ePublishing
ΕΘΝΙΚΟ ΚΕΝΤΡΟ ΤΕΚΜΗΡΙΩΣΗΣ
NATIONAL DOCUMENTATION CENTRE

Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης

Τόμ. 45, Αρ. 1 (2019)

Η αλλαγή οργανωτικών προτύπων στη δημόσια διοίκηση: Η μεταρρύθμιση (;) των γραφειοκρατικών δομών σε συνθήκες δημοσιονομικής προσαρμογής

Μαντώ Λαμπροπούλου

doi: 10.12681/hpsa.22317

Copyright © 2020, Μαντώ Λαμπροπούλου

Άδεια χρήσης Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0.

Βιβλιογραφική αναφορά:

Λαμπροπούλου Μ. (2020). Η αλλαγή οργανωτικών προτύπων στη δημόσια διοίκηση: Η μεταρρύθμιση (;) των γραφειοκρατικών δομών σε συνθήκες δημοσιονομικής προσαρμογής. *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, *45*(1), 148–180. https://doi.org/10.12681/hpsa.22317

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΠΙΘΕΩΡΗΣΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ
2019, τεύχος 45, 148-180
https://doi.org/10.12681/hpsa.22317

Η αλλαγή οργανωτικών προτύπων στη δημόσια διοίκηση: Η μεταρρύθμιση (;) των γραφειοκρατικών δομών σε συνθήκες δημοσιονομικής προσαρμογής

Μαντώ Λαμπροπούλου✶

Περίληψη

Το άρθρο διερευνά τις επιπτώσεις των διοικητικών μεταρρυθμίσεων που εφαρμόστηκαν στο πλαίσιο των προγραμμάτων οικονομικής προσαρμογής της χώρας, εστιάζοντας στις αλλαγές που επήλθαν στην οργανωτική διάρθρωση της δημόσιας διοίκησης. Στο επίκεντρο βρίσκεται η διαδικασία μετασχηματισμού των παραδοσιακών γραφειοκρατικών δομών μέσω της δημιουργίας λειτουργικά αποκεντρωμένων φορέων (*agencification*). Υποστηρίζεται ότι η εν λόγω τάση, υπό την πίεση από-πολιτικοποίησης της διοίκησης, ενισχύθηκε στις συνθήκες της κρίσης, μεταβάλλοντας ορισμένα από τα παραδοσιακά οργανωτικά χαρακτηριστικά του διοικητικού μηχανισμού. Η εν λόγω υπόθεση ελέγχεται σε θεωρητικό και εμπειρικό επίπεδο, αναζητώντας παράλληλα ενδείξεις ευρύτερων μετατοπίσεων στη δυναμική των σχέσεων διοίκησης – πολιτικής.

Λέξεις – κλειδιά

Δημόσια διοίκηση, διοικητικές δομές, αναδιοργάνωση δομών, λειτουργική αποκέντρωση.

*Ακαδημαϊκή Υπότροφος, Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης, Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθήνας
lamprop@pspa.uoa.gr.

Patterns of organizational change in public administration: The reform (?) of bureaucratic structures in the context of the economic adjustment programmes.

Abstract

This paper explores the impact of the administrative reforms that have been implemented during the economic adjustment programmes on the organizational structure of the Greek public administration. The core idea is that the external pressure for de-politicization has led to a growing agencification trend, i.e. a shift from traditional bureaucratic structures to quasi-autonomous agencies, which has–affected the organizational and structural features of the domestic administrative apparatus. The impact of agencification is discussed in theoretical and empirical terms also taking into account the changing dynamics of the politics – administration relationship.

Keywords

Public administration, administrative structures, structural re-organization, agencification.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Τα προγράμματα οικονομικής προσαρμογής που εφαρμόστηκαν στην Ελλάδα μετά το 2010 ως συνέπεια της κρίσης χρέους έθεσαν (εκ νέου) στο επίκεντρο των απαιτούμενων μεταρρυθμίσεων το ζήτημα της οργάνωσης και λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης. Υπό την πίεση των δημοσιονομικών συνθηκών, η ατζέντα των πολιτικών συγκροτήθηκε εν πολλοίς συναρτήσει του στόχου περιορισμού του μεγέθους και του κόστους του κράτους, επιχειρώντας αντίστοιχες αλλαγές στο διοικητικό μηχανισμό. Καταλύτης για το περιεχόμενο και το πλαίσιο εφαρμογής των μεταρρυθμίσεων αποτέλεσε η συνθήκη της *αιρεσιμότητας* (Featherstone, 2015˙ Dimitrakopoulos and Passas, 2017˙ Spanou, 2018a), η οποία προσέδωσε ανελαστικό χαρακτήρα στις απαιτούμενες προσαρμογές. Ως συνέπεια, η εθνική διοίκηση βρέθηκε αντιμέτωπη με την υποχρέωση υλοποίησης σειράς μέτρων σε μικρό χρονικό διάστημα, υπό την παρακολούθηση των υπερεθνικών θεσμών.

Κρίσιμες συνιστώσες κατά τη διαμόρφωση του περιεχομένου των προγραμμάτων μεταρρύθμισης υπήρξαν το αίτημα από-πολιτικοποίησης του διοικητικού μηχανισμού και η ανάγκη αξιόπιστης εφαρμογής και παρακολούθησης των πολιτικών. Για τη διασφάλιση αυτών των απαιτούμενων, σε αρκετές περιπτώσεις επιλέχθηκε (ή υπαγορεύτηκε) η «απομάκρυνση» ορισμένων λειτουργιών από τις κεντρικές (υπουργικές) δομές και η δημιουργία φορέων με αυξημένο βαθμό ανεξαρτησίας απέναντι στην κεντρική διοίκηση και τον άμεσο πολιτικό έλεγχο.

Το παρόν άρθρο επιχειρεί να αποτυπώσει τις εν λόγω αλλαγές και να ερμηνεύσει τις ποσοτικές και ποιοτικές επιπτώσεις τους στην οργανωτική διάρθρωση της δημόσιας διοίκησης. Η ποσοτική διάσταση αποτυπώνεται στην εξέλιξη του μεγέθους των διοικητικών δομών και φορέων την περίοδο 2010-2018, ενώ η ποιοτική, στην οποία δίδεται και η έμφαση, αφορά τις ευρύτερες επιπτώσεις των νέων οργανωτικών σχημάτων στη δομή και τη λειτουργία του διοικητικού συστήματος. Ως προς τη δεύτερη διάσταση, διερευνάται το αν και σε ποιο βαθμό τα προγράμματα αναδιάρθρωσης της περιόδου της κρίσης μετέβαλαν το κυρίαρχο οργανωσιακό υπόδειγμα του εγχώριου διοικητικού μηχανισμού μέσω της δημιουργίας «λειτουργικά αποκεντρωμένων φορέων[1]». Υπόθεση προς διερεύνηση αποτελεί εν προκειμένω η μετατόπιση του προτύπου διοικητικής οργάνωσης από τις παραδοσιακές γραφειοκρατικές δομές προς νέα σχήματα οργανωτικής διάρθρωσης που τείνουν να διασπούν τον ιεραρχικό και συγκεντρωτικό χαρακτήρα της διοίκησης. Με κύρια αναφορά την έξωθεν επιταγή της από-πολιτικοποίησης των διοικητικών λειτουργιών κατά την εφαρμογή των μνημονιακών μέτρων, αυτή η μετα-

1˙ Για τη σχετική απόδοση του όρου, βλ. Σπανού, 2009, σ. 464 και Λαμπροπούλου, 2019.

τόπιση σηματοδοτεί δευτερευόντως την αναθεώρηση της σχέσης της πολιτικής με τη διοικητική σφαίρα[2].

Η διαδικασία της αναδιοργάνωσης προσεγγίζεται συναρτήσει της τάσης συγκρότησης νέων δομών, κυρίως υπό τη μορφή λειτουργικά αποκεντρωμένων φορέων. Οι τελευταίοι χαρακτηρίζονται από αυξημένο βαθμό (διοικητικής, λειτουργικής, οικονομικής) ανεξαρτησίας και βρίσκονται εκτός της τυπικής διοικητικής ιεραρχίας. Εστιάζοντας στην κεντρική διοίκηση, η προτεινόμενη «διάρρηξη» των παραδοσιακών γραφειοκρατικών σχημάτων εκδηλώνεται κατά βάση μέσω (i) της απόσπασης αρμοδιοτήτων και της ανεξαρτητοποίησης υφιστάμενων δομών και (ii) της δημιουργίας νέων υπηρεσιών και φορέων που λειτουργούν εκτός των κεντρικών υπηρεσιών ή του δημόσιου τομέα. Αυτές οι διαδικασίες υποστηρίζεται ότι έρχονται σε σύγκρουση με τις παραδοσιακές οργανωτικές προδιαγραφές της ελληνικής διοίκησης και δημιουργούν νέα δεδομένα λειτουργίας, συντονισμού και ελέγχου του εγχώριου διοικητικού μηχανισμού.

Το ζήτημα της επιχειρούμενης μεταρρύθμισης των γραφειοκρατικών δομών προσεγγίζεται σε θεωρητικούς όρους συναρτήσει της υφιστάμενης βιβλιογραφίας για τους λειτουργικά αποκεντρωμένους φορείς (*agencification*). Η εμπειρική διερεύνηση στηρίζεται σε δεδομένα από τα κείμενα των συμφωνιών χρηματοδότησης της ελληνικής οικονομίας, των προγραμμάτων προσαρμογής, των εκθέσεων αξιολόγησης, εκθέσεων και μελετών διεθνών οργανισμών, των εθνικών προγραμμάτων μεταρρύθμισης, των προγραμμάτων διοικητικής μεταρρύθμισης, της νομοθεσίας, εγκυκλίων, των οργανισμών των Υπουργείων και στοιχείων από το Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης. Πρωτότυπα ποσοτικά ευρήματα προέκυψαν από την επεξεργασία πρωτογενών στοιχείων όσον αφορά τη μεταβολή των δομών της κεντρικής διοίκησης την περίοδο 2010-2018, ενώ στη διερεύνηση των ποιοτικών παραμέτρων συνέβαλε η διενέργεια στοχευμένων συνεντεύξεων με στελέχη της δημόσιας διοίκησης και μέλη λειτουργικά αποκεντρωμένων φορέων που συστάθηκαν την περίοδο της κρίσης.

Στην πρώτη ενότητα παρουσιάζονται οι θεωρητικές προσεγγίσεις της μεταρρύθμισης του ιεραρχικού – γραφειοκρατικού μοντέλου μέσω της δημιουργίας οιονεί-ανεξάρτητων φορέων και περιγράφεται το πλαίσιο διασύνδεσης της θεωρητικής συζήτησης με το πεδίο μελέτης του άρθρου. Η δεύτερη ενότητα εστιάζει στα δεδομένα της ελληνικής περίπτωσης. Κατ' αρχάς προσδιορίζονται οι κανονιστικές προδιαγραφές του υποδείγματος οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης και εν συνεχεία αναλύεται το περιεχόμενο και οι επιπτώσεις των πολιτικών αναδιοργάνωσης στα δομικά και λειτουργικά χαρα-

2. Στην ανάλυση που ακολουθεί η απο-πολιτικοποίηση / απο-κομματικοποίηση διερευνάται σε συγκεκριμένο πλαίσιο για τους σκοπούς της μελέτης, εστιάζοντας στην (κλασική) υπόθεση της διχοτομίας μεταξύ διοίκησης και πολιτικής υπό το πρίσμα της αιρεσιμότητας και των απαιτήσεων των προγραμμάτων οικονομικής προσαρμογής (όχι ως ευρύτερη παθογένεια του ελληνικού πολιτικοδιοικητικού συστήματος).

κτηριστικά του διοικητικού μηχανισμού την περίοδο της κρίσης. Στην τρίτη ενότητα επιχειρείται η αποτίμηση και ερμηνεία των ευρημάτων, συναρτήσει της κεντρικής υπόθεσης εργασίας περί αλλαγής (ή μη) του κυρίαρχου μοντέλου διοικητικής οργάνωσης. Στην τελευταία ενότητα συνοψίζονται τα βασικά συμπεράσματα και επισημαίνονται ορισμένες κατευθύνσεις για την περαιτέρω διερεύνηση και εξέλιξη των ευρημάτων της παρούσης έρευνας.

1. Οι θεωρητικές προσεγγίσεις: υποδείγματα οργάνωσης και μεταρρύθμισης των διοικητικών δομών

Η οργάνωση της δημόσιας διοίκησης αποτυπώνει τη δομική διάρθρωση των επιμέρους μονάδων και υπηρεσιών και αποτελεί κρίσιμη παράμετρο για την αποτελεσματική λειτουργία της. Μέσω των οργανωτικών δομών προσδιορίζονται η κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ των διαφορετικών τμημάτων και επιπέδων, ο τρόπος συντονισμού τους και οι διαδικασίες παρακολούθησης της επίτευξης των στόχων που έχουν τεθεί από το πολιτικό επίπεδο (Denhardt, 2010). Το οργανωτικό σχήμα του διοικητικού μηχανισμού αποτυπώνει περαιτέρω την αντίληψη για τη σχέση πολιτικής και διοίκησης και την αντίστοιχη κατανομή αρμοδιοτήτων κατά την άσκηση των δημόσιων πολιτικών. Η τάση εκχώρησης αρμοδιοτήτων σε οιονεί ανεξάρτητους φορείς αντανακλά την αναθεώρηση αυτής της σχέσης προς την κατεύθυνση του περιορισμού του άμεσου πολιτικού ελέγχου στις δομές άσκησης πολιτικής και του σαφέστερου καταμερισμού μεταξύ των πολιτικών και των διοικητικών λειτουργιών.

Η ιδέα της διάκρισης της διοίκησης από την πολιτική δεν είναι νέα, καθώς, ήδη εντοπίζεται στις θεμελιώδεις κανονιστικές παραδοχές της διοικητικής επιστήμης. Σχηματικά, η δεύτερη παραπέμπει στο επίπεδο των διαδικασιών λήψης των αποφάσεων και νομοθέτησης ενώ η πρώτη στις εκτελεστικές λειτουργίες και την εφαρμογή των πολιτικών αποφάσεων (Wilson, 1887˙ Goodnow, 1900). Αντίστοιχα, η διοικητική σφαίρα, ιδεατά, διακρίνεται από πολιτική ουδετερότητα κατά την άσκηση των καθηκόντων της, σταθερότητα, συνέχεια, συνέπεια, τεχνική γνώση και αξιοκρατικά κριτήρια, ενώ η πολιτική ενέχει υψηλό βαθμό υποκειμενικότητας, αστάθειας, καθώς και ηθικά διλήμματα κατά την άσκηση της εξουσίας (Weber, 1946). Ωστόσο, παρά την αναγκαία διάκριση των ρόλων, ως κανονιστική αρχή, στην πράξη ο διαχωρισμός των δύο σφαιρών δεν είναι απόλυτος (Waldo, 1948: 106-129˙ Riggs, 1987˙ Chevallier 1993˙ Svara, 2001˙ Demir, 2009˙ Denhardt, 2015), ενώ η συνθήκη εξυπηρέτησης του δημόσιου συμφέροντος επιτάσσει την υπαγωγή του διοικητικού μηχανισμού στο δημοκρατικό έλεγχο του πολιτικού συστήματος (Goodnow, 1900). Η ελληνική περίπτωση καταδεικνύει τον στρεβλό τρόπο με τον οποίο συγκροτήθηκαν και εξελίχθηκαν οι σχέσεις της πολιτικής και της διοίκη-

σης συναρτήσει των παραπάνω κανονιστικών παραδοχών. Συνιστά ως εκ τούτου ενδεικτική περίπτωση μελέτης της παρέκβασης της διάκρισης των δύο σφαιρών.

