

**ΕΘΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

**ΚΖ΄ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗ ΣΕΙΡΑ
ΤΕΛΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ**

ΤΙΤΛΟΣ

Η Συγκρότηση «Θεσμικής Μνήμης» στο Ελληνικό Διοικητικό Σύστημα

ΤΜ. ΕΞΕΙΔΙΚΕΥΣΗΣ: ΓΕΝΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

Επιβλέπων:

Δρ. Διέλλας Γεώργιος

Σπουδαστής:

Δημητρόπουλος Αλέξιος

ΑΘΗΝΑ – 2022

**ΕΘΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ
ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**
ΚΖ' ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗ ΣΕΙΡΑ «ΔΗΜΗΤΡΙΟΣ ΤΖΑΝΑΚΗΣ»

***Η ΣΥΓΚΡΟΤΗΣΗ «ΘΕΣΜΙΚΗΣ ΜΝΗΜΗΣ» ΣΤΟ
ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ***



Επιβλέπων: Δρ. Διέλλας Γεώργιος

Δημητρόπουλος Αλέξιος

Αθήνα 2022

Στη μητέρα μου Δέσποινα

«Πάντα φαίνεται απίθανο μέχρι τη στιγμή που θα συμβεί»

Νέλσον Μαντέλα

Ευχαριστίες

Για την επιτυχή ολοκλήρωση της παρούσας εργασίας, εκτός από τη συστηματική προσωπική εργασία που καταβλήθηκε, σημαντική υπήρξε η συμβολή τρίτων, τόσο σε επίπεδο πρακτικό, όσο και σε ηθικό. Για το λόγο αυτό, θέλω να ευχαριστήσω αρχικά τον επιβλέποντά μου δρα Γεώργιο Διέλλα, τόσο για την εύστοχη καθοδήγηση που μου παρείχε όσο και για τη μετάδοση της αγάπης και του προσωπικού ενδιαφέροντός του για τα ζητήματα που άπτονται της ιστορικής εξέλιξης της δημόσιας διοίκησης. Επίσης ευχαριστώ το φίλο (και μελλοντικό συναπόφοιτο) Γεώργιο Πολίτη, πηγή αισιοδοξίας και γόνιμων προβληματισμών καθ' όλη τη διάρκεια της κοινής φοίτησής μας στη Σχολή.

ΕΣΔΔΑ, Δημητρόπουλος Αλέξιος ©2022 - με την επιφύλαξη παντός δικαιώματος

ΔΗΛΩΣΗ

«Δηλώνω ρητά ότι η παρούσα εργασία αποτελεί αποκλειστικά προϊόν προσωπικής εργασίας, δεν παραβιάζει καθ' οιονδήποτε τρόπο δικαιώματα τρίτων και δεν είναι προϊόν μερικής ή ολικής αντιγραφής»

Αθήνα, 19/5/2022

Δημητρόπουλος Αλέξιος

Περίληψη

Για την άσκηση τόσο των καθημερινών διοικητικών διαδικασιών όσο και για τη σχεδίαση και εφαρμογή δημόσιων πολιτικών εντός των δημόσιων θεσμών, απαραίτητο στοιχείο αποτελεί η διαχείριση της διοικητικής πληροφορίας και η ικανότητα αναπαραγωγής της, γεγονός το οποίο θέτει με σαφήνεια τη σημασία που η θεσμική μνήμη διαδραματίζει για τη συγκρότηση των πολιτικών των εν λόγω οργανισμών. Η ανάγκη διατήρησης και προαγωγής της θεσμικής μνήμης προϋποθέτει την άσκηση πολιτικών ενίσχυσης του μόνιμου διοικητικού προσωπικού οι οποίες, μεταξύ άλλων, θα ευνοούν τη δυνατότητα σταδιοδρομίας και κατάληψης ανωτέρων θέσεων της διοικητικής ιεραρχίας, την ενίσχυση του ρόλου των διοικητικών στελεχών σε δραστηριότητες σχεδιασμό πολιτικών και νομοθέτησης καθώς και τη συγκρότηση ενός σώματος υψηλόβαθμων λειτουργών διαπνεόμενων από επαγγελματισμό καθώς και κουλτούρα ανεξαρτησίας ως προς το διοικητικό έργο που επιτελούν. Επιπλέον, σε επίπεδο θεσμών, για την εξασφάλιση την πρόσβαση του προσωπικού στη διαθέσιμη διοικητική πληροφορία απαιτείται η λειτουργία δημόσιων αρχείων, ενώ ο ρόλος των ανεξαρτήτων αρχών αναδεικνύεται κομβικός ως προς την – ακηδεμόνευτη από την πολιτική εξουσία- άσκηση πολιτικών ρύθμισης σημαντικών τομέων της οικονομικής και κοινωνικής ζωής.

Η ανάπτυξη πολιτικών/κομματικών μηχανισμών και η συνεπακόλουθη εμπλοκή πολιτικών παραγόντων στις διοικητικές δραστηριότητες διαμόρφωσε αρνητικό προηγούμενο στη χώρα μας ως προς τη συγκρότηση θεσμικής μνήμης, οδηγώντας στον κατακερματισμό, στην υποβάθμιση των στελεχών της διοίκησης και την αδυναμία υποστήριξης μακροπρόθεσμων πολιτικών. Υπό το πρίσμα αυτό, πρωτοβουλίες όπως η εφαρμογή του ν. 4622/2019 καλούνται να προωθήσουν ένα νέο, μοντέλο διοίκησης, στη βάση της αυτονομίας της διοίκησης από τη πολιτική, ενθαρρύνοντας και ενισχύοντας του ρόλου της δεύτερης στη διαμόρφωση και διαχείριση δημοσίων πολιτικών.

Λέξεις κλειδιά: Θεσμική Μνήμη, Συνέχεια, Πολιτικοποίηση, Διοικητική Παράδοση, Στελέχη, Δημόσια Αρχεία

Abstract

In order to ensure the fulfillment of day-to-day tasks as well as planning and implementing various public policies, it is necessary for public institutions to ensure both management and reproduction of their administrative information. In that context, institutional memory demonstrates a crucial role as a tool of policy formulation over public sector. Preserving and promoting institutional memory also requires active policies in terms of reinforcing permanent administrative personnel, by promoting their career path, their ability to occupy top- ranking positions into the bureaucratic hierarchy, expanding their role through participating to certain administrative activities (such as policy planning and preparing legislative acts), as well as the formation of a top-tier civil servants' apparatus, distinguished as professionals and endorsing a sense of independence towards their particular duties. At the institutional level, operating public records is necessary to ensure the employees' access to the available administrative data. At the same time, the role of independent agencies is proved to be crucial through the regulation of various important sectors of social and economic life without any political involvement.

Towards the process of consolidating a strong institutional memory, the development of political party mechanisms and its subsequent political involvement into the administrative activities has created a negative precedent in our country, thus leading to the fragmentation, the downgrading of civil service executives as well as their inability to support long-lasting policies. Under that prism, certain initiatives, such as law n.4622/2019 are expected to promote a new public management model on the basis of administrative autonomy over politics, through encouraging and promoting the role of administration regarding formulation and management of public policies.

Keywords: Institutional Memory, Continuity, Politicization, Administrative Tradition, Civil Servants, Public Records

Περιεχόμενα

Πίνακας Συντμήσεων και Συντομογραφιών	9
1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ	10
2. ΟΡΙΖΟΝΤΑΣ ΤΗ ΘΕΣΜΙΚΗ ΜΝΗΜΗ	12
2.1 Η Αρχή της Συνέχειας της Διοίκησης.....	12
2.2 Θεσμική Μνήμη και Διοικητική Πολιτική.....	13
3. ΠΟΛΙΤΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ, ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΘΕΣΜΙΚΗ ΜΝΗΜΗ.....	16
3.1 Η Πολιτικοποίηση ως Διοικητικό Φαινόμενο.....	16
3.2 Εξέλιξη της Σχέσης Πολιτικής/ Διοίκησης	18
3.3 Η Προσέγγιση του ν. 4622/2019.....	21
4. ΕΠΙΤΕΛΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ	23
4.1 Συγκρότηση Σώματος Επιτελικών Στελεχών: Δυσχέρειες και Προβληματισμοί	23
4.2 Προς μια Ολιστική Διοικητική Πολιτική;.....	26
5. ΘΕΣΜΙΚΗ ΜΝΗΜΗ ΚΑΙ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΕΣ ΑΡΧΕΣ.....	30
5.1 Οι Ανεξάρτητες Αρχές στην ελληνική Δημόσια Διοίκηση.....	30
5.2 Η θεσμική και διοικητική αυτοτέλεια των ΑΔΑ.....	30
5.3 Σύγχρονοι Προβληματισμοί.....	34
6. ΑΡΧΕΙΑ ΚΑΙ ΑΡΧΕΙΑΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ...	37
6.1 Γενικά.....	37
6.2 Η συγκρότηση διοικητικών αρχείων διαχρονικά	38
6.3 Γενικά Αρχεία του Κράτους και Αρχεία Υπουργείων	40
6.4 Κυβερνητικά Αρχεία	42
7. ΙΔΡΥΜΑΤΑ ΤΕΩΣ ΠΡΩΘΥΠΟΥΡΓΩΝ- ΑΡΧΕΙΑΚΕΣ ΣΥΛΛΟΓΕΣ.....	44
7.1 Ο Θεσμός	44
7.2 Κριτικές Επισημάνσεις.....	47
8. ΜΕΛΕΤΗ ΠΕΡΙΠΤΩΣΗΣ: Η ΕΘΝΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΩΝ.....	49
9. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ- ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ.....	55
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΚΕΣ ΑΝΑΦΟΡΕΣ	60

Πίνακας Συντμήσεων και Συντομογραφιών

Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων	ΑΑΔΕ
Ανεξάρτητη Διοικητική Αρχή	ΑΔΑ
Ανώτατο Εκπαιδευτικό Ίδρυμα	ΑΕΙ
Ανώτατο Συμβούλιο Διοικητικών Υπηρεσιών	ΑΣΔΥ
Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού	ΑΣΕΠ
Γενικά Αρχεία του Κράτους	ΓΑΚ
Δημόσια Οικονομική Υπηρεσία	ΔΟΥ
Εθνική Υπηρεσία Πληροφοριών	ΕΥΠ
Ένωση Σοβιετικών Σοσιαλιστικών Δημοκρατιών	ΕΣΣΔ
Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής	ΗΠΑ
Κεντρική Υπηρεσία Πληροφοριών	ΚΥΠ
Κέντρο Τεχνολογικής Υποστήριξης, Ανάπτυξης και Καινοτομίας	ΚΕΤΥΑΚ
Πανελλήνιο Σοσιαλιστικό Κίνημα	ΠΑΣΟΚ
Προεδρικό Διάταγμα	ΠΔ
-προσωπικό- Ιδιωτικού Δικαίου Αορίστου Χρόνου	ΙΔΑΧ
-προσωπικό- Πανεπιστημιακής Εκπαίδευσης	ΠΕ
-προσωπικό- Τεχνολογικής Εκπαίδευσης	ΤΕ
Υπαλληλικός Κώδικας	ΥΚ

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Στο σύνθετο πολιτικό και οικονομικό περιβάλλον το οποίο διαμορφώνεται στις αρχές του 21^{ου} αιώνα, με βασικά χαρακτηριστικά την γεωπολιτική αστάθεια και τη συνακόλουθη ενεργειακή και πληθωριστική κρίση, την ευθραυστότητα των χρηματοοικονομικών και εμπορικών δομών και των δημόσιων οικονομικών, καθώς και την επιστροφή απειλών ενάντια στην ανθρωπότητα, όπως η έκρηξη επιδημικών κυμάτων και πανδημιών, ο ρόλος και η παρέμβαση του κρατικού μηχανισμού στην οικονομική και κοινωνική ζωή αποκτά ιδιαίτερη βαρύτητα. Για την αποτελεσματική ανταπόκριση σε ένα ολοένα και διογκούμενο σύνολο αναγκών, η επιτέλεση του ρόλου της διοίκησης στη σύγχρονη κοινωνία απαιτεί την ύπαρξη δομών σταθερών όσο και ευέλικτων, με βασικά χαρακτηριστικά την ανθεκτικότητα («resilience») έναντι των συνεχιζόμενων προκλήσεων αλλά και τη δυνατότητα προσαρμογής στις ταχέως μεταβαλλόμενες συνθήκες. Βασική προϋπόθεση για τη συγκρότηση και τη συνεχή λειτουργία των διοικητικών δομών, οι οποίες καλούνται να διαχειριστούν διαχρονικά αλλά και σύγχρονα προβλήματα, όπως τα μεταναστευτικά ρεύματα, η προστασία των ψηφιακών υποδομών και η «πράσινη μετάβαση», αποτελεί η ύπαρξη συνέχειας, τόσο σε στελεχιακό όσο και σε επίπεδο ανάπτυξης πολιτικών, καθώς και ικανότητες διαχείρισης και αναπαραγωγής της διοικητικής πληροφορίας. Οι παραπάνω ανάγκες αναδεικνύουν το διοικητικό ζήτημα της θεσμικής μνήμης και των παραγόντων που επενεργούν στην ανάπτυξη και διατήρησή της εντός της δημόσιας διοίκησης.

Παρά την αδιαμφισβήτητη σημασία της ύπαρξης θεσμικής μνήμης ως παράγοντα συνοχής και διακυβέρνησης («governance») των δημοσίων υποθέσεων και τη συχνή αναφορά του όρου σε μελέτες της πολιτικής και διοικητικής επιστήμης, αλλά και στον πολιτικό λόγο, στα πλαίσια των εξαγγελιών μεταρρυθμιστικών προγραμμάτων ενίσχυσης της ποιότητας της διοίκησης, αποτελεί γεγονός η έλλειψη εξειδικευμένων μελετών, τόσο στην ελληνική όσο και στην ξενόγλωσση βιβλιογραφία. Υπό το πρίσμα αυτό, η ανάδειξη των χαρακτηριστικών και των παραγόντων διαμόρφωσης θεσμικής μνήμης εντός του ελληνικού διοικητικού συστήματος αποτελεί πρόκληση για την παρούσα διπλωματική εργασία, θέτοντας στο επίκεντρο των ερευνητικών της ενδιαφερόντων αφενός το θεσμικό και διοικητικό πλαίσιο το οποίο επιδρά στη συγκρότηση θεσμικής μνήμης, αφετέρου δε τη δυνατότητα ανάδυσης δυναμικών παραγόντων οι οποίοι δύνανται να ωθήσουν στην ενίσχυση της θεσμικής συνέχειας και μνήμης εντός του ελληνικού διοικητικού μηχανισμού.

Η διάρθρωση της εργασίας ακολουθεί την εξής οργανωτική δομή:

Αρχικά, προχωρά στην αποσαφήνιση της έννοιας της θεσμικής μνήμης και των συνεπακόλουθων εννοιολογήσεων που η τελευταία λαμβάνει και της σύνδεσής της με την αρχή της συνέχειας των δημοσίων υπηρεσιών. Στη συνέχεια, στην προσπάθεια κατανόησης των αδυναμιών συγκρότησης θεσμικής μνήμης στη διοίκηση της χώρας μας, αναπτύσσεται η σχέση πολιτικής εξουσίας και διοικητικής ιεραρχίας, η εξάρτηση της δεύτερης από την πρώτη και η συχνή υποκατάσταση των διοικητικών στελεχών στην κορυφή της διοικητικής πυραμίδας με στελέχη επιλεγμένα από την πολιτική ηγεσία. Στην επόμενη ενότητα αναφερόμαστε εκτενώς στο ζήτημα της συγκρότησης του στελεχιακού δυναμικού της διοίκησης κυρίως τις δυσχέρειες συγκρότησης σώματος ανωτάτων στελεχών παρουσιάζοντας ταυτόχρονα σημαντικές θεσμικές πρωτοβουλίες της τελευταίας δεκαετίας, κινούμενες στην κατεύθυνση της αποπολιτικοποίησης του στελεχιακού δυναμικού της διοίκησης και της ανάδειξης του ρόλου που καλείται να διαδραματίσει στα πλαίσια της επιτελικής διακυβέρνησης. Επιπλέον, αναπτύσσεται ο ρόλος των ανεξαρτήτων αρχών στη διασφάλιση, μέσω της θεσμικής θωράκισης αλλά και της μορφής που λαμβάνει η διοικητική διάρθρωσή τους. Ακολουθεί η εξέταση του ζητήματος της ύπαρξης και λειτουργίας ενός συστήματος δημόσιων αρχείων, οργανισμών στρατηγικού χαρακτήρα για τη διαφύλαξη της διοικητικής πληροφορίας, καθώς και η σημασία του φαινομένου της διατήρησης αρχειακού υλικού δημόσιου χαρακτήρα στα πλαίσια λειτουργίας ιδιωτικών ιδρυμάτων των τέως Πρωθυπουργών της χώρας. Τέλος, επιχειρείται η εξέταση της διαμόρφωσης θεσμικής μνήμης μέσω Μελέτης Περίπτωσης, ενώ καταγράφονται συμπερασματικά σχόλια αλλά και προτάσεις πρωτοβουλιών ενίσχυσης της θεσμικής μνήμης στους φορείς της Κεντρικής Διοίκησης της χώρας μας.

2. ΟΡΙΖΟΝΤΑΣ ΤΗ ΘΕΣΜΙΚΗ ΜΝΗΜΗ

2.1 Η Αρχή της Συνέχειας της Διοίκησης

Τόσο η υπόσταση όσο και η αιτιώδης συνάφεια της Δημόσιας Διοίκησης με το κοινωνικό σύνολο το οποίο υπηρετεί, όπως αυτή καθιερώθηκε στη χώρα μας, είναι θεμελιωμένη στην ιδέα της δημόσιας προσφοράς (Παυλόπουλος, 2018). Η αποτελεσματικότητα, η αποδοτικότητα και η οικονομικότητα, αρχές οι οποίες αφορούν άμεσα τη δυνατότητα οποιουδήποτε κρατικού μηχανισμού να προσφέρει εξειδικευμένες υπηρεσίες και αγαθά στο κοινωνικό σύνολο αντανακλάται στην ποιότητα του θεσμικού πλαισίου διάρθρωσής του και τον πυρήνα των αρχών από τις οποίες ο τελευταίος διέπεται. Θεμελιώδες τεκμήριο (ή νόμος) που διέπει τη δράση μιας σύγχρονης διοίκησης αποτελεί η αρχή της συνέχειας, της διαρκούς λειτουργίας ή της ευρυθμίας στη δράση της δημόσιας διοίκησης (Χρυσανθάκης και Πανταζόπουλος, 2006). Η αρχή της συνέχειας των δημοσίων υπηρεσιών βρίσκει έρεισμα στο άρθρο 23 παρ. 2 του Συντάγματος (Μακρυδημήτρης και Πραβίτα, 2012) το οποίο διασφαλίζει τη μη διακοπή της παροχής υπηρεσιών οι οποίες θεωρούνται αναγκαίες για το κοινωνικό σύνολο. Δεδομένου ότι η δημόσια διοίκηση θεωρείται σταθερό, όχι περιστασιακό ή ελλειπτικό φαινόμενο ως προς τη διασφάλιση των κοινωνικών αναγκών αλλά και της συνοχής της οικονομικής και κοινωνικής δραστηριότητας στη χώρα μας, μπορούν στη βάση της παραπάνω συνταγματικής αρχής να εξαχθούν δύο ουσιώδη συμπεράσματα:

Εντασσόμενη στο πλαίσιο της αρχής της χρηστής διοίκησης, βασική επιταγή της οποίας αποτελεί η συνέπεια, η συνοχή και ταχύτητα στη δράση των δημοσίων υπηρεσιών, η αρχή της συνέχειας των δημοσίων υπηρεσιών διασφαλίζει τα δικαιώματα του πολίτη έναντι της κρατικής μηχανής, ούτως ώστε να αποφεύγεται η ταλαιπωρία, οι αντιφατικές αποφάσεις, οι ανακολουθίες και οι μη αιτιολογημένες ταλαιπωρίες (Μακρυδημήτρης, Πραβίτα, 2012). Πρόκειται δηλαδή για δικλείδα ασφαλείας των συμφερόντων των πολιτών έναντι των ενδημικών φαινομένων κακοδιοίκησης που συναντά κανείς στην ελληνική κρατική μηχανή. Η σημασία της ανάγκης «συνέχισης της κρατικής λειτουργίας», είναι υπαρκτή ακόμη και σε περιπτώσεις πολιτειακής μεταβολής, (<https://www.prevedourou.gr>), ανεξαρτητοποιώντας τις διοικητικές λειτουργίες τόσο από την εναλλαγή των κυβερνήσεων όσο και από μεταβολές του πολιτειακού καθεστώτος ευρύτερα.

Από την άλλη πλευρά, δεν μπορεί να γίνει λόγος για τη διατήρηση της συνοχής του εκάστοτε δημόσιου οργανισμού και της συνέχισης εξυπηρέτησης των κοινωνικών αναγκών που εμπίπτουν στις αρμοδιότητές του χωρίς να ληφθεί υπ' όψη το σύνολο των παραγόντων οι οποίοι επενεργούν στο εσωτερικό του οργανισμού και επηρεάζουν τη διάρθρωση και το έργο του. Οι παράγοντες αυτοί αφορούν κυρίως τη διαμόρφωση ή μη, ιδιαίτερης διοικητικής κουλτούρας εντός του οργανισμού, τη δυνατότητα συσσώρευσης διοικητικής τεχνογνωσίας και πείρας, τη συνέχεια σε επίπεδο συγκρότησης των ανθρωπίνων πόρων και κυρίως τη στελέχωση των θέσεων ευθύνης κλπ. Φθάνουμε λοιπόν στο ζήτημα της διασφάλισης της διοικητικής συνέχειας του οργανισμού, θέτοντας την παράμετρο που η διοικητική επιστήμη αποκαλεί «θεσμική μνήμη»

2.2 Θεσμική Μνήμη και Διοικητική Πολιτική

Η θεσμική μνήμη αποτελεί σημαντικό παράγοντα ο οποίος οφείλει να ληφθεί υπ' όψη κατά την εφαρμογή πολιτικών μεταρρύθμισης της δημόσιας διοίκησης. Διάφορες προσεγγίσεις για τον προσδιορισμό του διοικητικού φαινομένου της θεσμικής μνήμης και τη σχέση που η τελευταία με το έτερο φαινόμενο, αυτό της εκμάθησης εντός ενός δημόσιου οργανισμού, διαπιστώνουν ότι η μνήμη αποτελεί, κατά βάση «αναπαράσταση ενός παρελθόντος» (Linde, 2008). Το ενδιαφέρον των δημόσιων θεσμών έγκειται στην προσπάθεια «διατήρησης πτυχών του διοικητικού παρελθόντος τους, την εύρεση και ανάκτηση των αντίστοιχων αναπαραστάσεων και τη χρήση αυτών στο παρόν με σκοπό τη σφυρηλάτηση του μέλλοντος της υπηρεσίας» (Linde, 2008). Για την εφαρμογή στην πράξη λοιπόν μορφών «εκμάθησης» και μνήμης, απαραίτητο στοιχείο αποτελεί η ανάπτυξη στρατηγικών αλλά και η χρήση τεχνικών μέσων εντός του οργανισμού. Οι τελευταίες περιλαμβάνουν παραδοσιακές δραστηριότητες, όπως η μεταφορά γνώσης από υπάλληλο σε υπάλληλο, μέσω της αποθήκευσης των αρχείων σε φυσική ή και ψηφιακή μορφή αλλά και οργανωσιακές δραστηριότητες, με την αντίστοιχη ενίσχυση της απαραίτητης υλικοτεχνικής υποδομής (Corbett, 2017).

