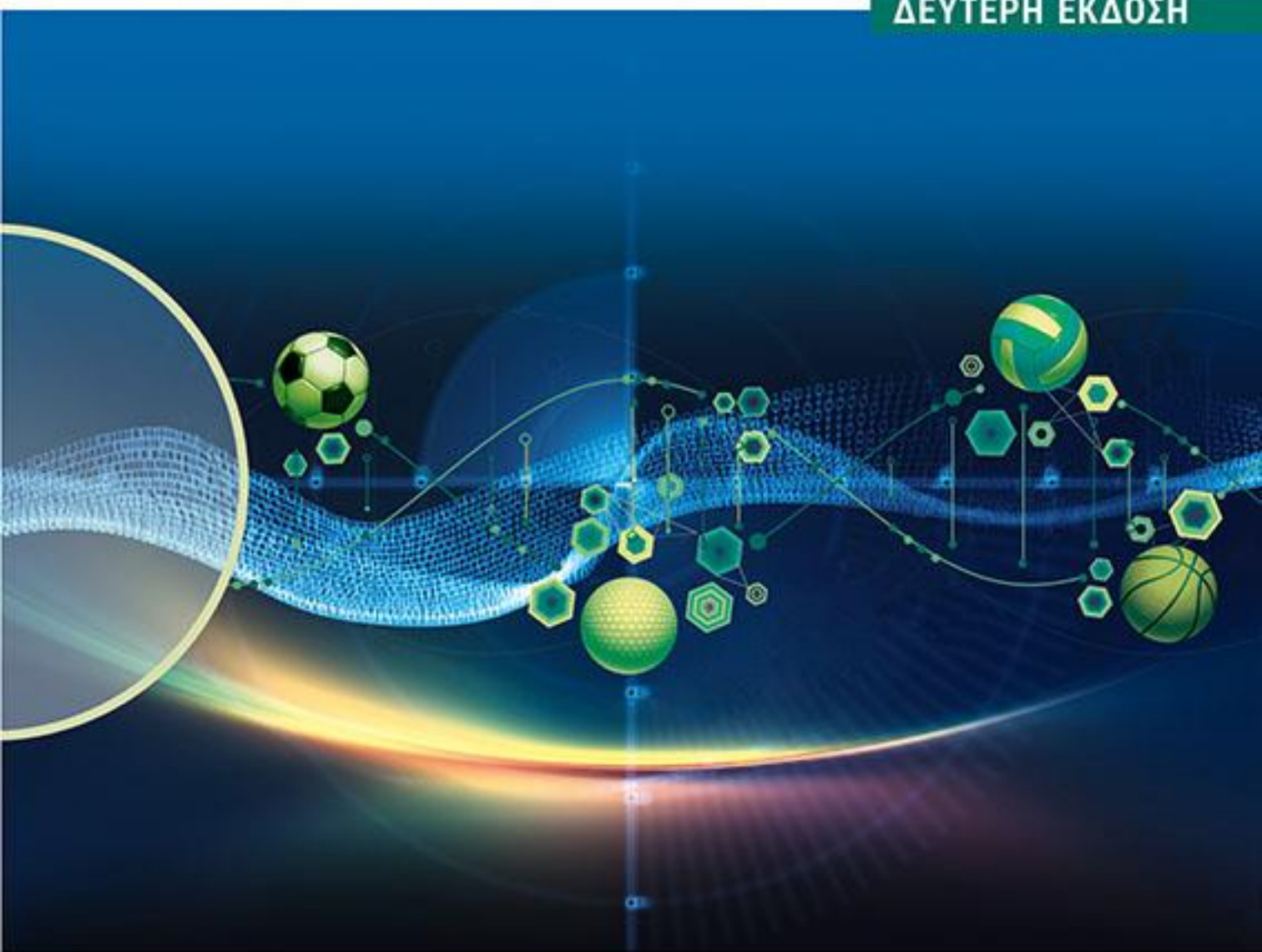


Επιμέλεια έκδοσης:
Δημήτρης Γαργαλιάνος, PhD

ΔΟΜΗ ΚΑΙ ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΑΘΛΗΤΙΣΜΟΥ

ΔΕΥΤΕΡΗ ΕΚΔΟΣΗ



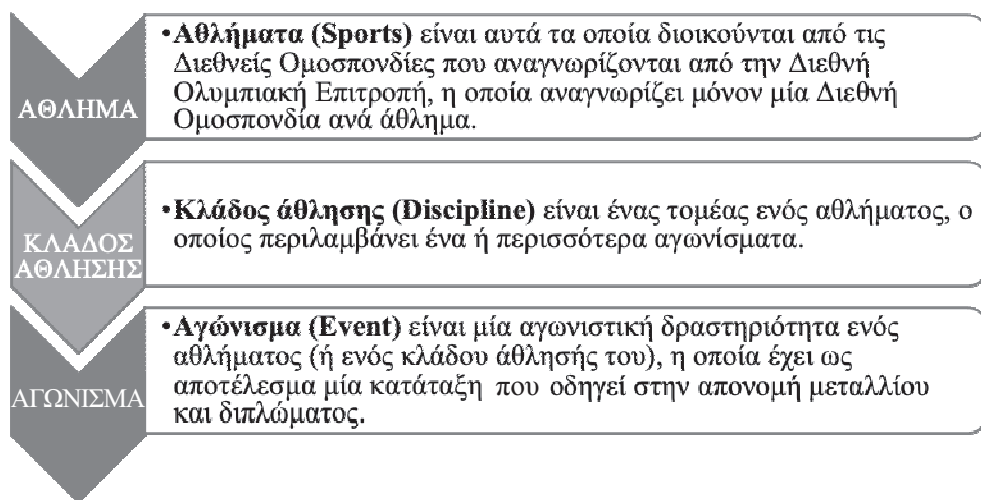
Εισαγωγή

Στην εποχή μας, τα περισσότερα πεδία της κοινωνίας εξελίσσονται ραγδαία, και οι «ειδικοί» σε κάθε ένα από αυτά γίνονται ολοένα και πιο απαραίτητοι, πράγμα που σημαίνει ότι αυξάνεται συνεχώς η ζήτηση για περισσότερη γνώση, καλύτερη εκπαίδευση και επιστημονικότερη τεκμηρίωση. Ο αθλητισμός αναπτύσσεται συνεχώς σε αγωνιστικό και διοικητικό επίπεδο, συνεπώς τόσο οι αθλητές, όσο και τα διοικητικά στελέχη χρειάζονται καινούργια γνώση για να βελτιώνουν την απόδοσή τους και να επιτυγχάνουν καλύτερα αποτελέσματα.

Σε αυτό το πλαίσιο, για την εκπαίδευση των φοιτητών που σπουδάζουν το αντικείμενο της Οργάνωσης & Διοίκησης του Αθλητισμού, το 2006, εκδόθηκε ένα βιβλίο με τίτλο «Δομή και Οργάνωση του Ελληνικού Αθλητισμού» (συντονιστές έκδοσης: Γαργαλιάνος, Δ., & Ασημακόπουλος, Μ.). Από τότε πέρασαν πολλά χρόνια, άλλαξαν πολλές πτυχές της δομής, της οργάνωσης και της λειτουργίας των αθλητικών φορέων της χώρας και δημιουργήθηκαν μεταπτυχιακά προγράμματα στο γνωστικό αντικείμενο. Ως εκ τούτου, έγινε απαραίτητο να επικαιροποιηθεί το περιεχόμενο του βιβλίου, ώστε να ανταποκρίνεται ακριβέστερα στην σημερινή πραγματικότητα, στην οποία περιλαμβάνεται το πολύ σημαντικό γεγονός ότι η σπουδαιότητα της φυσικής