Νεότερα υποδείγματα προσεγγίζουν εκ νέου το ζήτημα της αυτονομίας των διοικητικών δομών, ωστόσο υπό σχετικά διαφοροποιημένη οπτική. Σημείο αφετηρίας αποτελούν οι υποθέσεις της νεοθεσμικής οικονομικής θεωρίας (North, 1991; Chavance, 2009) και η κριτική που ασκήθηκε στις παραδοσιακές γραφειοκρατικές οργανώσεις από σχολές σκέψεις όπως η δημόσια επιλογή[3] (Dunleavy, 1991· Mueller, 1997). Σε αυτό το πλαίσιο, ο οργανωτικός διαχωρισμός που προτείνεται στη λογική της εκχώρησης αρμοδιοτήτων σε οιονεί ανεξάρτητους φορείς βρίσκει την πιο χαρακτηριστική εκδήλωσή του στο σχήμα εντολέα - εντολοδόχου (*principal-agent*) (Common, 1995: 138-140). Η εν λόγω διάκριση, σχηματικά ως συμβατική εκχώρηση από τον εντολέα (απόφαση) στον εντολοδόχο (υλοποίηση), υπονοεί εν μέρει και το διαχωρισμό των σταδίων του κύκλου πολιτικής, μεταξύ του σχεδιασμού (πολιτική) και της εφαρμογής (διοίκηση) (Bach, Niklasson, and Painter, 2012· Verschuere and Vancoppenolle, 2012).

Συναφής με αυτή τη λογική υπήρξε η απαίτηση αποσύνδεσης της υλοποίησης των συμφωνημένων μεταρρυθμίσεων από πολιτικές / κομματικές παρεμβάσεις την περίοδο της οικονομικής προσαρμογής στην Ελλάδα, προσδίδοντας στην παραπάνω αναλυτική διάκριση αυξημένη βαρύτητα στον τρόπο λειτουργίας του εγχώριου διοικητικού μηχανισμού. Χαρακτηριστική εκδήλωση αποτέλεσε η δημιουργία φορέων που θα λειτουργούσαν «σε απόσταση» από τα κεντρικά υπουργεία και, συνεπώς, δεν θα υπάγονταν στο πεδίο άμεσης παρέμβασης του πολιτικού συστήματος.

Στο πεδίο της διοικητικής επιστήμης, η ιδέα της δημιουργίας ανεξάρτητων φορέων βρίσκεται στον πυρήνα των διαχειρισιολογικών προσεγγίσεων και ιδίως του ρεύματος του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ (ΝΔΜ) (Pollit et al., 2001· Moynihan, 2006). Παρόλο που οργανώσεις και δομές με τα χαρακτηριστικά των οιονεί ανεξάρτητων, λειτουργικά αποκεντρωμένων φορέων (*agencies*) προϋπήρχαν την εμφάνισης και επέκτασης του ΝΔΜ, στο πλαίσιο της εν λόγω προσέγγισης (ανα)προσδιορίστηκαν τα κίνητρα δημιουργίας και τα ιδεοτυπικά χαρακτηριστικά τους και προωθήθηκαν ως μοντέλο ευρύτερης εφαρμογής (Verhoest, 2017). Βασικά στοιχεία του ΝΔΜ που ενσωματώθηκαν στις διοικητικές μεταρρυθμίσεις των τελευταίων δύο δεκαετιών και βρίσκουν αναλογίες στις παραδοχές αυτής της τάσης (*agencification*) αποτελούν η έμφαση στην (τεχνική) αποτελεσματικότητα, την ανεξαρτησία και την τεχνική εξειδίκευση των διοικούντων[4], στην επίτευξη των αποτελεσμάτων (και όχι τόσο στις διαδικασίες) και στη διαρθρωτική απο(συγ)κέντρωση και μεταβίβαση αρμοδιοτήτων (Christensen and Lægreid, 2007b· Verhoest et al., 2012). Οι τυπικές προδιαγραφές των λειτουργικά αποκεντρωμένων φο-

3· βλ. και Common, 1995: 138-140· van Thiel, 2001.

4· Η οποία αποδόθηκε με χαρακτηριστικό τρόπο στην έκφραση «let the managers manage» (Pollit et al., 2001: 277).

ρέων αντιστοιχούν σε ευέλικτες, εξειδικευμένες και αποκεντρωμένες δομές, με περιορισμένα ιεραρχικά επίπεδα, οι οποίες απαντούν εν πολλοίς στην αμφίβολη αντίστοιχη ικανότητα των μεγάλων κεντρικών γραφειοκρατικών οργανώσεων (Pollitt and Bouckaert, 2000: 86). Παράλληλα, θεωρείται ότι διασφαλίζουν την αξιοπιστία κατά την άσκηση πολιτικής, περιορίζοντας τις (αθέμιτες) πολιτικές παρεμβάσεις, σημείο που αποτέλεσε κεντρική έξωθεν απαίτηση στην Ελληνική περίπτωση, υπό το γενικό πρόταγμα της «από-πολιτικοποίησης» της διοίκησης.

Κριτήρια προσδιορισμού των (θεσμικών) χαρακτηριστικών των λειτουργικά αποκεντρωμένων φορέων αποτελούν ειδικότερα: η απόσταση (*at arm's length*) από την κύρια ιεραρχική δομή των κεντρικών Υπουργείων / τμημάτων, η επιτέλεση δημόσιων αρμοδιοτήτων (παροχή υπηρεσιών, ρύθμιση, πιστοποίηση, κ.α.) σε εθνικό επίπεδο, η στελέχωση με δημόσιους (όχι κατ' ανάγκη κρατικούς) υπαλλήλους, η χρηματοδότηση ή η εγγύηση χρηματοδότησης κυρίως μέσω του κρατικού προϋπολογισμού και η υπαγωγή σε ορισμένες ελάχιστες διαδικασίες δημόσιου – διοικητικού δικαίου (Pollit et al., 2001: 274-275· Talbot, 2004: 5). Αυτά τα χαρακτηριστικά συμφωνούν εν πολλοίς με τις θεσμικές προδιαγραφές των εγχώριων φορέων που συγκροτήθηκαν την περίοδο 2010-2018. Τα πλεονεκτήματα που θεωρείται ότι εμφανίζει το εν λόγω οργανωτικό σχήμα εστιάζουν στην καλύτερη εξειδίκευση των επιτελούμενων λειτουργιών, την επαγγελματική διοίκηση, τη μεγαλύτερη κινητοποίηση των εργαζομένων, την ευελιξία, τη διαφάνεια, τα κίνητρα για αποδοτικότητα και τη συμμετοχή των ενδιαφερόμενων μερών, στοιχεία τα οποία βρίσκονται στον αντίποδα των αδυναμιών που εμφανίζουν οι παραδοσιακές γραφειοκρατικές οργανώσεις (Pollit et al., 2001: 277) και παραπέμπουν σε διαπιστωμένες, χρόνιες αδυναμίες (και) της ελληνικής διοίκησης.

Πρέπει, ωστόσο, να σημειωθεί ότι η έννοια της λειτουργικής αποκέντρωσης των διοικητικών δομών δεν αντιστοιχεί σε ένα συγκροτημένο και ομοιογενές μοντέλο και στην πράξη συναντάται σε διαφορετικές εκδοχές (Flinders and McConnel, 1999· Pollit et al., 2001· Gill, 2001· Bouckaert and Peters, 2004· Talbot, 2004· Moynihan, 2006· Verhoest et al., 2012· Verhoest, 2017). Το μοντέλο υπόκειται επίσης σε ορισμένους περιορισμούς και αδυναμίες, με κεντρικό σημείο κριτικής την αμφίβολη διασφάλιση και ενσωμάτωση των ζητημάτων λογοδοσίας και δημοκρατικού ελέγχου στη λειτουργία των οιονεί ανεξάρτητων φορέων, ως «μη πλειοψηφικών θεσμών» (Talbot, 1996· Thatcher and Sweet, 2002· Christensen and Lægreid, 2007). Επιπλέον, στην πράξη οι σχετικές μεταρρυθμίσεις οδήγησαν συχνά στον κατακερματισμό των διοικητικών δομών και σε προβλήματα συντονισμού[5] (Gregory, 2003), τα οποία επιχειρούν να περιορίσουν νεότερες θεωρήσεις του οργανωσιακού φαινομένου στο πλαίσιο των μετα-ΝΔΜ (post-NPM) μοντέλων[6]

5· Τόσο εντός, όσο και μεταξύ των πεδίων πολιτικής.

6· Για παράδειγμα των υποδειγμάτων "joined-up-government" (Pollitt, 2003 · Hood, 2005) and "whole-of-government" (Christensen and Lægreid, 2007a).

(Christensen and Lægreid, 2007b˙ Bouckaert, Peters and Verhoest 2010˙ Christensen, 2012˙ Verhoest, 2017). Με αναφορά την ελληνική διοίκηση, η δεύτερη αδυναμία προσλαμβάνει ειδικότερο ενδιαφέρον, δεδομένου του υψηλού βαθμού κατακερματισμού που χαρακτηρίζει το εγχώριο διοικητικό σύστημα.

Στο πλαίσιο των παραπάνω θεωρητικών προσεγγίσεων συγκροτείται το πεδίο ανάλυσης και διερεύνησης της μετατόπισης από την ενιαία γραφειοκρατική οργάνωση σε οιονεί αυτόνομους, λειτουργικά αποκεντρωμένους φορείς στα δεδομένα της ελληνικής διοίκησης. Η εν λόγω υπόθεση, όπως ήδη αναφέρθηκε, αφορά κυρίως την ποιοτική διάσταση της διαδικασίας της διοικητικής αναδιοργάνωσης. Συναρτήσει των υποθέσεων των μοντέλων που περιγράφηκαν, δύο κρίσιμα, ευρύτερα ερωτήματα που συνδέουν τη θεωρητική συζήτηση με τις επιπτώσεις των μεταρρυθμίσεων που εφαρμόστηκαν στο πλαίσιο των προγραμμάτων οικονομικής προσαρμογής της χώρας αφορούν πρώτον, το βαθμό αλλαγής του κυρίαρχου παραδείγματος γραφειοκρατικής οργάνωσης και δεύτερον, τη μεταβολή του πλαισίου συγκρότησης των σχέσεων διοίκησης – πολιτικής. Από αυτήν τη σκοπιά, η μελέτη επιχειρεί (και) μια θεωρητική συμβολή στη διοικητική βιβλιογραφία με αναφορά τις εκδηλώσεις και την επίπτωση της διαδικασίας αλλαγής των οργανωτικών προτύπων της διοίκησης σε συνθήκες δημοσιονομικής προσαρμογής και, ειδικότερα, υπό τον περιορισμό της *αιρεσιμότητας* κατά την άσκηση των πολιτικών.

2. Η αναδιοργάνωση του διοικητικού μηχανισμού

2.1 Οι κανονιστικές προδιαγραφές της ελληνικής διοίκησης

Η συγκρότηση και οργάνωση του ελληνικού διοικητικού συστήματος έχει ως μοντέλο αναφοράς τη διοικητική παράδοση του Ναπολεόντειου κράτους (Σπανού, 2009˙ Painter and Peters, 2010: 22). Παρόλο που το εν λόγω διοικητικό μοντέλο στην πράξη δεν αντιστοιχεί σε ένα συνεκτικό πρότυπο κρατικής οργάνωσης (Ongaro, 2009: 12-13˙ Kickert, 2011: 812-813), τα κύρια ιδεοτυπικά του χαρακτηριστικά μπορούν να συνοψιστούν σε ορισμένα στοιχεία που εμφανίζουν ένα βαθμό ομοιογένειας και εντοπίζονται στα διοικητικά συστήματα του Ευρωπαϊκού νότου (Sotiropoulos, 2004˙ Di Mascio and Natalini, 2015). Αυτά περιλαμβάνουν τον ενιαίο και συγκεντρωτικό χαρακτήρα του κράτους, την ιεραρχική διάρθρωση, την έμφαση στους τυπικούς κανόνες και τις διαδικασίες, την ύπαρξη ενός διακριτού νομικού πλαισίου λειτουργίας (δημόσιο / διοικητικό δίκαιο), τη συγκρότηση εξειδικευμένων επαγγελματικών σωμάτων, το σύστημα καριέρας των δημόσιων υπαλλήλων, τον πολιτικό έλεγχο και τη λογοδοσία της γραφειοκρατίας (Peters, 2008˙ Ongaro 2009˙ Kickert, 2011).

Παράλληλα με το ευρύτερο πλαίσιο αναφοράς της διοικητικής παράδοσης, οι οργανωτικές προδιαγραφές της ελληνικής διοίκησης έχουν εν πολλοίς διαμορφωθεί βάσει του Βεμπεριανού γραφειοκρατικού[7] υποδείγματος. Τυπικά χαρακτηριστικά των γραφειοκρατικών οργανώσεων συνιστούν η ιεραρχία[8], η σημασία των τυπικών κανόνων και διαδικασιών, η ομοιομορφία, η τυποποίηση και σταθερότητα των διαδικασιών, ο καταμερισμός των εργασιών, η ουδετερότητα και αξιοκρατία και η τεχνική γνώση / εξειδίκευση[9] (Weber, 1946). Παρότι οι κανονιστικές προδιαγραφές της ελληνικής διοίκησης ανταποκρίνονται εν πολλοίς σε αυτές τις αρχές, η ενσωμάτωσή τους στον τρόπο λειτουργίας του διοικητικού μηχανισμού στην πράξη εμφανίζει σημαντικές αποκλίσεις από τα ιδεοτυπικά χαρακτηριστικά. Οι τελευταίες αποτελούν απόρροια κυρίως της προβληματικής σχέσης μεταξύ της πολιτικής και της διοίκησης (Spanou, 2001), εξ ου και ο εγχώριος διοικητικός μηχανισμός αποτελεί μια ειδική εκδοχή Βεμπεριανού τύπου οργάνωσης, η οποία έχει αποδοθεί ως «οιονεί-βεμπεριανή» (Spanou, 1998: 474), «μη-βεμπεριανή» (Tsekos, 2013) και «λανθάνουσα ιεραρχική βεμπεριανή» γραφειοκρατία (Λαδή, 2011: 17). Σε τεχνικούς όρους, η διάρθρωση των δομών της Ελληνικής διοίκησης βασίζεται κυρίως στο λειτουργικό κριτήριο[10]. Βάσει αυτού, ο τύπος και η συγκρότηση των οργανωτικών μονάδων προσδιορίζεται από την επιτελούμενη λειτουργία, ομαδοποιώντας ομοειδείς λειτουργίες / αρμοδιότητες σε διακριτές δομές και ιεραρχικά επίπεδα. Τα Υπουργεία αποτυπώνουν εν προκειμένω το πρώτο επίπεδο ομαδοποίησης των λειτουργιών της κυβέρνησης[11], αντιστοιχώντας στους βασικούς τομείς πολιτικής. Τα επιμέρους συστατικά των πολιτικών εξειδικεύονται και κατανέμονται εντός των υπηρεσιακών δομών, με ανώτατο σημείο ιεραρχικής αναφοράς την πολιτική ηγεσία του φορέα. Η σκοπιμότητα της υιοθέτησης αυτού του κριτηρίου διοικητικής διάρθρωσης τεκμηριώνεται στα πλεονεκτήματα που εμφανίζει σε όρους διασφάλισης της ενότητας και της συνοχής της δράσης των δημόσιων οργανώσεων (Μακρυδημήτρης, 2004: 226-229).