Στο σημείο αυτό, οφείλει επίσης να τονιστεί πως η καλλιέργεια της θεσμικής μνήμης μπορεί να τροφοδοτήσει τη διαδικασία «εκμάθησης» δημοσίων πολιτικών (Pollitt, 2009), τμήματα ωστόσο αυτής φαίνεται συχνά να εμπεριέχουν παγιωμένες (και συχνά παρωχημένες) διοικητικές αντιλήψεις. Παρά τη «στατικότητα» που συχνά παρουσιάζει η θεσμική μνήμη ως έννοια, υφίσταται προφανής αλληλεπίδραση των εννοιών μάθησης και μνήμης. Φαίνεται πως η διαδικασία της μάθησης στα πλαίσια λειτουργίας ενός

οργανισμού τείνει να ενσωματώνει την απαραίτητη πληροφορία για τη διαχρονική πορεία και διαμόρφωση δημοσίων πολιτικών, συσσωρευμένη μέσω της θεσμικής μνήμης. Αντίστοιχα, παρουσιάζεται συχνά το φαινόμενο της παροχής- με διάφορες μορφές- καθοδήγησης της πολιτικής διοίκησης, καθώς και εκμάθησης των ιδιαιτεροτήτων της λειτουργίας του οργανισμού εκ μέρους των έμπειρων υπηρεσιακών στελεχών τα οποία έχουν διανύσει σημαντικό μέρος της επαγγελματικής διαδρομής τους σε αυτόν (Pollitt, 2009), λόγω του πλεονεκτήματος της διατήρησης και προαγωγής της θεσμική μνήμης που τα τελευταία διαθέτουν

Παρ' όλα αυτά, η θεσμική παράδοση και μνήμη δεν έχει απαραίτητως στατικό χαρακτήρα, όπως δηλώνει συχνά η ύπαρξη δυσκαμψίας και χρόνιων παθογενειών σχετικά με την παραδοσιακή διοικητική πρακτική. Αντίθετα, υφίσταται η τάση σε σύγχρονους διοικητικούς μηχανισμούς η διοικητική γνώση και μνήμη να μην εντοπίζεται κατακερματισμένη μεταξύ Τμημάτων και Διευθύνσεων, μεταξύ των οποίων έχει διαμορφωθεί μια παράδοση «στεγανοποίησης» σχετικά με το ρόλο τους στη διοίκηση και την αποκλειστικότητα στη διαχείριση των αντίστοιχων πληροφοριών, αλλά αντίθετα να καταβάλλεται προσπάθεια διάχυσης της διοικητικής γνώσης στα στελέχη του οργανισμού, μέσω της διάνοιξης διαύλων συνεχούς επικοινωνίας τόσο με τη διοίκηση όσο και μεταξύ τους (ανεξαρτήτως των ιδιαίτερων καθηκόντων που ασκούν) (Rhodes, 2011) . Σε αυτή την περίπτωση, τίθενται οι προϋποθέσεις για τη διαμόρφωση μιας συλλογικής, διαρκώς εξελισσόμενης θεσμικής μνήμης, με την αλληλεπίδραση των συμμετεχόντων στη διοικητική διαδικασία να δρα καταλυτικά ως προς την τροφοδότηση και την καθημερινή ενεργοποίησή της (Corbett, 2017).

Πτυχές διασφάλισης της θεσμικής μνήμης περιλαμβάνουν (Διέλλας, 2018): α) τη διαφύλαξη της διοικητικής πληροφορίας, των διοικητικών πρακτικών αλλά και τη δυνατότητα μετάδοσης αυτών από τους αρχαιότερους στους νεοεισερχόμενους στην εκάστοτε υπηρεσία υπαλλήλους. Η δυνατότητα μάθησης, τόσο της διοίκησης των δημοσίων υπηρεσιών όσο και του συνόλου του προσωπικού βρίσκεται στον πυρήνα της διασφάλισης θεσμικής συνέχειας και μνήμης. β) Η συγκρότηση ενός σώματος καταρτισμένων δημοσίων λειτουργών, δομημένου στη βάση της σταθερότητας και της μακράς επαγγελματικής διαδρομής, με τη δυνατότητα πρόσβασης αυτών στις προβλεπόμενες θέσεις ευθύνης και της άσκησης επιτελικών καθηκόντων (η προβληματική της σχέσης πολιτικής εξουσίας- διοίκησης, η οποία θα αναλυθεί εκτενώς στο επόμενο κεφάλαιο) και γ) Ο σεβασμός σε διοικητικές δομές με παράδοση και

ιστορικό βάθος. Σε αυτές περιλαμβάνονται τόσο οι ιστορικές ονομασίες των υπηρεσιών και των υπομονάδων αυτών, τα λογότυπα, ενδεχόμενοι τίτλοι των αξιωματούχων, ακόμη και η επί μακρόν στέγαση αυτών σε κτίρια συνδεδεμένα με σημαίνοντα γεγονότα της νεότερης ιστορίας ή με ιδιαίτερη αρχιτεκτονική αξία.

3. ΠΟΛΙΤΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ, ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΘΕΣΜΙΚΗ ΜΝΗΜΗ

3.1 Η Πολιτικοποίηση ως Διοικητικό Φαινόμενο

Απαραίτητη προϋπόθεση για την κατανόηση των ζητημάτων γύρω από τη διατήρηση και αναπαραγωγή της θεσμικής συνέχειας και μνήμης στην ελληνική δημόσια διοίκηση, καθώς και του συχνού φαινομένου της ατροφίας ή και πλήρους διακοπής αυτής, αποτελεί η εξέταση του διπόλου πολιτικής εξουσίας- γραφειοκρατίας και των δυναμικών που αυτό αναπτύσσει διαχρονικά. Η συνύπαρξη του σώματος της κρατικής γραφειοκρατίας με την πολιτική/ κομματική εξουσία στα πλαίσια άσκησης της εκτελεστικής λειτουργίας έχει οδηγήσει στη διαμόρφωση μιας πολυκύμαντης αν και εν τέλει ετεροβαρούς σχέσης (Διέλλας, 2020). Η δυναμική της σχέσης αυτής καθορίζει σε μεγάλο βαθμό τα φαινόμενα που σχετίζονται με τις διαχρονικές ακαμψίες της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, τη δημιουργία ενός «γραφειοκρατικού φαύλου κύκλου» και εν τέλει το φαινόμενο της πολιτικοποίησης της τελευταίας από τον εκάστοτε κομματικό μηχανισμό.

Το φαινόμενο της πολιτικοποίησης της ανώτερης βαθμίδας της διοικητικής ιεραρχίας της δημόσιας διοίκησης δεν είναι αμιγώς ελληνικό. Συναντάται αντιθέτως στο σύνολο των διοικητικών συστημάτων των χωρών με πλουραλιστικό σύστημα διακυβέρνησης. Η διαφορά έγκειται ωστόσο στο εύρος της αντικατάστασης της διοικητικής ηγεσίας των δημόσιων οργανισμών (Διοικητές, προϊστάμενοι Γενικών Διευθύνσεων κλπ) στην περίπτωση που πραγματοποιείται η εκάστοτε πολιτική αλλαγή (Μακροδημήτρης, 2006). Στην περίπτωση που οι πραγματοποιηθείσες αλλαγές αφορούν τα κυβερνητικά κυρίως αξιώματα, δίχως να συμπαρασύρουν το σύνολο σχεδόν των θέσεων ευθύνης, τότε γίνεται λόγος για το σεβασμό και τη συνέχιση της διοικητικής παράδοσης, όπου ο επαγγελματισμός και η ιδιαίτερη θέση των στελεχών στο διοικητικό μηχανισμό υπερισχύουν των της πολιτικής/ κομματικής επιλογής. Στην περίπτωση ωστόσο διοικητικών συστημάτων με έντονη την πολιτικοποίηση των υπαλλήλων, πρόσδεση στην παράδοση της ευνοιοκρατίας και των πελατειακών σχέσεων καθώς και περιορισμένη αντίληψη περί της λειτουργικής αυτονομίας του ρόλου που επιτελούν, ο πολιτικός και κομματικός έλεγχος της διοίκησης τείνει να επικρατεί. Γίνεται λόγος λοιπόν για την

«αποικιοποίηση» (Σωτηρόπουλος, 1993) της διοίκησης, και την εργαλειοποίηση της τελευταίας για την υλοποίηση κομματικών πολιτικών και άλλων σκοπιμοτήτων.

Από θεσμικής αλλά και λειτουργικής απόψεως, υφίσταται σαφής διαχωρισμός των ρόλων που επιτελεί το πολιτικό σε σχέση με το υπηρεσιακό/διοικητικό σκέλος, αλλά και συμπληρωματικότητα στα πλαίσια της εκτελεστικής εξουσίας. Ερειδόμενος συνταγματικά, ο ρόλος της κυβέρνησης περιλαμβάνει τη νομοθετική πρωτοβουλία, την κατεύθυνση της δράσης των δημόσιων αρχών κλπ. με τη γραφειοκρατία να διαχειρίζεται τα ζητήματα πολιτικής σε διαρκή βάση (Λαδή και Νταλάκου, 2016). Αντιθέτως, από τη σκοπιά της κοινωνιολογικής προσέγγισης, η ανισορροπία που χαρακτηρίζει τη σχέση μεταξύ πολιτικού/ κομματικού και διοικητικού συστήματος πηγάζει από την ανισομέρεια οργανωτικής ισχύος μεταξύ δύο, διακριτών κατά τα άλλα, οργανισμών, και ιδίως ως προς το ζήτημα των οργανωσιακών πόρων (σχετική θέση εντός του πολιτικοοικονομικού συστήματος, στελέχη με διοικητική επάρκεια και εμπειρία, εσωτερική συνοχή κλπ.) που τόσο τα πολιτικά κόμματα όσο και η γραφειοκρατία μπορούν διαχρονικά να κινητοποιήσουν (Σωτηρόπουλος, 1996). Σε επίπεδο στελέχωσης, παρατηρούνταν (ιδίως) κατά τα παρελθόντα έτη η υπεροχή των κομματικών μηχανισμών σε σχέση με την εύρεση και αξιοποίηση ικανού ανθρώπινου κεφαλαίου, γεγονός οφειλόμενο άλλωστε στην έλλειψη εξειδικευμένων στελεχών στα υψηλότερα κλιμάκια της διοικητικής πυραμίδας, ικανών να επιτελέσουν καθήκοντα επιτελικού χαρακτήρα.

Πέραν του στελεχιακού δυναμικού, ισχυρός παράγοντας άντλησης οργανωτικής ισχύος αποτελεί η υψηλού βαθμού συνοχή που παρατηρείται εντός των κυρίαρχων κομματικών σχηματισμών, απότοκο της έννοιας της «κομματικής πειθαρχίας», αλλά και της κοινών ιδεολογικών προσεγγίσεων των μελών τους. Αντίθετα, το σώμα των υπαλλήλων της διοίκησης παρουσιάζεται κατακερματισμένο, ως συνέπεια συχνά της ασάφειας γύρω από τις αρμοδιότητες ή δομή των υπηρεσιών στις οποίες υπηρετεί, ενώ εμφανής είναι η έλλειψη ενός αυτόνομου υπαλληλικού πνεύματος (*esprit des corps*) και διακριτής επαγγελματικής ταυτότητας των μελών του (Mouzelis, 1986).

Επίσης, αποδεικνύεται πως τα πολιτικά κόμματα στην Ελλάδα (κορυφαία στελέχη των οποίων καλούνται άλλωστε να στελεχώσουν το ανώτατο τμήμα της διοικητικής μηχανής της χώρας) υπερτερούν όχι μόνο ως προς τους πόρους αλλά και τα μέσα κοινωνικής επιρροής που διαθέτουν. (Σωτηρόπουλος, 1996). Τούτο καταμαρτυρείται άλλωστε και από την έλλειψη εμπιστοσύνης των πολιτών προς τη διοίκηση, αν και η αυτοματοποίηση

πληθώρας διοικητικών διαδικασιών που υλοποιείται τα τελευταία έτη και η θετική αποδοχή αυτών από το κοινωνικό σύνολο τείνει να αμβλύνει τις κακές εντυπώσεις από τις οργανωτικές αδυναμίες της διοίκησης.

3.2 Εξέλιξη της Σχέσης Πολιτικής/ Διοίκησης

Χαρακτηριστικό της ελληνικής πολιτειακής και διοικητικής συγκρότησης ήδη από την εποχή της ίδρυσης του νεοελληνικού κράτους αποτέλεσε η χρονική υστέρηση των διοικητικών δομών σε σχέση με τα, ανεπτυγμένα ήδη από την προεπαναστατική εποχή, πολιτικά δίκτυα εξουσίας, ταυτόχρονα με την απουσία γραφειοκρατικής παράδοσης (Petrooulos, 1985). Η ανάπτυξη θεσμών περισσότερο αντιπροσωπευτικών και η ανάδυση ενός πολιτικού και κομματικού συστήματος με τη θέση σε ισχύ του Συντάγματος του 1844 επέφερε την εγκαθίδρυση θεσμών πατρωνίας μεταξύ των κομματικών ηγεσιών και των πολιτών, καθιστώντας αναπόφευκτη την διείσδυση των πρώτων στη διοικητική μηχανή και την «κομματικοποίησή» της (Mouzelis, 1986). Η παράκαμψη της αρχής της αξιοκρατικής στελέχωσης των δημοσίων υπηρεσιών (η αναφορά μάλιστα στην οποία αφαιρέθηκε από τις μετέπειτα αναθεωρήσεις του Συντάγματος) σε συνδυασμό με τη συχνή εναλλαγή κομμάτων και προσωπικοτήτων σε κυβερνητικές θέσεις, αλλά και η περιορισμένη δυνατότητα απορρόφησης του πλεονάζοντος εργατικού δυναμικού για λόγους που αφορούν την χρόνια καχεξία και υπανάπτυξη των παραγωγικών δομών της χώρας, οδήγησε στη συνεχιζόμενη διόγκωση του κρατικού μηχανισμού από τα κυβερνώντα κόμματα (Σωτηρόπουλος, 1996) και στην περαιτέρω πολιτικοποίηση των δημόσιων οργανισμών ως απόρροιά της.

Οι νέες εξελίξεις που σημειώθηκαν, από τα τέλη του 19^{ου} αιώνα τόσο σε επίπεδο διεθνούς πολιτικής (ένταση αποικιακού ανταγωνισμού των μεγάλων δυνάμεων, παρακμή οθωμανικού κράτους) όσο και στο επίπεδο της εγχώριας παραγωγικής συγκρότησης, με αποτέλεσμα την ανάδυση νέων κοινωνικών στρωμάτων ασχολούμενων με το εμπόριο, τη μεταποίηση κλπ., ώθησαν την εγχώρια πολιτική ελίτ να στραφεί στην αναθεώρηση της μορφής και του τρόπου λειτουργίας του κρατικού μηχανισμού (Δερτιλής, 2020). Με σκοπό τη λειτουργία του διοικητικού μηχανισμού ως βασικού πλέον μοχλού προαγωγής των υπό ανάπτυξη οικονομικών δραστηριοτήτων, αλλά και υλοποίησης των εθνικών επιδιώξεων στο εξωτερικό, η αναδιάρθρωση του κρατικού μηχανισμού ιδίως στα επίπεδα της διοικητικής συγκρότησης και της δημιουργίας ενός μόνιμου, περισσότερο

εξειδικευμένου υπαλληλικού σώματος κατέστη αδήριτη ανάγκη. Επιστέγασμα των παραπάνω υπήρξε η κατοχύρωση της μονιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων μέσω του άρθρου 102 του Συντάγματος του 1911 και η συνακόλουθη ιδιαίτερων κατηγοριών υπαλλήλων για την υποστήριξη του έργου των μελών της Κυβέρνησης (Διέλλας, 2020). Η μετέπειτα ταραχώδης πορεία της ελληνικής κοινωνίας, εν μέσω της συμμετοχής σε περιφερειακές συρράξεις και δύο Παγκόσμιους Πολέμους, κατέστησαν την προώθηση μακρόπνοων διοικητικών μεταρρυθμίσεων έργο αποσπασματικό και δυσχερές. Σημαντικές εξελίξεις πραγματοποιήθηκαν την επαύριο της λήξης του Εμφυλίου Πολέμου, με τη θέση σε ισχύ του πρώτου Δημοσιοϋπαλληλικού Κώδικα, με το ν. 1811/1951. Σκοπός της παραπάνω θεσμικής πρωτοβουλίας αποτέλεσε, μεταξύ άλλων, η αντιμετώπιση του κατακερματισμού της διοίκησης, εντάσσοντας το σύνολο των δημοσίων λειτουργών σε ενιαίο επαγγελματικό καθεστώς και καθορίζοντας τις δυνατότητες σταδιοδρομίας αυτών εντός ενός συστήματος πάγιας ιεραρχίας. Η ίδρυση μάλιστα του Ανωτάτου Συμβουλίου Δημοσίων Υπηρεσιών (ΑΣΔΥ), με έργο τη διαφύλαξη των διατάξεων του ΥΚ, υπήρξε σημαντικό θεσμικό προηγούμενο όσον αφορά την εγγύηση των αρχών της αξιοκρατίας και της χρηστής διοίκησης με τις απαραίτητες εγγυήσεις έναντι των πολιτικών και άλλων παρεμβάσεων (Διέλλας, 2020).

Κατά τη διάρκεια της Μεταπολίτευσης (1974-), κορυφαία προτεραιότητα των κυβερνήσεων της περιόδου αποτέλεσε η σταθεροποίηση του δημοκρατικού πολιτεύματος, παραμερίζοντας την ανάγκη εμπέδωσης του επαγγελματισμού και της ορθολογικής οργάνωσης στο διοικητικό περιβάλλον (Μακρυδημήτρης, Πραβίτα, 2012). Παρατηρήθηκε έντονα το φαινόμενο της ελλιπούς εξωτερικής διαφοροποίησης της Διοίκησης από την πολιτική, αν όχι η ιδιοποίηση της Διοίκησης από την πολιτική, σε συνδυασμό με την ανεπαρκή ανάπτυξη και διαφοροποίηση του διοικητικού συστήματος τόσο στο επίπεδο της οργάνωσης και των διαδικασιών όσο και στο επίπεδο της ανάπτυξης του ανθρώπινου δυναμικού. Επιπλέον, η διείσδυση των κομμάτων, μέσω παράλληλων θεσμών πολιτικής εκπροσώπησης όπως τα συνδικαλιστικά σωματεία, οδηγεί σε μια εμφανή συνάρθρωση του κομματικού μηχανισμού των κυριότερων κομμάτων εξουσίας με την καθημερινή επαγγελματική δραστηριότητα του στελεχειακού δυναμικού της διοίκησης. Το γεγονός αυτό είχε ως αποτέλεσμα, πέραν της αποδυνάμωσης της εσωτερικής συνοχής της γραφειοκρατίας, τη συχνή, εκ των έσω αλλαγή των διοικητικών διαδικασιών και των οργάνων αυτής, αποδεικνύοντας την

εύπλαστη και ευάλωτη φύση της τελευταίας έναντι των μεταβολών που παρατηρούνται στην πολιτική σκηνή του τόπου (Μακρυδημήτρης, 2003, Σωτηρόπουλος, 2001).

Κατά την εξεταζόμενη περίοδο, σημαντική μεγέθυνση γνώρισαν τόσο ο γραφειοκρατικός όσο και ο κομματικός μηχανισμός. Αρχικά, το γεγονός της σταδιακής αύξησης των μελών του υπουργικού συμβουλίου, με τη δημιουργία νέων θέσεων υπουργών, υφυπουργών κλπ. ταυτόχρονα με τη σύσταση ολόκληρων νέων υπουργείων (Πολιτισμού, Περιβάλλοντος, Μεταφορών κλπ.), τη δημιουργία διϋπουργικών μονάδων, μονάδων συντονισμού πολιτικών και θέσεων συμβούλων υπουργών αλλά και τη σύσταση νέων διοικητικών μονάδων (Γενικών και Ειδικών Γραμματειών) εντός των υφιστάμενων δομών της διοίκησης οδήγησε σε ποσοτική, αλλά και ποιοτική ενίσχυση του πολιτικού στοιχείου στις –επιτελικού χαρακτήρα– λειτουργίες της διοικητικής μηχανής (Σωτηρόπουλος, 1993). Αντίθετα, προβληματικό στοιχείο αποτέλεσε η επίταση του κατακερματισμού σε επίπεδο διακυβέρνησης, λήψης αποφάσεων και προώθησης δράσεων μεταρρυθμιστικού χαρακτήρα. Στην τελευταία μάλιστα περίπτωση, αυτή της απόπειρας ανάληψης μεταρρυθμιστικών εγχειρημάτων, η τοποθέτηση πληθώρας μετακλητών υπαλλήλων αλλά και εξωτερικών «αναδόχων» σε θέσεις σημαντικές για την τεκμηρίωση, την παρακολούθηση και την αξιολόγηση των αντίστοιχων δημοσίων πολιτικών, πέραν της αποξένωσης του πλέον αξιόλογου στελεχιακού δυναμικού από τις παραπάνω διαδικασίες, σημαντικές επιπτώσεις εμφανίζονται και στο επίπεδο διατήρησης της θεσμικής μνήμης (Διέλλας, 2018). Οι τελευταίες αφορούν κυρίως τον προσωρινό χαρακτήρα της κατάληψης θέσεων από μετακλητούς και άλλους, επιλεγμένους από την κομματική ηγεσία, υπαλλήλους, με την αποχώρησή τους από τις θέσεις αυτές να συνεπάγεται την απώλεια τεχνογνωσίας, κατευθύνσεων πολιτικής και μορφών διαχείρισης των αντίστοιχων υποθέσεων, με αποτέλεσμα την αποσπασματικότητα της διοικητικής δράσης και τη συχνή επιστροφή στο «σημείο μηδέν».

