έχοντας πάντοτε κατά νου τις κοινωνικές ιδιαιτερότητες και το δεδομένο κρατικό πλαίσιο η εν λόγω εγκύκλιος εισήγαγε τρεις αλλαγές το πνεύμα των οποίων μοιάζει πολύ με τις διαχειριστικές τεχνικές της ιδιωτικής οικονομίας: «κύκλοι ποιότητας» (*cercles de qualité*), «στρατηγικό προγραμματισμό» (*projects de service*), «τομείς ευθύνης προϋπολογισμού» (*centres de responsabilité*) (L. Rouban, 1993). Η πρώτη αφορά σε μια ιαπωνικής προελεύσεως τεχνική(6), τους «κύκλους ποιότητας», που έγινε γνωστή αργότερα ως Total Quality Management, η δεύτερη σκόπευε στο να παράσχει μεγαλύτερο βαθμό αυτονομίας στα ανώτερα διοικητικά στελέχη σχετικά με την αποστολή, τον σκοπό, τους στόχους και την διαίρεση των έργων στις υπηρεσίες τους μέσα στο πλαίσιο στρατηγικού προγραμματισμού του οποίου θα κατάρτιζαν οι ίδιες, η τρίτη συνίστατο στην υπογραφή συμβολαίου μεταξύ κεντρικής κυβέρνησης και εκτελεστικής υπηρεσίας, όπου σε αυτό θα εξειδικεύοντο τα καθήκοντα, οι υποχρεώσεις, η χρήση των μέσων κ.λ.π. με ταυτόχρονη ευθύνη ορθής εκτέλεσης του προϋπολογισμού. Αν και όλα αυτά παραπέμπουν έντονα στην λογική του Νέου Δημόσιου Management, πρέπει να μη παραγνωρίζεται η παρερμηνεύεται η ιδιαιτερότητα της γαλλικής παράδοσης για την Διοίκηση και το Κράτος.

Η Γερμανία συνιστά άλλο ένα κλασσικό παράδειγμα ηπειρωτικής ευρωπαϊκής κρατικής παράδοσης (συνέβαλλε άλλωστε πάρα πολύ στην διαμόρφωσή της) με ισχυρό στίγμα το *Rechtstaat*, *Offentliche Verwaltung* και *Beamteutum* (Κράτος Δικαίου, Δημόσια Διοίκηση, Δημόσιος Λειτουργός). Χωρίς να γίνουν λεπτομερείς ιστορικές αναφορές εδώ, έγιναν άλλωστε σε άλλα σημεία, επισημαίνεται ότι με σημείο εκκίνησης την Πρωσσία των Frederick William I και Frederick the Great, καθώς και στην συνέχεια μετά την ενοποίηση της Γερμανίας από τον Otto von Bismark, το κράτος αυτό

---

(6) Σημειώνεται για τον ενδιαφερόμενο αναγνώστη ότι η τεχνική των κύκλων ποιότητας έχει πατρίδα όχι την Ιαπωνία, αλλά τις Ηνωμένες Πολιτείες, όπου πρωτοεφαρμόστηκε από την IBM, General Motors και Hewlett-Packard την δεκαετία του '50. Ο λόγος που αποδόθηκε η πατρότητα της τεχνικής στους Ιάπωνες ήταν ότι εκεί εφαρμόστηκε σε σχεδόν εθνική βιομηχανική κλίμακα αλλά και σε πολλούς τομείς του δημόσιου τομέα. Τα πρακτικά αποτελέσματα που σήμερα διαθέτουμε για τα όρια εφαρμογής αυτής της τεχνικής προέρχονται επίσης μαζικά από την Ιαπωνία και επιμεριστικά από τις Η.Π.Α.. Δες William G. Ouchi, Theory Z, 1981 και Alfred D. Chandler, Jr., Scale and Scope, 1999.

χαρακτηρίστηκε από μια οικουμενικώς υποδειγματική γραφειοκρατία και Δημόσια Διοίκηση. Ομοσπονδιακό στη συγκρότησή του κράτος με τα Länder ως διαμορφωτικές και εκτελεστικές οντότητες της δημόσιας πολιτικής και με την κεντρική κυβέρνηση να παίζει έναν υποδεέστερο ρόλο επέδειξε μια εντυπωσιακή σταθερότητα από το τέλος του Δευτέρου Πολέμου μέχρι το 1989, την πώση του τείχους. Οτιδήποτε έλαβε χώρα αναφορικά με το διακύβευμα αλλαγή εντοπίζεται στα Länder και τις τοπικές κυβερνήσεις. Το γερμανικό Neues Steuerungsmodell - Νέο Υπόδειγμα Τοπικής Διακυβέρνησης - αντιγραφέν από το αντίστοιχο Ολλανδικό, φέρει έντονα τα γνωρίσματα του αγγλο-αμερικανικού NPM.

Προσανατολισμός στον «πελάτη» και την προσφερόμενη υπηρεσία, άμεσοι και έμμεσοι (proxies) δείκτες εκτέλεσης του προϋπολογισμού και μέτρησης της επίδοσης, προσανατολισμός στα αποτελέσματα, εκχώρηση ευθυνών στις εκτελεστικές μονάδες αποτελούν ορισμένα από τα managerial γνωρίσματα, που εισήχθησαν στην λειτουργία της γερμανικής διοίκησης μετά τις αλλαγές των τελευταίων δεκαπέντε ετών, η ομοιότητά τους με το NPM δεν απαιτεί περαιτέρω τεκμηρίωσης.