Τα χαρακτηριστικά και οι προδιαγραφές της οργανωτικής δομής της ελληνικής διοίκησης δεν έχουν μείνει ανεπηρέαστα από τις μεταρρυθμιστικές προσπάθειες των τελευ-

7. Ο όρος γραφειοκρατία στο πλαίσιο της παρούσης ανάλυσης αναφέρεται στο (τεχνικό) πρότυπο οργάνωσης και όχι σε άλλες αποδόσεις που συνδέονται για παράδειγμα με το φόρτο των διοικητικών βαρών και διαδικασιών (για τις διαφορετικές έννοιες και νοηματοδοτήσεις της γραφειοκρατίας βλ. Albrow, 1970).

8. Η έννοια της ιεραρχίας παραπέμπει συνοπτικά σε μια σαφή, κάθετη «αλυσίδα εντολής» μεταξύ των υποκείμενων και υπερκείμενων επιπέδων ενός οργανισμού. Εντοπίζεται ήδη σε οργανωτικά σχήματα που προηγήθηκαν των σύγχρονων μορφών οργάνωσης του κράτους και έχει τις ρίζες της κυρίως στα στρατιωτικά και θρησκευτικά καθεστώτα (Milakovich and Gordon, 2009: 158).

9. Βλ. και Chevallier, 1993: τέταρτο μέρος, κεφάλαιο πρώτο.

10. Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, *Λευκή Βίβλος για τη Διακυβέρνηση*, Ιανουάριος 2012, σ. 37 - 38.

11. Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, *Λευκή Βίβλος για τη Διακυβέρνηση*, Ιανουάριος 2012, σ. 37 - 38.

ταίων δεκαετιών, οι οποίες διαχρονικά στόχευαν στον εκσυγχρονισμό του διοικητικού μηχανισμού. Ωστόσο, η πορεία μεταρρύθμισης χαρακτηρίζεται από σταδιακές, «αυξητικού» χαρακτήρα και συχνά αποσπασματικές και ελλιπείς προσαρμογές (Spanou, 2008· Ladi, 2014), ενώ εμφανίζεται εν γένει ασυγχρόνιστη με τις διεθνείς τάσεις μεταρρύθμισης (Lampropoulou and Oikonomou, 2018b). Η πολιτική συγκρότησης λειτουργικά αποκεντρωμένων φορέων δεν είναι νέα για τα ελληνικά δεδομένα, καθώς περιπτώσεις δημιουργίας νέου τύπου δομών και υπηρεσιών με αυξημένο βαθμό ανεξαρτησίας από την κεντρική διοίκηση εμφανίζονται σταδιακά από τα μέσα της δεκαετίας του 1990, συνιστώντας μια πτυχή της διαδικασίας «από-γραφειοκρατικοποίησης» της διοίκησης (Σπανού, 2009: 474-478), στον αντίποδα του «μονοκρατικού» προτύπου[12]. Ωστόσο, η έκταση και η ένταση αυτού του φαινομένου μέχρι την εκδήλωση της κρίσης ήταν σχετικά περιορισμένη, ενώ κρίσιμο παράγοντα για την ανάπτυξη των νέων φορέων αποτέλεσαν οι υποχρεώσεις που απέρρεαν από τη συμμετοχή της χώρας στην ΕΕ και οι απαιτήσεις ενσωμάτωσης και υλοποίησης των αντίστοιχων πολιτικών[13]. Μετά το 2010, η εκχώρηση αρμοδιοτήτων σε οιονεί ανεξάρτητους φορείς αποτελεί βασική πτυχή των απαιτήσεων διαχείρισης των πολιτικών, σηματοδοτώντας πλέον μια ευρύτερη και ενδυναμωμένη τάση στην εξέλιξη του εγχώριου διοικητικού συστήματος.

2.2 Δημοσιονομική προσαρμογή και διοικητική αναδιάρθρωση

Ο πολλαπλασιασμός των λειτουργικά αποκεντρωμένων φορέων την περίοδο της κρίσης αποτέλεσε εν πολλοίς απόρροια των απαιτουμένων των προγραμμάτων μεταρρύθμισης της δημόσιας διοίκησης. Η τεκμηρίωση και οι λόγοι για την ενίσχυση της λειτουργικής αποκέντρωσης εντοπίζονται τόσο στις εξωτερικές πιέσεις όσο και σε εσωτερικές αδυναμίες. Από τη μια πλευρά, στις συνθήκες δημοσιονομικής προσαρμογής υπήρξε ισχυρή έξωθεν πίεση για την από-πολιτικοποίηση του διοικητικού μηχανισμού, η οποία σε σημαντικό βαθμό εκφράστηκε μέσω της ανεξαρτητοποίησης δομών, ιδίως σε πεδία που σχετίζονται με τις δημοσιονομικές λειτουργίες και την παρακολούθηση της πορείας εφαρμογής των μεταρρυθμίσεων. Από την άλλη πλευρά, η ικανότητα των υφιστάμενων δομών να ανταποκριθούν στις νέες απαιτήσεις άσκησης των πολιτικών συχνά αμφισβητήθηκε, αναζητώντας νέα οργανωτικά σχήματα που θα μπορούσαν να επιτελέσουν με μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα και αξιοπιστία τις εκάστοτε λειτουργίες.

12· Υπό την έννοια του «πυραμιδικού» τύπου συγκρότησης και οργάνωσης και της υπαγωγής του διοικητικού μηχανισμού στην πολιτική εξουσία (Σπανού, 2008: 230-231). Βλ. και Chevallier, 1993: 346-349.

13· Ως παραδείγματα μπορούν να αναφερθούν αφενός οι ανεξάρτητες και ρυθμιστικές αρχές και αφετέρου οργανισμοί / φορείς οι οποίοι βρίσκονται εκτός δημόσιου τομέα και συνήθως λειτουργούν υπό καθεστώς ανώνυμης εταιρείας (ενδεικτικά: ΜΟΔ, Κτηματολόγιο, Κοινωνία της Πληροφορίας) (Σπανού, 2009: 474-478).

Η προτεινόμενη ενίσχυση των λειτουργικά αποκεντρωμένων υπηρεσιών έναντι των γραφειοκρατικών ιεραρχικών δομών διερευνάται στη συνέχεια της ενότητας βάσει των τάσεων ανεξαρτητοποίησης υφιστάμενων δομών και συγκρότησης οιονεί ανεξάρτητων φορέων ποικίλων τύπων (Ανεξάρτητες / Ρυθμιστικές αρχές, ανεξάρτητα Νομικά Πρόσωπα, ΑΕ), εκτός της κεντρικής (υπουργικής) γραφειοκρατίας ή και εν γένει εκτός δημόσιου τομέα. Για την πληρότητα της ανάλυσης, πριν τη διερεύνηση των εν λόγω μεταβολών, παρουσιάζονται εν συντομία ορισμένες ευρύτερες ποσοτικές και ποιοτικές μεταβολές που επήλθαν στο πλαίσιο της διαδικασίας διοικητικής αναδιοργάνωσης, προκειμένου στη συνέχεια να διασυνδεθούν με το (ειδικότερο) φαινόμενο της λειτουργικής αποκέντρωσης.

(i) Τα αποτελέσματα της διοικητικής αναδιάρθρωσης

Το μέγεθος των κεντρικών δομών

Η διαδικασία της εσωτερικής αναδιοργάνωσης των διοικητικών δομών έλαβε χώρα σε δύο διακριτούς κύκλους, οι οποίοι κατέληξαν στην έκδοση των νέων Οργανισμών των Υπουργείων, το 2014 και το 2017-2018. Συνεπεία αυτών, σημαντικές ποσοτικές αλλαγές καταγράφηκαν σε όλα τα επίπεδα του πολιτικοδιοικητικού μηχανισμού. Στο εσωτερικό των Υπουργείων, βάσει επεξεργασίας στοιχείων από την Απογραφή[14] και τους εκδοθέντες Οργανισμούς[15], την περίοδο 2011-2017 ο αριθμός των πολιτικών θέσεων καταγράφει αυξομειώσεις, ενώ το τρέχον πλήθος τους σημειώνει μικρή αύξηση όσον αφορά τις Γενικές Γραμματείες και μείωση όσον αφορά τις Ειδικές Γραμματείες και τους Διοικητικούς Τομείς (Γράφημα 1). Οι διοικητικές δομές της υπηρεσιακής ιεραρχίας εμφανίζουν μεταβολές χωρίς σαφή γενική κατεύθυνση. Κατά τον πρώτο κύκλο αναδιοργάνωσης (Οργανισμοί 2014) εκτιμάται ότι το μέγεθος των διοικητικών μονάδων περιορίστηκε σημαντικά (κατά 43,92%)[16], ενώ στο δεύτερο κύκλο (Οργανισμοί 2017 / 2018) οι αλλαγές κινούνται προς την αντίθετη κατεύθυνση, καταγράφοντας σχετική αύξηση[17] (Γράφημα 2).

Οι παραπάνω μεταβολές, παρόλο που δεν έχουν άμεση αναφορά στο κεντρικό ερώτημα της αλλαγής των οργανωτικών προτύπων της ελληνικής διοίκησης είναι σημαντικές για την κατανόηση της υπόθεσης «περιορισμού» του μεγέθους του κρατικού μηχανισμού στο πλαίσιο της συντελεσθείσης αναδιάρθρωσης στις συνθήκες της κρίσης.

14. https://apografi.gov.gr/.

15. Με την εξαίρεση των Υπουργείων Εξωτερικών και Εθνικής Άμυνας, λόγω των ιδιαίτερων συνθηκών που διέπουν τη λειτουργία και την αποστολή τους.

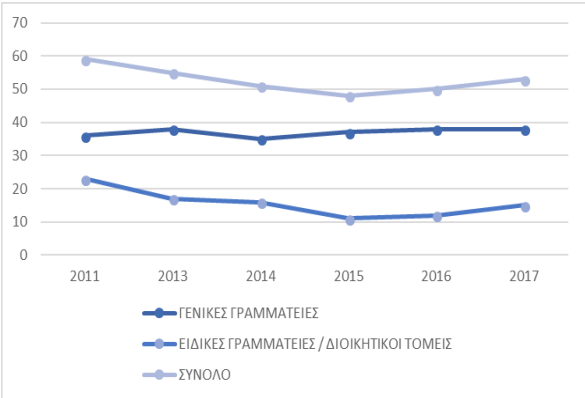
16. Στοιχεία από Μανιτάκης Α., «Διοικητική Μεταρρύθμιση – Τι κάναμε, τι κάνουμε» (http://law-constitution.web.auth.gr/manitakis/dioikitiki-metarythmisi/).

17. Συγκεκριμένα, ο αριθμός των Γενικών Διευθύνσεων των Υπουργείων αυξήθηκε κατά 8,5 % και των Διευθύνσεων κατά 15% (Βλ. αναλυτικά στοιχεία σε Λαμπροπούλου, 2018).

Όπως θα φανεί και στη συνέχεια, ενώ μετά την εκδήλωση της κρίσης γίνεται προσπάθεια ποσοτικής μείωσης των παραδοσιακών κεντρικών (υπουργικών) δομών, και σε σημαντικό βαθμό επιτυγχάνεται (τουλάχιστον σε αριθμητικούς όρους), από το 2015 καταγράφεται εκ νέου αύξηση. Παράλληλα, ωστόσο, έχουν ήδη δημιουργηθεί ή δημιουργούνται νέοι θεσμοί στους οποίους μεταφέρονται αρμοδιότητες από την κεντρική διοίκηση (βλ. παρακάτω υποενότητα ii). Ανακύπτει επομένως το ερώτημα του πόσο τελικά περιορίζονται οι δομές και οι ασκούμενες λειτουργίες ή / αν εν πολλοίς πολλαπλασιάζονται (ή και κατακερματίζονται) τα κέντρα άσκησής τους, ζήτημα που προσεγγίζεται στη συνέχεια της ανάλυσης.

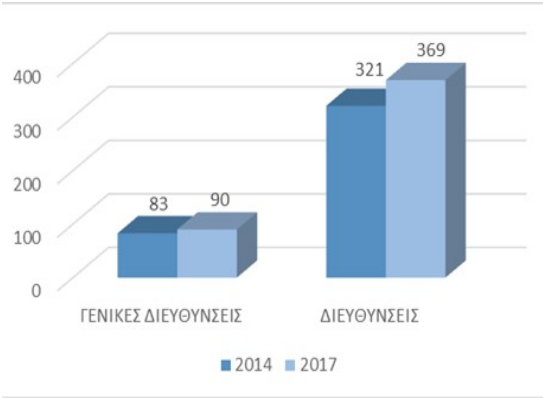
Γράφημα 1

ΕΞΕΛΙΞΗ ΑΡΙΘΜΟΥ ΓΕΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΕΙΔΙΚΩΝ ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΩΝ 2011 - 2017



Γράφημα 2

ΕΞΕΛΙΞΗ ΜΕΓΕΘΟΥΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΔΟΜΩΝ



Πηγή: Λαμπροπούλου, 2018

Εσωτερικές αναδιατάξεις: δομές συντονισμού και συγκρότηση αυτοτελών οργανικών μονάδων εντός των υπουργείων

Μετά το 2010, οι υπηρεσίες του κέντρου της κυβέρνησης με συντονιστική αρμοδιότητα καταγράφουν σημαντική ενίσχυση και ποσοτική αύξηση. Τρεις νέες υπηρεσίες αποτυπώνουν αυτήν την τάση. Το 2011, ο ρόλος της υφιστάμενης δομής του Πολιτικού Γραφείου του Πρωθυπουργού αναβαθμίστηκε και η δομή μετετράπη σε Γενική Γραμματεία[18]. Το 2013, ως απάντηση στην απαίτηση για τη δημιουργία ενός (ενιαίου) κέντρου συντονισμού στην κυβέρνηση, ιδρύθηκε η Γενική Γραμματεία Συντονισμού του Κυβερνητικού Έργου[19]. Το 2017 συνεστήθη το γραφείο Επιστημονικής και Γραμματειακής Υποστήριξης των Συλλογικών Κυβερνητικών Οργάνων στη Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης[20]. Η δημιουργία αυτών των δομών είναι σημαντική από τη διοικητική σκοπιά, καθώς ενισχύ-

18. ΠΔ 2/2011.
19. Ν. 4109/2013.
20. ΠΔ 73/2017.