Παράλληλα με το επιτελικό επίπεδο διακυβέρνησης, σημαντική ανάπτυξη γνώρισε το σύνολο του γραφειοκρατικού μηχανισμού στη χώρα μας, χωρίς να υπάρχουν ωστόσο οι ενδείξεις για την συμβολή της δημόσιας γραφειοκρατίας στην εξέλιξη αυτή εν είδει ομάδας πίεσης ή την αναβάθμιση του ειδικού βάρους της ως απόρροια αυτής. Η ίδρυση ή ανασυγκρότηση διοικητικών θεσμών καθώς και η δημιουργία νέων διοικητικών εργαλείων εντάχθηκε σε εγχειρήματα μεταρρυθμιστικού χαρακτήρα, σε πολλά εκ των οποίων παρουσιάστηκαν παλινωδίες και αποσπασματικότητα. Χαρακτηριστικό

παράδειγμα αποτελεί η αναζήτηση ενός συστήματος προσλήψεων που να εγγυάται την αξιοκρατία και την αμεροληψία στη στελέχωση της κρατικής μηχανής, με τις πολιτικές σκοπιμότητες γύρω από την ανάγκη «εκδημοκρατισμού της διοίκησης» μέσω της παροχής «ίσων ευκαιριών» να εκτοπίζουν τη διοικητική λογική της αποτελεσματικότητας της διοικητικής δράσης. Η κατάργηση της πρακτικής των κατά υπουργείο εξετάσεων για την πρόσληψη διοικητικού προσωπικού έδωσε τη θέση της στην εγκαθίδρυση, για ένα διάστημα, ενός μηχανογραφικού συστήματος, το οποίο, μέσω της αυξημένης μοριοδότησης των κοινωνικών κριτηρίων των υποψηφίων, ευνόησε την ίση μεταχείριση όσον αφορά την πρόσβαση στη δημόσια υπηρεσία, εις βάρος όμως της επαγγελματικής επάρκειας, ικανότητας και απόδοσης των υπαλλήλων (Μακροδημήτρης, Πραβίτα, 2012). Η ίδρυση, με το νόμο 2190/1994 (Νόμος Πεπονή), ανεξάρτητης αρχής, επιφορτισμένης με τη διενέργεια της διαδικασίας προσλήψεων (Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού- εφεξής ΑΣΕΠ) εξασφαλίζει έως σήμερα τη σταθερότητα και συνέχεια στη στελέχωση των δημόσιων οργανισμών, αποσοβώντας εκ νέου πολιτικές παρεμβάσεις μέσω της ύπαρξης των απαραίτητων θεσμικών εγγυήσεων για την εκτέλεση των αρμοδιοτήτων της.

3.3 Η Προσέγγιση του ν. 4622/2019

Κατά την περίοδο εφαρμογής σημαντικών διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων την οποία διανύουμε, η ανάγκη συγκρότησης μιας περισσότερο ανεξάρτητης, επαγγελματικά προσδιορισμένης διοίκησης, η οποία εφαρμόζει πολιτικές με χρονική συνέχεια, συνέπεια και σταθερότητα έχει καταστεί αντικείμενο επεξεργασίας τόσο από στελέχη της διοικητικής όσο (κυρίως) από τη βούληση της πολιτικής ηγεσίας να προβεί στην εφαρμογή των απαιτούμενων θεσμικών αλλαγών. Επιστέγασμα όλων αυτών αποτελεί ο νόμος 4622/2019, ο οποίος εισάγει μια νέα αρχιτεκτονική διακυβέρνησης στην ελληνική δημόσια διοίκηση. Δεδηλωμένος μάλιστα στόχος της επιτελικής διακυβέρνησης, όπως αναφέρεται ρητά στην Αιτιολογική Έκθεση του νόμου, αποτελεί «Η έμπρακτη και αποτελεσματική διάκριση της Κυβέρνησης από τη Διοίκηση», με την τελευταία να εξασφαλίζει την αποκλειστική αρμοδιότητα όσον αφορά την έκδοση των ατομικών διοικητικών πράξεων, αλλά και την ανάληψη του συνόλου της οικονομικής και διοικητικής διαχείρισης του κάθε Υπουργείου. Επιπλέον, τονίζεται η σημασία των συμπαγών και σταθερών θεσμών ως εγγύηση της χρηστής διοίκησης, αλλά και όσον αφορά τη διασφάλιση εξυπηρέτησης σκοπών δημοσίου συμφέροντος. Αναγνωρίζοντας

την ανάγκη ενός κοινού πλαισίου αναφοράς που να διέπει τη λειτουργία και τη δράση της διοίκησης, τονίζεται στο άρθρο 13 του νόμου η σημασία του επαγγελματισμού της διοίκησης ως θεμελιώδης αρχή του διέπει τη δράση της τόσο εξωτερικά, προς τους πολίτες, όσο και εσωτερικά, με σκοπό την εύρυθμη οργάνωση, λειτουργία και συνοχή των δομών της.

4. ΕΠΙΤΕΛΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ

4.1 Συγκρότηση Σώματος Επιτελικών Στελεχών: Δυσχέρειες και Προβληματισμοί

Όπως αναφέρθηκε στο προηγούμενο κεφάλαιο, η συγκρότηση ενός σώματος εξειδικευμένων δημοσίων λειτουργών, διαπνεόμενου από συγκροτημένη επαγγελματική ταυτότητα και διοικητική αντίληψη, γνωστή στη διοικητική ορολογία ως «esprit des corps» (Φλογαΐτης, 1987), αποτελεί *conditio sine qua non* για τη συγκρότηση θεσμικής μνήμης στο δημόσιο τομέα, αποτελώντας ταυτόχρονα εγγύηση για την αντικειμενική εκτέλεση του νόμου και την υλοποίηση στην πράξη της έννοιας της χρηστής διοίκησης. Γύρω από το ζήτημα της στελέχωσης της δημόσιας γραφειοκρατίας ιδίως στην κρίσιμη βαθμίδα των Γενικών Διευθυντών, ενίοτε και των Γενικών/ Ειδικών/Υπηρεσιακών Γραμματέων, οι εγγυήσεις για την αντικειμενική εκτέλεση του νόμου δύνανται ευρύτερα να συμπεριλάβουν (Διέλλας, 2018): α) Την ύπαρξη οργανικών θέσεων άρρηκτα συνδεδεμένων με διοικητικές δραστηριότητες, β) την αρχή της συγκρότησης υπηρεσιακής ιεραρχίας, αποτελούμενης πλήρως από υπηρεσιακά στελέχη σταθερής απασχόλησης. και γ) Η αρχή της στελέχωσης της διοικητικής ιεραρχίας αποκλειστικά από τους εν λόγω μόνιμους (ή με καθεστώς ΙΔΑΧ) υπαλλήλους. Στο σημείο αυτό τονίζεται η σημασία του περιορισμού του αριθμού των μετακλητών υπαλλήλων και την αντικατάσταση αυτών με στελέχη της διοίκησης, στο βαθμό που το τελευταίο καθίσταται δυνατό.

Οι αδυναμίες που παρουσίαζε διαχρονικά η τάση συγκρότησης ενός σώματος ανώτερων δημοσίων λειτουργών στην ελληνική δημόσια διοίκηση αφορά, πέραν της πολυκύμαντης σχέσης μεταξύ πολιτικής ηγεσίας και δημοσιοϋπαλληλικού σώματος, την παγίωση διοικητικών πρακτικών και αντιλήψεων εντός των διοικητικών μηχανισμών, δίνοντας στη θεσμική μνήμη των τελευταίων στατικό χαρακτήρα. Χαρακτηριστικά παραδείγματα αποτελούν η παραδοσιακή αντίληψη ότι ο υπάλληλος «ανήκει» με το φορέα/ υπηρεσία στον οποίο διανύει τη σταδιοδρομία του και όχι στο δημόσιο συνολικά (Σπανού, 2018) καθώς και η συναφής τάση κατακερματισμού του προσωπικού της διοίκησης σε κλάδους ανάλογα με το φορέα απασχόλησης, θέτοντας με τον τρόπο αυτό προσκόμματα στην επικοινωνία και συνεργασία εντός της διοίκησης (Αργυριάδης, 2000). Η παραπάνω τάση κατατεμαχισμού του προσωπικού επισημάνθηκε στην Έκθεση Langrod ήδη από τις αρχές της δεκαετίας του 1960. Ιδιαίτερο μάλιστα ενδιαφέρον παρουσιάζουν τα πορίσματα της

εν λόγω Έκθεσης, όπου η ανορθολογική κατανομή του προσωπικού συνδέεται άρρηκτα τόσο με τη χαμηλή αποτελεσματικότητα του διοικητικού μηχανισμού και την αδυναμία συμμετοχής στη χάραξη δημοσίων πολιτικών όσο και με τις περιοριστικές συνθήκες σταδιοδρόμησης των υπαλλήλων σε θέσεις ευθύνης, οι οποίες συνδέονταν με την έλλειψη κινητικότητας μεταξύ των φορέων (Langrod, 2000).

Γίνεται λοιπόν σαφές ότι για τη διαμόρφωση ενός σώματος επιτελικών στελεχών της διοίκησης, βασική παράμετρος αποτελεί η δυνατότητα απόκτησης μιας ευρύτερης θεώρησης και τεχνογνωσίας σχετικά με το διοικητικό έργο, η οποία επιτυγχάνεται σε σημαντικό βαθμό μέσω των δυνατοτήτων μετακίνησης μεταξύ των φορέων της διοίκησης. Για το λόγο αυτό, τέθηκε επί τάπητος το ζήτημα της δημιουργίας διϋπουργικών κλάδων για κοινά καθήκοντα, της διενέργειας διϋπουργικών προκηρύξεων προϊσταμένων και –το σημαντικότερο- η απόπειρα συγκρότησης ενός οριζόντιου διϋπουργικού κλάδου ανωτέρων στελεχών, αποτελούμενου από στελέχη- φορείς μεταρρυθμιστικών πρωτοβουλιών (Σπανού, 2018). Παρά τις δυσκολίες που συνάντησε η παραπάνω απόπειρα, όπως φανερώνει και το ανεφάρμοστο πληθώρας διατάξεων νόμων που προέβλεπαν τη συγκρότηση διϋπουργικών κλάδων (ν. 1586/1986, 1943/1991, 2085/1992), το εγχείρημα προσέλαβε νέα δυναμική με τη θέση σε ισχύ του νόμου 4622/2019 και την ίδρυση ενιαίου κλάδου ΠΕ Επιτελικών Στελεχών. Στο ζήτημα αυτό θα επανέλθουμε στη συνέχεια.

Κρίσιμη για τις διοικητικές εξελίξεις στο επίπεδο της στελέχωσης των θέσεων ευθύνης στη δημόσια διοίκηση αναδείχθηκε η δεκαετία του 1980, με τις νομοθετικές παρεμβάσεις που ελήφθησαν από τις τότε κυβερνήσεις να αναδεικνύουν τόσο τις ανεπάρκειες του προγενέστερου συστήματος επιλογής ανώτερων στελεχών όσο και της ανάπτυξης των ανισόροπων σχέσεων διοίκησης-πολιτικής, φαινόμενο που εντάθηκε την περίοδο αυτή. Η απόπειρα «Σύντμησης της Ιεραρχίας», μέσω της θέσης σε ισχύ του νόμου 1232/1982, οδήγησε στην κατάργηση των θέσεων των στελεχών που υπηρετούσαν στην κορυφή της διοικητικής πυραμίδας των υπουργείων από τα οργανογράμματα των αντίστοιχων φορέων, με αποτέλεσμα την αποχώρηση, μέσω συνταξιοδότησης, 214 Γενικών Διευθυντών και Αναπληρωτών Γενικών Διευθυντών από την ενεργό διοικητική δραστηριότητα (Σωτηρόπουλος, 1993). Η κριτική των τότε κυβερνητικών στελεχών περί της ύπαρξης μιας παγιωμένης διοικητικής ιεραρχίας η οποία επέδειξε μειωμένα αντανακλαστικά όσον αφορά την υλοποίηση σημαντικών κοινωνικοοικονομικών μεταρρυθμίσεων δεν μπορεί να αγνοηθεί (Σημίτης, 2015). Η κατάργηση ωστόσο της

κρίσιμης, επιφορτισμένης τόσο με αποφασιστικές όσο και με επιτελικές αρμοδιότητες, βαθμίδας του Γενικού Διευθυντή και η συνακόλουθη εκχώρηση των αντίστοιχων αρμοδιοτήτων σε πολιτικό προσωπικό αποτελούμενο από μετακλητούς υπαλλήλους, όπως Γενικοί Γραμματείς, Ειδικοί Γραμματείς, ειδικοί σύμβουλοι, αποτέλεσε καίριο πλήγμα στη συνοχή του ανώτερου τμήματος του διοικητικού μηχανισμού και στη δυνατότητα του τελευταίου να διαφυλάξει την απαραίτητη διοικητική πείρα και μνήμη (Διέλλας, 2018).

Η περίπτωση της παραπάνω θεσμικής εξέλιξης φωτίζει ευρύτερα ζητήματα που άπτονται του πολιτικού συγκεντρωτισμού της διοίκησης, ιδίως αυτό της περιορισμένης δέσμευσης σε συγκεκριμένους άξονες πολιτικής και διοικητικής δράσης. Δεδομένου ότι κάθε υπουργός τείνει να αρχίζει από το μηδέν, βασιζόμενος σε έναν κύκλο μετακλητών συμβούλων επιλεγμένων πρωτίστως με γνώμονα την πολιτική συγγένεια και δευτερευόντως την εκάστοτε εξειδίκευση και πείρα, η αλλαγή των κυβερνητικών κατευθύνσεων ακυρώνει στην πράξη την αξία της συσσωρευμένης διοικητικής πείρας που αποκτήθηκε από την εφαρμογή προγενέστερων πολιτικών, υποβαθμίζοντας ταυτόχρονα το ρόλο των μόνιμων στελεχών- φορέων διοικητικής γνώσης (Σπανού, 2018). Η παράκαμψη και υποκατάσταση ανώτατων διοικητικών στελεχών σε ζητήματα υποστήριξης και διαμόρφωσης δημοσίων πολιτικών ,όπως στο επίπεδο των νομοπαρασκευαστικών δραστηριοτήτων καθίσταται έως σήμερα συχνά φαινόμενο, μη επιτρέποντας τη συγκρότηση θεσμικής μνήμης (Διέλλας, 2018) και αναγκάζοντας τη διοικητική ιεραρχία στην ενασχόληση με αντικείμενα ρουτίνας των υπηρεσιών, παρά την προετοιμασία μέσο-μακροπρόθεσμων σχεδίων που απαιτούν διατήρηση της συνέχειας.

Επιπλέον προβληματική γύρω από το ζήτημα της σταδιοδρομίας των δημοσίων υπαλλήλων και της πρόσβασης αυτών σε θέσεις ευθύνης αποτελεί η ανάγκη ύπαρξης ενός σταθερού συστήματος σταδιοδρομίας, δομημένο στη βάση των αξόνων της διασφάλισης θεσμικής συνέχειας μέσω της στελέχωσης θέσεων διευθυντικού επιπέδου στη βάση της αξιοκρατίας και των ίσων ευκαιριών αφενός, αφετέρου δε εξασφαλίζοντας την απαραίτητη ευελιξία και την ανταπόκριση της διοίκησης ενώπιον των νέων κοινωνικοοικονομικών αναγκών. Αντιθέτως, στην ελληνική διοικητική περίπτωση παρατηρείται το φαινόμενο της συνεχούς μεταβολής των κανόνων που αφορούν τις προϋποθέσεις και τη διαδικασία προαγωγών, με το σύστημα σταδιοδρομίας να μεταβάλλεται επτά φορές σε περίοδο μόλις 20 ετών (1999-2016) (Σπανού, 2018). Οι

συνεχείς θεσμικές μεταβολές, παρότι επιχειρούν να τεκμηριωθούν στο δημόσιο διάλογο ως μέσο εμπέδωσης υψηλότερου βαθμού αντικειμενικότητας, διαφάνειας και, εν τέλει, «αποπολιτικοποίησης της διοίκησης» τείνουν να οδηγούν στο δυσμενές, όπως προκύπτει, αποτέλεσμα της δημιουργίας αστάθειας και αβεβαιότητας στο εσωτερικό των διοικητικών θεσμών, οι οποίοι έχουν ανάγκη ένα σταθερό περιβάλλον για την ανάπτυξη απρόσκοπτης δράσης και την καλλιέργεια επαγγελματικής συνείδησης. Περιορισμούς στην ικανότητα ύπαρξης συνέχειας στην άσκηση καθηκόντων επιτελικού χαρακτήρα και προσωρινότητα θέτει επίσης και το, εισηγμένο τη δεκαετία του 1980, σύστημα τριετούς θητείας των υπαλλήλων σε θέσεις ευθύνης («κινητή ιεραρχία»).

4.2 Προς μια Ολιστική Διοικητική Πολιτική;

Η προσπάθεια συγκρότησης διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων και καθορισμού ενός πλαισίου στην κατεύθυνση της αντιμετώπισης των προβλημάτων που προκαλούσε μια αναποτελεσματική διοίκηση αποτελεί σημείο τομής για το σύνολο των κυβερνήσεων της χώρας από το 2009 και έπειτα, περίοδος εφαρμογής προγραμμάτων δημοσιονομικής προσαρμογής. Αρχικά η Στρατηγική για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση 2014-2016 εντάσσει το στόχο της θεσμικής συνέχειας και αποτελεσματικότητας των στελεχών, στον 3^ο πυλώνα παρέμβασης, ο οποίος αφορά της αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού. Τίθεται μάλιστα σε προγραμματικό επίπεδο επί χάρτου η βούληση της αποσύνδεσης της απόφασης (πολιτική) με την εφαρμογή (διοίκηση), και, ως επακόλουθο, η επαναξιολόγηση του καθεστώτος των διευθυντικών στελεχών. Αντίστοιχα, προωθείται ένα μικτό σύστημα επιλογής προϊσταμένων, το οποίο εξειδικεύεται με το νόμο 4275/2014, βασική καινοτομία αποτελεί η επιλογή των προϊσταμένων επιπέδου Γενικής Διεύθυνσης, Διεύθυνσης και Τμήματος σε δεύτερο στάδιο μέσω της διενέργειας εξετάσεων από το ΑΣΕΠ, εξασφαλίζοντας με τον τρόπο αυτό αμεροληψία μέσω των θεσμικών εγγυήσεων της ανεξάρτητης αρχής.

Η προώθηση μεταρρυθμιστικών πολιτικών στα πλαίσια μιας ολιστικής προσέγγισης των χρόνιων αδυναμιών της ελληνικής διοικητικής λειτουργίας διατρέχει την, δεύτερη κατά σειρά, Εθνική στρατηγική για τη διοικητική μεταρρύθμιση 2017-2019, με το όραμα του νέου εγχειρήματος να περιλαμβάνει τη δημιουργία *«μιας ανεξάρτητης, αποκομματικοποιημένης διοίκησης, ώστε να ανταποκρίνεται στις ανάγκες της κοινωνίας, για την παροχή υπηρεσιών υψηλού επιπέδου προς τους πολίτες και τις επιχειρήσεις, στην*

κατεύθυνση των Στόχων Βιώσιμης Ανάπτυξης». Μάλιστα, κατά την καταγραφή των αδυναμιών της υπάρχουσας διοικητικής διάρθρωσης αναφέρεται τόσο ο κατακερματισμός και η μείωση της συνοχής του στελεχιακού δυναμικού της διοίκησης όσο και η έλλειψη ανάπτυξης κουλτούρας χάραξης δημοσίων πολιτικών στη βάση της τεκμηρίωσης, αναφέροντας εμμέσως την απουσία μνήμης και συνέχειας ως παράγοντες συγκρότησης των εν λόγω πολιτικών.

Η εξειδίκευση των προτάσεων πολιτικής σε ένα συνεκτικό πλαίσιο παρέμβασης έλαβε διττό χαρακτήρα, με τις εφαρμοζόμενες δράσεις να εντάσσονται στις παρακάτω κατηγορίες: α) Διαχείριση της Υπηρεσιακής Κατάστασης του Προσωπικού. Εδώ εντάσσονται οι δύο σημαντικές νομοθετικές παρεμβάσεις, η ψήφιση του ν. 4354/2015, οδηγώντας στην καθιέρωση σταθερού μισθολογικού καθεστώτος σε συνδυασμό με την παροχή επαυξημένων επιδομάτων θέσης ευθύνης με σκοπό την κινητροδότηση του προσωπικού για ένταξη σε αυτές καθώς και ο ν. 4440/2016, ως προσπάθεια εξορθολογισμού των ανθρωπίνων πόρων της Διοίκησης και παροχής επιπλέον ευκαιριών σταδιοδρομίας μέσω ενός ενιαίου συστήματος κινητικότητας και β) Διαχείριση Υψηλόβαθμων Διοικητικών Στελεχών. Στην κατεύθυνση της αποκομματικοποίησης της Διοίκησης στο επίπεδο στελέχωσης των ανωτέρων θέσεων της ιεραρχίας, με το νόμο 4369/2016 πραγματοποιήθηκαν δύο σημαντικές αλλαγές: Η εγκαθίδρυση ενός νέου συστήματος επιλογής προϊσταμένων καθώς και η σύσταση Μητρώου Επιτελικών Στελεχών.

Πιο συγκεκριμένα, προβλέφθηκε η σύσταση, Διοικητικών και Αναπληρωτών Διοικητικών Γραμματέων Υπουργείων (για πρώτη φορά μετά την κατάργηση των βαθμών του Γενικού και Αναπληρωτή Γενικού Διευθυντή το 1982), οι οποίοι τίθενται επικεφαλής της διοικητικής ιεραρχίας των υπηρεσιών τους αναλαμβάνοντας της ευθύνη εκτέλεσης της οριζόμενης από την Κυβέρνηση πολιτικής. Επιπλέον, η σύσταση Τομεακών Γραμματέων, με τη δυνατότητα οι τελευταίοι να προϊστανται των Γενικών Γραμματειών, σηματοδοτεί τη δυνατότητα κατάληψης από υπηρεσιακά στελέχη της Διοίκησης θέσεων που προορίζονταν κατά το παρελθόν αποκλειστικά για διακεκριμένα στελέχη της κομματικής ιεραρχίας. Χαρακτηριστικό μάλιστα του θεσμικού κύρους των εν λόγω θέσεων αποτέλεσε η ένταξή τους στον πρώτο βαθμό της κατηγορίας των Ειδικών Θέσεων και η αντίστοιχη μισθολογική μεταχείριση, εξισώνοντάς τους με τα ομοίωβαθμα σε αυτούς πολιτικά στελέχη. Έτσι, παρά την κατάργηση του εν λόγω νομοθετήματος (άρθρο 119 παρ. 2 ν. 4622/2019), η απόπειρα θεσμοθέτησης και καταγραφής ενός

σώματος εξειδικευμένων στελεχών υψηλών προσόντων, προερχόμενων από το σύνολο των υπηρεσιών της Διοίκησης και (κυρίως) η δυνατότητα στελέχωσης θέσεων πλησίον της πολιτικής ιεραρχίας των υπουργείων από αυτούς αποτελεί σημαντική πρόοδο προς την κατεύθυνση ισχυροποίησης και αναγνώρισης του ρόλου μιας διοικητικής ελίτ ως προς την ικανότητα αυτής στο σχεδιασμό και τη διαχείριση δημόσιων πολιτικών.

