

# «ΤΟ ΝΕΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΜΑΝΑΤΖΜΕΝΤ ΜΕ ΑΝΑΦΟΡΑ ΣΤΙΣ ΡΗΣΕΙΣ ΤΟΥ ΑΡΙΣΤΟΤΕΛΗ»<sup>1</sup>

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1

### Εισαγωγή

Το Σύνταγμα της Ελλάδας,<sup>2</sup> άρθρο 103, & 1 αναφέρει: «Οι δημόσιοι υπάλληλοι είναι εκτελεστές της θέλησης του κράτους και υπηρετούν το λαό, οφείλουν πίστη στο Σύνταγμα και αφοσίωση στην Πατρίδα». Η εκάστοτε δε Πολιτεία είναι η «απαιτούμενη» όταν εφαρμόζει, όχι το άριστο αλλά το **δυνατό Πολίτευμα** καθώς και εκείνο που εφαρμόζεται ευκολότερα και ισχύει στις περισσότερες Πόλεις.<sup>3</sup> Ο σκοπός του κοινού συμφέροντος των ορθών-δημοκρατικών Πολιτειών καθιστά τους σύγχρονους δημόσιους υπαλλήλους, δηλαδή τη ραχοκοκαλιά της δημό-

---

1. Το κείμενο αυτό αποτελεί δεύτερη έκδοση (επικαιροποιημένη) δημοσιεύματος στο περιοδικό *Διοικητική Ενημέρωση*, τ. 34, Ιούλιος-Σεπτέμβριος 2005.

2. Ψήφισμα της 6ης Απριλίου 2001, της Ζ' Αναθεωρητικής Βουλής των Ελλήνων.

3. *Πολιτικά Δ'*, 1288b, 37-40.

σιας διοίκησης, εντελλόμενους και οραματιζόμενους την ικανοποίηση αυτού του κοινού συμφέροντος.

Το παρόν κείμενο διαπραγματεύεται την οργάνωση και τη διοίκηση του δημόσιου τομέα υπό τους όρους του νέου δημόσιου μάνατζμεντ και την προσέγγιση της πολιτικο-διοικητικής στάσης των ανθρώπινων πόρων της δημόσιας διοίκησης με αναφορά στις συστάσεις και αναφορές του προτύπου της διοικητικής λειτουργίας της ευνομούμενης Πολιτείας του Αριστοτέλη.<sup>4</sup>

## **1. Λόγοι ανάπτυξης του σύγχρονου δημόσιου μάνατζμεντ και του επαγγελματισμού στη δημόσια διοίκηση – Αναφορά στον Αριστοτέλη**

### **1.1 Τεχνολογία, Πληροφορική και Επικοινωνία (Τ.Π.Ε.)**

Στα *Πολιτικά* ο Αριστοτέλης ορίζει ως Πολίτευμα την επιλογή του τρόπου οργάνωσης των εξουσιών της Πόλης, δηλαδή με ποιον τρόπο κατανέμονται, ποιο είναι το κυρίαρχο όργανο στην Πόλη και ποιος είναι ο σκοπός της κοινωνίας.<sup>5</sup> Στο εκάστοτε Πολίτευμα με δεδομένη την ορθή κατανομή των εξουσιών, μέριμνα της διοίκησης είναι η προσφορά των υπηρεσιών με εγκυρότητα,

---

4. Χωρίς να γίνεται εξάντληση όλων των αναφορών του Αριστοτέλη επιδιώκεται να φωτιστούν πτυχές του έργου του και να τονιστεί η επικαιρότητα του έργου του μεγάλου φιλοσόφου.

5. *Πολιτικά Δ'*, 1289a, 15-19.

πληρότητα, κύρος και εμπιστοσύνη προς τους διοικούμενους, χωρίς να διερευνάται: 1) η χρονική διάρκεια που αντιστοιχεί στη διαδικασία ικανοποίησης των υποβαλλόμενων αιτημάτων 2) το κόστος των διοικητικών πράξεων.

Το παραπάνω συνέβαινε και στην παραδοσιακή δημόσια διοίκηση. Στη σύγχρονη διοικητική πραγματικότητα βασική μέριμνα αποτελεί η ικανοποίηση παραγόντων όπως *παραγωγικότητα, χρονική διάρκεια και κόστος των παρεχόμενων διοικητικών προϊόντων*. Το ανθρώπινο δυναμικό της σύγχρονης δημόσιας διοίκησης καλείται να χρησιμοποιήσει την Τεχνολογία, την Πληροφορική και όλα τα σύγχρονα μέσα επικοινωνίας προς όφελος της δημοκρατίας, για την αναβάθμιση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών και για τη βελτίωση της ποιότητας της καθημερινής ζωής του πολίτη-διοικούμενου. Και στον Αριστοτέλη γίνεται αναφορά στην ανάγκη για «οικονομική διαχείριση του οίκου και οικονομία των προσόδων»<sup>6</sup>, τα οποία θεωρεί κρίσιμα για την ευημερία και τη χρηστή διοίκηση του οίκου.