εται το κέντρο της κυβέρνησης με τη δημιουργία αυτοτελών υπηρεσιών οι οποίες λειτουργούν στο ενδιάμεσο επίπεδο μεταξύ της κεντρικής (υπουργικής) διοίκησης και του αμιγώς πολιτικού επιπέδου της κυβέρνησης.

Σε οριζόντιο επίπεδο παρατηρήθηκε η δημιουργία αυτοτελών μονάδων εκτός της τυπικής ιεραρχίας της υπηρεσιακής δομής των Υπουργείων που υπάγονται απ' ευθείας στην πολιτική ηγεσία[21], όπως τα Τμήματα / Γραφεία Νομοθετικής Πρωτοβουλίας[22] (2012), οι Μονάδες Εσωτερικού Ελέγχου (2014) και τα Αυτοτελή Τμήματα / Διευθύνσεις Διεθνών και Ευρωπαϊκών Σχέσεων (σε ορισμένες περιπτώσεις) (2014). Παράλληλα, έγινε προσπάθεια συγκέντρωσης και μεγαλύτερης ομοιογένειας των υποστηρικτικών δομών και λειτουργιών, μέσω της σύστασης οριζόντιων Γενικών Διευθύνσεων (οικονομικών αρμοδιοτήτων, διαχείρισης ανθρώπινου δυναμικού, πληροφορικής). Επιπλέον, συγκροτήθηκαν και λειτουργούν επιμέρους αυτοτελείς δομές με διαφορετικά αντικείμενα, οι οποίες δεν υπάγονται στην παραδοσιακή υπηρεσιακή ιεραρχία των Υπουργείων[23], αλλά ως διακριτές υπηρεσιακές μονάδες αναφέρονται απ' ευθείας στο πολιτικό επίπεδο[24].

Βάσει επεξεργασίας στοιχείων από τα Οργανογράμματα που εκδόθηκαν την περίοδο της οικονομικής προσαρμογής, στο Γράφημα 3 αποτυπώνεται η εξέλιξη του αριθμού των αυτοτελών μονάδων κατά Υπουργείο[25]. Το πλήθος των εν λόγω μονάδων εν γένει αυξάνεται στη διάρκεια των τελευταίων ετών, συνολικά κατά μέσο όρο 22% μεταξύ των δύο κύκλων αναδιοργάνωσης. Αυτή η εξέλιξη αντανακλά, μεταξύ άλλων, την τάση ενίσχυσης της αυτοτέλειας των εσωτερικών δομών της κεντρικής γραφειοκρατίας, οι οποίες εκφεύγουν της τυπικής ιεραρχικής διάρθρωσης της κεντρικής διοίκησης. Η εν λόγω πρακτική, εκτός από την εμφανή αντίθεση με το ενιαίο και ιεραρχικό πρότυπο ορ-

21. Υπουργός, Υφυπουργός, Γενικός / Διοικητικός Γραμματέας.

22. Σε συνδυασμό με την ενίσχυση του γραφείου Καλής Νομοθέτησης (Ν. 4048/2012, άρθ. 14) στη Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης. Τα εν λόγω γραφεία συγκροτούν τις οργανωτικές μονάδες της καλής νομοθέτησης στα Υπουργεία (Ν. 4048/2012, άρθ. 14-15).

23. Γενική Διεύθυνση, Διεύθυνση, Τμήμα.

24. Ως χαρακτηριστικό παράδειγμα μπορεί να αναφερθεί η δημιουργία της Μονάδας Αποκρατικοποιήσεων, Διαχείρισης κινητών Αξιών και Επιχειρησιακού Σχεδιασμού (ΜΑΔΚΑ) στο Υπουργείο Οικονομικών. Η ΜΑΔΚΑ συγκροτήθηκε το 2014 και εν πολλοίς ανέλαβε τις αρμοδιότητες διαχείρισης και αξιοποίησης της δημόσιας περιουσίας οι οποίες ανήκαν σε καταργηθείσες οργανικές μονάδες του Υπουργείου Οικονομικών (ΕΓ Αποκρατικοποιήσεων, ΕΓ ΔΕΚΟ, Διεύθυνση ΔΕΚΟ) και δεν μεταφέρθηκαν στο ΤΑΙΠΕΔ ή την ΕΕΣΥΠ (βλ. παρακάτω, ενότητα ii). Οργανικά αποτελεί μονάδα επιπέδου Διεύθυνσης η οποία υπήχθη απ' ευθείας στη Γενική Γραμματεία Οικονομικής Πολιτικής (ΓΓΟΠ) για λόγους ευελιξίας και αμεσότερης επαφής με την πολιτική ηγεσία κατά τη λήψη των αποφάσεων (προσωπικές συνεντεύξεις). Σημειώνεται ωστόσο ότι παρατηρούνται και αντίστροφες τάσεις, δηλαδή η υπαγωγή υφιστάμενων αυτοτελών δομών στην υπηρεσιακή ιεραρχία, όπως για παράδειγμα η περίπτωση των Υπηρεσιών Δημοσιονομικού Ελέγχου, οι οποίες υπήχθησαν στις Γενικές Διευθύνσεις με οικονομική αρμοδιότητα.

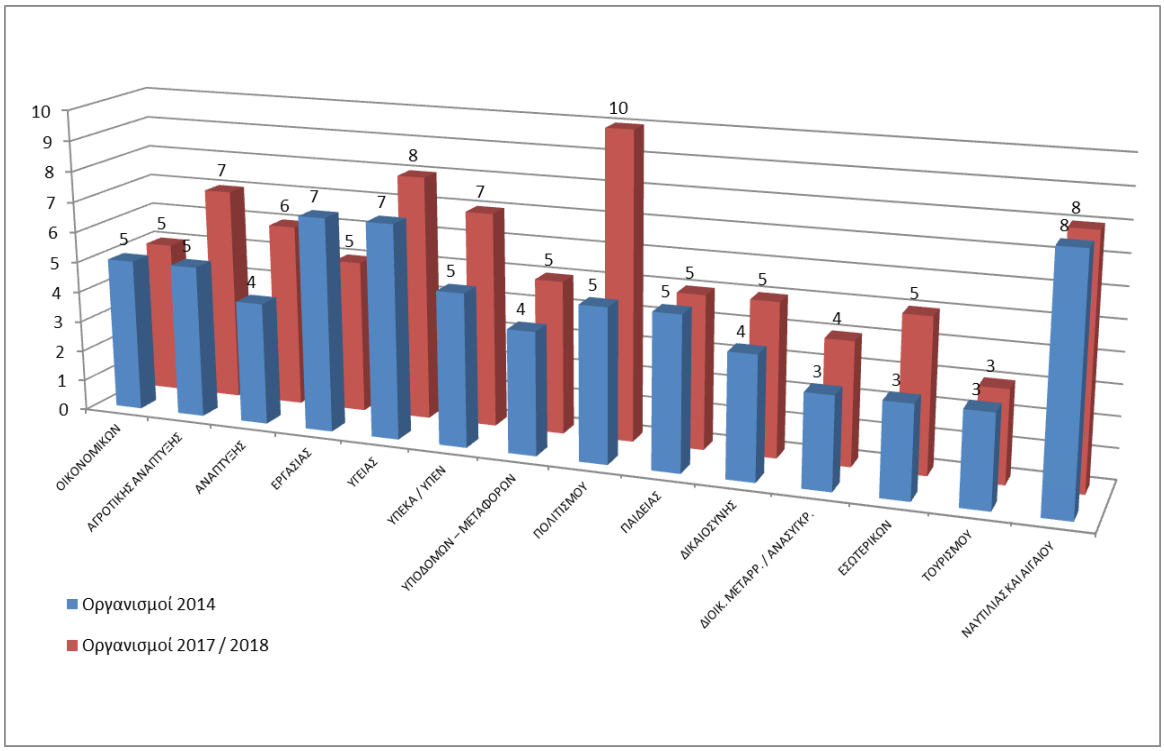
25. Για τα Υπουργεία Εξωτερικών και Άμυνας, λόγω των ιδιαίτερων συνθηκών που διέπουν τη λειτουργία και την αποστολή τους, δεν υπάρχουν διαθέσιμα αντίστοιχα στοιχεία.

γάνωσης της γραφειοκρατίας, τείνει επίσης να επαναπροσδιορίζει τη σχέση μεταξύ πολιτικής και διοίκησης εντός των υπουργικών δομών, καθώς ενδυναμώνει την άμεση υπαγωγή των αντίστοιχων διοικητικών λειτουργιών στους πολιτικούς επικεφαλής ή στις βαθμίδες που βρίσκονται εγγύτερα σε αυτούς.

Ο πολλαπλασιασμός των αυτοτελών μονάδων, παρόλο που δεν συνιστά τυπικά πρακτική λειτουργικής αποκέντρωσης, καθώς συντελείται στο εσωτερικό των υπουργικών γραφειοκρατιών χωρίς να αποδίδεται ανεξαρτησία στις παραπάνω δομές[26], υποδηλώνει την ανάγκη μεγαλύτερης ευελιξίας και μείωσης των ιεραρχικών επιπέδων για συγκεκριμένες λειτουργίες ή/ και την απαίτηση αμεσότερης υπαγωγής τους στον πολιτικό έλεγχο. Σε αυτήν επομένως την περίπτωση, ο στόχος της διοικητικής αναδιάρθρωσης φαίνεται να είναι κυρίως η «από-γραφειοκρατικοποίηση», ενώ λανθάνει ενδεχομένως και η πρόθεση πιο στενής σύνδεσης των ασκούμενων λειτουργιών με την πολιτική ιεραρχία των υπουργείων.

Γράφημα 3

ΕΞΕΛΙΞΗ ΑΡΙΘΜΟΥ ΑΥΤΟΤΕΛΩΝ ΜΟΝΑΔΩΝ ΑΝΑ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΣΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΩΝ ΔΥΟ ΚΥΚΛΩΝ ΑΝΑΔΙΟΡΓΑΝΩΣΗΣ



Πηγή: ίδια επεξεργασία

26. Σε αντίθεση με περιπτώσεις αυτοτελών υπηρεσιών οι οποίες λειτουργούν εντός των κεντρικών (υπουργικών) δομών, όπως το παράδειγμα των Next Steps στο Βρετανικό διοικητικό σύστημα (βλ. ενδεικτικά Jenkins et al. 1988· Greer, 1992· Butcher, 1995· Lodge, 2008).

(ii) Δημιουργία λειτουργικά αποκεντρωμένων φορέων

Η τάση δημιουργίας λειτουργικά αποκεντρωμένων φορέων εκδηλώνεται κυρίως ως μεταφορά ή εκχώρηση αρμοδιοτήτων από τις κεντρικές υπουργικές δομές σε φορείς με αυξημένο βαθμό ανεξαρτησίας. Μετά την εκδήλωση της κρίσης, οι εν λόγω φορείς εν πολλοίς κλήθηκαν να διαχειριστούν ειδικές απαιτήσεις και λειτουργίες που συνδέονται με την οριζόντια εφαρμογή / παρακολούθηση των πολιτικών ή επιμέρους πεδία των προγραμμάτων οικονομικής προσαρμογής. Οι θεσμοί που δημιουργήθηκαν κατά τη διάρκεια αυτής της περιόδου ενσωματώνουν εν πολλοίς τα ιδεοτυπικά χαρακτηριστικά των λειτουργικά αποκεντρωμένων φορέων, όπως περιεγράφηκαν στην ενότητα 1. Παράλληλα με την ανάγκη εξειδικευμένης τεχνικής / επιστημονικής γνώσης, ιδιαίτερη βαρύτητα προσλαμβάνει η απαίτηση αποσύνδεσης ορισμένων λειτουργιών από τον άμεσο έλεγχο του πολιτικού – κομματικού συστήματος («από-πολιτικοποίηση»), όπως αποτυπώνεται και στα επίσημα κείμενα των μνημονιακών συμφωνιών.

Ανεξάρτητες και Ρυθμιστικές Αρχές

Στο πεδίο των Ανεξάρτητων Αρχών ο αριθμός τους σχεδόν διπλασιάστηκε σε σύγκριση με τα προ-κρίσης δεδομένα, καθώς δημιουργήθηκαν (ή μετεξελίχθηκαν σε ανεξάρτητες υπηρεσίες) συνολικά δεκαεπτά (17) φορείς. Ενδεικτικά παραδείγματα νέων Αρχών αποτελούν το Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο (2014), το Σώμα Φορολογικών Διαιτητών (2011) και η Αρχή Καταπολέμησης της Νομιμοποίησης Εσόδων από Εγκληματικές Δραστηριότητες της Χρηματοδότησης της Τρομοκρατίας και Ελέγχου των Δηλώσεων Περιουσιακής κατάστασης (2011). Παραδείγματα Αρχών που συνεστήθησαν μετά την απόσπαση των αντίστοιχων αρμοδιοτήτων από τις Υπουργικές δομές αποτελεί η Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων[27] (2016), η Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων (2011) και η Ελληνική Στατιστική Αρχή (2010).

Οι μεταβολές στο πεδίο των Αρχών ρύθμισης της αγοράς συνδέονται κυρίως με τις απαιτήσεις εναρμόνισης σημαντικών οικονομικών τομέων (κυρίως των βιομηχανιών δικτύου) με τους κανόνες της ΕΕ. Συναρτήσει της ευρύτερης τάσης αποδυνάμωσης των γραφειοκρατικών δομών, η αλλαγή των μηχανισμών διαχείρισης εκφράστηκε αφενός ως ενίσχυση των υφιστάμενων και αφετέρου ως δημιουργία νέων Αρχών ρυθμιστικού τύπου. Στην πρώτη κατηγορία εμπίπτουν η Επιτροπή Ανταγωνισμού, η Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων και η Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας, ο ρόλος των οποίων ενισχύθηκε θεσμικά την περίοδο της κρίσης. Η δεύτερη περιλαμβάνει νέες Αρχές (ή μετεξέλιξη υφιστάμενων σε ανεξάρτητου τύπου), όπως η Ρυθμιστική Αρχή Σιδη-

27 Για τη συγκρότηση και λειτουργία της ΑΑΔΕ υπό το πρίσμα της πίεσης από-πολιτικοποίησης και της συνθήκης της αιρεσιμότητας, βλ. Dimitrakopoulos and Passas, 2017.