Η αντικατάσταση του παραπάνω νόμου από τις διατάξεις του ν. 4622/2019 (πριν καν εφαρμοστεί!) έθεσε τη συγκρότηση διοικητικής πολιτικής εντός ενός ευρύτερου μοντέλου διαχείρισης των δημοσίων υποθέσεων, μέσω της δημιουργίας μιας συνεργατικής σχέσης μεταξύ κυβέρνησης και διοίκησης και εισάγοντας επιπλέον το στοιχείο του συντονισμού της δράσης της εκτελεστικής λειτουργίας. Το γεγονός αυτό επισημαίνεται από τη μορφή στελέχωσης της Προεδρίας της Κυβέρνησης. Για τη διασφάλιση του ρόλου της τελευταίας ως κέντρο συντονισμού των επιμέρους λειτουργιών των φορέων της κεντρικής κυβέρνησης, ορίστηκε η συγκρότησή της από 340 θέσεις μόνιμων υπαλλήλων της διοίκησης, αριθμός που υπερβαίνει κατά πολύ τον αντίστοιχο αριθμό των 100 μετακλητών που υπηρετούν στην εν λόγω υπηρεσία. Αναγνωρίζοντας μάλιστα την αναγκαιότητα ύπαρξης διοικητικής συνέχειας μέσω της εξασφάλισης σταθερών δομών, προβλέφθηκε παράλληλα η στελέχωση των θέσεων ευθύνης της υπηρεσίας από μόνιμους υπαλλήλους, με τους μετακλητούς υπαλλήλους να περιορίζονται στη στελέχωση Τμημάτων και Γραφείων ως προϊστάμενοι.

Με σκοπό την αποκομματικοποίηση της διοικητικής και οικονομικής λειτουργίας των υπουργείων, ο νόμος προβαίνει στη σύσταση, σε κάθε Υπουργείο, θέσης μόνιμου Υπηρεσιακού Γραμματέα, με βαθμό 1^ο της κατηγορίας των Ειδικών Θέσεων, υπαγόμενος απευθείας στον Υπουργό. Η δυνατότητα κατάληψης ανώτατης θέσης εντός της υπουργικής ιεραρχίας, με εκτεταμένες μάλιστα αρμοδιότητες στους τομείς διαχείρισης του ανθρώπινου δυναμικού και των οικονομικών υποθέσεων του εκάστοτε Υπουργείου, σε συνδυασμό με τις αυξημένα τυπικά προσόντα που απαιτούνται από τους υποψηφίους για την κατάληψή της, με σημαντικότερη την μακρόχρονη προϋπηρεσία σε θέσεις ευθύνης (προϊστάμενοι Διευθύνσεων / Γενικών Διευθύνσεων, θέτει τις βάσεις για τη λειτουργία, για πρώτη φορά στην ελληνική διοικητική ιστορία, μιας ανεξάρτητης ανώτατης δημόσιας διοίκησης, με σαφή αντίληψη του ρόλου αλλά και των δυνατοτήτων υπηρεσιακής ανέλιξής της. Επίσης, τόσο η ανεξαρτησία όσο και η εμπέδωση της διάκρισης, σε επίπεδο ρόλων αλλά και δομών, πολιτικού και διοικητικού/υπηρεσιακού σκέλους ενισχύεται περαιτέρω δια μέσω του αποκλεισμού από τις θέσεις Υπηρεσιακών

Γραμματέων αποσπασμένων σε πολιτικά γραφεία υπαλλήλων κατά τα προηγούμενα πέντε έτη.

Ιδιαίτερη μνεία γίνεται επίσης όσον αφορά τη συγκρότηση οριζόντιων κλάδων προσωπικού για την υποστήριξη ειδικών λειτουργιών που διατρέχουν το σύνολο της δημόσιας διοίκησης, ικανοποιώντας με τον τρόπο αυτό το διαχρονικό αίτημα εμπειρογνομόνων αλλά και αξιωματούχων της διοίκησης για την ίδρυση κλάδου με διϋπουργικά χαρακτηριστικά. Η συγκρότηση των κλάδων ΠΕ Νομοτεχνών, ΠΕ Αναλυτών Δημόσιας Πολιτικής και ΠΕ Αναλυτών Ψηφιακής Πολιτικής, με την παροχή της αντίστοιχης εξειδίκευσης που επιτυγχάνεται μέσω της αποφοίτησης ειδικών προγραμμάτων της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης παρέχει τη δυνατότητα ενίσχυσης της ενότητας των διαφόρων τμημάτων της κεντρικής διοίκησης και συντονισμού της άσκησης οριζόντιων δημοσίων πολιτικών. Υπό την προϋπόθεση της αποτελεσματικής λειτουργίας και διατήρησης της δομής των νέων κλάδων, αναμένεται να καταστεί ευχερέστερη η διάχυση της θεσμικής μνήμης μεταξύ των υπηρεσιών, συμβάλλοντας μάλιστα στο φαινόμενο συγκρότησης ενιαίας θεσμικής μνήμης εντός του της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, διαπερνώντας της όποιες διαφοροποιήσεις συναντώνται σε επίπεδο τεχνικής εξειδίκευσης και άσκησης αρμοδιοτήτων μεταξύ των επιμέρους υπηρεσιών.

5. ΘΕΣΜΙΚΗ ΜΝΗΜΗ ΚΑΙ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΕΣ ΑΡΧΕΣ

5.1 Οι Ανεξάρτητες Αρχές στην ελληνική Δημόσια Διοίκηση

Οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές (εφεξής ΑΔΑ) αποτελούν νεοφυές σχετικά φαινόμενο για την ελληνική διοικητική πραγματικότητα, με την περίοδο ανάδυσης αυτών να προσδιορίζεται στις δύο τελευταίες δεκαετίες του 20ου αιώνα. Η –καθιερωμένη πλέον– ύπαρξη των ΑΔΑ ως ένα διακριτό πεδίο διοικητικό πεδίο οργάνωσης και διαχείρισης των δημοσίων υποθέσεων στη χώρα μας έχει προσδώσει στις τελευταίες ένα ευρύ πεδίο αποφασιστικών αρμοδιοτήτων, ως απόρροια και του διαρκώς αυξανόμενου αριθμού τους. Βάσει λοιπόν του ειδικότερου αντικειμένου λειτουργίας τους, οι ΑΔΑ δύνανται να κατηγοριοποιηθούν σε αυτές που αποσκοπούν στη ρύθμιση ενός συνταγματικά κατοχυρωμένου δικαιώματος, σε όσες ρυθμίζουν την άσκηση μιας οικονομικής δραστηριότητας και την εξασφάλιση ανταγωνιστικών συνθηκών στην αγορά και, τέλος, σε αυτές που ασκούν έλεγχο και εποπτεία σε συγκεκριμένες δραστηριότητες της Διοίκησης (Γεωργαντάς, 2003). Η δε άσκηση αρμοδιοτήτων της πολύπλευρης πολιτικής, οικονομικής και διαχειριστικής αυτονομίας τους πραγματοποιείται από τους μόνιμους (κατά βάση) διοικητικούς υπαλλήλους που τις στελεχώνουν, υπαγόμενοι ωστόσο σε διαφορετικά καθεστώτα απασχόλησης (Λαμπροπούλου και Διέλλας, 2021).

Το ενδιαφέρον της παρούσης έρευνας επικεντρώνεται στα στοιχεία που υποδηλώνουν την οικοδόμηση θεσμικής μνήμης εντός του πλαισίου λειτουργίας των ΑΔΑ, γεγονός που αφορά τόσο τον τρόπο άσκησης του ρυθμιστικού ρόλου αυτών όσο και τη μορφή της οργανωσιακής δομής τους.

5.2 Η θεσμική και διοικητική αυτοτέλεια των ΑΔΑ

Χαρακτηριζόμενες ως η «τέταρτη μορφή ελέγχου» του διοικητικού σκέλους της εκτελεστικής εξουσίας (Πραβίτα, 2018), η δράση των ΑΔΑ αποσκοπεί, μεταξύ άλλων, στο να καταστεί ευχερέστερη η εκ των υστέρων αντιμετώπιση της κακοδιοίκησης εκ μέρους των συναλλασσόμενων με τον πολίτη υπηρεσιών, όσο και η παροχή εγγυήσεων για την εν γένει ενίσχυση της ουδετερότητας και της αποπολιτικοποίησης της Διοίκησης, με την απομάκρυνση της τελευταίας από πολιτικές επιρροές και επιδράσεις κατά την ενάσκηση των ρυθμιστικών της καθηκόντων (Μακρυδημήτρης, Πραβίτα, 2012). Η

σχετική αυτή «αποπολιτικοποίηση», την οποία υπηρετεί η τάση συγκρότησης ανεξαρτήτων αρχών σε διάφορους τομείς δραστηριότητας της Διοίκησης (όπως οι προσλήψεις προσωπικού, οι δημόσιες προμήθειες, ο έλεγχος της κακοδιοίκησης κλπ) εκφράζει μια συνειδητοποίηση των ορίων και της (σχετικής) αναποτελεσματικότητας της Διοίκησης στην παραδοσιακή μορφή της ως προς τους παραπάνω τομείς, αλλά και την αναζήτηση πρόσθετων εγγυήσεων γύρω από την οργάνωση, ανάπτυξη και διαφάνεια των δημοσίων διαδικασιών (Σπανού, 2008).

Σημείο καμπής για την εξασφάλιση ουσιαστικού ρόλου του θεσμού των ΑΔΑ εντός της ελληνικής διοικητικής πραγματικότητας υπήρξε το έτος 2001, με την ένταξη στο αναθεωρημένο Σύνταγμα συγκεκριμένων προνοιών σχετικά με τις εν λόγω αρχές, αλλά και την κατοχύρωση συγκεκριμένων ΑΔΑ, εγγυητικών των συνταγματικών δικαιωμάτων αλλά και της εύρυθμης λειτουργίας της κρατικής μηχανής στο ανώτατο κανονιστικό επίπεδο. Πρόκειται για τις ακόλουθες αρχές:

- Η Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα (άρθρο 9Α Συντ.), με αποφασιστικές, κανονιστικού και ρυθμιστικού χαρακτήρα αρμοδιότητες, η οποία μεριμνά για την προστασία από τη συλλογή, επεξεργασία και χρήση των προσωπικών δεδομένων
- Το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης, αρμοδιότητα του οποίου αποτελεί η παροχή αδειών στα ραδιοτηλεοπτικά μέσα (αρ 15 παρ. 2)
- Η Αρχή Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών, η οποία διασφαλίζει το απόρρητο των επιστολών και την ελεύθερη ανταπόκριση (αρ 19 παρ. 2)
- Το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού, που ελέγχει τις προσλήψεις των υπαλλήλων στο στενό και ευρύτερο δημόσιο τομέα (αρ 103 παρ. 7)
- Ο Συνήγορος του Πολίτη, με διαμεσολαβητικές και ελεγκτικές αρμοδιότητες (αρ 103 παρ. 7)

Η συνταγματική κατοχύρωση των παραπάνω αρχών (και βασική διαφορά μεταξύ αυτών και όσων ιδρύονται με τυπικό νόμο), επομένως και η μη δυνατότητα κατάργησης αυτών ή αναρρύθμισής τους από τον κοινό νομοθέτη. Με άλλα λόγια, ο τελευταίος δεν δύναται να μεταβάλλει την υπόστασή τους και το πλαίσιο αυτονομίας που τις διέπει, μετατρέποντάς τις σε αυτοτελείς δημόσιες υπηρεσίες (<https://www.prevedourou.gr>). Με τον τρόπο αυτό, το συνταγματικό καθεστώς των αντίστοιχων ΑΔΑ οδηγεί αναμφίβολα

στην εξασφάλιση της θεσμικής συνέχειάς τους ως θεσμούς, αλλά και στη συνοχή των αρμοδιοτήτων τους.

Η τάση της αυτονόμησης και ανεξάρτητης δράσης των ΑΔΑ καθώς και η προσπάθεια αποσόβησης τυχόν φαινομένων εμπλοκής του πολιτικού σκέλους της διοίκησης στη διαμόρφωση των αποφάσεών τους αποτυπώνεται στη διαμόρφωση ενός θεσμικού οπλοστασίου, ικανού να διαμορφώσει τόσο τη συγκρότηση της ηγεσίας αυτών όσο και τις εσωτερικές τους δομές. Πιο συγκεκριμένα, με τη Συνταγματική Αναθεώρηση του 2001, προέκυψε η θεσμική αποκρυστάλλωση αναβάθμιση του θεσμού των ΑΔΑ, μέσω της πρόβλεψης σημαντικών εγγυήσεων προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας στα μέλη που τις συγκροτούν (άρθρο 101Α Συντ.). Στοχεύσεις του αναθεωρητικού νομοθέτη υπήρξαν αφενός η επάνδρωση των ΑΔΑ με πρόσωπα που χαίρουν ιδιαίτερου κύρους και υψηλής αποδοχής και αφετέρου η διασφάλιση της ανεξαρτησίας των προσώπων αυτών, αντικατοπτρίζοντας την ανεξαρτησία της εκάστοτε Αρχής συνολικά (Χρυσόγονος, 2000). Επιπλέον εχέγγυα ως προς τη στελέχωση των ανεξαρτήτων αρχών προσέδωσε ο ν. 3051/2002, ορίζοντας πως μέλη των εν λόγω αρχών διορίζονται πρόσωπα *«εγνωσμένου κύρους και επαγγελματικής κατάρτισης ή επαγγελματικής εμπειρίας σε τομείς που έχουν σχέση με την αποστολή και τις δραστηριότητες των αρχών»*.

Στο σημείο αυτό οφείλουμε να καταδείξουμε τη σημασία του γεγονότος της στελέχωσης των ΑΔΑ διαχρονικά με πρόσωπα, η επιστημονική και διοικητική επάρκεια των οποίων αποτελεί εχέγγυο για τη θεσμική συνέχεια των εν λόγω αρχών καθώς και για την εξασφάλιση κοινωνικής εμπιστοσύνης μέσω της αμερόληπτη εκτέλεση του ρυθμιστικού τους ρόλου. Ενδεικτικά αναφέρουμε το παράδειγμα των συνταγματικά κατοχυρωμένων ΑΔΑ: Στην περίπτωση του Συνηγούρου του Πολίτη, ο οποίος αποτελεί μονοπρόσωπη ΑΔΑ, τα πρόσωπα που διατέλεσαν Συνήγοροι από το 1997 έως σήμερα (Διαμαντούρος Ν., Καμίνης Γ., Σπανού Κ., Ποττάκης Α.,) αποτελούν στο σύνολό τους καταξιωμένοι επιστήμονες, εξειδικευμένους στους κλάδους του δημοσίου δικαίου ή και της δημόσιας διοίκησης, γεγονός που αντικατοπτρίζεται και στη διαχρονική διαφύλαξη του κύρους του Συνηγούρου ως διαμεσολαβητή κράτους- πολιτών. Αντιστοίχως, Πρόεδροι και Σύμβουλοι του ΑΣΕΠ έχουν διατελέσει ανώτατοι δικαστικοί λειτουργοί, καθηγητές ΑΕΙ και ανώτατα στελέχη δημοσίων υπηρεσιών και οργανισμών (<https://www.asep.gr>), συμβάλλοντας τόσο μέσω της επαγγελματικής τους επάρκειας όσο και μέσω της επαγγελματικής τους προέλευσής από ευρύ φάσμα του δημοσίου τομέα, στη συνεχή

μεταφορά γνώσης και πείρας στον οργανισμό περί των ζητημάτων στελέχωσης των δημοσίων υπηρεσιών που άπτονται των αρμοδιοτήτων του.

Επιπλέον χαρακτηριστικό που εξασφαλίζει τη σταθερότητα, τη θεσμική συνέχεια αλλά και την απρόσκοπτη άσκηση των αρμοδιοτήτων των ΑΔΑ είναι –αναμφίβολα– ο ορισμός συγκεκριμένης χρονικής διάρκειας της θητείας των μελών που τις συγκροτούν. Η ύπαρξη θητείας υπηρετήσης των Μελών, η οποία φθάνει συχνά στο ανώτατο όριο των έξι (6) ετών (Πραβίτα, 2018) εντάσσεται στο φαινόμενο της αντιμετώπισης της χρονικής ασυνέπειας των διοικητικών πολιτικών (time inconsistency), ως απόρροια εκδήλωσης του «πολιτικού κύκλου». Λόγω της κυβερνητικής αλλαγής η οποία πραγματοποιείται δια των περιοδικών εκλογικών αναμετρήσεων, η εκάστοτε απελθούσα κυβέρνηση δεν μπορεί να δεσμεύσει την επόμενη όσον αφορά την τήρηση συγκεκριμένων αξόνων άσκησης δημόσιας πολιτικής. Η εναλλαγή των κυβερνήσεων και συνάμα των πολιτικών προτεραιοτήτων (Ατζέντα) ή της μεταβολής που η των υλικών μέσων που η τελευταία διαθέτει οδηγεί στην ανάπτυξη βραχύβιων δημόσιων πολιτικών, με χρονικό ορίζοντα την τετραετή (για τη χώρα μας) διάρκεια του πολιτικού/εκλογικού κύκλου (Αλεξόπουλος, Θεοδοσιάδη, Πασιόπουλος, 2009). Γίνεται λοιπόν αντιληπτό ότι η επέκταση της παραμονής στα καθήκοντα των μελών των ΑΔΕ για πέραν του πολιτικού κύκλου περίοδο, η οποία μάλιστα δύναται να παραταθεί κατά το άρθρο 101^A του Συντάγματος έως και την εκλογή νέων μελών (αντίστοιχες είναι οι αποφάσεις ΣτΕ Ολ. 3515/2013, 95/2017 και 2586/2017) εξασφαλίζει τον αδιάλειπτο και συνεχές χαρακτήρα της δραστηριότητας των ΑΔΑ. Επιπλέον, η ενάσκηση διοικητικών δραστηριοτήτων από θεσμούς απαλλαγμένους από την πολιτική πίεση (Αλεξόπουλος, Θεοδοσιάδη, Πασιόπουλος, 2009) ενισχύει την αξιοπιστία και την εμπιστοσύνη, τόσο ως προς τους εν λόγω θεσμούς όσο και ως προς την ποιότητα της ρύθμισης.

Η εσωτερική οργανωτική συγκρότηση των Ανεξαρτήτων Αρχών, και ιδίως η στελέχωση και διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού που υπηρετεί σε αυτές αποτελεί επιπλέον παράμετρος για την κατανόηση των μηχανισμών συνέχειας των διοικητικών και ρυθμιστικών πρακτικών τις οποίες έχουν διαχρονικά αναπτύξει. Για την αποτελεσματική διεκπεραίωση υποθέσεων εξειδικευμένου/ τεχνικού χαρακτήρα, οι οποίες αφορούν, μεταξύ άλλων, τη θέσπιση αντιμονοπωλιακών κανόνων, τον έλεγχο της αγοράς του ηλεκτρικού ρεύματος αλλά και των τηλεπικοινωνιών καθώς και τη διενέργεια συστηματικών ελέγχων σε κρατικές υπηρεσίες για την αντιμετώπιση φαινομένων κακοδιοίκησης και διαφθοράς, απαραίτητη προϋπόθεση αποτελεί η ύπαρξη προσωπικού

υψηλών ουσιαστικών και τυπικών προσόντων. Για τον παραπάνω λόγο, παρατηρείται ενός των νόμων που ορίζουν τη συγκρότηση ή/και λειτουργία των ΑΔΑ η πρόβλεψη σημαντικού αριθμού οργανικών θέσεων Ειδικού Επιστημονικού Προσωπικού. Πρόκειται για στελέχη της διοίκησης τα οποία, κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 2 του ΠΔ 50/2001, οφείλουν να κατέχουν επιστημονική και επαγγελματική επάρκεια στο εκάστοτε αντικείμενο της θέσης που καλύπτουν, αποδεικνυόμενη μέσω της ύπαρξης συναφούς μεταπτυχιακού ή διδακτορικού τίτλου σπουδών σε συνδυασμό με την ύπαρξη αντίστοιχης επαγγελματικής εμπειρίας. Σύμφωνα με τα παραπάνω κριτήρια, μόνο για το Συνήγορο του Πολίτη προβλέφθηκε η σύσταση 75 θέσεων Ειδικών Επιστημόνων, 50 θέσεις Βοηθών Ειδικών Επιστημόνων και 40 επιπλέον θέσεις Ειδικού Επιστημονικού Προσωπικού (άρθρο 5 ν. 3094/2003). Η ύπαρξη ενός σχετικά μικρού, ευέλικτου διοικητικού σώματος αποτελούμενου από όργανα που ασκούν εξειδικευμένα καθήκοντα προσδίδει επιπλέον λειτουργικό χαρακτήρα στην έννοια της αυτονομίας των ΑΔΑ. Επιπλέον, επιτρέπει την παραγωγή και διατήρηση διοικητικής και επιστημονικής τεχνογνωσίας εντός της εκάστοτε Αρχής. Το τελευταίο υποβοηθείται και από την σπανιότητα των μετατάξεων υπαλλήλων των ΑΔΑ, όπως αποδεικνύεται από τα στατιστικά δεδομένα των Κύκλων Κινητικότητας των τελευταίων ετών (<https://www.apografi.gov.gr/kinitikotita/>).

5.3 Σύγχρονοι Προβληματισμοί

Στα πλαίσια των προγραμμάτων μακροοικονομικής σταθεροποίησης που εισήχθησαν από το 2010 στη χώρα, μεταρρυθμιστικές προσπάθειες με σκοπό την αύξηση της αποτελεσματικότητας της κρατικής μηχανής τον περιορισμό των αναγκών χρηματοδότησης αυτής είχαν ως αποτέλεσμα τη μεταβολή της οργανωτικής υπόστασης πλήθους δοκιμασμένων στο χρόνο διοικητικών δομών, αφήνοντας στη διοικητική και νομική σκέψη της χώρας αναπάντητα ερωτηματικά σχετικά με τη νομική θεμελίωση, τη φύση και τις λειτουργίες των νεοϊδρυθέντων θεσμών. Η αυτονόμηση του συνόλου της φορολογικής διοίκησης της χώρας και η σύσταση ανεξάρτητης αρχής με την ονομασία «Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων (ΑΑΔΕ)» αποτελεί ίσως το επιστέγασμα των παραπάνω διαδικασιών.

Η ίδρυση της ΑΑΔΕ με το νόμο 6389/2016 επέφερε, σε επίπεδο θεσμικής συνέχειας και μνήμης, τη διάρρηξη, για πρώτη φορά στην ιστορία του νεοελληνικού κράτους, της

παραδοσιακής ενότητας της φορολογικής και δημοσιονομικής διοίκησης στα πλαίσια της διάρθρωσης του Υπουργείου Οικονομικών. Η μεταβολή αυτή οδήγησε αφενός στη δημιουργία ενός θεσμικού χάσματος μεταξύ της απομάκρυνσης του στελεχιακού δυναμικού από την οικεία διοικητική οργάνωση του Υπουργείου Οικονομικών και την υπαγωγή αυτών σε μηχανισμούς διαχείρισης του προσωπικού διακριτούς από την υπόλοιπη δημόσια διοίκηση, όπως η κατάταξη των θέσεων εργασίας σε δεκατρείς βαθμίδες, η βαθμολόγηση των θέσεων εργασίας και κατόπιν η αξιολόγηση των υπαλλήλων βάσει της μεθοδολογίας αυτής (Απόφαση ΔΔΑΔ Ε 1045944 ΕΞ 2021) αλλά και η σύνδεση των επιμέρους καθηκόντων με την παροχή πρόσθετης αμοιβής (ν. 4778/2021).