## 1.2 Η πολιτοκεντρική διοίκηση

Κρίνεται απαραίτητη η οργάνωση της κοινωνίας για την εξασφάλιση του μακροπρόθεσμου συμφέροντος των μελών της.<sup>7</sup> Απαίτηση του πολίτη είναι να μπορεί να δια-

---

6. Πολιτικά Α', 1253b.

7. Πρώτα εξασφαλίζουμε τα αναγκαία για τον άνθρωπο και στη συνέχεια επιδιώκουμε το αγαθό (γνώση του «ευ ζην») και

«Μία κοινωνία δημιουργήθηκε για να γίνει ευκολότερη η εξασφάλιση των αναγκών για τα μέλη της και διατηρείται για να ζουν καλύτερα οι πολίτες. Γι' αυτό, κάθε Πόλη υπάρχει εκ φύσεως, όπως ακριβώς και οι πρώτες κοινωνίες, η Πόλη είναι ο τελικός σκοπός»

Πολιτικά Α', 1252b, 28-30

μορφώνει το περιεχόμενο της δημόσιας δράσης και κυρίως να το αξιολογεί εκ των υστέρων και να προτείνει βελτιωτικές μεθόδους παρέμβασης όπου εντοπίζονται αστοχίες, όπως θα έκανε οποιοσδήποτε χρήστης μίας υπηρεσίας.

«Όπως ένα σπίτι δεν θα το κρίνει μόνο ο κατασκευαστής του, αλλά κυρίως εκείνος που θα το χρησιμοποιήσει (και το χρησιμοποιεί ο οικογενειάρχης), το πηδάλιο το κρίνει καλύτερα ο κυβερνήτης παρά ο ναυπηγός και τα φαγητά του συμποσίου, ο συνδαιτυμόνας κι όχι ο μάγειρας»

Πολιτικά Γ', 1282a, 19-23

---

όλα τα παραπάνω υπό την ευθύνη των ανώτατων διοικητών και ανδρών πολιτικών και μη – που είναι επιφορτισμένοι με την ευθύνη της υλοποίησης πράξεων των οποίων η εμβέλεια και το φάσμα υλοποίησης θα επιφέρουν επιπτώσεις στη ζωή των πολλών.

Στη σύγχρονη δημόσια διοίκηση, ο πολίτης γίνεται ο «επισπεύδων» της διοικητικής δράσης, ο τελικός αποδέκτης των ενεργειών της διοίκησης ο οποίος κρίνει τον δημόσιο τομέα το ίδιο απαιτητικά σαν να επρόκειτο για τον ιδιωτικό τομέα στον οποίο πληρώνει και απαιτεί τον επαγγελματισμό στην προσέγγισή του (ενώ στο δημόσιο έχει προκαταβάλει το σχετικό τίμημα μέσα από τη φορολογία). Στο «Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Διοικητική μεταρρύθμιση 2007-2013» και στο προγενέστερο πρόγραμμα «Πολιτεία 2005-2007»<sup>8</sup> αναφέρεται ρητά η ανάγκη ανάδειξης του πολίτη ως τον βασικό πρωταγωνιστή, καθοδηγητή και κριτή της δημόσιας δράσης.

---

8. Στο «Επιχειρησιακό Πρόγραμμα ΠΟΛΙΤΕΙΑ» – Η Επανάδρυση της Δημόσιας Διοίκησης 2005-2007, ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α., Γενική Γραμματεία Δημόσιας Διοίκησης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, «Ο προσανατολισμός της παροχής υπηρεσιών προς τις ανάγκες των Πολιτών», τίθεται μεταξύ των προτεραιοτήτων: «Αύξηση της δυνατότητας προσπέλασης στις αναφερόμενες υπηρεσίες, αντιμετώπιση του κοινωνικού αποκλεισμού, βελτιστοποίηση της διαχείρισης της πληροφορίας, αύξηση της παραγωγικότητας και αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης, προώθηση του συνόλου των θεσμικών διοικητικών ρυθμίσεων για την Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση, αναγκαίες προσαρμογές στις γνώσεις και δεξιότητες του ανθρώπινου δυναμικού, αναδιοργάνωση της διοίκησης και αξιοποίηση των Τεχνολογιών, Πληροφορικής και Επικοινωνιών για την ανάπτυξη της Ηλεκτρονικής Δημοκρατίας».