ροδρόμων (2010), η Ρυθμιστική Αρχή Λιμένων (2013) και η Ρυθμιστική Αρχή Επιβατικών Μεταφορών (2013), οι οποίες συγκροτήθηκαν για να ρυθμίσουν πεδία δραστηριότητας που άνοιξαν στον ανταγωνισμό ή ιδιωτικοποιήθηκαν. Ειδική περίπτωση δομής παραδοσιακού διοικητικού (γραφειοκρατικού) και παράλληλα ρυθμιστικού τύπου αποτελεί η Ειδική Γραμματεία Υδάτων, η οποία, παρότι διοικητικά υπάγεται στο αρμόδιο τομεακό Υπουργείο (ΥΠΕΝ), αποτελεί την αρμόδια ρυθμιστική Αρχή στον τομέα των υδάτων και έχει προβλεφθεί η οικονομική αυτονομία της μέσω της κατάθεσης διακριτού προϋπολογισμού[28].

Η θεσμική συγκρότηση των νέων Αρχών πρέπει να σημειωθεί ότι σε αρκετές περιπτώσεις δεν συνοδεύτηκε από την άσκηση ουσιαστικού έργου ή ακόμα και πρακτικής υπόστασης. Ιδίως σε πεδία που συνδέθηκαν με επείγοντα μέτρα δημοσιονομικού χαρακτήρα, όπως για παράδειγμα οι αποκρατικοποιήσεις, η δημιουργία των θεσμών ρύθμισης της αγοράς αποτέλεσε προϋπόθεση για την άρση των κρατικών μονοπωλίων ή / και την εκχώρηση δραστηριοτήτων σε ιδιώτες. Ωστόσο, ως αποτέλεσμα της χρονικής πίεσης και του επείγοντος της υλοποίησης των μεταρρυθμίσεων, αρκετές από τις Αρχές αντιμετώπισαν (ιδίως κατά τα αρχικά στάδια λειτουργίας) ελλείψεις πόρων και συχνά αρμοδιοτήτων, ενώ άλλες ενώ θεσμοθετήθηκαν δεν έχουν λειτουργήσει στην πράξη[29].

ΝΠΙΔ / ΑΕ

Την περίοδο της οικονομικής προσαρμογής κατεγράφη σημαντική ποσοτική μείωση των εποπτευόμενων φορέων της κεντρικής διοίκησης[30] έως το 2015, ενώ την περίοδο 2015-2018 σημειώνεται εκ νέου αυξητική τάση[31]. Ωστόσο, παράλληλα με τις καταργήσεις και συγχωνεύσεις φορέων, λαμβάνει χώρα μια παράλληλη διαδικασία απόσπασης αρμοδιοτήτων από τις κεντρικές δομές και εκχώρησής τους σε νέους φορείς, οι οποίοι δημιουργούνται και λειτουργούν εκτός των ορίων του δημόσιου τομέα. Η εν λόγω τάση εμφανίζεται ιδιαίτερα έντονη στην περίπτωση του Υπουργείου Οικονομικών, το οποίο αξιοποιείται στη συνέχεια των ενδεικτική μελέτη περίπτωσης.

Οι νέοι αυτοί φορείς ως επί το πλείστον συστάθηκαν ως απάντηση στις εξωτερικές απαιτήσεις από-πολιτικοποίησης και καλύτερου ελέγχου της πορείας εφαρμογής των

28 Βλ. Supplemental Memorandum of Understanding: Greece Third Review of the ESM Programme DRAFT - 18 January 2018, σ. 35.

29 Η περίπτωση της ΡΑΕΜ, η οποία ιδρύθηκε τον Σεπτέμβριο του 2014 αλλά λόγω της μη αντικατάστασης ενός παραιτηθέντος μέλους και της μη έκδοσης των αναγκαίων αποφάσεων για τη χρηματοδότηση και τη στελέχωση της Αρχής, παραμένει πρακτικά ανενεργή (προσωπικές συνεντεύξεις).

30 ΝΠΔΔ, ΝΠΙΔ και ΑΕ εντός και εκτός δημόσιου τομέα.

31 Βλ. αναλυτικά στοιχεία σε Λαμπροπούλου, 2019: κεφ. 7.4.

πολιτικών. Διακρίνονται από διαφορετικό νομικό καθεστώς από τις κεντρικές διοικητικές δομές (συνήθως συνιστούν ΝΠΙΔ/ΑΕ) και διέπονται από τους κανόνες της ιδιωτικής οικονομίας. Σε αυτήν την κατηγορία εμπίπτουν το Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας[32] (ΤΧΣ) (2010), το Ταμείο Αξιοποίησης της Ιδιωτικής Περιουσίας του Ελληνικού Δημοσίου[33] (ΤΑΙΠΕΔ ΑΕ) (2011), η Εταιρεία Ακινήτων Δημοσίου[34] (ΕΤΑΔ ΑΕ) (2011) και η Ελληνική Εταιρεία Συμμετοχών και Περιουσίας[35] (ΕΕΣΥΠ ΑΕ) (2016). Οι παραπάνω φορείς, λόγω του επιτακτικού χαρακτήρα της εφαρμογής των μέτρων και του δημοσιονομικού αντικτύπου της δράσης τους σε γενικές γραμμές συγκροτήθηκαν και στελεχώθηκαν άμεσα και ανέλαβαν ουσιαστικό ρόλο στην υλοποίηση των δεσμεύσεων (π.χ. ΤΑΙΠΕΔ).

Η διαφορά των νέων θεσμών από τις τυπικές διοικητικές δομές είναι πιο έντονη από ό,τι στην περίπτωση των Ανεξάρτητων και Ρυθμιστικών Αρχών. Οι φορείς που συγκροτήθηκαν ως ΑΕ (ΤΑΙΠΕΔ, ΕΤΑΔ, ΕΕΣΥΠ) διακρίνονται κατ' αρχάς από διαφορετικό νομικό καθεστώς, το οποίο διαμορφώνει το πλαίσιο λειτουργίας και διαχείρισής τους βάσει των κανόνων της ιδιωτικής οικονομίας και (στην περίπτωση των ΑΕ) των αρχών της εταιρικής διακυβέρνησης. Προβλέπεται ότι λειτουργούν χάριν του δημοσίου συμφέροντος και μοναδικός τους μέτοχος είναι το Ελληνικό Δημόσιο, εκπροσωπούμενο από τον Υπουργό Οικονομικών. Παρόλο που τελούν τυπικά υπό την εποπτεία του Υπουργείου Οικονομικών, δεν εντάσσονται οργανικά στη δομή του Υπουργείου. Η εν λόγω «απόσταση[36]» θεωρείται ότι εξυπηρετεί καλύτερα το στόχο της ανεξαρτησίας και της αποτελεσματικότερης διοίκησής τους, καθώς και την επιδιωκόμενη στο πλαίσιο των συμφωνιών χρηματοδότησης από-πολιτικοποίηση της διαδικασίας. Σημαντική δια-

32. ΝΠΙΔ με αρμοδιότητα τη διατήρηση της σταθερότητας του ελληνικού τραπεζικού συστήματος (Ν. 3864/2010).

33. Βασική αποστολή του ΤΑΙΠΕΔ αποτελεί η αξιοποίηση των στοιχείων της ιδιωτικής περιουσίας του Δημοσίου (Ν. 3986/2011).

34. Η εταιρεία είναι αρμόδια για τη διαχείριση, ανάπτυξη και αξιοποίηση της ιδιωτικής ακίνητης περιουσίας του Ελληνικού Δημοσίου και προέκυψε από τη συγχώνευση της Εταιρείας Τουριστικής Ανάπτυξης (ΕΤΑ ΑΕ) με την Κτηματική Εταιρεία Δημοσίου (ΚΕΔ ΑΕ) και την Ολυμπιακά Ακίνητα ΑΕ το 2011 (Ν. 4002/2011 και υπ' αρίθ. Δ6Α 1162069 ΕΞ 2011 ΚΥΑ).

35. Η ΕΕΣΥΠ (ευρύτερα γνωστή ως «Υπερταμείο») εξυπηρετεί ειδικό δημόσιο σκοπό, ο οποίος συνίσταται στην οργάνωση και διαχείριση της περιουσίας του Ελληνικού Δημοσίου σε ενιαίο πλαίσιο και της προώθησης προγραμμάτων και δράσεων μεταρρύθμισης των δημόσιων επιχειρήσεων (Ν. 4389/2016). Σημειώνεται ότι στον ιδρυτικό νόμο προβλεπόταν μια ακόμα θυγατρική της ΕΕΣΥΠ, η Εταιρεία Δημόσιων Συμμετοχών (ΕΔΗΣ), με ειδικό αντικείμενο το πεδίο των ΔΕΚΟ, η οποία ωστόσο, πριν ακόμα λειτουργήσει, καταργήθηκε (2018).

36. Η θέση των φορέων απέναντι στο πολιτικό σύστημα διατυπώνεται στα κείμενα των συμφωνιών χρηματοδότησης ως «*at arm's length from the state*» [Βλ. Supplemental Memorandum of Understanding between the European Commission acting on behalf of the European Stability Mechanism and the Hellenic Republic and The Bank of Greece (July 5, 2017), σ. 46].

φορά από τις δομές που αντικατέστησαν αυτοί οι φορείς[37] συνιστά η προβλεπόμενη εμπλοκή / εκπροσώπηση των υπερεθνικών (ευρωπαϊκών) οργάνων στη διοίκηση των φορέων ή στην επιλογή των οργάνων διοίκησης, όπως στις περιπτώσεις της ΕΕΣΥΠ, της ΑΑΔΕ και του ΤΧΣ.

Στον Πίνακα 1 συνοψίζονται οι Ανεξάρτητες Αρχές και οι λειτουργικά αποκεντρωμένοι φορείς υπό την εποπτεία του Υπουργείου Οικονομικών που δημιουργήθηκαν την περίοδο 2010-2018.

Πίνακας 1

ΔΗΜΙΟΥΡΓΙΑ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΑ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΜΕΝΩΝ ΦΟΡΕΩΝ ΣΤΗΝ ΚΕΝΤΡΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ (2010 - 2018)

Ανεξάρτητες Αρχές	Ρυθμιστικές αρχές	ΝΠΙΔ / ΑΕ (πεδίο Υπ. Οικονομικών)
Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων (2016) Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο (2014) Αρχή Καταπολέμησης της Νομιμοποίησης Εσόδων από Εγκληματικές Δραστηριότητες της Χρηματοδότησης της Τρομοκρατίας και Ελέγχου των Δηλώσεων Περιουσιακής κατάστασης (2011) Σώμα Φορολογικών Διαιτητών (2011) Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων (2011) Αρχή Διασφάλισης της Ποιότη-	Ρυθμιστική Αρχή Σιδηροδρόμων (2010) Ρυθμιστική Αρχή Επιβατικών Μεταφορών (2013) Ρυθμιστική Αρχή Λιμένων (2013/2016)	Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (2010) Ταμείο Αξιοποίησης της Ιδιωτικής Περιουσίας του Ελληνικού Δημοσίου (2011) Εταιρεία Ακινήτων Δημοσίου (2011) Ελληνική Εταιρεία Συμμετοχών και Περιουσίας (2016)

37. Στο πεδίο της πολιτικής διαχείρισης της δημόσιας περιουσίας και των αποκρατικοποιήσεων, οι αρμοδιότητες που ανατέθηκαν στις ανωτέρω ΑΕ (ΤΑΙΠΕΔ, ΕΕΣΥΠ, ΕΤΑΔ) εν πολλοίς αποτελούσαν ευθύνη προϋπαρχουσών δομών του Υπουργείου Οικονομικών που, με τη σύσταση των νέων φορέων, συρρικνώθηκαν ή καταργήθηκαν: της Ειδικής Γραμματείας Αποκρατικοποιήσεων / Αναδιαρθρώσεων και Αποκρατικοποιήσεων (καταργήθηκε τον Ιανουάριο του 2012), της Ειδικής Γραμματείας ΔΕΚΟ (καταργήθηκε το Σεπτέμβριο του 2014) και της Διεύθυνσης Δημόσιων Επιχειρήσεων και Οργανισμών (καταργήθηκε το 2014). Οι εναπομείνασες αρμοδιότητες μεταφέρθηκαν στο νεοσυσταθέν Τμήμα ΔΕΚΟ και Λοιπών Φορέων της Διεύθυνσης Προϋπολογισμού Γενικής Κυβέρνησης του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους (Ν. 4254/2014, υποπαράγραφος Γ.2).

τας στην Πρωτοβάθμια και Δευτεροβάθμια Εκπαίδευση (2013) Εθνικός Οργανισμός Εξετάσεων (2013/2014) Αρχή Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών (2016) Ελληνική Στατιστική Αρχή (2010) Επιτροπή Εποπτείας και Ελέγχου Παιγνίων (2012) Εθνική Αρχή Συντονισμού Πτήσεων (2007/2014) Αρχή Πολιτικής Αεροπορίας (2016)		

Πηγή: ίδια επεξεργασία

3. Συζήτηση

Η διαδικασία της αναδιοργάνωσης των διοικητικών δομών, όπως προκύπτει από την εμπειρική διερεύνηση των δεδομένων της περιόδου 2010-2018, πέραν των ποσοτικών επιπτώσεων, επέφερε σημαντικές ποιοτικές μεταβολές στο πλαίσιο και τους όρους της οργανωτικής διάρθρωσης της κεντρικής δημόσιας διοίκησης. Η ενισχυμένη τάση εκχώρησης αρμοδιοτήτων σε λειτουργικά αποκεντρωμένους φορείς συνδέθηκε με την αμφισβήτηση της ικανότητας των υφιστάμενων δομών ως εργαλείων άσκησης και διαχείρισης πολιτικών και σηματοδότησε μια σημαντική τομή στην πορεία μεταρρύθμισης των παραδοσιακών γραφειοκρατικών οργανώσεων. Τα στοιχεία του κυρίαρχου οργανωσιακού παραδείγματος, όπως περιγράφηκαν στην υποενότητα 2.1, φαίνεται να αμφισβητούνται ή «διαρρηγνύονται» από τους νέου τύπου φορείς σε πολλαπλά επίπεδα, τα οποία συνοψίζονται στον Πίνακα 2.

Πρώτη και σημαντική διαφορά αποτελεί η αποδυνάμωση της διάστασης της αυστηρής ιεραρχικής υπαγωγής και του συγκεντρωτικού χαρακτήρα της διοικητικής οργάνωσης, καθώς τα πεδία αρμοδιότητας που αποσπώνται από τις δομές των κεντρικών υπηρεσιών μεταφέρονται σε αποκεντρωμένες δομές που δεν υπάγονται στις παραδοσιακές ιεραρχικές σχέσεις αλλά λειτουργούν με σχετική (διοικητική, λειτουργική, οικονομική) ανεξαρτησία. Αντίστοιχα, το πρότυπο της ενιαίας γραφειοκρατίας διασπάται, καθώς αρκετοί από τους νέους φορείς συγκροτήθηκαν ως «ειδικού σκοπού», υποδηλώνοντας την εξειδίκευση της αποστολής τους σε ένα επιμέρους πεδίο πολιτικής.