Πιο ουσιαστική υπήρξε όμως η μεταβολή που υπήρξε στο επιτελικό επίπεδο διοίκησης του νέου οργανισμού. Ενώ, εκ πρώτης όψεως, ο ν. 6389/2016 καθορίζει τη σαφή διάκριση μεταξύ του πολιτικού σκέλους (Υπουργός Οικονομικών) και της ανεξάρτητης αρχής, με το άρθρο 5 του ιδίου νόμου αναγνωρίζεται στον υπουργό η δυνατότητα υποβολής «στρατηγικών προτάσεων» και «στρατηγικών» οδηγιών, αλλά και η παροχή εισηγήσεων νομοθετικών διατάξεων εκ μέρους της διοίκησης της ΑΑΔΕ για ζητήματα που εμπίπτουν στην αρμοδιότητά της. Οδηγούμαστε στο συμπέρασμα του περιορισμού της δυνατότητας άσκησης συνεχούς και συνεκτικής φορολογικής πολιτικής στα πλαίσια των ιδίων αρμοδιοτήτων του οργανισμού. Η παραπάνω, ασυνήθιστη για τις διοικητικές παραδόσεις των ελληνικών ΑΔΑ, διαδικασία λήψης αποφάσεων, κανονιστικού μάλιστα χαρακτήρα, σε συνδυασμό με τον ανύπαρκτο ουσιαστικά κοινοβουλευτικό έλεγχο του νέου θεσμού (Κουτνατζής, 2018), ενισχύουν την προβληματική της διοικητικής αυτονομίας μιας υπηρεσίας που εντάσσεται στο σκληρό πυρήνα της εκτελεστικής λειτουργίας, χωρίς να έχει καταστεί εμφανές ότι οι νέες διοικητικές πρακτικές που αναπτύσσει να οδηγούν εν τέλει σε αποτελέσματα όσον αφορά την πρωταρχική επιδίωξη της αύξησης της αποδοτικότητας της φορολογικής αρχής.

Σε επίπεδο διάρθρωσης, η αποψίλωση του Υπουργείου Οικονομικών από το σύνολο των σχετιζόμενων με την είσπραξη φορολογικών εσόδων οδήγησε στην απορρόφηση από την νέα αρχή, πέραν των οικονομικών υπηρεσιών (ΔΟΥ), του Γενικού Χημείου του Κράτους αλλά και της Τελωνειακής Υπηρεσίας, ιστορικών υπηρεσιών με διακριτές αρμοδιότητες και θεσμική ταυτότητα εντός του ελληνικού κρατικού μηχανισμού. Η τελευταία μάλιστα, η οποία αποτελεί την αρχαιότερη δημόσια πολιτική υπηρεσία με έτος ίδρυσης το 1833, απώλεσε το (από το 1977) καθεστώς αυτοτελούς Γενικής Διεύθυνσης,

εντασσόμενη στη διάρθρωση της ΑΑΔΕ ως «Γενική Διεύθυνση Τελωνείων και Ειδικών Φόρων Κατανάλωσης».

6. ΑΡΧΕΙΑ ΚΑΙ ΑΡΧΕΙΑΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

6.1 Γενικά

Η τήρηση κρατικών αρχείων αποτελεί προωθημένη διοικητική πρακτική, δείγμα του επιπέδου ανάπτυξης μιας κρατικής μηχανής καθώς και της δυνατότητας ορθής τεκμηρίωσης του διοικητικού παρελθόντος αυτής. Κατ' αρχάς, οφείλουμε να επισημάνουμε ότι το ενεργό αρχείο (record) το οποίο συναντάται ευρύτατα σε επιχειρήσεις και δημόσιους οργανισμούς διαφοροποιείται ως έννοια από την αντίστοιχη του ιστορικού αρχείου (archive), με το πρώτο να αφορά την περίοδο του «κύκλου ζωής» του εγγράφου ως υλικό διοικητικής χρήσης, ενώ στη δεύτερη περίπτωση η διατήρηση του εγγράφου πραγματοποιείται για ιστορικούς/ επιστημονικούς λόγους (Myburgh, 2005). Σύμφωνα με το άρθρο 161 παρ. 3 του νόμου 4610/2019, τα δημόσια αρχεία διακρίνονται εντός της ελληνικής διοικητικής πραγματικότητας, σύμφωνα με τη λειτουργία τους, στις ακόλουθες κατηγορίες:

- Διηλεκτούς Υπηρεσιακής Χρησιμότητας, όπου περιλαμβάνεται το σύνολο των τεκμηρίων που παραμένουν ενεργά, ανεξαρτήτως παλαιότητας
- Ενεργά, τα οποία περιλαμβάνουν το υλικό που χρησιμοποιείται για την καθημερινή διεκπεραίωση των τρεχουσών υποθέσεων ενός οργανισμού, παραμένοντας σε καθεστώς αποκλειστικής κατοχής από τον οργανισμό
- Ημιενεργά, κατηγορία στην οποία περιλαμβάνονται το σύνολο των τεκμηρίων και εγγράφων που, αν και έχουν πάψει να θεωρούνται ενεργά, δεν μπορούν να υποστούν εκκαθάριση λόγω της μη παρέλευσης του χρόνου διατήρησης, βάσει της νομοθεσίας που τα διέπει
- Ανενεργά, που περιλαμβάνουν το σύνολο των τεκμηρίων και εγγράφων των οποίων ο χρόνος διατήρησης έχει λήξει, ενώ στερούνται πλέον πρακτικής χρησιμότητας από τον φορέα παραγωγής τους

Όσον αφορά τα αρχεία του δημοσίου τομέα συνολικά, τονίζεται ότι η ύπαρξη, αποτελεσματική οργάνωση και χρήση της εκάστοτε αρχειακής συλλογής αντανακλάται στο επίπεδο συγκρότησης θεσμικής μνήμης στον εκάστοτε οργανισμό, αποτελώντας μάλιστα εκ των βασικότερων στοιχείων αυτής. Η ορθολογική αρχειοθέτηση του διοικητικού υλικού συντελεί αποδεδειγμένα στη σύντηξη της χρονικής διάρκειας

πλήθους διοικητικών διαδικασιών, την εξοικονόμηση πόρων (ιδίως μέσω της περιοδικής εκκαθάρισης των αρχείων) καθώς και στη χρήση αυτού ως μέσο απόδειξης και διασφάλισης της σύννομης δράσης της διοίκησης, ιδίως όταν πρόκειται για τη διενέργεια συναλλαγών με τους πολίτες. Δεν πρέπει να αγνοείται επίσης η λειτουργία του αρχείου ως κέντρο ανάπτυξης και διαφύλαξης της διοικητικής δράσης και τεχνογνωσίας και την απρόσκοπτη διάχυση αυτών στο προσωπικό, δυσχεραίνοντας την ανάπτυξη του αρτηριοσκληρωτικού φαινομένου της μονοπώλησης της διοικητικής γνώσης από ολιγομελή σύνολα υπηρετούντων επί δεκαετίες υπαλλήλων (Butler,2000)

Επιπλέον, σύμφωνα με τις σύγχρονες επί του θέματος προσεγγίσεις, η λειτουργία του δημόσιου αρχείου θα πρέπει να αντιμετωπίζεται όχι απλώς ως ύπαρξη ενός στατικού «scrinium memoriae», αλλά ως δυναμικού, διαρκώς εξελισσόμενου εργαλείου άσκησης δημόσιας πολιτικής, με τη συμβολή του να καθίσταται αποφασιστική για την τεκμηρίωση και λειτουργία των επιτελικών υπηρεσιών της κρατικής μηχανής (Δίελλας, 2018).

6.2 Η συγκρότηση διοικητικών αρχείων διαχρονικά

Η ανάγκη συγκρότησης και λειτουργίας αρχειακών συλλογών στον ελλαδικό χώρο εκκινούν ήδη από την περίοδο έναρξης του Επαναστατικού Αγώνα. Παρά τις δυσχέρειες που προκύπτουν από τις συνεχείς πολεμικές επιχειρήσεις, οι αρχές διοίκησης των επαναστατημένων Ελλήνων, τόσο οι τοπικές διοικήσεις όσο και η ενιαία διοίκηση από το 1822 και έπειτα, καταφέρνουν να εγκαθιδρύσουν την τήρηση αρχείο, καταβάλλοντας μάλιστα σημαντική πρόνοια για τη διαφύλαξη των εγγράφων που ανταλλάσσουν μεταξύ τους οι υπηρεσίες (Βακαλόπουλος, 2005).

Η ανάληψη της διακυβέρνησης της χώρας από τον Ιωάννη Καποδίστρια αποτελεί την πρώτη απόπειρα δημιουργίας οργανωμένων θεσμών διαφύλαξης του δημόσιου αρχειακού υλικού, αποτυπωμένων μάλιστα σε ανάλογες κανονιστικές πράξεις. Με το άρθρο 13 του υπ' αριθμ. ΛΔ' Κυβερνητικού Ψηφίσματος (8 Σεπτεμβρίου 1829) καθορίστηκε η συγκέντρωση των αρχείων των επιμέρους υπουργείων και Γενικών Γραμματειών σε ενιαία υπηρεσία, γνωστή ως «Αρχειοφυλακείον της Επικρατείας», με έδρα την Αίγινα. Αιτιολογία μάλιστα της ίδρυσης του παραπάνω θεσμού υπήρξε το γεγονός ότι *«η αρχειακή οργάνωση αποτελεί συστατικό στοιχείο της διοίκησης σ' όλες τις χώρες του κόσμου και ταυτόχρονα υπηρετεί συστηματικά την ιστορική μνήμη του κάθε λαού»*. Η σημασία του Αρχειοφυλακείου υπήρξε σημαντική για τη διοίκηση της εποχής,

γεγονός που καταμαρτυρείται τόσο από την θέσπιση ειδικού μισθολογίου για τους υπηρετούντες σε αυτό υπαλλήλους, τη σαφή περιγραφή των καθηκόντων του προσωπικού και των αρμοδιοτήτων της υπηρεσίας συνολικά και – το κυριότερο- την ανάδειξη του Αρχαιοφύλακα, σε μία εκ των ανωτέρων θέσεων της τότε κρατικής μηχανής (Λυκούρη-Λαζάρου, 1991). Η κατάργηση του Αρχαιοφυλακείου πραγματοποιήθηκε το 1833, με το σύνολο των αρχείων να μεταφέρεται στο νεοϊδρυθέν Ελεγκτικό Συνέδριο.

Η περίοδος που μεσολάβησε από την κατάργηση του Αρχαιοφυλακείου μέχρι το 1914, έτος ίδρυσης των Γενικών Αρχείων του Κράτους κατέδειξε την ανεπάρκεια άσκησης κυβερνητικής πολιτικής βασισμένη στη συνέχεια και εξέλιξη των κρατικών θεσμών και τη συγκρότηση ενός, διακριτού από το κομματικό σύστημα που αναδύθηκε την εποχή εκείνη, σώματος δημοσίων λειτουργών ως θεματοφύλακες της θεσμικής μνήμης. Πιο συγκεκριμένα, με βάση το ΒΔ της 3^{ης} (15) Απριλίου 1833, η οργάνωση αρχειακών συλλογών εναποτέθηκε στις εκάστοτε Γραμματείες τις Επικρατείας (κατόπιν υπουργεία). Στον κατακερματισμό του αρχειακού υλικού της κυβέρνησης ήλθαν να προστεθούν δύο (διαχρονικές όπως αποδείχθηκε) παθογένειες του εφαρμοζόμενου συστήματος αρχειοθέτησης: Η έλλειψη εξειδικευμένου προσωπικού αφενός, με την ανάθεση καθηκόντων αρχειονομίας σε οποιονδήποτε υπάλληλο, χωρίς την απαραίτητη πείρα και γνώσεις. Αφετέρου δε, η ανεπάρκεια επαρκούς υποδομής για τη στέγαση των αρχειακών συλλογών των υπηρεσιών είχε ως αποτέλεσμα τη φθορά, κλοπή ή καταστροφή σημαντικού μέρους αυτών λόγω θεομηνιών και άλλων φυσικών καταστροφών (Λυκούρη-Λαζάρου 1991).

Η εν τέλει σύσταση των Γενικών Αρχείων του Κράτους (εφεξής ΓΑΚ), (νόμος 380/1914), με πρώτο διευθυντή το Γιάννη Βλαχογιάννη, πραγματοποιήθηκε με μεγάλη καθυστέρηση σε σύγκριση με άλλα κράτη της Ευρώπης τα οποία διέθεταν ήδη οργανωμένες αρχειακές υπηρεσίες. Εντάσσεται στην ευρύτερη προσπάθεια των κυβερνήσεων Ε. Βενιζέλου περί ανασυγκρότησης των κρατικών δομών και συμμετοχής αυτών στην προσπάθεια κοινωνικού εκσυγχρονισμού. Η εν λόγω υπηρεσία διήλθε φάσεις ανασυγκρότησης, τόσο την περίοδο του μεσοπολέμου (νόμος 2027/1939) όσο και κατά τη σύγχρονη περίοδο, με το ν. 1946/1991, ο οποίος καθόρισε την ύπαρξη Κεντρικής Υπηρεσίας και την ίδρυση Αρχείων στις έδρες των νομών (<http://www.gak.gr/index.php/>).

6.3 Γενικά Αρχεία του Κράτους και Αρχεία Υπουργείων

Τόσο η τρέχουσα μορφή της υπηρεσίας Γενικών Αρχείων, όσο και η λειτουργία της στα πλαίσια του συστήματος διαχείρισης των δημόσιων αρχείων συνολικά καθορίστηκε βάσει του ν. 4610/2019. Οι πρόνοιες μάλιστα του εν λόγω νομοθετήματος καταμαρτυρούν στις μέρες μας πως η ύπαρξη όσο και η διαρκής ανάπτυξης των Γενικών Αρχείων αποτελούν σημαντική συνισταμένη στην οργάνωση των διοικητικών διαδικασιών και κατ' επέκταση στη διαφύλαξη της θεσμικής μνήμης του δημοσίου τομέα ευρύτερα. Βασικό χαρακτηριστικό των Γενικών Αρχείων, το οποίο διακρίνει την εν λόγω υπηρεσία από τις υπαγόμενες στις διάφορες υπηρεσίες και δημόσια νομικά πρόσωπα αρχειακές δομές αποτελεί η αυτονομία που διαθέτει κατά τα πλαίσια άσκησης των αρμοδιοτήτων της, μέσω του προσδιορισμού της διοικητικής της δομής ως «αυτοτελούς δημόσιας υπηρεσίας», υπαγόμενης απ' ευθείας στον Υπουργό Παιδείας και Θρησκευμάτων (άρθρο 169).

Σύμφωνα με την υφιστάμενη αρχειακή πολιτική, όσον αφορά τη συγκρότηση και διαχείριση των δημόσιων αρχειακών συλλογών, υφίσταται καταμερισμός εργασίας ο οποίος αρθρώνεται σε δύο σκέλη (άρθρο 161): Το πρώτο σκέλος αφορά την ύπαρξη των Ενεργών αρχείων, τα οποία λόγω της χρησιμότητάς τους για τη διεκπεραίωση των τρεχουσών διοικητικών υποθέσεων η τήρηση αυτών εναποτίθεται στην υπηρεσία παραγωγής τους. Το δεύτερο σκέλος, το οποίο σχετίζεται με τις υπόλοιπες κατηγοριοποιήσεις αρχείων, αφορά το ρόλο των ΓΑΚ και τις μορφές συνεργασίας με τις δημόσιες υπηρεσίες. Πιο συγκεκριμένα, τα Γενικά Αρχεία παρακολουθούν τα Ημιενεργά αρχεία ως προς την ορθή τήρηση από τις υπηρεσίες παραγωγής τους, παραλαμβάνουν και επεξεργάζονται αρχεία που έχουν χαρακτηριστεί ως Ανενεργά από τις αρμόδιες υπηρεσίες κατόπιν της ενεργοποίησης της διαδικασίας εκκαθάρισης, ενώ στην περίπτωση των Αρχείων Διηνεκούς Χρησιμότητας, τα ΓΑΚ παραλαμβάνουν το υλικό της κατηγορίας αυτή σε ψηφιοποιημένη μορφή μετά την παρέλευση τριακονταετίας από την παραγωγή του και σε φυσική μορφή μετά την πάροδο εξήντα (60) ετών.

Γίνεται φανερό ότι, μέσω των αρμοδιοτήτων ελέγχου και εποπτείας των σημαντικότερων δημόσιων αρχειακών συλλογών της χώρας (εφόσον οι τελευταίες δεν υπάγονται σε καθεστώς απορρήτου), στις οποίες μάλιστα περιλαμβάνονται τα αρχεία των υπουργείων, των ανεξαρτήτων αρχών, του συνόλου των δημόσιων νομικών προσώπων και των Ειδικών ιστορικών αρχείων, η λειτουργία των Γενικών Αρχείων αποτελεί σημαντικό παράγοντα για τη διασφάλιση της θεσμικής μνήμης στο δημόσιο τομέα, η οποία

εκδηλώνεται με τη μορφή της επιμελούς τήρησης, καταγραφής και χρήσης της διοικητικής πληροφορίας που το εκάστοτε υπηρεσιακό αρχείο προσφέρει. Στο πλαίσιο αυτό είναι δυνατή η κατάθεση του υπηρεσιακού αρχείου στα ΓΑΚ, εάν μετά από καταγγελία ή αναφορά διαπιστωθούν πλημμέλειες στη διατήρηση του αρχείου από τους φορείς παραγωγής του ή δυσχέρειες ως προς την πρόσβαση του κοινού στο αρχειακό υλικό, όταν αυτό προβλέπεται νομικά (αρ. 161 παρ. 4). Επιπλέον τμήμα της αποστολής των ΓΑΚ αφορά τον έλεγχο για την πρόληψη έναντι της καταστροφής οποιουδήποτε δημόσιου αρχείου ή της μεταβολής της αυθεντικότητάς του μέσω της αλλοίωσης (αρ. 162 παρ. 4), συμβάλλοντας στη διατήρηση της ακεραιότητας των υπηρεσιακών αρχείων και της αντιμετώπισης του «αρχειακού κενού» και της συνακόλουθης απώλειας διοικητικής πληροφορίας και γνώσης, όπως συνέβαινε συχνά στο παρελθόν.

Στο επίπεδο των υπηρεσιών της Κεντρικής Διοίκησης, διαπιστώνεται η πρόνοια για την τήρηση και ενημέρωση των αρχείων να διαθέτει χαρακτήρα αποκεντρωτικό, ώστε να αποτελεί ευθύνη της εκάστοτε υπομονάδας στα πλαίσια των υπηρεσιών του υπουργείου η ορθή διατήρηση του συναφούς πληροφοριακού υλικού που χρησιμοποιείται για την τεκμηρίωση των εκάστοτε διοικητικών πράξεων αλλά και για τη λήψη αποφάσεων επιτελικού χαρακτήρα (ιδίως αριθμητικά δεδομένα τομέων δημοσίων δαπανών, ανθρώπινου δυναμικού, προμηθειών κλπ.). Το παραπάνω καταμαρτυρείται και από τη συμπερίληψη αρχειακής φύσης καθηκόντων στις αρμοδιότητες πληθώρας μονάδων επιπέδου Τμήματος (κυρίως), αλλά και Διευθύνσεων. Εντύπωση προκαλεί ωστόσο η μη ύπαρξη Τμημάτων Αρχείων στις στη διάρθρωση των υπουργείων της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, όπως αυτή αποτυπώνεται στον Οργανισμό καθενός εξ' αυτών. Εξαιρέση αποτελούν τα Υπουργεία Εθνικής Άμυνας (<https://www.dideap.mil.gr/ypiresia-stratitikon-archeion/>) και Εξωτερικών (<https://www.mfa.gr/diplomatiko-kai-istoriko-arheio/>), τα οποία διαθέτουν αυτόνομες υπηρεσίες με ειδικό, για λόγους διασφάλισης απορρήτου, καθεστώς, και το Υπουργείο Εσωτερικών, στο οποίο καταγράφεται η ύπαρξη Τμήματος Αρχείων, εντασσόμενου στη Διεύθυνση Δομών, Διαδικασιών και Αρχείων της Γενικής Γραμματείας Ανθρώπινου Δυναμικού (άρθρο 12 ΠΔ 133/2017 τέως Υπουργείου Διοικητικής Ανασυγκρότησης). Σε όλους δε τους Οργανισμούς των υπουργείων (πλην Άμυνας και Εξωτερικών), απουσιάζει η πρόβλεψη κατανομής προσωπικού σε κλάδους συναφείς με τη διαχείριση αρχειακών συλλογών (ΠΕ/ΤΕ Βιβλιοθηκονόμων), καθιστώντας τη λειτουργία των

αρχείων αντικείμενο περιστασιακής απασχόλησης του εκάστοτε υπαλλήλου, δίχως την κατοχή συγκεκριμένης εκπαίδευσης και των σχετικών τεχνικών.

6.4 Κυβερνητικά Αρχεία

Για την πλήρη έκθεση του ζητήματος αναφορικά με την ανάπτυξη και της μορφές που λαμβάνει η αρχειακή πολιτική εντός της ελληνικής δημόσιας διοίκησης δεν θα μπορούσαμε να παραλείψουμε το ζήτημα της διαχείρισης της πληροφορίας στο επίπεδο συγκρότησης της πολιτικής ατζέντας και λήψης αποφάσεων, διεργασίες που πραγματοποιούνται από ανώτατους πολιτειακούς φορείς (πρωθυπουργός, υπουργοί, αναπληρωτές υπουργοί και λοιπά μέλη της κυβέρνησης. Η ύπαρξη αρχειακών υπηρεσιών επί του κυβερνητικού επιπέδου, το οποίο «καθορίζει και κατευθύνει τη γενική πολιτική της χώρας» (αρ 82 παρ. 1 Συντ.) είναι ιδιαίτερης σημασίας για την ορθή τεκμηρίωση και πληροφόρηση της διαχρονικής εξέλιξης τόσο της μορφής και των κατευθύνσεων άσκησης της ανώτατης διοίκησης των δημοσίων υπηρεσιών του κράτους, όσο και για το νομοθετικό έργο, ήτοι προετοιμάζοντας και εισάγοντας νομοσχέδια στη Βουλή σε διάφορους τομείς της δημόσιας πολιτικής (Μακρυδημήτρης, 2012).