### 1.3 Η παρέμβαση των οργανώσεων των πολιτών στη διοίκηση

Το κάλεσμα της σύγχρονης συμμετοχικής δημοκρατίας για ενημέρωση των πολιτών, η οποία θα αμβλύνει το δημοκρατικό έλλειμμα, θα νομιμοποιήσει τη διοικητική απόφαση και θα πείσει την κοινωνία γι' αυτήν, οδηγούν στην «απομυθοποίηση» (démystification)<sup>9</sup> του κράτους υπό την παραδοσιακή του θεώρηση και στη μεταρρύθμισή του ως προς τις δομές, τις διαδικασίες και την οργάνωση των ανθρώπινων πόρων του. Στο πλαίσιο του μεταρρυθμισμένου σύγχρονου κράτους η δημόσια διοίκηση γίνεται πιο εξωστρεφής και αναλαμβάνει την ενημέρωση και την επικοινωνία με όλους τους αρμόδιους φορείς ανάλογα με την αναλαμβανόμενη νέα δράση. Συμπεριλαμβάνει έτσι, κατά το σχεδιασμό των πολιτικών, την παρέμβαση των οργανωμένων πολιτών ή εκπροσώπων των μη Κυβερνητικών Οργανώσεων (Μ.Κ.Ο.) ώστε να ανταποκρίνεται καλύτερα στις προσδοκίες της κοινωνίας. Σήμερα μιλάμε ολοένα και περισσότερο για την αναγκαία «διοίκηση των δικτύων» και τη συνεργασιμότητα των δημόσιων υπηρεσιών με εξωθεσμικούς φορείς.

Από δε τη συμμετοχή των πολιτών στην Πόλη, συνάγεται και ο βαθμός *αγάπης* τους για την Πόλη τους και *vice-versa*, δηλαδή μόνο με τη συμμετοχή των πολιτών θα

---

9. Βλ. Argyriades, D., «Neutrality and Professionalism in the Public Service», στο Asmeron, H.K., Reis, E.P., *Democratization and Bureaucratic Neutrality*, σελ. 55.

Ως προς το βαθμό συμμετοχής των πολιτών στην Πολιτεία ο Αριστοτέλης ανέφερε ότι:

«Οι πολίτες ή μοιράζονται τα πάντα ή δεν έχουν τίποτε κοινό, ή άλλα μοιράζονται και άλλα όχι. Είναι όμως φανερό ότι είναι αδύνατο να μη μοιράζονται τίποτε γιατί η Πολιτεία είναι ένα είδος συμμετοχής και πρώτα υπάρχει η ανάγκη συμμετοχής στον τόπο, ο τόπος είναι ένας, ο τόπος της Πόλης και οι πολίτες είναι μέτοχοι της ίδιας της Πόλης»

Πολιτικά Β', 1260b, 38-43

καλλιεργηθεί η αγάπη τους προς την Πόλη. Ειδικότερα, όπως αναφέρει: «*Πώς όμως θα αγαπούν το Πολίτευμα, όταν δεν συμμετέχουν ποτέ;*» Και παρακάτω<sup>10</sup> υποστηρίζει ότι «*οι πολίτες που δεν συμμετέχουν στο εκάστοτε Πολίτευμα δεν το αγαπούν κιόλας*» και άρα αναβαθμίζει το βαθμό συμμετοχής των πολιτών στην Πολιτεία σε παράγοντα που κρίνει και την ένταση της αγάπης τους για το Πολίτευμά τους. Με τον τρόπο αυτό ο Αριστοτέλης αναγνωρίζει τη «συμμετοχή» ως ένα «δείκτη» της «αγάπης» των πολιτών για το Πολίτευμά τους που μπορεί να είναι, στη σύγχρονη περίοδο, η ύπαρξη οργανώσεων των πολιτών που εργάζονται για τη βελτίωση της λειτουργίας του πολιτεύματος, ή ακόμη και το ποσοστό συμμετοχής στις εκάστοτε εκλογικές διαδικασίες (το οποίο όσο μεγαλώνει είναι ενδεικτικό της αδιαφορίας

---

10. Πολιτικά Β', 1268a, 20-29.

του εκλογικού σώματος για την πολιτική κατεύθυνση της χώρας).