Περαιτέρω, η αποστολή, οι στόχοι και το πλαίσιο λειτουργίας των νέων φορέων διαφέρουν από τις κεντρικές γραφειοκρατικές δομές. Αρκετοί από τους λειτουργικά αποκεντρωμένους φορείς, ιδίως όσοι τοποθετήθηκαν και λειτουργούν εκτός δημόσιου τομέα, δεν διέπονται από τους κανόνες του διοικητικού δικαίου αλλά από τους κανόνες της ιδιωτικής οικονομίας, κατ' αναλογία της νομικής τους μορφής ως ΑΕ / ΝΠΙΔ. Η έμφαση δίδεται πρωτίστως στην αποτελεσματικότητα και οι ακολουθούμενες διαδικασίες διακρίνονται από μεγαλύτερη ευελιξία από ό,τι οι κανόνες λειτουργίας των κεντρικών διοικητικών δομών. Οι εργασιακές σχέσεις του προσωπικού σε αρκετές περιπτώσεις διαφέρουν από το καθεστώς των δημόσιων υπαλλήλων, ενώ οι επικεφαλής των μονάδων δεν προέρχονται από την υπηρεσιακή ιεραρχία (βάσει αρχαιότητας και τυπικών προσόντων), αλλά επιλέγονται με ανοικτές διαδικασίες που απευθύνονται πρωτίστως σε στελέχη του ιδιωτικού τομέα με συναφή επαγγελματική εμπειρία.

Σημείο διαφοροποίησης, αλλά και κριτικής, αποτελεί το ότι η απόσταση των νέων φορέων από το πολιτικό σύστημα αποδυναμώνει τις διαδικασίες ελέγχου και δημοκρατικής λογοδοσίας. Οι όροι εποπτείας και λογοδοσίας διαφοροποιούνται αναλόγως του είδους των φορέων, όπως και της σχέσης τους με τα όργανα ελέγχου (Βουλή)[38] και αντιστοιχούν εν γένει σε ένα πιο έμμεσο σχήμα εποπτείας και ελέγχου. Αυτή η αναδιάταξη των πόλων και των εργαλείων ελέγχου καθιστά πιο αδύναμη τη σχέση των φορέων (διοίκηση) με την πολιτική.

Ωστόσο, η φαινομενική απομάκρυνση των δύο σφαιρών υπό την πίεση της από-πολιτικοποίησης είναι συνεπής με την (παραδοσιακή) θεώρηση της ουδετερότητας της διοίκησης ως εκτελεστικού μηχανισμού, όπως περιγράφηκε στην ενότητα 1, εφόσον η αποστολή και οι όροι λειτουργίας των ανεξάρτητων φορέων έχουν προσδιοριστεί σαφώς από την πολιτική ηγεσία. Υπό αυτήν την οπτική, η δημιουργία οιονεί ανεξάρτητων φορέων ενέχει μια αντίφαση, καθώς από τη μια πλευρά αποσκοπεί την απομάκρυνση από τις παραδοσιακές γραφειοκρατικές δομές, αλλά από την άλλη φαίνεται να επιβεβαιώνει εκ νέου την κλασική διάκριση μεταξύ διοίκησης και πολιτικής (Wilson) (Common, 1995: 138). Τέλος, σημείο σύγκλισης των νέων φορέων με τις προδιαγραφές των παραδοσια-

38. Παραδείγματος χάριν, για τις (συνταγματικά κατοχυρωμένες) Ανεξάρτητες Αρχές, η νομιμοποίηση τυπικά εντοπίζεται στη σύνδεσή τους με τις διαδικασίες κοινοβουλευτικού ελέγχου, όπως ο τρόπος εκλογής των μελών τους και η υποβολή ετήσιας έκθεσης πεπραγμένων ή και ειδικών εκθέσεων στην Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας, η δυνατότητα αίτησης ακυρώσεως των αποφάσεών τους στο Συμβούλιο της Επικρατείας και το δικαίωμα διοικητικής προσφυγής. Η δράση των ρυθμιστικών Αρχών επίσης υπάγεται σε συναφείς διαδικασίες κοινοβουλευτικού και δικαστικού ελέγχου, ενώ η σχέση των λοιπών Αρχών με τη Βουλή είναι συνήθως πιο έμμεση και αφορά ad hoc ενημέρωση των αρμόδιων κοινοβουλευτικών οργάνων. Στην περίπτωση των ΑΕ / ΝΠΙΔ, τα δεδομένα είναι πιο σύνθετα, καθώς αφενός η εμπλοκή του Υπουργείου Οικονομικών νοείται υπό την ιδιότητα του μετόχου (οικονομικός έλεγχος) και όχι του πολιτικού προϊσταμένου και αφετέρου, κατά κανόνα δεν υπάρχει άμεση σύνδεση με τη Βουλή, ενώ όταν προβλέπονται σχετικές υποχρεώσεις, κινούνται σε ενημερωτικό πλαίσιο.

κών γραφειοκρατικών δομών αποτελεί η έμφαση στην τεχνική γνώση και εξειδίκευση, στην οποία εν πολλοίς τεκμηριώνεται και η επιλογή του λειτουργικά αποκεντρωμένου οργανωτικού σχήματος, παραπέμποντας στην «εργαλειακή» θεώρηση[39] του διοικητικού μηχανισμού.

Πίνακας 2

ΔΙΑΦΟΡΕΣ ΠΑΡΑΔΟΣΙΑΚΩΝ ΚΑΙ ΝΕΩΝ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΔΟΜΩΝ

Παραδοσιακές προδιαγραφές οργάνωσης του διοικητικού μηχανισμού	Χαρακτηριστικά λειτουργικά αποκεντρωμένων φορέων
Ενιαίος - συγκεντρωτικός χαρακτήρας	Από(συγ)κέντρωση – εκχώρηση αρμοδιοτήτων
Ιεραρχική (κάθετη) διάρθρωση	Οριζόντια αρμοδιότητα
Έμφαση σε τυπικούς κανόνες / διαδικασίες	Νομιμότητα και έμφαση σε αποτελέσματα
Δημόσιο / διοικητικό δίκαιο	Δημόσιο δίκαιο / κανόνες ιδιωτικής οικονομίας
Σύστημα καριέρας δημόσιων υπαλλήλων	Διαφορετικές εργασιακές σχέσεις
Πολιτικός έλεγχος - λογοδοσία	Εποπτεία – έμμεση δημοκρατική λογοδοσία
Ομοιομορφία, τυποποίηση, σταθερότητα	Ευελιξία, αποτελεσματικότητα
Ουδετερότητα και αξιοκρατία	Από-πολιτικοποίηση
Τεχνική γνώση / εξειδίκευση	Τεχνική γνώση / εξειδίκευση

Πηγή: ίδια επεξεργασία

Στο πλαίσιο μιας *μετασχηματιστικής προσέγγισης* (Christensen and Lægreid, 2007b), η δυναμική της διοικητικής μεταρρύθμισης δύναται να εξειδικευτεί σε τρία αλληλοεξαρτώμενα επίπεδα ερμηνείας: Το πρώτο αφορά την πίεση του (εξωτερικού) περιβάλλοντος, το δεύτερο τα χαρακτηριστικά της συνταγματικής τάξης και των πολιτικών-διοικητικών δομών (*polity*) και το τρίτο το ιστορικό θεσμικό πλαίσιο. Στη διαδικασία αναδιοργάνωσης των εγχώριων διοικητικών δομών η παράμετρος περιβάλλον προσδιορίστηκε εν πολλοίς από τις οικονομικές συνθήκες και τις εξωτερικές δεσμεύσεις που συνδέθηκαν με το πλαίσιο της αιρεσιμότητας και πρακτικά όρισαν ένα νέο «περιβάλλον πολιτικής» (Spanou, 2018b). Το πλαίσιο (δια)κυβέρνησης και οι διαδικασίες λήψης των αποφάσεων εντός του πολιτικού – διοικητικού συστήματος παρέχουν μια βάση ερμη-

39. Βλ. Σπανού, 2000: 141-152.

νείας για την επιλογή της εκχώρησης αρμοδιοτήτων σε ανεξάρτητους θεσμούς. Λόγω των αδύναμων κοινοβουλευτικών πλειοψηφιών και της κυβερνητικής αστάθειας, η ad hoc σύσταση φορέων αφενός αποτέλεσε πιο γρήγορη και εφικτή λύση και αφετέρου μετακύλησε την ευθύνη εφαρμογής πολιτικών που συχνά ενείχαν πολιτικό κόστος εκτός της πολιτικής σφαίρας. Το ιστορικό θεσμικό πλαίσιο ερμηνεύει υπό μια αντίστροφη οπτική την υπόθεση εργασίας, καθώς η τάση λειτουργικής αποκέντρωσης ενισχύθηκε λόγω των αντιστάσεων και της αδυναμίας ή / και ασυμβατότητας των υφιστάμενων δομών να προσαρμοστούν σε μεγάλης κλίμακας αλλαγές που θα άλλαζαν την προηγούμενη / προδιαγεγραμμένη πορεία (*path dependence*).

Βάσει των εμπειρικών δεδομένων, η διαδικασία μεταρρύθμισης των διοικητικών δομών μέσω της δημιουργίας λειτουργικά αποκεντρωμένων φορέων αναδεικνύει ορισμένες αντιφάσεις που συνδέονται με ευρύτερες αδυναμίες του πολιτικοδιοικητικού συστήματος και εν μέρει αναιρούν τη λογική της αναδιοργάνωσης. Ενδιαφέρον εμφανίζει η διαπίστωση ότι ο πολλαπλασιασμός των οιονεί ανεξάρτητων φορέων δεν συνοδεύτηκε από αντίστοιχη μείωση των οργανικών μονάδων των υφιστάμενων κεντρικών δομών, από τις οποίες εν πολλοίς αποσπάστηκαν οι αρμοδιότητες που περιήλθαν στους πρώτους, και τύποις περιορίστηκαν οι λειτουργίες και η εμπλοκή τους στα πεδία πολιτικής που διαχειρίζονται οι νέοι φορείς[40]. Ιδίως δε στο δεύτερο κύκλο αναδιοργάνωσης, οι εσωτερικές ιεραρχικές μονάδες εμφανίζουν σημαντική αύξηση, καταδεικνύοντας ένα παγιωμένο πρόβλημα του εγχώριου διοικητικού μηχανισμού που εκδηλώνεται ως πληθωρισμός των δομών[41].

Στην ίδια διαπίστωση κατατείνουν και οι περιγραφείσες ποσοτικές μεταβολές του μεγέθους των δομών, ιδίως αν ληφθεί υπ' όψιν οι αλλαγές που συντελέστηκαν την ίδια περίοδο σε άλλες κύριες παραμέτρους του διοικητικού μηχανισμού, όπως το ανθρώπινο δυναμικό. Σε συνδυασμό με τη μείωση του προσωπικού καθ' όλη τη διάρκεια της υπό μελέτη περιόδου[42], η παρατηρούμενη αύξηση των δομών από το 2014 στο 2018

40. Παραδείγματος χάριν, στο Υπουργείο Οικονομικών, η Γενική Γραμματεία Δημοσίων Εσόδων καθώς και οι δύο Ειδικές Γραμματείες που ήταν αρμόδιες για τις ΔΕΚΟ και τις διαδικασίες αποκρατικοποίησης καταργήθηκαν (η 1η ανεξαρτητοποιήθηκε και οι περισσότερες αρμοδιότητες των 2 Ειδικών Γραμματειών περιήλθαν στο ΤΑΙΠΕΔ και την ΕΕΣΥΠ). Ωστόσο, οι Γενικές και Ειδικές Γραμματείες του Υπουργείου αυξήθηκαν από 5 το 2014 (ΠΔ 111/2014) σε 6 το 2017 (ΠΔ 142/2017) (χωρίς βέβαια να παραβλέπεται το ενδεχόμενο διεύρυνσης των λοιπών αρμοδιοτήτων του Υπουργείου την ίδια περίοδο). Επιπλέον, βάσει των στοιχείων του Μητρώου Υπηρεσιών και Φορέων της Ελληνικής Διοίκησης, ο αριθμός των εποπτευόμενων φορέων του Υπουργείου (ΝΠΔΔ, ΝΠΙΔ, ΑΕ) εντός και εκτός του δημόσιου τομέα, ενώ αριθμητικά μειώνεται από 25 (2011) σε 21 (2018), αυτή η μεταβολή δεν οφείλεται τόσο στην κατάργηση φορέων αλλά κυρίως στην υπαγωγή του ΤΑΙΠΕΔ, της ΕΤΑΔ και του ΤΧΣ, ως θυγατρικές, στην ΕΕΣΥΠ. Ως εκ τούτου, πρακτικά δεν υπάρχει σημαντικός (ουσιαστικός) ποσοτικός περιορισμός.

41. Βλ. Λαμπροπούλου, 2018, ενότητα 1.

42. Βλ. στοιχεία Απογραφής.

αναμένεται ότι θα είχε οδηγήσει στον περιορισμό του ήδη προβληματικού[43] εύρους εποπτείας ανά διοικητική βαθμίδα[44]. Ωστόσο, αυτή η υπόθεση δεν επαληθεύεται από τα δεδομένα που παρουσιάστηκαν στην ενότητα 2.2, τα οποία δείχνουν ότι μετά την αρχική ποσοτική μείωση, οι δομές και οι φορείς της κεντρικής διοίκησης ακολουθούν εκ νέου αυξητική τάση.

Παράλληλα, όπως προκύπτει από τα εμπειρικά στοιχεία, αντιφατικό σημείο της διαδικασίας αναδιάρθρωσης, ιδίως ως προς την παράμετρο της από-πολιτικοποίησης, αποτελεί το ότι, ενώ αποσπώνται αρμοδιότητες σε λειτουργικά αποκεντρωμένους φορείς με στόχο την αποσύνδεση των διοικητικών λειτουργιών από την πολιτική σφαίρα, τόσο ο αριθμός των Υπουργείων, όσο και οι πολιτικές βαθμίδες (Γενικοί Γραμματείς) και οι αυτοτελείς μονάδες (απ' ευθείας υπαγόμενες στην πολιτική ηγεσία) εντός αυτών τείνουν να αυξάνονται στο πλαίσιο του δεύτερου κύκλου αναδιοργάνωσης, ενισχύοντας την παρουσία του πολιτικού στοιχείου στο διοικητικό πεδίο.

Οι παραπάνω τάσεις καταδεικνύουν εν πολλοίς την απόκλιση μεταξύ των τυπικών δεσμεύσεων για τη δημιουργία ανεξάρτητων δομών διαχείρισης των πολιτικών και των πρακτικών που εξακολουθούν να αναπαράγονται ή και ενισχύονται στο εσωτερικό της κεντρικής διοίκησης, υποσκάπτοντας την επίδραση της λειτουργικής αποκέντρωσης ως προϋπόθεσης αποπολιτικοποίησης, αλλά και την επίτευξη των ευρύτερων ζητουμένων της διοικητικής αναδιάρθρωσης, όπως ο εξορθολογισμός και η βελτίωση της αποτελεσματικότητας του διοικητικού μηχανισμού. Περαιτέρω, αντιβαίνουν σε ορισμένες υποθέσεις του επίσημου πλαισίου αναφοράς των μεταρρυθμίσεων, όπως η σκοπιμότητα εκχώρησης αρμοδιοτήτων στη λογική του «μικρού και ευέλικτου» κυβερνητικού σχήματος.