Η θέση σε ισχύ του νόμου 2846/2000 προσέφερε για πρώτη φορά στην ελληνική δημόσια διοίκηση συγκεκριμένο πλαίσιο ρύθμισης και διαχείρισης των, σχετικών με το Πρωθυπουργικό λειτουργήμα, τεκμηρίων καταγραφής πληροφοριών, συγκροτώντας με τον τρόπο αυτό το Αρχείο Πρωθυπουργού. Το εν λόγω αρχείο δομήθηκε σε δύο επίπεδα (Γενικό Αρχείο και Ιδιαίτερο Αρχείο Πρωθυπουργού), ανάλογα με τη διαβάθμιση των τεκμηρίων που περιήλθαν σε αυτό (άρθρα 2& 3). Αντίστοιχες διατάξεις επιφυλάσσονταν και για τα λοιπά Αρχεία Υπουργών, Υφυπουργών και της Γενικής Γραμματείας του Υπουργικού Συμβουλίου (άρθρο 5).

Σημαντική καινοτομία της εξέλιξης αυτής αποτελεί ο διαχωρισμός των εννοιών της αρχειακής συλλογής των πολιτικών προσωπικοτήτων που διατελούν πρωθυπουργοί σε σχέση με το σύνολο τεκμηρίων που αφορούν πτυχές της δράσης τους ως φορείς δημοσίων αξιωμάτων, με τη δεύτερη περίπτωση να αποτελεί κατ' ανάγκη δημόσια αρχειακή συλλογή και να αντιμετωπίζεται αντίστοιχα (στον προβληματισμό αυτό θα επανέλθουμε στο τέλος της επόμενης ενότητας). Η αναγνώριση των συλλογών τεκμηρίων των φορέων των παραπάνω αξιωμάτων ως εχόντων δημόσιο χαρακτήρα, με την ένταξή τους ως οργανικό στοιχείο στους θεσμούς της δημόσιας διοίκησης

εξυπηρετεί τις ανάγκες της συνέχισης της ομαλής λειτουργίας των θεσμών και της τεκμηρίωσης των παραδόσεων διακυβέρνησης της χώρας. Για το σκοπό αυτό μάλιστα ο νόμος προέβη στη σύσταση αυτοτελούς δημόσιας υπηρεσίας με τίτλο «Αρχεία Πρωθυπουργών, Υπουργών, Υφυπουργών και της Γενικής Γραμματείας του Υπουργικού Συμβουλίου», η οποία ωστόσο εντάχθηκε με το νόμο 3391/2005 στα Γενικά Αρχεία του Κράτους.

Περαιτέρω, με το νόμο 4622/2019, ρυθμίστηκαν επιμέρους ζητήματα διατήρησης της διοικητικής γνώσης και πληροφορίας σε διακυβερνητικό επίπεδο. Αρχικά, επαναλαμβάνεται η δομή συγκρότησης του Αρχείου Πρωθυπουργού σε Γενικό και Ειδικό μέρος, ορίζοντας μάλιστα τις προϋποθέσεις πρόσβασης του πρωθυπουργού στο Ιδιαίτερο Αρχείο και δημοσίευσης τεκμηρίων που περιλαμβάνονται σε αυτό (άρθρο 79). Επιπλέον, στα πλαίσια υποστήριξης της πρωθυπουργικής λειτουργίας από Προεδρία της Κυβέρνησης, προβλέφθηκε η ύπαρξη Γραφείου Αρχείων και Πρωτοκόλλου, μα αρμοδιότητα την τήρηση των τρεχόντων αρχείων του Πρωθυπουργού καθώς και τη σύνδεση αυτών με την Ειδική Υπηρεσία, υπαγόμενη στα ΓΑΚ (άρθρο 23). Τέλος, με το άρθρο 4 του ίδιου νόμου ορίστηκε υπεύθυνη για την τήρηση των επίσημων πρακτικών του Υπουργικού Συμβουλίου ορίστηκε η Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών θεμάτων της Προεδρίας της Κυβέρνησης.

7. ΙΔΡΥΜΑΤΑ ΤΕΩΣ ΠΡΩΘΥΠΟΥΡΓΩΝ- ΑΡΧΕΙΑΚΕΣ ΣΥΛΛΟΓΕΣ

7.1 Ο Θεσμός

Η δημιουργία Ιδρυμάτων κοινωφελούς χαρακτήρα, με την ονομασία και τις δραστηριότητες των οποίων να επικεντρώνονται στις κορυφαίες πολιτικές προσωπικότητες που αποτέλεσαν Πρωθυπουργοί της χώρας, αποτέλεσε φαινόμενο του ελληνικού πολιτικού συστήματος της μεταπολιτευτικής περιόδου το οποίο συναντάται και σε έτερες ευρωπαϊκές χώρες (πχ Γερμανία). Κοινά χαρακτηριστικά αυτών αποτελούν: α) Η μελέτη του έργου, και της συμβολής στα δημόσια πράγματα των αντίστοιχων προσωπικοτήτων και η ανάδειξη του πολιτικού κεφαλαίου (υστεροφημίας) αυτών β) Η συμβολή στην έρευνα και την προώθηση της Ιστορίας και των κοινωνικών εν γένει επιστημών γ) Δράσεις σε τομείς που αφορούν τη διεθνή συνεργασία και τον ευρωπαϊκό προσανατολισμό της χώρας και δ) Σε θεσμικό επίπεδο, η σωματειακή τους φύση. Πρόκειται για ιδιωτικά νομικά πρόσωπα, με το καταστατικό ίδρυσής τους να περιβάλλεται ωστόσο υπό τον τύπο του Προεδρικού Διατάγματος και την έναρξη των εργασιών τους να προσδιορίζεται από το αντίστοιχο ΦΕΚ δημοσίευσης.

Στοιχείο ιδιαίτερης σημασίας για τα Ιδρύματα αυτού του τύπου αποτελεί η συγκρότηση και λειτουργία πλούσιων αρχειακών συλλογών, όπου παρουσιάζεται έντονα το φαινόμενο της συσσώρευσης μεγάλου αριθμού εγγράφων δημόσιου χαρακτήρα. Τα έγγραφα αυτά, τα οποία προέρχονται από την περίοδο περιόδου άσκησης καθηκόντων πρωθυπουργού, φυλάσσονται στο προσωπικό αρχείο των αντίστοιχων προσωπικοτήτων, ενώ μέσω της μελέτης τους δύναται να γίνει αντιληπτή η άσκηση πολιτικής σε ανώτατο επίπεδο στη χώρα μας έως και τη δεκαετία του 1990. Με γενικό κανόνα τη μη υπαγωγή αυτόν στον κανόνα περί κρατικού απορρήτου, περιλαμβάνονται σε αυτές έγγραφα τα οποία αφορούν την επικοινωνία του εκάστοτε πρωθυπουργού με ανώτατους πολιτειακούς παράγοντες καθώς και συνδικάτα και οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών για το σύνολο των τομέων δημόσιας πολιτικής, διπλωματική αλληλογραφία με αποδέκτες τους ηγέτες ξένων κρατών, διαπραγματεύσεις για την είσοδο της χώρας διεθνείς οργανισμούς καθώς και υλικό γύρω από θέματα σχετικά με την εθνική άμυνα και την ασφάλεια της χώρας.

Στη συνέχεια, παρατίθεται μια σύντομη περιγραφή της αρχειακής δομής των κυριότερων Ιδρυμάτων σε λειτουργία στη χώρα μας:

Το «*Ίδρυμα Κωνσταντίνος Γ. Καραμανλής*» ιδρύθηκε το 1983, γεγονός που το κατατάσσει ως το αρχαιότερο του είδους του στη χώρα μας. Διαχειρίζεται το προσωπικό αρχείο του Κ. Καραμανλή, έκτασης 230.000 σελίδων έντυπου υλικού, το οποίο καλύπτει το πλήρες φάσμα της διαδρομής του στη διακυβέρνηση της χώρας κατά την περίοδο 1946- 1995. Η εν λόγω συλλογή είναι μάλιστα εμπλουτισμένη και με τα προσωπικά αρχεία σημαντικού αριθμού προσωπικοτήτων της κεντροδεξιάς παράταξης οι οποίοι διατέλεσαν υπουργοί και πρωθυπουργοί της χώρας (Παναγής Τσαλδάρης, Ευάγγελος Αβέρωφ- Τοσίτσας, Ιωάννης Μπούτος κλπ), δίνοντας σε αυτή το χαρακτήρα του αποθετηρίου ιστορικής γνώσης για τα πολιτικά και διοικητικά πεπραγμένα, όχι απλώς ενός προσώπου αλλά ενός σημαντικού φάσματος της ελληνικής πολιτικής ζωής. Επισημαίνεται δε η τήρηση της θεμελιωδών κανόνων δικαίου όσον αφορά τη χρήση των κρατικών εγγράφων για ερευνητικούς ή άλλους σκοπούς, με κυριότερο την τήρηση της αρχής της τριακονταετίας (<https://ikk.gr/geniki-paroysiasi-arxeiou/>).

Το «*Ίδρυμα Γεωργίου Παπανδρέου*», το οποίο ιδρύθηκε το 1989, διαθέτει αρχειακό υλικό το οποίο καλύπτει την περίοδο 1876- 1968. Η θεματική οργάνωση των συλλογών του αρχείων μας επιτρέπει να διακρίνουμε εκτεταμένες σειρές εγγράφου υλικού το οποίο αφορά τη διαχείριση των κρατικών υποθέσεων σε διάφορους τομείς πολιτικής (Οικονομία, Σύνδεση με τις Ευρωπαϊκές Κοινότητες, Βιομηχανία, Δικαιοσύνη). Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει ωστόσο η σχετική αφθονία αρχειακών πηγών που αφορούν τη διαχείριση ευαίσθητων κρατικών υποθέσεων των πρώτων μεταπολεμικών δεκαετιών, όπως ζητήματα σχετικά με τη Βασιλική Οικογένεια και το Κυπριακό, ενώ μνεία γίνεται επίσης σε αρχεία σχετικά με υποθέσεις της Κεντρικής Υπηρεσίας Πληροφοριών (<https://www.gpfoundation.gr/>).

Το «*Ίδρυμα Ανδρέα Παπανδρέου*» ιδρύθηκε στην Αθήνα το 1996 με αντικείμενο τη διαχείριση τόσο του αρχείου του ηγέτη του ΠΑΣΟΚ όσο και την προαγωγή της πολιτικής επιστήμης ευρύτερα. Οι αρχειακές συλλογές του περιλαμβάνουν έγγραφα και άλλο υλικό προερχόμενα ιδίως από την πρώτη περίοδο πρωθυπουργίας του Α. Παπανδρέου (1981-1989) καλύπτοντας ζητήματα εξωτερικής και εσωτερικής πολιτικής της αντίστοιχης περιόδου καθώς και πρακτικά του Υπουργικού Συμβουλίου (<http://www.agp.archeio.gr/archive>). Χαρακτηριστικό ωστόσο της προσωποπαγούς, πρωθυπουργοκεντρικής δομής διακυβέρνησης την περίοδο αυτή, αλλά και δείγμα της επιρροής που ασκούν διαχρονικά οι οικογενειακοί και κομματικοί μηχανισμοί στη συγκρότηση πολιτικής αποτελεί η φύλαξη, έως το 1991, χιλιάδων δημοσίων εγγράφων,

πολλών εκ των οποίων απόρρητων, στο υπόγειο της οικίας του τέως πρωθυπουργού στο Καστρί, την οποία επακολούθησε η μεταφορά αυτών στα κεντρικά γραφεία του ΠΑΣΟΚ. Τα παραπάνω γεγονότα επισημάνθηκαν και από τον ημερήσιο τύπο της εποχής (<https://www.tovima.gr/2008/11/24>).

Κατά το έτος 2000 πραγματοποιήθηκε η ίδρυση του *Εθνικού Ιδρύματος Ερευνών και Μελετών «Ελευθέριος Κ. Βενιζέλος»*, κατόπιν της θέσης σε ισχύ του νόμου 2841/2000, με σκοπό τη μελέτη της ζωής και του έργου του μεγάλου πολιτικού. Το ιστορικό αρχείο του ιδρύματος περιλαμβάνει, μεταξύ άλλων, έγγραφα δημόσιου περιεχομένου τα οποία καλύπτουν τα τεκταινόμενα της ελληνικής πολιτικής ιστορίας έως τη δεκαετία του 1960. Σημαντικό μέρος του (ψηφιοποιημένου πλέον) αρχείου καλύπτεται με έγγραφα προερχόμενα από το Υπουργείο Εξωτερικών, ενώ ενδιαφέρον παρουσιάζουν επίσης οι συλλογές εγγράφων πολιτικού και διπλωματικού χαρακτήρα οι οποίες καλύπτουν μείζονα γεγονότα του πρώτου μισού του 20^{ου} αιώνα (Μακεδονικό Ζήτημα, Βαλκανικοί Πόλεμοι, Μικρασιατική Εκστρατεία κλπ) (<https://www.venizelos-foundation.gr/el/vivliothiki-arxeio/arxeio/>).

Πέρα από τα ως άνω Ιδρύματα, τα οποία διαχειρίζονται τα αρχεία σημαντικών ιστορικών προσωπικοτήτων οι οποίοι διατέλεσαν πρωθυπουργοί, τεκμήρια που αφορούν την άσκηση δημόσιας πολιτικής στη χώρα κατά την πλέον πρόσφατη περίοδο μπορούν να εξευρεθούν επίσης στα ιδρύματα *«Κωνσταντίνος Κ. Μητσοτάκης»* και *«Κωνσταντίνος Σημίτης»*, ιδρυθέντα το 1998 και το 2007 αντίστοιχα (<http://www.ikm.gr/>, <http://simitis-foundation.org/>). Χαρακτηριστικό της συλλογής του Ιδρύματος Σημίτη, το οποίο τη διαφοροποιεί από τις παλαιότερες αρχειακές συλλογές αποτελεί η μη συμπερίληψη σε αυτή εγγράφων που εντάσσονται στο αρχείο πρωθυπουργού, αφού τα τελευταία έχουν κατατεθεί στα Γενικά Αρχεία του Κράτους κατά τις διατάξεις του ν. 2846/2000.

7.2 Κριτικές Επισημάνσεις

Ολοκληρώνοντας την ως άνω σύντομη αναφορά σχετικά με τις αρχειακές συλλογές των κυριότερων Ιδρυμάτων τέως πρωθυπουργών, οδηγούμαστε αβίαστα σε ορισμένα συμπεράσματα:

Αρχικά, διαπιστώνεται εμφανώς η ύπαρξη πλειάδας εγγράφων δυνάμενων να εμπλουτίσουν αποφασιστικά ένα δημόσιο, υπηρεσιακό Αρχείο Πρωθυπουργού, με το υλικό του οποίου να προσφέρει τη δυνατότητα μιας συνολικής επισκόπησης της διαχείρισης των δημοσίων υποθέσεων από τον πρωθυπουργικό θεσμό από τα τέλη του 19^{ου} αιώνα έως σήμερα και, συνακολούθως, τη χρήση της αναγκαίας πληροφορίας για σκοπούς τεκμηρίωσης τόσο στα πλαίσια ερευνητικής δραστηριότητας όσο (κυρίως) στα πλαίσια συμβολής στη συγκρότηση δημοσίων πολιτικών. Αντ' αυτού, έκδηλος αποτελεί ο κατακερματισμός της εν λόγω διοικητικής πληροφορίας μέσω της λειτουργίας μιας πανσπερμίας ιδρυμάτων ιδιωτικού χαρακτήρα (και αμφίβολης για ορισμένα εξ' αυτών οικονομικής βιωσιμότητας). Μάλιστα, παρά τους δεδηλωμένους στόχους περί προώθησης της επιστημονικής έρευνας και διασφάλισης της απρόσκοπτης πρόσβασης των ερευνητών στους πόρους που διαθέτουν, η διοικητική και ιδεολογική ένταξή τους σε συγκεκριμένα πολιτικά περιβάλλοντα είναι παραπάνω από προφανής.

Οφείλουμε να διακρίνουμε δύο λόγους για τους οποίους η διαχείριση των επίμαχων συλλογών εναποτέθηκε σε συλλογικότητες ιδιωτών παρά σε κάποια εξειδικευμένη αρχή της κεντρικής κυβέρνησης: Αφενός, οφείλεται στην απουσία θεσμοθέτησης υπηρεσίας παρά τω πρωθυπουργώ, αρμόδιας για την καταγραφή πληροφοριών έως και το έτος 2000, όταν με το ν. 2846/2000 ιδρύθηκε η αντίστοιχη αυτοτελής υπηρεσία. Αφετέρου, η προβληματική εδράζεται στη συγκρότηση και δομή του ελληνικού πολιτικού συστήματος συνολικότερα. Πιο συγκεκριμένα, η ύπαρξη σημαντικών οικογενειακών δικτύων άσκησης πολιτικής στην Ελλάδα ταυτίζεται πλήρως με την εννοιολόγηση των Πολιτικών Οικογενειών (ή Δυναστειών) κατά τη διεθνή βιβλιογραφία. Πρόκειται για το φαινόμενο της απόπειρας μονοπώλησης πολιτικής ισχύος από πολιτικές ελίτ συνδεδεμένες με οικογενειακούς δεσμούς, με φιλοδοξία όχι απλώς τη *συνέχιση* αλλά κατά βάσει την *επέκταση* της επιρροής τους σε ολόκληρο το φάσμα των δημοκρατικών θεσμών (Feinstein, 2010).

Το φαινόμενο παρουσιάζεται ιδιαίτερα ισχυρό στην Ελλάδα, με το «δυναστικό φαινόμενο» να εστιάζει ιδίως στην προσπάθεια των αρχηγών των κυριότερων πολιτικών

κομμάτων να «κεφαλαιοποιήσουν» την επιρροή του ονόματός τους αλλά και τη συνέχιση της λειτουργίας των δικτύων πατρωνίας διαμέσου αυτών (Patrikios and Chatzikonstantinou 2014). Δεν εκπλήσσει λοιπόν το γεγονός ότι, όπως αποδεικνύεται από τα αντίστοιχα ΦΕΚ ίδρυσής τους, η συγκρότηση των διοικητικών οργάνων των υπό εξέταση Ιδρυμάτων αποτελείται σε μεγάλο βαθμό από μέλη που διαθέτουν διάφορους βαθμούς συγγένειας με τα πρόσωπα τα οποία άσκησαν την πρωθυπουργία, λειτουργώντας κατά τον τρόπο αυτόν ως «σημεία συσπείρωσης» των εν λόγω πολιτικών οικογενειών καθώς και άντλησης κύρους μέσω της ιστορικής παρακαταθήκης των τέως πρωθυπουργών στα δημόσια πράγματα, τεκμηριωμένη δια μέσου των αρχειακών συλλογών. Η δε (απαραίτητη) συμπερίληψη του ονόματος του πρώην πρωθυπουργού στην επωνυμία του Ιδρύματος διαθέτει επίσης ξεχωριστή εννοιολογική σημασία, ενισχύοντας μέσω της χρήσης της επωνυμίας (brand name) τη δημοσιότητα, την προσέλκυση ψηφοφόρων αλλά και νέων πηγών χρηματοδότησης (Putnam, 1976).

8. ΜΕΛΕΤΗ ΠΕΡΙΠΤΩΣΗΣ: Η ΕΘΝΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΩΝ

Για την περαιτέρω μελέτη της ύπαρξης και λειτουργίας μηχανισμών διαφύλαξης της θεσμικής μνήμης, επικεντρώνοντας σε επίπεδο υπομονάδας επελέγη η εξέταση της Εθνικής Υπηρεσίας Πληροφοριών (εφεξής ΕΥΠ). Διοικητικά, η ΕΥΠ έχει τη μορφή αυτοτελούς δημόσιας πολιτικής υπηρεσίας με αντικείμενο την αναζήτηση, συλλογή και επεξεργασία στις αρμόδιες αρχές πληροφοριών που αφορούν την προστασία των εθνικών συμφερόντων της χώρας, την πρόληψη απειλών και την αντιμετώπιση της τρομοκρατίας και του οργανωμένου εγκλήματος. Το ενδιαφέρον της παρούσας μελέτης εντείνεται λόγω της ιδιομορφίας του ρόλου της ΕΥΠ εντός της κρατικής μηχανής και της ιδιάζουσας αλληλεπίδρασης του πολιτικού με το υπηρεσιακό στοιχείο σε αυτή, παρά τη σχετική σπανιότητα δημοσιευμένων τεκμηρίων για την εν λόγω υπηρεσία, λόγω και του καθεστώτος εχεμύθειας την οποία καλύπτει.

Η ίδρυση της υπηρεσίας χρονολογείται στα 1953. Η Κεντρική Υπηρεσία Πληροφοριών (ΚΥΠ), όπως αποκαλούνταν κατά την πρώτη περίοδο λειτουργίας της, αποτελούσε μια κατά βάσει στρατιωτική υπηρεσία, με το σύνολο των διευθυντικών, επιτελικών και επιχειρησιακών θέσεων σε αυτή να καταλαμβάνεται από αξιωματικούς του Στρατού Ξηράς, ενώ οι υπηρετούντες σε αυτή πολιτικοί υπάλληλοι περιορίζονταν στην ενάσκηση καθηκόντων κατά βάσει τεχνικού και διοικητικού χαρακτήρα (Αποστολίδης, 2014). Λόγω των γεωπολιτικών πραγματικοτήτων της εποχής εκείνης (ανάδυση διπολικού κόσμου, πολιτικοϊδεολογικός ανταγωνισμός ΗΠΑ- ΕΣΣΔ), σε συνάρτηση και των εγχώριων εμπειριών (Εμφύλιος Πόλεμος) καθόρισε ως στρατηγική προτεραιότητα της ΚΥΠ την απειλή του κομμουνισμού. Το βάρος ρίχνονταν τόσο στη δράση εκτός Ελλάδας (Έλληνες κομμουνιστές στο εξωτερικό), όσο και εντός, μέσω της προστασίας του κρατικού μηχανισμού από την απόπειρα «διάβρωσης» (Αποστολίδης, 2007). Επιπλέον, η, σε πλήρη υπέρβαση των θεσμικών και διοικητικών ορίων του ρόλου της, εμπλοκή της υπηρεσίας στα πολιτικά δρώμενα της χώρας, με αποκορύφωμα την κατάρτιση του «Σχεδίου Περικλής» για τον επηρεασμό των αποτελεσμάτων των εκλογών του 1961 υπερ συγκεκριμένης παράταξης, υπήρξε αποφασιστική, καθιστώντας την σημαίνον κέντρο «παραεξουσίας» κατά την ταραχώδη εκείνη ιστορική περίοδο (Πετρίδης, 2000).