#### **1.4 Η Ευρωπαϊκή Ένωση και οι επιπτώσεις που προκύπτουν από την ιδιότητα του κράτους-μέλους**

Με την πρόοδο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης περισσότεροι τομείς των δημόσιων πολιτικών επηρεάζονται από το *ευρωπαϊκό γίγνεσθαι* καλώντας τη δημόσια διοίκηση να μετασχηματιστεί, να ενσωματώσει ανά τακτά χρονικά διαστήματα το κοινοτικό δίκαιο και να αναδείξει ένα αποτελεσματικό πρόσωπο. Με την παραπάνω συμμετοχή της εθνικής διοίκησης στην ευρωπαϊκή πραγματικότητα (τόσο κατά την επεξεργασία των ευρωπαϊκών πολιτικών, όσο και κατά την υλοποίησή τους αφού λάβουν τη μορφή του ευρωπαϊκού παράγωγου κοινοτικού δικαίου) δοκιμάζεται η ελαστικότητα της διοικητικής οργάνωσης και η ευθυγράμμισή της με τις κοινοτικές οδηγίες.

Ως προς την προετοιμασία της κοινωνίας να δεχτεί τις νέες κοινοτικές κατευθύνσεις, ο Αριστοτέλης αναφέρθηκε στο κεφάλαιο περί «ενότητας Νόμων και θεσμικής μνήμης». Η πρόταση αυτή βρίσκει πλήρη εφαρμογή στις μέρες μας<sup>11</sup>, όταν σε σύντομα χρονικά διαστήμα-

---

11. Ο βαθμός αλλαγών που θα χρειαστεί να πραγματοποιηθούν στην έννομη τάξη μιας χώρας λόγω του κοινοτικού κεκτημένου είναι ως ένα βαθμό και δείκτης της δυνατότητας αποτελεσματικής συμμετοχής των εκπροσώπων μας στις ευρωπαϊκές διαπραγματεύσεις. Όσο δηλαδή περισσότερες υποχωρή-

«Η μεταβολή του νόμου απαιτεί μεγάλη προσοχή, γιατί όταν η βελτίωση δεν είναι σημαντική, η εύκολη κατάργηση των νόμων είναι κακή συνήθεια... ο πολίτης δεν θα ωφεληθεί τόσο από την αλλαγή όσο θα ζημιωθεί από τη συνήθεια της απείθειας προς τους άρχοντες»

...«Μοναδικός τρόπος να μάθει κανείς να πειθαρχεί στο νόμο είναι η συνήθεια και η συνήθεια αποκτιέται μετά από πολλά χρόνια. Κι αν εύκολα καταργούμε τους ισχύοντες νόμους και θεσμοθετούμε νέους, τότε εξασθενίζουμε ακόμα περισσότερο το νόμο»

Πολιτικά Β', 1269α, 14-19

τα αναθεωρούνται οι κώδικες δημόσιων υπαλλήλων αλλά και θεμελιώδη για τη λειτουργία του κράτους νομοθετήματα, όπως το ασφαλιστικό, το φορολογικό κ.ά. Ακόμη και στο «Ε.Π. Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013» γίνεται αναφορά για την πολυνομία που διέπει την ελληνική έννομη τάξη, την πολυδιάσπαση αρμοδιοτήτων μεταξύ των οργανισμών της δημόσιας διοίκησης που παράγουν τις ρυθμίσεις του κανονιστικού πλαισίου, σε συνδυασμό με την ανεπάρκεια αποτελεσματικών μηχανισμών.

σεις γίνονται κατά τις πολιτικές διαπραγματεύσεις, τόσο περισσότερες πρέπει να είναι και οι αλλαγές στην έννομη τάξη μεταβάλλοντας κάθε φορά τα αντίστοιχα δεδομένα της καθημερινής ζωής των πολιτών, όχι πάντα με αποτέλεσμα τη βελτίωση της καθημερινής ζωής τους.