Ένα επιπλέον εγγενές πρόβλημα της ελληνικής δημόσιας διοίκησης που ενδέχεται να οξυνθεί λόγω της δημιουργίας λειτουργικά αποκεντρωμένων φορέων αφορά την ικανότητα συντονισμού μεταξύ των κεντρικών και των αποκεντρωμένων δομών αλλά και σε οριζόντιο επίπεδο. Σε αυτήν την περίπτωση, η διάσπαση των αρμοδιοτήτων (και της ευθύνης) σε επιμέρους δομές ενδέχεται να εντείνει τον κατακερματισμό των δομών και λειτουργιών και να δημιουργήσει προβλήματα επικοινωνίας, ενότητας εντολής και αναφοράς σε ένα ενιαίο κέντρο, όσον αφορά τα επιμέρους στοιχεία του πεδίου πολιτικής που χειρίζεται κάθε Υπουργείο. Σαφώς, στην περίπτωση της Ελλάδας απαιτείται χρόνος για την εκτίμηση της έκτασης των ενδεχόμενων προβλημάτων σε όρους συντονισμού και επικοινωνίας των μονάδων, αλλά και εν γένει στην απόδοση και την αποτελεσματικότητα των διοικητικών δομών. Ενδεικτικά, για τις κεντρικές υπουργικές δομές, οι διαθέσιμοι δείκτες δεν δείχνουν μεταβολή στη (μέτρια) ικανότητα του κυβερ-

43 Λόγω του μικρού αριθμού εργαζομένων ανά υπηρεσιακή μονάδα και της επακόλουθης υποστελέχωσης των διοικητικών δομών (OECD, 2011: 56-57).

44 Βλ. και Πραβίτα, 2017: 824 - 825.

νητικού συντονισμού, συγκρίνοντας τις σχετικές επιδόσεις πριν και μετά τη δημιουργία των δομών συντονισμού[45] [ενότητα 2.2. (i)]. Η διεθνής εμπειρία δείχνει πάντως ότι η δημιουργία ανεξάρτητων φορέων δεν συνδέεται κατ' ανάγκη με την απόδοση του διοικητικού μηχανισμού (Hammerschmid et al., 2018), ενώ συχνά έχει επιφέρει και αρνητικά αποτελέσματα[46] (Overman and van Thiel, 2016).

Σημαντικό είναι, τέλος, το ζήτημα της ισορροπίας μεταξύ ανεξαρτησίας και ιεραρχικής υπαγωγής των νέων φορέων, όπως διαμορφώθηκε συναρτήσει του αιτήματος της από-πολιτικοποίησης, καθώς στην πράξη δημιουργούνται αντισταθμίσεις μεταξύ επιμέρους στόχων και απαιτήσεων της μεταρρύθμισης των διοικητικών δομών. Κεντρικό διακύβευμα αποτελεί ο τρόπος (επανα)στάθμισης δύο βασικών παραμέτρων: του πολιτικού-διοικητικού ελέγχου και της θεσμικής αυτονομίας (Christensen and Lægreid, 2011: 408), εκπεφρασμένων εν γένει ως (δημοκρατική) νομιμοποίηση και (τεχνική) αποτελεσματικότητα. Σε σύγκριση με τις παραδοσιακές γραφειοκρατικές δομές, οι νέοι φορείς δεν υπάγονται σε ιεραρχικό πολιτικό έλεγχο, ενώ η διάκριση διοίκησης – πολιτικής στην Ελλάδα φαίνεται να οξύνεται με μάλλον βεβιασμένο τρόπο, ως συνεπεία της έξωθεν πίεσης από-πολιτικοποίησης που εν πολλοίς υπαγόρευσε τη λειτουργική αποκέντρωση αρμοδιοτήτων άσκησης των πολιτικών (Lampropoulou and Oikonomou, 2018a). Η αυξημένη εμπλοκή των υπερεθνικών θεσμών τόσο στη διαμόρφωση του περιεχομένου των πολιτικών όσο και στις διαδικασίες επιλογής των οργάνων διοίκησης ορισμένων εκ των νέων φορέων εντείνει περαιτέρω το εν λόγω έλλειμμα.

45. Βλ. συγκριτικά στοιχεία του Bertelsmann Stiftung (Sustainable Governance Indicators 2018, δείκτης Executive Capacity - Interministerial Coordination) για την περίοδο 2014-2018 και σχετική Έκθεση (Interministerial Coordination Report, σελ. 11).

46. Όσον αφορά την επίπτωση της αναδιάρθρωσης των κεντρικών κυβερνητικών δομών στην Ελλάδα, σχετικές έρευνες δείχνουν επίσης περιορισμένη επίπτωση στην απόδοση των δομών (Makrydemetres et al., 2016).

Συμπεράσματα

Η πρόσφατη (τυπική) ολοκλήρωση των προγραμμάτων οικονομικής προσαρμογής αποτελεί πρόσφορο σημείο για μια πρώτη αποτίμηση των αλλαγών που έλαβαν χώρα κατά τη διάρκεια της οκταετίας της κρίσης στο εγχώριο πολιτικοδιοικητικό σύστημα. Η δημόσια διοίκηση βρέθηκε στο επίκεντρο σημαντικών μεταρρυθμίσεων, οι οποίες περιέλαβαν, μεταξύ άλλων, για πρώτη φορά, ένα συνολικό εγχείρημα αναδιάρθρωσης των διοικητικών δομών. Στο πλαίσιο αυτών των μετασχηματισμών, το παρόν άρθρο κατέγραψε την επίπτωση των μέτρων αναδιοργάνωσης που υλοποιήθηκαν την περίοδο 2010-2018 στην κεντρική διοίκηση, αναζητώντας ενδείξεις αλλαγής του παραδοσιακού παραδείγματος οργάνωσης και λειτουργίας του διοικητικού μηχανισμού. Κεντρικό σημείο διερεύνησης αποτέλεσε το φαινόμενο της δημιουργίας νέων φορέων με οιονεί ανεξάρτητο χαρακτήρα (λειτουργική αποκέντρωση δομών), στους οποίους εν πολλοίς εκχωρήθηκαν αρμοδιότητες άσκησης πολιτικών που ανήκαν στις κεντρικές γραφειοκρατικές υπηρεσίες.

Από την εμπειρική διερεύνηση διεφάνη η τάση ενίσχυσης των λειτουργικά αποκεντρωμένων φορέων κατά τη διάρκεια της κρίσης, ιδίως υπό τη μορφή της συγκρότησης ανεξάρτητων Αρχών και φορέων και σε τομείς που άπτονται οικονομικών / δημοσιονομικών λειτουργιών. Η δημιουργία και θεσμική ενδυνάμωση των εν λόγω οργανωτικών σχημάτων αποτέλεσαν απάντηση αφενός στην έξωθεν πίεση από-πολιτικοποίησης του διοικητικού μηχανισμού και αφενός στην αμφίβολη ικανότητα των υφιστάμενων δομών να ανταποκριθούν με ταχύτητα και αξιοπιστία στις νέες απαιτήσεις διαχείρισης και παρακολούθησης των πολιτικών, σε πεδία που συνδέθηκαν με τις απαιτήσεις οικονομικής προσαρμογής (αιρεσιμότητα). Σε αντίθεση με τη γενική τάση περιορισμού του μεγέθους του κράτους, η αναδιοργάνωση συνοδεύτηκε από τον πολλαπλασιασμό δομών που λειτουργούν «σε απόσταση» από τα κεντρικά υπουργεία, η οποία εκδηλώθηκε ως ανεξαρτητοποίηση υφιστάμενων διοικητικών δομών και σύσταση οιονεί ανεξάρτητων φορέων εκτός της κεντρικής διοίκησης ή του δημόσιου τομέα. Προσέλαβε δε διαφορετικές θεσμικές μορφές, από Ανεξάρτητες Αρχές έως Ανώνυμες Εταιρείες του δημοσίου.

Το φαινόμενο εμφανίζεται με υψηλότερη ένταση σε τομείς με δημοσιονομική αναφορά και ιδίως στο πεδίο αρμοδιότητας του Υπουργείου Οικονομικών, το οποίο ανέλαβε τον κεντρικό ρόλο στην εφαρμογή και την παρακολούθηση των προγραμμάτων προσαρμογής. Τα διαθέσιμα στοιχεία αποτύπωσαν την εκχώρηση σημαντικών αρμοδιοτήτων από τις υπουργικές δομές σε λειτουργικά αποκεντρωμένους φορείς, υποδηλώνοντας μια τάση μετασχηματισμού του παραδοσιακού οργανωτικού (ιεραρχικού) σχήματος της ελληνικής διοίκησης. Ωστόσο, η μέχρι στιγμής έκταση του φαινομένου δεν τεκμηριώνει την ύπαρξη ενός παραδείγματος διοικητικής οργάνωσης καθολικής εφαρμογής που θα μπορούσε να αντικαταστήσει το κυρίαρχο γραφειοκρατικό υπόδειγμα. Επιπλέον, οι εν

λόγω φορείς δεν φαίνεται να υπάγονται σε ένα συστηματικό πρόγραμμα διοικητικής αναδιάρθρωσης ή μεταρρύθμισης, καθώς η δημιουργία τους συνήθως αποτέλεσε αντίδραση σε έξωθεν (ανελαστικές) πιέσεις για την υλοποίηση επιμέρους πολιτικών.

Σε ποσοτικούς όρους, τα αποτελέσματα της μεταρρύθμισης των διοικητικών δομών εμφανίζουν συχνά αντιφατικά σημεία, ενώ η διαδικασία αναδιοργάνωσης χαρακτηρίζεται και από παράλληλες αντίρροπες τάσεις. Ενδιαφέρον εύρημα αποτελεί το ότι, ενώ η πρακτική της δημιουργίας λειτουργικά αποκεντρωμένων υπηρεσιών διευρύνθηκε, αποσπώντας σημαντικές αρμοδιότητες από την κεντρική κυβέρνηση, οι κεντρικές (υπουργικές) δομές δεν εμφανίζουν αντίστοιχη σταθερή τάση περιορισμού, καθώς, ιδίως στο πλαίσιο του δεύτερου κύκλου αναδιοργάνωσης, ο αριθμός των οργανικών μονάδων καταγράφει σημαντική (ποσοτική) αύξηση. Από αυτή τη διαπίστωση ανακύπτει το ερώτημα του ουσιαστικού (συνολικού) περιορισμού του μεγέθους των διοικητικών δομών. Παρόλο που η ατζέντα που υποστηρίζουν φαινομενικά συρρικνώνεται και μέρος των αρμοδιοτήτων τους μεταφέρεται σε φορείς εκτός κεντρικής διοίκησης, οι προϋπάρχουσες δομές δεν φαίνεται να υφίστανται ανάλογη μείωση.

Περαιτέρω, παρατηρήθηκε ότι, παράλληλα με την από-πολιτικοποίηση που επεδίωκε η εκχώρηση αρμοδιοτήτων σε οιονεί ανεξάρτητους φορείς, στο εσωτερικό των κεντρικών δομών το πολιτικό επίπεδο εμφανίζεται ενισχυμένο. Συγκρίνοντας τα δεδομένα των δύο κύκλων αναδιοργάνωσης, μεταξύ της περιόδου 2014 και 2018 παρατηρήθηκε αύξηση των πολιτικών βαθμίδων (Ειδικές και Γενικές Γραμματείες) και πολλαπλασιασμός των αυτοτελών δομών και μονάδων. Αυτή η εξέλιξη, πέραν των όποιων αντικειμενικών (π.χ. ευελιξία) ή υποκειμενικών (π.χ. τοποθετήσεις προϊσταμένων) λόγων εξυπηρετούσε, κατατείνει στην ενδυνάμωση της σχέσης της διοίκησης με την πολιτική, καταδεικνύοντας ενδεχομένως την ανθεκτικότητα των (προβληματικών) ορίων και σχέσεων των δύο πεδίων σε τομείς που δεν υπήρχε άμεση εξωτερική δέσμευση ή έλεγχος. Αντιθέτως, η γενική εικόνα, η οποία υπαγορεύτηκε από τις απαιτήσεις των προγραμμάτων προσαρμογής, αντιστοιχεί στην προσπάθεια καλύτερης διάκρισης μεταξύ πολιτικής και διοίκησης, θεσμική εκδήλωση της οποίας αποτέλεσε η δημιουργία λειτουργικά αποκεντρωμένων φορέων στα πεδία που περιγράφηκαν. Σαφώς, μια συνολική αποτίμηση της λειτουργίας αυτών των φορέων και της συμβολής τους στην από-πολιτικοποίηση της ελληνικής διοίκησης θα ολοκλήρωνε την παρούσα ανάλυση, ωστόσο υπερβαίνει κατά πολύ τους σκοπούς του άρθρου.

Σε όρους ποιοτικής αποτίμησης, το πρότυπο οργάνωσης και λειτουργίας των νέων φορέων τείνει να αποκλίνει από τις αρχές του παραδοσιακού (Βεμπεριανού τύπου) μοντέλου οργάνωσης, βάσει του οποίου έχει συγκροτηθεί και λειτουργεί το εγχώριο διοικητικό σύστημα. Η κρίσιμη τομή αφορά κατ' αρχήν τη διάρρηξη του συγκεντρωτικού και ιεραρχικού προτύπου, ενώ οι διαφορές των νέων φορέων με τις παραδοσιακές

γραφειοκρατικές δομές εντοπίζονται σε επιμέρους παραμέτρους όπως το νομικό καθεστώς, οι κανόνες λειτουργίας, η επιλογή των οργάνων διοίκησης, το καθεστώς του προσωπικού και οι όροι ελέγχου και λογοδοσίας. Το νέο πλαίσιο (δια)κυβέρνησης των αντίστοιχων τομέων πολιτικής εμφανίζεται πιο σύνθετο και ενέχει κινδύνους τόσο τεχνικής - διοικητικής φύσης (συντονισμός και επικοινωνία λόγω διάσπασης αρμοδιοτήτων) όσο και αδυναμίες που αφορούν ουσιαστικά ζητήματα νομιμοποίησης κατά την άσκηση των δημόσιων πολιτικών (δημοκρατική λογοδοσία και έλεγχος).

Εν κατακλείδι, το άρθρο ανέδειξε τη διάσταση της οργανωτικής διάρθρωσης όπως εκφράστηκε στη δυναμική της διοικητικής μεταρρύθμισης στις συνθήκες της δημοσιονομικής προσαρμογής. Η ενίσχυση των λειτουργικά αποκεντρωμένων φορέων σε κρίσιμα πεδία πολιτικής συνδέθηκε με το στόχο του εκσυγχρονισμού του διοικητικού μηχανισμού και την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας στη διαχείριση των δημόσιων πολιτικών. Από αυτήν τη σκοπιά, η συμβολή της μελέτης των λειτουργικά αποκεντρωμένων φορέων στη διαδικασία της διοικητικής μεταρρύθμισης είναι σημαντική. Ωστόσο, τα συνολικά αποτελέσματα της αναδιοργάνωσης των κεντρικών διοικητικών δομών την περίοδο της κρίσης θα φανούν σε βάθος χρόνου, ενώ οι ενδείξεις δεν είναι ακόμα επαρκείς για να υποστηριχθεί ότι η πρακτική της λειτουργικής αποκέντρωσης επέφερε μια ριζοσπαστική μεταρρύθμιση του κυρίαρχου οργανωτικού υποδείγματος.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Albrow, Martin. 1970, *Bureaucracy*, London: Macmillan Papermac.