Η απότομη διακοπή της θεσμικής συνέχειας και ο αναπροσανατολισμός της υπηρεσίας διαμέσου της εκτεταμένης ανασυγκρότησης των δομών, της αλλαγής του ονόματος και του λογοτύπου καθώς και ο ορισμός της ως πολιτικής υπηρεσίας, η οποία

πραγματοποιήθηκε το έτος 1986 με τη θέση σε ισχύ του νόμου 1645/1986, αποτέλεσε τομή στην θεσμική πορεία της ως δημόσιος οργανισμός. Στην πραγματικότητα, εντάσσονταν στη συνολική προσπάθεια που καταβλήθηκε από τις πρώτες κυβερνήσεις της Μεταπολίτευσης προς την κατεύθυνση του εκδημοκρατισμού του κρατικού μηχανισμού αλλά και της ελληνικής κοινωνίας εν γένει, με σημαντικούς σταθμούς την εφαρμογή του φιλελεύθερου Συντάγματος του 1975 και τη νομιμοποίηση του (παράνομου από το 1947) Κομμουνιστικού Κόμματος. Σε υπηρεσιακό επίπεδο, η μεταβολή σε επίπεδο συμβολισμών που πραγματοποιήθηκε σηματοδότησε την απόπειρα ανόρθωσης του κύρους και της δημόσιας εικόνας της υπηρεσίας, η οποία είχε άλλωστε τρωθεί σε σημαντικό βαθμό λόγω της ταύτισής της τόσο με καταπιεστικές πρακτικές της προηγούμενης περιόδου όσο και με το δικτατορικό καθεστώς, λόγω της σχέσης των πρωταίων του με αυτή (Αποστολίδης, 2014). Επιπλέον, η νέα ονομασία συμβόλισε την απομάκρυνση της δράσης της υπηρεσίας από υποθέσεις με πολιτική-κομματική χροιά και, συνακόλουθα, τη στροφή του ενδιαφέροντός της στην προάσπιση των εθνικών συμφερόντων και της εδαφικής ακεραιότητας της χώρας. Υπήρξε επιπλέον δηλωτικό της απόπειρας απεξάρτησης σε επίπεδο δραστηριοτήτων και οργάνωσης έναντι του αμερικανικού παράγοντα, κατάσταση η οποία φαίνεται να λάμβανε χώρα κατά το παρελθόν (Παπαχελάς, 2001).

Οι εξελίξεις που έλαβαν χώρα στο επίπεδο της οργάνωσης του προσωπικού, με κυριότερη τη μεταβολή της φύσης της υπηρεσίας από στρατιωτική σε πολιτική, υπήρξαν ιδιαίτερα σημαντικές για τη συγκρότηση και ενδυνάμωση ενός σώματος δημοσίων λειτουργών οι οποίοι θα προσφέρουν τις υπηρεσίες τους αποκλειστικά στην ΕΥΠ, με τη δυνατότητα να καταλάβουν το σύνολο των θέσεων ευθύνης (προϊστάμενοι Τμημάτων, Υποδιευθύνσεων και Διευθύνσεων) με διαδικασίες παρεμφερείς σε σχέση με τις υπόλοιπες δημόσιες υπηρεσίες, διαμορφώνοντας ταυτόχρονα διακριτή επαγγελματική ταυτότητα εντός της ελληνικής δημόσιας διοίκησης. Ο διορισμός υπαλλήλων πανεπιστημιακής εκπαίδευσης και η ανάθεση σε αυτούς φακέλους κρίσιμων θεμάτων ανέδειξε, ήδη από τα τέλη της δεκαετίας του 1970, την ανάγκη εξασφάλισης της δυνατότητας επαγγελματικής εξέλιξης των πολιτικών υπαλλήλων της υπηρεσίας, δεδομένου μάλιστα του γεγονότος ότι οι τελευταίοι πλεονεκτούσαν στον χειρισμό των υποθέσεών τους έναντι των νεοτοποθετημένων (στρατιωτικών) προϊσταμένων τους, οι οποίοι δεν διέθεταν την ανάλογη πείρα (Αποστολίδης, 2014).

Ωστόσο, παρά τη δεδηλωμένη προσπάθεια για σταδιακή αποχώρηση του συνόλου του στρατιωτικού προσωπικού από την υπηρεσία, η τελευταία υπήρξε αργή και, ως τις μέρες μας, ουδέποτε ολοκληρώθηκε. Το γεγονός αυτό αποτυπώνεται θεσμικά στο Προεδρικό Διάταγμα 1/2017 (ΦΕΚ Α' 2/17.01.2017), το οποίο αποτελεί τον Οργανισμό της υπηρεσίας, ορίζοντας τη διάρθρωση του προσωπικού κατά την τρέχουσα περίοδο. Πιο συγκεκριμένα, με το άρθρο 42 του παρόντος ΠΔ ορίστηκε η δυνατότητα υπηρετήσης μέσω αποσπάσεων στην υπηρεσία έως 36 αξιωματικών των Ενόπλων Δυνάμεων, 10 αξιωματικών προερχόμενων από το Λιμενικό Σώμα- Ελληνική Ακτοφυλακή, 2 προερχόμενων από το Πυροσβεστικό Σώμα καθώς και 20 ανθυπασπιστών και υπαξιωματικών προερχόμενων από οποιοδήποτε από τα παραπάνω Σώματα. Εντύπωση προκαλεί ωστόσο ο αριθμός στελεχών προερχόμενων από την Αστυνομία, 470 σε αριθμό (50 αξιωματικοί και 420 ανθυπαστυνόμοι, αρχιφύλακες και αστυφύλακες). Η ευρεία δραστηριοποίηση του αστυνομικού στοιχείου στην ΕΥΠ αιτιολογείται από τον πρώην Διοικητή της ως απόρροια της υπαγωγής της υπηρεσίας στο Υπουργείο Δημοσίας Τάξης/ Προστασίας του Πολίτη κατά την περίοδο 2000- 2019, μιας σύνδεσης η οποία είχε συνέπειες και στην εκτέλεση των αρμοδιοτήτων της υπηρεσίας, τονίζοντας το ρόλο της ως υπηρεσία ασφαλείας εσωτερικού και υποβαθμίζοντας τις λειτουργίες της στα πλαίσια της εξωτερικής της πτυχής (Αποστολίδης, 2007).

Γίνεται λοιπόν φανερό πως η δραστηριοποίηση εκατοντάδων αποσπασμένων από τις Ένοπλες Δυνάμεις και τα Σώματα Ασφαλείας λειτουργών εντός ενός δημόσιου οργανισμού, με το προσωπικό του οποίου να αποτελείται από 1.819 πολιτικούς υπαλλήλους σταθερούς απασχόλησης, θέτει σε μόνιμη βάση το ακανθώδες ζήτημα της εξασφάλισης της διοικητικής και επιχειρησιακής συνέχειας του εν λόγω οργανισμού, μιας και κατά τις προβλεπόμενες διατάξεις τα αποσπασμένα στελέχη επιστρέφουν στις υπηρεσίες όπου ανήκουν μετά την πάροδο πενταετίας (άρθρο 43 ΠΔ 1/2017). Η μικρή σχετικά διάρκεια της απόσπασης (κυμαίνεται στην πράξη από 3 έως 5 έτη) σε συνδυασμό με την εκχώρηση σε αυτούς, ειδικά κατά το παρελθόν, υψηλόβαθμες θέσεις ευθύνης, ιδίως στους τομείς των εσωτερικών υποθέσεων και της πρόληψης της τρομοκρατίας, οδήγησε στη στέρηση από το πολιτικό προσωπικό της απαραίτητης εμπειρίας και μνήμης σχετικά με τη διαχείριση νευραλγικών υποθέσεων που εμπίπτουν σε συγκεκριμένες αρμοδιότητες της υπηρεσίας. Το παραπάνω γεγονός συμπληρώνεται, σύμφωνα με τον πρώην διοικητή, από την ενδοϋπηρεσιακή πρακτική καταμερισμού εργασίας, όπου προκρίνονταν για αρκετά χρόνια η ενασχόληση του (αποσπασμένου) στρατιωτικού και

αστυνομικού προσωπικού με καθήκοντα επιχειρησιακής φύσης, με το πολιτικό προσωπικό της υπηρεσίας να επικεντρώνει τη δράση του σε καθήκοντα που αφορούσαν την ανάλυση πληροφοριών ή άλλα, αμιγώς διοικητικής φύσεως (Αποστολίδης, 2007). Με τον τρόπο αυτό, η αποχώρηση και επιστροφή του αποσπασμένου προσωπικού στις οικείες υπηρεσίες, δημιουργούσε την απώλεια ανθρώπινων πηγών και διασυνδέσεων που τα εν λόγω στελέχη είχαν δημιουργήσει κατά την περίοδο υπηρέτησής τους, οδηγώντας στην εκδήλωση φαινομένων όπως η ασυνέχεια σε πλήθος επιχειρησιακές δράσεις ή και το κλείσιμο υποθέσεων, λόγω της αδυναμίας εξεύρεσης νέων επαφών (Αποστολίδης, 2007).

Η αδυναμία συγκρότησης ενός συνεκτικού σώματος μόνιμων υπαλλήλων μόνιμης ή μακροχρόνιας απασχόλησης, διαπνεόμενου από την έννοια του *esprit des corps* στην ΕΥΠ ενισχύθηκε διαχρονικά όχι μόνο από διοικητικούς, αλλά (το κυριότερο) από πολιτικούς παράγοντες. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτέλεσε η, επί σειρά ετών, αντικατάσταση του συνόλου (σχεδόν) των αποσπασμένων στρατιωτικών υπαλλήλων της ΕΥΠ κατά την περίοδο που ακολουθούσε μετά από κάθε κυβερνητική μεταβολή (Αποστολίδης, 2014). Η πολιτική παρέμβαση του είδους αυτού στη διοικητική οργάνωση της υπηρεσίας διέθετε αμιγώς κομματικό χαρακτήρα, με τις αντίστοιχες μεταθέσεις να παρέχονται από τα κυβερνώντα πολιτικά κόμματα ως ανταμοιβή σε αξιωματικούς που παρέμεναν πιστοί στις συγκεκριμένες παρατάξεις ή σε πολιτικές προσωπικότητες, συνήθως υπουργούς (Αποστολίδης, 2007).

Όσον αφορά το πολιτικό προσωπικό της υπηρεσίας, η επιρροή των μεγαλύτερων πολιτικών κομμάτων σε ζητήματα που άπτονται υπηρεσιακών ζητημάτων και μεταβολών εντάθηκε μετά την εξασφάλιση του δικαιώματος ίδρυσης συνδικαλιστικών σωματείων, γεγονός που πραγματοποιήθηκε μετά το 1986. Πλήγμα, ωστόσο, στη διοικητική δομή της υπηρεσίας συντελέστηκε από τις μαζικές μετατάξεις προσοντούχων και έμπειρων στελεχών, η αποχώρηση των οποίων από την υπηρεσία έπληξε την επιτυχή ευόδωση των δραστηριοτήτων της αλλά και τη μετάδοση πείρας και γνώσης στους νεοεισερχόμενους υπαλλήλους που διορίστηκαν στο μέλλον. Χαρακτηριστικά παραδείγματα αποτελούν, κατά το έτος 1992, η υποχρεωτική μετάταξη 400 περίπου υπαλλήλων οι οποίοι διορίστηκαν κατά την προηγούμενη περίοδο σε υπηρεσίες του στενού και ευρύτερου δημοσίου τομέα καθώς και η χρήση του διορισμού στην ΕΥΠ για τη μεταπήδηση ικανού αριθμού υπαλλήλων σε άλλες υπηρεσίες κατά παράκαμψη των διαδικασιών του ΑΣΕΠ, γεγονός που πραγματοποιήθηκε κατόπιν ισχυρών πολιτικών πιέσεων (Αποστολίδης,

2014). Γίνεται προφανές λοιπόν ότι όλα τα παραπάνω φαινόμενα είχαν ως συνέπεια την έντονη πολιτικοποίηση της υπηρεσίας κατά τη μεταπολιτευτική περίοδο, με αποτέλεσμα την απομείωση της αποτελεσματικότητάς της αλλά και την κατίσχυση της κομματικής ταυτότητας των στελεχών αυτής έναντι της συγκρότησης ισχυρής επαγγελματικής ταυτότητας ένεκα της συνεισφοράς τους σε έναν εκ των νευραλγικότερων τομέων της κρατικής μηχανής της χώρας μας.

Όπως και στην περίπτωση κάθε δημοσίου οργανισμού, η ύπαρξη, οργάνωση και συνεχής εμπλουτισμός του υπηρεσιακού αρχείου αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση για τη διοικητική λειτουργία της υπηρεσίας και τη συλλογή στοιχείων για την εξακρίβωση υποθέσεων που υπάγονται στο πεδίο των αρμοδιοτήτων της. Η μη ύπαρξη ωστόσο σημαντικού αριθμού πρωτότυπων εγγράφων που αφορούν τη δράση της ΕΥΠ κατά το παρελθόν αποτελεί ανασταλτικό παράγοντα για τη διαχρονική αποτίμηση τόσο της διοικητικής δομής όσο και της δράσης της, αν και ένα αξιόλογο τμήμα των παλαιότερων αρχείων κατάφερε να διασωθεί με τη μέθοδο της μικροφωτογράφισης (Αποστολίδης, 2014). Τα αποτελέσματα των μεταβολών του προσωπικού ως συνέπεια των πολιτικών αλλαγών υπήρξαν ιδιαίτερα δυσάρεστα στο επίπεδο της συγκρότησης αρχειακής συλλογής ως μέρος της θεσμικής μνήμης της υπηρεσίας. Η συχνή καταστροφή ή, χειρότερα, η υπεξαίρεση αρχείων της υπηρεσίας, η οποία συνέβαινε στο παρελθόν από υπαλλήλους, με τους μεν προσκείμενους στην απελθούσα κυβέρνηση υπαλλήλους να προσπαθούν να απομακρύνουν φακέλους που εμπεριέχουν στοιχεία γύρω από πολιτικώς κατευθυνόμενες έρευνες, και, από την άλλη πλευρά, τους προσκείμενους στη νέα κατάσταση να προσπαθούν να αποδείξουν, μέσω της εύρεσης ενοχοποιητικών στοιχείων, τις λανθασμένες ενέργειες των προκατόχων τους (Αποστολίδης, 2007).

Η διακοπή των παραπάνω πρακτικών, οι οποίες οδηγούσαν στο αποτέλεσμα της έλλειψης της δυνατότητας εκ μέρους της υπηρεσίας να συγκρίνει και να αξιολογεί τις πληροφορίες που συλλέγει, εντάσσοντας τη δράση της σε συνεχές πλαίσιο, αντιμετωπίστηκε με την εγκαθίδρυση ψηφιακού αρχείου, έργο που έλαβε χώρα κατά την περίοδο 1999-2004. Η ψηφιοποίηση του αρχείου της υπηρεσίας, σε συνδυασμό με την πρόβλεψη Υπηρεσίας Ιστορικού Αρχείου, κατά τα οριζόμενα στην παρ. 12 του αρ. 2 ΠΔ 1/2017 καταγράφονται ως ιδιαίτερα θετικές εξελίξεις προς την κατεύθυνση της διασφάλισης της εσωτερικής/ διοικητικής πληροφορίας και αντίστοιχα της θεσμικής μνήμης εντός της ΕΥΠ. Τη μεταρρυθμιστική προσπάθεια συμπληρώνει η πρόσφατη (ΠΔ 33/2022) δημιουργία Κέντρου Τεχνολογικής Ανάπτυξης και Καινοτομίας (ΚΕΤΥΑΚ), η λειτουργία του

οποίου δύναται να προωθήσει τη δημιουργία μακροχρόνιων δεσμών τεχνικής συνεργασίας μεταξύ της ΕΥΠ και της εγχώριας ακαδημαϊκής και ερευνητικής κοινότητας, συμβάλλοντας στην εξωστρέφεια της υπηρεσίας, την εξειδίκευση και το διαμοιρασμό γνώσης μεταξύ των υπηρετούντων σε ερευνητικά κέντρα και ΑΕΙ επιστημόνων και των στελεχών της καθώς και τη συμμετοχή των τελευταίων στην ανάπτυξη τεχνολογίας αιχμής.

9. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ- ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

Μέσω της προηγηθείσας ανάλυσης, καταβλήθηκε προσπάθεια αφενός της ανάδειξης της σημασίας του πολύπλευρου φαινομένου της διοικητικής συνέχειας των δημοσίων οργανισμών, με αναφορά στις θεσμικές, οργανωσιακές, πληροφοριακές αλλά και συμβολικές πτυχές που το συναποτελούν, φθάνοντας στο κυριότερο στοιχείο καθορισμού της συνέχειας αυτής, που δεν είναι άλλο από την ύπαρξη θεσμικής μνήμης. Ως διοικητικό ζήτημα, η θεσμική μνήμη αποτελεί ουσιώδη προϋπόθεση για τη διασφάλιση της συνέχειας των οργανισμών, διαμέσου των διαδικασιών μάθησης και μεταφοράς/ διαχείρισης της διοικητικής πληροφορίας για σκοπούς τεκμηρίωσης των δημοσίων πολιτικών. Αντίθετα με την κοινή πεποίθηση, η οποία υποστηρίζει την απουσία θεσμικής μνήμης, λόγω ενός συνόλου (υπαρκτών) παθογενειών, της απουσίας συνεκτικού σχεδίου διαχείρισης των διοικητικών δραστηριοτήτων, η παντελής έλλειψη αυτής εντός του πλαισίου της ελληνικής δημόσιας διοίκησης δεν δύναται να τεκμηριωθεί επαρκώς.

Στην πραγματικότητα, αυτό που παρατηρείται είναι η αξιοσημείωτη αντοχή των θεσμών και η διασφάλιση της συνέχειας της λειτουργίας τους, παρά τις συχνές παλινωδίες και τα οργανωτικά κενά. Στο συμπέρασμα αυτό συνηγορεί η ανταπόκριση που υπέδειξε η ελληνική δημόσια διοίκηση σε πρόσφατα «σοκ» που υπέστη κατά το πρόσφατο παρελθόν, με κυριότερα τη διαχείριση της δημοσιονομικής κρίσης και την ένταξη της χώρας σε καθεστώς εποπτείας (2009-2017), την προσφυγική κρίση (2015-2017) την υγειονομική κρίση, ως αποτέλεσμα της εξάπλωσης της νόσου Covid-19 (2020-2022), αλλά και τις τρέχουσες εξελίξεις της ανόδου του δείκτη τιμών καταναλωτή και του ενεργειακού κόστους ως αποτέλεσμα των γεωπολιτικών εντάσεων (Ουκρανικός Πόλεμος). Σε όλες τις παραπάνω περιπτώσεις, τα αντανακλαστικά που έδειξε η διοίκηση, μέσω της ίδρυσης νέων, εξειδικευμένων θεσμών και του διοικητικού και ψηφιακού μετασχηματισμού των υπηρεσιών της υποδηλώνουν την ύπαρξη ευελιξίας και δυνατότητας μάθησης, η οποία, όπως προαναφέρθηκε, υφίσταται ως επακόλουθο της ύπαρξης θεσμικής μνήμης.

Για τους παραπάνω λόγους, η ανάλυση επικεντρώθηκε όχι στο ζήτημα ύπαρξης ή μη θεσμικής μνήμης, αλλά στο επίπεδο συγκρότησης της τελευταίας καθώς και της ύπαρξης οργανωτικών μορφών και θεσμικών ερεισμάτων διαφύλαξης και προαγωγής της. Στα πλαίσια αυτά, η διαμόρφωση της σχέσης μεταξύ του πολιτικού προσωπικού και των

διοικητικών θεσμών αποδείχθηκε καθοριστικής σημασίας. Η διαχρονική τάση της πολιτικής ηγεσίας της χώρας να υποκαθιστά πεπειραμένα διοικητικά στελέχη με μετακλητούς και άλλους πολιτικά προσκείμενους υπαλλήλους στην κορυφή της γραφειοκρατικής πυραμίδας λειτουργεί ως ανασταλτικός παράγοντας για τη συγκρότηση ενός σώματος δημοσίων υπαλλήλων με επαγγελματική συνείδηση και ανεξαρτησία στα πλαίσια άσκησης των καθηκόντων τους, οι οποίοι θα δύνανται να λειτουργήσουν ως φορείς διατήρησης και αναπαραγωγής μιας διοικητικής παράδοσης ανωτέρου επιπέδου. Επιπλέον δυσλειτουργίες ως προς τη διαφύλαξη της θεσμικής μνήμης προκαλούνται άλλωστε και από την ανεπαρκή εμπλοκή των υπηρεσιακών παραγόντων σε καθήκοντα που αφορούν το σχεδιασμό, την ανάλυση δημοσίων πολιτικών και τη νομοπαρασκευή, ως απόρροια της, πολλάκις εξαγγελθείσας αλλά μη πραγματοποιούμενης (έως το 2019) συγκρότησης Σώματος Επιτελικών Στελεχών με διακριτό ρόλο και συμβολή στη συγκρότηση δημοσίων πολιτικών.

Στοιχείο που δεν πρέπει επίσης να υποτιμάται αποτελεί επίσης η προσπάθεια συγκρότησης θεσμών και αρχών, οι δραστηριότητες των οποίων λειτουργούν ως βασικό εχέγγυο διασφάλισης της θεσμικής συνέχειας και μνήμης. Κυριότερο παράδειγμα αποτελεί η λειτουργία σημαντικού αριθμού ανεξαρτήτων αρχών, εξοπλισμένων με νομοθετικές δικλίδες προστασίας τους από πολιτικές παρεμβάσεις και συνεχείς μεταβολές του ρόλου και των αρμοδιοτήτων τους. Παράλληλα, για τη διαφύλαξη του πληροφοριακού υλικού της διοικητικής δράσης, ορίζεται ρητά η υποχρέωση τήρησης αρχείων σε κάθε διοικητική υπομονάδα, υπό το συντονισμό και την εποπτεία των Γενικών Αρχείων του Κράτους. Τέλος, ενθαρρυντικό στοιχείο για την ενίσχυση της θεσμικής μνήμης και το μέλλον της δημόσιας διοίκησης συνολικά αποτελεί η αναγνώριση της πολιτικής ηγεσίας της χώρας για το σαφή διαχωρισμό των λειτουργιών του πολιτικού με το διοικητικό σκέλος της εκτελεστικής εξουσίας και την ενίσχυση του ρόλου του δευτέρου στο σχεδιασμό και τη λήψη επιτελικών αποφάσεων, με επιστέγασμα τη θέση σε ισχύ του νόμου 4622/2019.

Σε μια περίοδο εφαρμογής ευρύτατων μεταρρυθμιστικών δράσεων για τον εκσυγχρονισμό της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, με αντικειμενικό σκοπό την κατάλληλη προετοιμασία αυτής για την είσοδο στην 4^η Βιομηχανική Εποχή, θεωρείται σκόπιμο να προβούμε στην κατάθεση ορισμένων σκέψεων- προτάσεων γύρω από την ανάγκη ύπαρξης μηχανισμών ανατροφοδότησης των στελεχών της διοίκησης με την απαραίτητη διοικητική πληροφορία, γεγονός που δύναται να οδηγήσει τόσο στη

βελτιστοποίηση της διαχείρισης των εν εξελίξει και των σχεδιαζόμενων πολιτικών όσο και στην ενίσχυση του ρόλου των υπηρεσιακών στελεχών εντός του σύγχρονου διοικητικού γίγνεσθαι. Λόγω των δυσκολιών και της χρονοτριβής που παρουσιάζεται σε τυχόν απόπειρες μεταβολής της νομοθεσίας (Οργανισμοί Υπουργείων) η προσοχή μας εστιάζεται σε προτεινόμενες δράσεις που δύνανται να αναληφθούν από τα ανώτερα διοικητικά στελέχη της κεντρικής διοίκησης εντός του υπάρχοντος θεσμικού πλαισίου, δίχως την απαίτηση ανάλωσης επιπλέον πόρων.