νισμών οριζόντιου, ενδο-υπηρεσιακού και δι-υπηρεσιακού, συντονισμού κ.ά.<sup>12</sup>

## **1.5 Οι κοινωνιολογικοί παράμετροι και η ηγεσία στη δημόσια διοίκηση**

Αρκετοί νεοπροσλαμβανόμενοι στη δημόσια διοίκηση είναι υπερ-πτυχιούχοι (κάτοχοι μεταπτυχιακών τίτλων και διδακτορικών, άριστοι χειριστές των εργαλείων που παρέχουν οι νέες τεχνολογίες), οι οποίοι καλούνται να συνεργαστούν με υπαλλήλους οι οποίοι, ενώ έχουν μεν πολυετή εμπειρία στο δημόσιο, δεν διαθέτουν δε, τα ίδια αυξημένα τυπικά προσόντα. Η συναντίληψη που καλούνται να αναπτύξουν αυτές οι δύο ομάδες εργαζομένων είναι ένα αρκετά δύσκολο εγχείρημα και μια πρώτη κοινωνιολογική πρόκληση είναι η απαίτηση για συντονισμό των προσπαθειών των μεν και των δε, υπό τη γενική επίβλεψη και καθοδήγηση του Προϊσταμένου της μονάδας. Κατά τη δεύτερη κοινωνιολογική πρόκληση της σύγχρονης δημόσιας διοίκησης απαιτείται να δημιουργηθούν οι προϋποθέσεις για την ένταξη των αλλοδαπών στο κοινωνικό στερέωμα, για την ανταπόκριση της διοίκησης στις ανάγκες των μεταναστών<sup>13</sup> και για την έντα-

---

12. [http://www.gspa.gr/%285412691486021215%29/documents/επιτελικη\\_συνοψη\\_επ.doc](http://www.gspa.gr/%285412691486021215%29/documents/επιτελικη_συνοψη_επ.doc)

13. Δημόσιοι υπάλληλοι ιδιαίτερα του Ν. Αττικής και των συνοριακών Δήμων ή Νομαρχιών ή πυλών εισόδου της χώρας εκφράζουν την ανάγκη, σε πολλές περιπτώσεις, για μεταφρα-

ξη αρκετών από αυτούς στο προσωπικό της δημόσιας διοίκησης.

Η σημασία που έχει η εκάστοτε σύνθεση του πληθυσμού, αλλά και η έκταση των Πόλεων και κατά πόσο αυτή θα πρέπει να απασχολεί τον Πολιτικό κόσμο τονί-στηκε επίσης στα κείμενα του Αριστοτέλη.

*«Μα η μελέτη της απορίας τούτης θα ήταν χρήσιμη σε άλλη περίπτωση, γιατί η έκταση της Πόλης, το μέγεθος του πληθυσμού και το κατά πόσον συμφέρει να αποτελείται από μια ή περισσότερες εθνότητες, δεν πρέπει να διαφεύγουν την προσοχή του πολιτικού»*

Πολιτικά Γ', 1276α, 32-35

*«Κι από τα υλικά που χρειάζεται ο πολιτικός πρώτο έρχεται ο αριθμός των ανθρώπων, δηλαδή πόσοι και ποιας ποιότητας πρέπει να είναι εκ φύσεως αλλά και η χώρα επίσης, τι έκταση έχει και ποια ποιότητα»*

Πολιτικά Η', 1326α, 5-8

---

στική υποστήριξη προκειμένου να επικοινωνήσουν με τους πολίτες-μετανάστες οι οποίοι διαμένουν στην περιοχή τους και προσέρχονται στην υπηρεσία τους.

## 2. Οι στόχοι της διοίκησης ενός οργανισμού – Αναφορά στον Αριστοτέλη

Ως **διοίκηση** ορίζεται εδώ η εφαρμοσμένη **επιστήμη και τέχνη** που αποβλέπει στην επιλογή του **προσφορότερου τρόπου οργάνωσης** κάθε οργανισμού, καθώς και στη βέλτιστη διαχείριση και κατανομή του προσωπικού του ώστε ο οργανισμός να είναι αποτελεσματικός και αποδοτικός. Ο Simon είχε πει για τη διοίκηση ότι είναι η «τέχνη της επίτευξης των στόχων μέσω άλλων» («the art of getting things done»).

«Όπως για κάθε συγκεκριμένη τέχνη απαραίτητο είναι να υπάρχουν τα κατάλληλα μέσα για την ολοκλήρωση του έργου, έτσι και στην τέχνη της διοίκησης του οίκου, από τα μέσα, άλλα είναι άψυχα και άλλα έμψυχα (όπως για παράδειγμα για τον καπετάνιο το πηδάλιο είναι άψυχο ενώ ο πλοηγός έμψυχο και με τα δύο όμως επιτυγχάνεται η κίνηση του πλοίου)... «αυτά τα δύο αποτελούν εργαλεία-μέσα παραγωγής»

Πολιτικά Α', 1253b, 26-30

Ο Αριστοτέλης όρισε τη διοίκηση της οικογένειας ως «την τέχνη να αποκτά κανείς». <sup>14</sup>

---

14. Πολιτικά Α', 1253b, 24.