Bach, Tobias, Niklasson, Birgitta and Painter, Martin. 2012, The Role of Agencies in Policy-Making, *Policy and Society*, 31(3), pp. 183-193.

Bouckaert, Geert and Peters, Guy. 2004, What is Available and What is Missing in the Study of Quangos? In *Unbundled Government: A Critical Analysis of the Global Trend to Agencies, Quangos and Contractrualisation,* Pollitt, Christopher and Talbot, Colin, eds. London, UK: Routledge, pp.22-49.

Butcher, Tony. 1995, A new civil service? The Next Steps agencies. In: Pyper, R. and Robins, L. (eds). *Governing the UK in the 1990s*. London: Palgrave, pp. 61-81.

Chavance, Bernard. 2009, *Institutional Economics,* New York: Routledge.

Chevallier, Jacques, 1993, *Διοικητική Επιστήμη,* επιμέλεια: Σπανού, Καλλιόπη, μετάφραση: Ανδρουλάκης, Βασίλειος, Σουλανδρού Βασιλική, Αθήνα: Σάκκουλας.

Christensen, Tom and Lægreid, Per. 2007a, The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform, *Public Administration Review,* 67(6), pp. 1059 - 1066.

Christensen, Tom and Lægreid, Per. 2007b, *Transcending New Public Management. The Transformation of Public Sector Reforms*, UK: Routledge.

Christensen, Tom and Lægreid, Per. 2011, Complexity and Hybrid Public Administration - Theoretical and Empirical Challenges, *Public Organization Review,* 11(4), pp. 407-423.

Christensen, Tom. 2012, Post-NPM and Changing Public Governance, *Meiji Journal of Political Science and Economics,* 1(1), pp. 1-11.

Common, Richard. 1995, The Agencification of the UK Civil Service, in *Policy Making in Britain,* Mullard, Maurice, ed. USA/ Canada: Routledge, pp. 136-159.

Demir, Tansu. 2009, The Complementarity View: Exploring a Continuum in Political–Administrative Relations, *Public Administration Review*, 69(5), pp. 876–888.

Denhardt, Robert. 2010, *Theories of Public Organization*, 6th Edition, USA: Wadsworth Publishing.

Denhardt, Robert. 2015, The Political Heritage: From Wilson to Waldo, In). *Theories of Public Organization* (7th edition), Denhardt, Robert., Catlaw, Thomas. eds. USA: Cengage Learning, pp. 45-78.

Di Mascio, Fabrizio and Natalini, Alessandro. 2015, Fiscal Retrenchment in Southern Europe: Changing Patterns of Public Management in Greece, Italy, Portugal and Spain, *Public Management Review,* 17(1), pp. 129-148.

Dimitrakopoulos, Dionyssis and Passas, Argyris. 2016, Final Report for the project entitled «The Reform of the Public Revenue Administration in Greece: Re-building the Ship During the Storm?». Διαθέσιμο σε: http://www.lse.ac.uk/Hellenic-

Observatory/Assets/Documents/Research/External-Research-Projects/Dimitrakopoulos-and-Passas-FINAL-REPORT.pdf (πρόσβαση 28.6.2018).

Dunleavy, Patrick. 1991, *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*, London: Harvester Wheatsheaf.

Featherstone, Kevin. 2015, External Conditionality and the Debt Crisis: The 'Troika' and Public Administration Reform in Greece, *Journal of European Public Policy*, 22(3), pp. 295-314.

Flinders, Matthew and McConnel, Hugh. 1999, Diversity and Complexity: The Quango Continuum, in *Quangos, Accountability and Reform: The Politics of Quasi-Government*, Flinders, Matthew and Smith Martin, eds. London: Macmillan, pp. 17-26.

Gill, Derek. 2002, Signposting the Zoo: From Agencification to a More Principled Choice of Government Organisational Forms, *OECD Journal on Budgeting* 2(1), pp. 27–80.

Goodnow, Frank. 1900, *Politics and Administration. A study in Government,* New York; London: Macmillan.

Greer, Patricia. 1992, The Next Steps initiative: An examination of the agency framework documents, *Public Administration,* 70 (1), pp. 89-98

Gregory, Robert. 2003, All the King's Horses and all the King's Men: Putting New Zealand's Public Sector Back Together Again, *International Public Management Review*, 4(2), pp. 41–58.

Hammerschmid, Gerhard, Van de Walle, Steven, Andrews, Rhys and Mostafa, Ahmed Mohammed Sayed. 2018, New Public Management Reforms in Europe and their Effects: Findings from a 20-Country Top Executive Survey, *International Review of Administrative Sciences* (First Published April 30).

Hood, Christopher. 2005, The Idea of Joined Up Government: A Historical Perspective, in *Joined Up Government,* Bogdanor, Vernon, ed. Oxford: British Academy/OUP, pp. 19-42.

Jenkins, Kate, Cairen, Karen and Jackson, Andrew. 1988, *Improving Management in Government: The Next Steps*. Report to the Prime Minister. London: HMSO.

Kickert, Walter. 2011, Distinctiveness of Administrative Reform in Greece, Italy, Portugal and Spain. Common Characteristics of Context, Administrations and Reforms, *Public Administration,* 89(3), pp. 801-818.

Ladi, Stella. 2014, Austerity Politics and Administrative Reform: The Eurozone Crisis and its Impact upon Greek Public Administration, *Comparative European Politics*, 12(2), pp. 184-208.

Lampropoulou, Manto and Oikonomou, Giorgio. 2018a, Bureaucratic Structures vs Agencies: Reconsidering the Politics-Administration Dichotomy in Greece. Paper presented

at the IPSA - Structure and Organisation of Government 2018 Conference "Bureaucracy in Divided Times", University of Potsdam, 20-21 June.

Lampropoulou, Manto and Oikonomou, Giorgio. 2018b, Theoretical Models of Public Administration and Patterns of State Reform in Greece, *International Review of Administrative Sciences*, 84(1), pp. 101-121.

Lodge, Martin. 2008, Country Overview - United Kingdom. In Jann, W., Bach, T., Fleischer, J. and Hustedt, T. (2008). *Best practice in governance of agencies – A comparative study in view of identifying best practice for governing agencies carrying out activities on behalf of the European Union*. European Parliament - Policy Department on Budgetary Affairs. Brussels, Appendix, pp. XX-XXIV.

Makrydemetres, Anthony, Zervopoulos, Panagiotis and Pravita, Maria-Eliana. 2016, Reform of Public Administration in Greece; Evaluating Structural Reform of Central Government Departments in Greece: Application of the DEA Methodology, GreeSE – Hellenic Observatory Papers on Greece and Southeast Europe 97, Hellenic Observatory, LSE.

Milakovich, Michael and Gordon, George. 2009, *Public Administration in America* (10th edition), USA: Wadsworth Cengage Learning.

Moynihan, Donald. 2006, Ambiguity in Policy Lessons: The Agencification Experience, *Public Administration,* 84(4), pp. 1029–1050.

Mueller, Dennis. 1997, *Perspectives on Public Choice. A Handbook,* US: Cambridge University Press.

North, Douglass. 1991, Institutions, *The Journal of Economic Perspectives*, 5(1), pp. 97-112.

OECD. 2011, *Greece: Review of the Central Administration,* OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing.

Ongaro, Edoardo. 2009, *Public Management Reform and Modernization. Trajectories of Administrative Change in Italy, France, Greece, Portugal and Spain*, Cheltenham UK - Northampton, MA USA: Edward Elgar.

Overman, Sjors and van Thiel, Sandra. 2016, Agencification and Public Sector Performance: A systematic comparison in 20 countries, *Public Management Review*, 18(4), pp. 611-635.

Painter, Martin and Peters, Guy. 2010, Administrative Traditions in Comparative Perspective: Families, Groups and Hybrids, in *Tradition and Public Administration*, Painter, Martin and Peters, Guy, eds. Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 19–30.

Peters, Guy. 2008, The Napoleonic Tradition, *International Journal of Public Sector Management,* 21(2), pp. 118-135.

Pollit, Christopher, Bathgate, Karen, Caulfield, Janice, Smullen, Amanda and Talbot, Colin. 2001, Agency Fever? Analysis of an International Policy Fashion, *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 3(3), pp. 271-290.

Pollitt, Christopher and Bouckaert, Geert. 2000, *Public Management Reform. A Comparative Analysis,* Oxford: Oxford University Press.

Pollitt, Christopher. 2003, Joined-up Government: A Survey, *Political Studies Review*, 1(1), pp. 34 – 49.

Riggs, Fred. 1987, The Interdependence of Politics and Administration, *Philippine Journal of Public Administration*, 31(4), pp. 418-438.

Sotiropoulos, Dimitri. 2004, Southern European Public Bureaucracies in Comparative Perspective, *West European Politics*, 27(3), pp. 405-422.

Spanou, Calliope, 2018a. External Influence on Structural Reform: Did Policy Conditionality strengthen Reform Capacity in Greece? *Public Policy and Administration* (first Published May 8, 2018).

Spanou, Calliope. 1998, European Integration in Administrative Terms: A Framework for Analysis and the Greek Case, *Journal of European Public Policy*, 5(3), pp. 467–484.

Spanou, Calliope. 2001, (Re)-shaping the Politics-Administration Nexus in Greece: The Decline of a Symbiotic Relationship? in *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform,* Peters, Guy and Pierre, Jon, eds. London & New York: Routledge/ECPR Studies in European Political Science, pp. 106-115.

Spanou, Calliope. 2008, State Reform in Greece: Responding to Old and New Challenges, *International Journal of Public Sector Management*, 21(2), pp. 150-73.

Spanou, Calliope. 2018b, EU Coordination in Greece: 'Forced' Europeanization under the MoU? in *Managing the Euro Crisis National EU Policy Coordination in the Debtor Countries*, Ragone, Sabrina, ed. London: Routledge, pp. 13-38.

Svara, James. 2001, The Myth of the Dichotomy: Complementarity of Politics and Administration in the Past and Future of Public Administration, *Public Administration Review*, 61(2), pp. 176-183.

Talbot , Colin. 1996, *Ministers and Agencies: Control, Performance and Accountability,* London: Chartered Institute of Public Finance and Accountancy.

Talbot, Colin. 2004, The Agency Idea, in *Unbundled Government: A Critical Analysis of the Global Trend to Agencies, Quangos and Contractualisation,* Pollitt, Christopher and Talbot, Colin, eds. London: Routledge, pp. 1-21.

Thatcher, Mark and Sweet, Alec Stone. 2002, Theory and practice of delegation to non-majoritarian institutions, *West European Politics*, 25(1), pp. 1-22.

Tsekos, Theodore. 2013, La Convergence Européenne et l'Administration Publique Grecque, in [Collectif], *Penser la Science Administrative dans la Post-Modernité, Mélanges en l'honneur du Professeur Jacques Chevallier,* Paris: L.G.D.J.

Verhoest, Koen, Van Thiel, Sandra, Bouckaert, Geert and Lægreid, Per 2012 (eds), *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries,* Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Verhoest, Koen. 2017, Agencification in Europe, in *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe,* Ongaro, Edoardo and van Thiel, Sandra. eds. Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 327-346.

Verschuere, Bram and Vancoppenolle, Diederik. 2012, Policy-Making in an Era of Agencification: An Exploration of Task Divisions between Politicians, Core Departments and Public Agencies, *Policy and Society*, 31(3), pp. 249-258.

Waldo, Dwight. 1948, *The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration,* New York: The Ronald Press Company.

Weber, Max. 1946, *Essays in Sociology,* New York: Oxford University Press, pp. 77-128.

Wilson, Woodrow. 1887, The study of administration, *Political Science Quarterly*, 2(2), pp. 197-222.

Yesilkagit, Kutsal and van Thiel, Sandra. 2008, Political Influence and Bureaucratic Autonomy, *Public Organization Review*, 8(2), pp. 137-153.

Λαδή, Στέλλα. 2011. Οικονομική Κρίση και Διοικητική Μεταρρύθμιση στην Ελλάδα και στην Κύπρο: Ευκαιρίες και Περιορισμοί, *Κείμενο Πολιτικής 2/2011,* Κέντρο Ευρωπαϊκών και Διεθνών Υποθέσεων, Πανεπιστήμιο Λευκωσίας.

Λαμπροπούλου, Μαντώ. 2018, Αναδιοργάνωση της Κεντρικής Διοίκησης, στο *Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση στη Διάρκεια της Κρίσης: Επισκόπηση, Περιγραφή, Αποτίμηση*, Σπανού, Καλλιόπη, επιμ. Αθήνα: Ελληνικό Ίδρυμα Ευρωπαϊκής & Εξωτερικής Πολιτικής, σσ. 267-309.

Λαμπροπούλου, Μαντώ. 2019, *Ζητήματα Αναδιοργάνωσης της Γραφειοκρατίας: Η Λειτουργική Αποκέντρωση στη Δημόσια Διοίκηση*, Αθήνα: Παπαζήσης.

Μακρυδημήτρης, Αντώνης. 2004, *Προσεγγίσεις στη Θεωρία των Οργανώσεων*, Αθήνα: Καστανιώτης.

Πραβίτα, Μαρία – Ηλιάνα. 2017, Η Αναδιοργάνωση των Δομών της Κεντρικής Διοίκησης του Κράτους και η Πρόκληση Σύγκλισης με τις Υποχρεώσεις της Χώρας στο Πλαίσιο των Μνημονίων Συνεργασίας, στο *Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση: Οι Πολλαπλές Κρίσεις και οι Προκλήσεις του Μέλλοντος – Τιμητικός Τόμος για τον Παναγιώτη Κ. Ιωακειμίδη*, Βέρνυ, Σουζάνα και Κόντης, Αντώνης, επιμ. Αθήνα: Παπαζήσης, σσ. 813-830.

Σπανού, Καλλιόπη. 2000, *Διοίκηση Πολίτες και Δημοκρατία*, Αθήνα: Παπαζήσης.

Σπανού, Καλλιόπη. 2008. Ανεξάρτητες Αρχές: Κρίση, Μετεξέλιξη ή Αναβάθμιση του Πο-

λιτικού Συστήματος; στο *Κρίση του Ελληνικού Πολιτικού Συστήματος;* Κοντιάδης, Ξενοφών, Ανθόπουλος, Χαράλαμπος, επιμ. Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου, Αθήνα: Παπαζήσης, σσ. 215-256.

Σπανού, Καλλιόπη. 2009, Ναπολεόντεια Παράδοση και Διοικητικές Μεταρρυθμίσεις στην Ελλάδα, *Εφαρμογές Δημοσίου Δικαίου,* ΙΙ, σσ. 455-496.