Λόγω της ιδιαίτερης σημασίας που η συγκρότηση ενός σώματος ανώτερων δημοσίων λειτουργών με άρτια υπηρεσιακή εκπαίδευση, μακροχρόνια σταδιοδρομία, καθώς και συνείδηση περί του ειδικού ρόλου τους διαδραματίζει ως προς τη διαφύλαξη της θεσμικής μνήμης, η πρόβλεψη του ν.4622/2019 περί ετήσιας Συνάντησης των Γενικών Διευθυντών της Κεντρικής Δημόσιας Διοίκησης αποτελεί σημαντική προσθήκη σε λειτουργικό επίπεδο, επιτρέποντας την ομαλά αλληλεπίδραση πολιτικής και διοικητικής ελίτ γύρω από τους βασικούς άξονες του κυβερνητικού έργου. Αποτελεί επιπλέον στοιχείο υψηλού συμβολισμού σχετικά με το ρόλο της διοίκησης στον ευρύτερο στρατηγικό σχεδιασμό, συμβάλλοντας στη δημιουργία συνείδησης των Γενικών Διευθυντών ως ενιαίο σώμα. Για τον λεπτομερέστερο συντονισμό των δράσεων των Γενικών Διευθυντών, αλλά και για την εμπέδωση του διακριτού τους ρόλου στα πλαίσια της εκάστοτε υπουργικής ιεραρχίας, προτείνεται η διαμόρφωση ενός συνόλου περιοδικών συναντήσεων των Γενικών Διευθυντών του εκάστοτε Υπουργείου.

Οι συναντήσεις δύνανται να πραγματοποιούνται σε μηνιαία ή τριμηνιαία βάση (με τη δυνατότητα υλοποίησης έκτακτων συναντήσεων), με αντικείμενο την πορεία εργασιών των Γενικών Διευθύνσεων, τη συμβολή στην κατάρτιση του Σχεδίου Δράσης του επόμενου έτους και την επίλυση τυχόν ζητημάτων συναρμοδιοτήτων. Παράμετροι λειτουργίας των Συντονιστικών Συμβουλίων Γενικών Διευθυντών θα αποτελέσουν επίσης η τήρηση και φύλαξη πρακτικών, ως μέρος της τεκμηρίωσης των σχεδιαζόμενων δράσεων, και η πραγματοποίηση περιοδικών συναντήσεων με την πολιτική ηγεσία του υπουργείου ως σώμα, με σκοπό την ενημέρωση της δεύτερης και την παροχή υποδείξεων. Αντίστοιχα, κατά τις εργασίες της Ετήσιας Συνάντησης, δύναται να πραγματοποιηθεί η παρουσίαση των λεπτομερειών του Σχεδίου Δράσης του κάθε υπουργείου όχι από τον κάθε Γενικό Διευθυντή ξεχωριστά, αλλά ως σύνολο, σύμφωνα με το Ενιαίο Πλαίσιο Κατευθύνσεων Πολιτικής που αποφασίστηκε από το Συντονιστικό Συμβούλιο του εκάστοτε υπουργείου, ενισχύοντας έτσι το ρόλο των Γενικών Διευθυντών ως

συλλογικότητα ικανή τόσο για την εκτέλεση της ακολουθούμενης πολιτικής όσο και για τη συμβολή στην αποκρυστάλλωσή της.

Όπως επισημάνθηκε στο Πρώτο Κεφάλαιο, η θεσμική μνήμη συχνά διαθέτει στατικό χαρακτήρα, γεγονός που οφείλεται στη διαιώνιση παρωχημένων πρακτικών και αντιλήψεων. Το φαινόμενο αυτό τείνει να ενισχύεται από τη συχνή μονοπωλιακή κατοχή διοικητικής πληροφορίας και τεχνικών από μικρό αριθμό υπαλλήλων, με απροθυμία για το διαμοιρασμό αυτής. Στο σημείο αυτό, η μεταβολή της οργανωσιακής κουλτούρας του εκάστοτε οργανισμού, στην κατεύθυνση διαμόρφωσης συνεργατικών δικτύων αντί μιας άτεγκτης ιεραρχικότητας αποτελεί την αρχή για τη διαμόρφωση μιας συμμετοχικής, διαρκώς εμπλουτιζόμενης θεσμικής μνήμης. Προς την κατεύθυνση αυτή συμβάλλει και η έμπρακτη εφαρμογή της Στοχοθεσίας, όπως διατυπώνεται στο άρθρο 22 ν. 4369/2016. Πιο συγκεκριμένα, με σκοπό των επιχειρησιακών στόχων και δράσεων του εκάστοτε Υπουργείου, οι προϊστάμενοι Γενικής Διεύθυνσης προβαίνουν σε μία πρώτη εξειδίκευση των στόχων που έχουν τεθεί, ζητώντας κατόπιν από τους προϊσταμένους Διεύθυνσης και κατόπιν Τμήματος να προσδιορίσουν τους στόχους της αντίστοιχης υπομονάδας. Μέσω της συγκρότησης των Ολομελειών Διεύθυνσης και Τμήματος δύναται να επιτευχθεί, όχι απλώς η απόκτηση πείρας εκ μέρους του συνόλου των υπαλλήλων γύρω από την οργάνωση και τον επιχειρησιακό σχεδιασμό της υπηρεσίας που υπηρετεί, αλλά και η ενεργός συμμετοχή του μέσω της αναφοράς προβληματικών και κατάθεσης προτάσεων προς τη Διοίκηση. Για την ευόδωση του εγχειρήματος, απαραίτητη προϋπόθεση αποτελεί η αποδοχή εκ μέρους των προϊσταμένων μιας περισσότερο συνεργατικής κουλτούρας ηγεσίας, αποδεχόμενοι την «κοινωνικοποίηση» της θεσμικής μνήμης στο σύνολο των υπαλλήλων και την εμπλοκή αυτών στη διαχείριση ζητημάτων που διαχρονικά θεωρούνται «μονοπώλιο» μιας διοικητικής ελίτ, καθιστώντας έτσι ευκολότερη τη μεταφορά της διοικητικής πληροφορίας και γνώσης.

Επιπλέον, ενόψει και της έναρξης δραστηριοποίησης κλάδου διοικητικών υπαλλήλων εξειδικευμένων σε ζητήματα ανάλυσης δημοσίων πολιτικών, η ανάγκη συγκέντρωσης και επεξεργασίας της σε επιτελικό επίπεδο παραγόμενης πληροφορίας και η διασφάλιση απρόσκοπτης και ταχείας πρόσβασης σε αυτή αποτελεί επιτακτική ανάγκη. Για το λόγο αυτό, προτείνεται σε κάθε υπουργείο η σύσταση ψηφιακού Αρχείου Σχεδιασμού και Ανάλυσης Δημοσίων Πολιτικών, με τη μορφή της ηλεκτρονικής βάσης δεδομένων. Το ως άνω αρχείο οφείλει να συμπεριλάβει σε ψηφιοποιημένη μορφή το σύνολο των τεκμηρίων ανάλυσης δημοσίων πολιτικών στη χώρα, όπως αλληλογραφία με ξένες

κυβερνήσεις, τεχνικές μελέτες, στατιστικά δεδομένα κλπ., με την υποχρέωση αρχειοθέτησης των συναφών τεκμηρίων να βαραίνει τόσο τα υπηρεσιακά, όσο και τα μετακλητά στελέχη, αποσοβώντας τον κίνδυνο απώλειας πολύτιμης διοικητικής πληροφορίας. Η χρήση του αρχείου θα αφορά πρωτίστως τα στελέχη των υπουργικών υπηρεσιών που ασχολούνται με τη διαμόρφωση πολιτικών, όπως τα γραφεία υπουργού, νομοθετικής πληροφορίας, σχεδιασμού έκτακτης ανάγκης κλπ, ενώ πρόσβαση θα δίδεται και στις υπηρεσίες της Προεδρίας της Κυβέρνησης, στα πλαίσια της στοιχειοθέτησης του Ενοποιημένου Σχεδίου Κυβερνητικής Πολιτικής. Η λειτουργία του αρχείου οφείλει επίσης να συνοδεύεται με τις απαραίτητες εγγυήσεις διαφάνειας και λογοδοσίας, οι οποίες εξασφαλίζονται μέσω της συμπερίληψης των δεδομένων που περιέρχονται σε αυτό στη διαδικτυακή πύλη www.data.gov.gr, τηρώντας τους κανόνες διαβάθμισης των περιεχόμενων σε αυτό πληροφοριών.

Τέλος, προϋπόθεση επιτυχούς εφαρμογής πολιτικών ενίσχυσης της θεσμικής μνήμης συνιστά η ανάπτυξη της κατάλληλης επικοινωνιακής στρατηγικής. Στα πλαίσια αυτά προτείνεται η δημιουργία λογοτύπου, διαφορετικό για κάθε Υπουργείο ή αυτοτελή υπηρεσία, το οποίο θα αναρτάται τόσο στις κτιριακές υποδομές των αντίστοιχων αρχών όσο και στην ιστοσελίδα αλλά και τα δημόσια έγγραφα που αυτές εκδίδουν, συνοδεύοντας το παραδοσιακό εθνόσημο (η ρύθμιση αυτή αφορά τις υπηρεσίες οι οποίες δεν κατέχουν ήδη διακριτό λογότυπο). Η επιλογή λογοτύπου, οφείλει να πραγματοποιηθεί, κατόπιν πρότασης του Συντονιστικού Συμβουλίου Γενικών Διευθυντών, από το σύνολο των υπαλλήλων του φορέα, εκφράζοντας τις αισθητικές προτιμήσεις τους και ενσωματώνοντας τις αξίες γύρω από τη διοικητική δράση που η εκάστοτε υπηρεσία πρεσβεύει. Η ύπαρξη διακριτού συμβόλου-λογοτύπου σκοπό έχει να σηματοδοτήσει τη διακριτό ρόλο και τη μοναδικότητα της υπηρεσίας, άρα και των απασχολούμενων σε αυτή υπαλλήλων, εντός του ελληνικού διοικητικού συστήματος, συμβάλλοντας στη δημιουργία περαιτέρω επαγγελματικής συνείδησης των υπαλλήλων αλλά και υπερηφάνειας, λόγω της αυξημένης αναγνωσιμότητας του οργανισμού στον οποίο υπηρετούν.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΚΕΣ ΑΝΑΦΟΡΕΣ

Ελληνικές

- Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Επιτελικό κράτος: Οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης, Αθήνα 25 Ιουλίου 2019
- Αλεξόπουλος Α., Θεοδοσιάδη, Α., Πασιόπουλος, Γ. (2009), «Οι Αρχές Οικονομικής Ρύθμισης Στην Ελλάδα ως Θεσμικά Αντίβαρα στη Διαφθορά» σε Μακρυδημήτρης, Α., Μαρούδας, Λ. (επιμ.) *Σύγχρονες τάσεις στη Διοικητική Επιστήμη*, Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλα
- Αποστολίδης, Π. (2007), *Οι Υπηρεσίες Πληροφοριών στο Εθνικό Σύστημα Ασφάλειας: Η Περίπτωση της ΕΥΠ*, Ελληνικό Ίδρυμα Ευρωπαϊκής και Εξωτερικής Πολιτικής (ΕΛΙΑΜΕΠ)
- Αποστολίδης, Π. (2014), *Μυστική Δράση*, Αθήνα: Εκδόσεις Σιδέρη
- Αργυριάδης, Δ. (2000), «Όψεις της διοικητικής αλλαγής στην Ελλάδα» σε Μακρυδημήτρης Α., Μιχαλόπουλος Ν. (επιμ.) *Εκθέσεις εμπειρογνομώνων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950-1998*, Αθήνα: Παπαζήσης
- Βακαλόπουλος, Ε. Α. (2005), *Νέα Ελληνική Ιστορία 1204-1985*, Θεσσαλονίκη: Βάνιας
- Γεωργαντάς, Η. (2003), «Η Πόρρω Εξουσία: Οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές και η Πολιτική Οικονομία της Ρύθμισης» στο *Κοινωνική Αλλαγή στη Σύγχρονη Ελλάδα 1981-2000*, Ίδρυμα Σάκη Καράγιωργα
- Δερτιλής, Β. Γ. (2020), *Επτά Πόλεμοι, Τέσσερις Εμφύλιοι, Επτά Πτωχεύσεις*, Αθήνα: Gutenberg
- Διέλλας, Γ. (2018), «Η Θεσμική Μνήμη στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση» σε Μπαλτά Ε. (επιμ.), *Δημόσια Διακυβέρνηση: Προοπτικές και Προκλήσεις στον 21^ο Αιώνα*, Εκδόσεις Σάκκουλα: Αθήνα- Θεσσαλονίκη
- Διέλλας, Γ. (2020), «Οι επιτελικές κυβερνητικές δομές στην Ελλάδα: Τα υπουργικά γραφεία στο ελληνικό διοικητικό σύστημα» *Σεμινάριο Διοικητικού Δικαίου*, Ίδρυμα Μιχαήλ Στασινόπουλου
- Διέλλας, Γ. (2018), «Η αρχή της συνέχειας του Κράτους», *Εφημερίδα Δημοσίου Δικαίου*, Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλα

- Εθνική στρατηγική για τη διοικητική μεταρρύθμιση 2016-2018, Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης, Αθήνα 2016
- Εθνική στρατηγική για τη διοικητική μεταρρύθμιση 2017-2019, Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης, Αθήνα, Ιούλιος 2017
- Κουτνατζής, Σ., Ι. (2018), *Η ανεξαρτησία της φορολογικής δικαιοσύνης: Δοκιμάζοντας τα όρια της φορολογικής αρχής*, διαθέσιμο στον ιστοχώρο www.constitutionalism.gr
- Λαδή, Σ. και Νταλάκου, Β. (2016), *Ανάλυση Δημόσιας Πολιτικής*, Αθήνα: Παπαζήσης
- Langrod, G., (2000) «Έκθεσις Αφορώσα τη Διοικητικήν Αναδιοργάνωσιν (1964) σε Μακρυδημήτρης Α., Μιχαλόπουλος Ν. (επιμ.) *Εκθέσεις εμπειρογνομόνων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950-1998*, Αθήνα: Παπαζήσης
- Λαμπροπούλου, Μ. και Δίελλας, Γ. (2021), «Οι ανεξάρτητες αρχές» σε Σωτηρόπουλος Α. Δ. (επιμ.) *Το Σύγχρονο Διοικητικό Σύστημα στην Ελλάδα*, Αθήνα: Εκδόσεις ΕΑΠ
- Λυκούρη-Λαζάρου, Ε. (1991), *Τα αρχεία στο νεοελληνικό κράτος μέχρι την ίδρυση των Γενικών Αρχείων*, Πειραιάς: Τροχαλία
- Μακρυδημήτρης, Α. (2006), *Δημόσια Διοίκηση, Στοιχεία Διοικητικής Οργάνωσης*, Εκδόσεις Σάκκουλα: Αθήνα- Θεσσαλονίκη
- Μακρυδημήτρης, Α. και Πραβίτα, Μ. Ηλ. (2012), *Δημόσια Διοίκηση, Στοιχεία Διοικητικής Οργάνωσης*, Εκδόσεις Σάκκουλα: Αθήνα- Θεσσαλονίκη
- Παπαχελάς, Α. (2001), *Ο βιασμός της Ελληνικής Δημοκρατίας. Ο αμερικανικός παράγων 1947-1967*, Αθήνα: Εστία
- Παυλόπουλος, Π. (2018), *Η Δημόσια Υπηρεσία*, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη
- Πετρίδης, Π. (2000), *Εξουσία και Παραεξουσία στην Ελλάδα 1957-1967*, Αθήνα: Προσκήνιο
- Petropoulos, J., A. (1985), *Πολιτική και Συγκρότηση Κράτους στο Ελληνικό Βασίλειο 1833-1843*, Αθήνα: Μορφωτικό Ίδρυμα Εθνικής Τραπέζης
- Πραβίτα, Μ. Ηλ. (2018) «Τα θεσμικά χαρακτηριστικά του διοικητικού συστήματος» στο *Η Ελληνική Δημόσια Διοίκηση*, Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, Σημειώσεις μαθήματος 2018-2019
- Σημίτης Γ., Κ. (2015), *Δρόμοι Ζωής*, Αθήνα: Πόλις

- Σπανού, Κ. (2008), «Ανεξάρτητες Αρχές: κρίση, μετεξέλιξη ή αναβάθμιση του πολιτικού συστήματος;» σε Κοντιάδης Ξ. Ι., Ανθόπουλος Χ.Θ. (επιμ.) *Κρίση του Ελληνικού Πολιτικού Συστήματος;*, Ίδρυμα Θεμιστοκλή και Δημήτρη Τσάτσου
- Σπανού, Κ., (2018) «Ανθρώπινο Δυναμικό» σε Σπανού, Κ. (επιμ.) *Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση στη Διάρκεια της Κρίσης*, Ελληνικό Ίδρυμα Ευρωπαϊκής και Εξωτερικής Πολιτικής (ΕΛΙΑΜΕΠ)
- Σωτηρόπουλος Δ.Α (1996), *Γραφειοκρατία και πολιτική εξουσία*, Κομοτηνή: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα
- Σωτηρόπουλος, Δ.Α (1993), «Κρατική γραφειοκρατία και πολιτικά κόμματα στη μεταπολιτευτική Ελλάδα: μια σχέση ανισορροπίας», *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, 2, 83-100
- Σωτηρόπουλος, Δ.Α. (2001), *Η κορυφή του πελατειακού κράτους, Οργάνωση, στελέχωση και πολιτικοποίηση των ανώτερων βαθμίδων της κεντρικής διοίκησης στην Ελλάδα, 1974-2000*, Αθήνα : Ποταμός
- Φλογαίτης Σπ. Ι. (1987), *Το Ελληνικό Διοικητικό Σύστημα*, Κομοτηνή: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα
- Χρυσανθάκης, Χ. και Πανταζόπουλος, Π. (2006), *Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου: Όργανα και περιεχόμενο της διοικητικής δράσης*, Θεσμοί Δημοσίου Δικαίου 1, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη
- Χρυσόγονος, Κ., (2000) «Οι Ανεξάρτητες Αρχές στο Σχέδιο της Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος», *Το Σύνταγμα*, Τεύχος 6/2000

Ξενόγλωσσες

- Butler, Y. (2000), Knowledge Management, *Australian Library Journal*, 49: 31-42
- Corbett, J. (2017), Why perceived size matters for agency termination, *Public Administration*, 95-1. 116- 213
- Feinstein, B., D. (2010), The Dynasty Advantage: Family Ties in the Congressional Elections, *Legislative Studies Quarterly* 35 (4), 571-598
- Linde, C. (2008), *Working the Past: Narrative and Institutional Memory*, Oxford: Oxford University Press

- Mouzelis, N., P. (1986), *Politics in the Semi-Periphery: Early Parliamentarism and Late Industrialization in the Balkans and Latin America*, London: Macmillan
- Myburgh, S. (2005), Records Management and Archives: Finding Common Ground, *Information Management Journal*, 25-29
- Patrikios, S., Chatzikonstantinou, M. (2014), Dynastic Politics: Family Ties in the Greek Parliament 2000-12. *South European Society and Politics*, 1-19
- Pollitt, C. (2009), Bureaucracies remember, post- bureaucracies forget? *Public Administration* 87(2), 198-218
- Putnam, R. (1976), *The comparative study of the political elites*, Englewood Cliffs, NJ- Prentice Hall
- Rhodes, R., A., W. (2011), *Everyday Life in British Government*, Oxford: Oxford University Press

Διαδικτυακοί ιστότοποι

- Ανοιχτά δεδομένα gov.gr: www.data.gov.gr (Τελευταία πρόσβαση στις 16 Μαΐου 2022)
- Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού: <https://www.asep.gr> (Τελευταία πρόσβαση στις 19 Μαΐου 2022)
- Γενικά Αρχεία του Κράτους: <http://www.gak.gr> (Τελευταία πρόσβαση στις 15 Μαΐου 2022)
- Εθνικό Ίδρυμα Ερευνών και Μελετών «Ελευθέριος Κ. Βενιζέλος»: <https://www.venizelos-foundation.gr/el/> (Τελευταία πρόσβαση στις 15 Μαΐου 2022)
- Ευγενία Β. Πρεβεδούρου: <https://www.prevedourou.gr> (Τελευταία πρόσβαση στις 18 Μαΐου 2022)
- Ίδρυμα «Κωνσταντίνος Κ. Μητσοτάκης»: <http://www.ikm.gr/> (Τελευταία πρόσβαση στις 15 Μαΐου 2022)
- Ίδρυμα Ανδρέα Γ. Παπανδρέου: <http://www.agp.archeio.gr/archive> (Τελευταία πρόσβαση στις 12 Μαΐου 2022)
- Ίδρυμα Κωνσταντίνος Γ. Καραμανλής: <https://ikk.gr/> (Τελευταία πρόσβαση στις 12 Μαΐου 2022)

- Ίδρυμα Κωνσταντίνου Σημίτη: <http://simitis-foundation.org/> (Τελευταία πρόσβαση στις 15 Μαΐου 2022)
- Μητρώο Ανθρώπινου Δυναμικού Ελληνικού Δημοσίου: <https://www.apografi.gov.gr/kinitikotita/> (Τελευταία πρόσβαση στις 17 Μαΐου 2022)
- Πνευματικό Ίδρυμα Γεωργίου Παπανδρέου: <https://www.gpfoundation.gr/> (Τελευταία πρόσβαση στις 12 Μαΐου 2022)
- Το Βήμα της Κυριακής: <https://www.tovima.gr/> (Τελευταία πρόσβαση στις 12 Μαΐου 2022)
- Υπηρεσία Διπλωματικού και Ιστορικού Αρχείου Υπουργείου Εξωτερικών: <https://www.mfa.gr/diplomatiko-kai-istoriko-arheio> (Τελευταία πρόσβαση στις 15 Μαΐου 2022)
- Υπηρεσία Στρατιωτικών Αρχείων: <https://www.dideap.mil.gr/ypiresia-stratiotikon-archeion/> (Τελευταία πρόσβαση στις 15 Μαΐου 2022)

Φωτογραφία σελίδας 2: Απεικόνιση του μεγάρου του Βασιλικού Τυπογραφείου στην Αθήνα, μετά τη μεταφορά της εθνικής τυπογραφίας από το βασιλέα Όθωνα στη νέα πρωτεύουσα (1838). Χαλκογραφία εποχής.



Ευρωπαϊκή Ένωση
Ευρωπαϊκό Ταμείο
Ανάπτυξης

Ε.Π.
**ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ
ΔΗΜΟΣΙΟΥ
ΤΟΜΕΑ**



ΕΣΠΑ
2014-2020
ανάπτυξη - εργασία - αλληλεγγύη

Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (Ε.Σ.Δ.Δ.Α.)
Πειραιώς 211, ΤΚ 177 78, Ταύρος
τηλ: 2131306349 , fax: 2131306479

www.ekdd.gr