Εξίσου όμοια με τα ανωτέρω παρατηρούμε και στα μικρότερα ευρωπαϊκά κράτη. Η Σουηδία μετά από μακροχρόνια παράδοση του περίφημου σουηδικού κοινωνικού κράτους προχώρησε σε περιορισμό του δημόσιου τομέα (όχι βεβαίως σε έκταση που να θίξει το κοινωνικό κράτος πρόνοιας), καθώς επίσης προβάλλει σήμερα ένα έκδηλο ενδιαφέρον για μείωση κόστους λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών, για οικονομική αποδοτικότητα και τα συναφή μεγέθη. Στη Νορβηγία η οικονομική ύφεση των τελευταίων ετών δεν έγινε πολλή αισθητή λόγω των εισοδημάτων που προέρχονται από το πετρέλαιο και την εκμετάλλευσή του. Παρά ταύτα και εδώ παρατηρήθηκε περιορισμός και περιστολή του κοινωνικού κράτους. Το παράδειγμα της Ολλανδίας είναι πιο έκδηλο αναφορικά με τις μεταβολές που υπέστη ο δημόσιος τομέας της, καίτοι από οικονομική άποψη και αυτή, όπως και η Νορβηγία, εξασφάλισε υψηλά εισοδήματα από το πετρέλαιο και το φυσικό αέριο.

Σε όλα τα ανωτέρω κράτη παρατηρήθηκε μια απομάκρυνση από την κλασσική ευρω-ηπειρωτική παράδοση και μια προσχώρηση και υιοθέτηση σε μια αγγλο-σαξωνική, θα λέγαμε νοοτροπία. Σε όλες αυτές τις χώρες, αν η δεκαετία του '80 χαρακτηρίζεται από την αποσυγκέντρωση, αποκανονικοποίηση (deregulation), την ιδιωτικοποίηση, την

περιστολή δαπανών και κυρίως κόστους , η δεκαετία του '90 προχωρεί ένα βήμα πιο κάτω και χαρακτηρίζεται από την αυτονόμηση ως κυρίαρχη τάση. Η αυτονόμηση μοιάζει με το καθεστώς της βρετανικής “next step agency” και υποδηλώνει μια μεγαλύτερη διαχειριστική και διοικητική αυτονομία των εκτελεστικών υπηρεσιών των διαφόρων υπουργείων.

Αυτή η τάση της αυτονόμησης, η οποία στηρίζεται στην ιδέα «Υπουργείο-Άξονας», εξυπονεί τις αρμοδιότητες και αποφάσεις, που πρέπει να μεταβιβαστούν στις εκτελεστικές υπηρεσίες, και θέτει έτσι την βάση για μια «διακυβέρνηση εξ αποστάσεως». Αναζωπυρώνει έντονα και πάλι το παλαιό πρόταγμα γύρω από την διάκριση και διχοτόμηση Πολιτικής και Διοίκησης.

## ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Aberbach, D. Joel, Putnam, D. Robert, Rockman, A. Bert, Bureaucrats and Politicians in Western Democracies, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, USA, 1981.
- Bekke, A.G.M. Hans and van der Meer, M. Frits, eds., Civil Service Systems in Western Europe, Edward Elgar, UK, 2003.
- Chandler, D. Alfred, Jr., Scale and Scope: The Dynamics of Industrial Capitalism, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, USA, 1999.
- Chevallier, Jacques, Διοικητική Επιστήμη, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή, 1993, μεταφρ.: Β. Ανδρουλάκη - Β. Σουλάνδρου, επιμ.: Καλλ. Σπανού, πρόλογος: Αρ. Μάνεση+
- Debbasch, Charles, ed., La Fonction Publique en Europe, éditions du CURS, 1981.
- Denhardt, V. Janet and Denhardt, B. Robert, The New Public Service: Serving, not Steering, M.E. Sharpe, Armonk, New York, 2003.
- Halligan, John, ed., Civil Service Systems in Anglo-American Countries, Edward Elgar, UK, 2003.
- Jenkins, Bill and Page, C. Edward, eds., The Foundation of Bureaucracy in Economic and Social Thought, An Elgar Reference Collection, Cheltenham, UK, Northampton, USA, v.1, 2004.
- Kickert, J.M. Walter, ed., Public Management and Administrative Reform in Western Europe, Edward Elgar, UK, 1997.

- Μαυριάς, Γ. Κώστας, Συνταγματικό Δίκαιο: Θεωρία του Κράτους – Πολίτευμα – Λειτουργίες του Κράτους, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 2000.
- Ouchi, G. William, Theory Z, Avon, 1981.
- Rouban, L., “France in search of a new administrative order”, International Political Science Review, vol. 14(4), pp. 403-18, 1993.
- Spicer, W. Michael, Public Administration and the State: A Post-modern Perspective, The University of Alabama Press, 2001.
- Waldo, Dwight, The Administrative State: A study of the Political Theory of American Public Administration, New York: The Ronald Press Company, 1948.
- , The Study of Public Administration, New York: Random House, Inc.,1955.
- Weiss, Dimitri et collaborateurs, La Fonction Ressources Humaines, Les éditions d’Organizations, 1988.