δραστηριότητας, της φυσικής αγωγής και του αθλητισμού έχει επανειλημμένα αναγνωριστεί από σημαντικούς οργανισμούς, όπως ο Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών, η Ευρωπαϊκή Ένωση και το Συμβούλιο της Ευρώπης. Το καναδικό Κέντρο για τη Δεοντολογία στον Αθλητισμό (2008, σελ. vii), τη συνοψίζει πολύ εύγλωττα ως εξής: «...ένας συνεχώς αυξανόμενος αριθμός ερευνών υπογραμμίζει τον ουσιαστικό ρόλο του αθλητισμού ως κύριου δημιουργού κοινωνικού κεφαλαίου και ωφελειών σε ένα ευρύ φάσμα κοινωνικών παραμέτρων, περιλαμβανομένης της υγείας, της εκπαίδευσης, της ανάπτυξης των παιδιών και των νέων, της ενσωμάτωσης, της πρόληψης παραβατικών συμπεριφορών, της προστασίας του περιβάλλοντος και της οικονομικής ανάπτυξης».

Σχετικά με την οικονομική ανάπτυξη, οι Dimitrov et al., (2006), αναφέρουν ότι το 2006, αυτές οι δραστηριότητες παρήγαγαν στην Ευρώπη προστιθέμενη αξία € 407 δις (το 3,7% του ΑΕΠ της) και εξασφάλισαν 15 εκατομμύρια θέσεις εργασίας (το 5,4% του συνολικού ανθρώπινου δυναμικού). Σύμφωνα με έρευνα του

Ευρωβαρόμετρου (2017), περίπου το 40% των Ευρωπαίων πολιτών αθλούνται ή ασχολούνται με κάποιο άθλημα τουλάχιστον μία φορά την εβδομάδα (το 7% αυτών αθλείται τουλάχιστον πέντε φορές την εβδομάδα), σε όλα τα επίπεδα (ακαδημίας, ερασιτεχνικό, επαγγελματικό, για αναψυχή ή/και για θεραπευτικούς σκοπούς). Για τη διευκόλυνση αυτών των ανθρώπων έχει δημιουργηθεί μία πληθώρα σωματείων που έχουν ενταχθεί σε Ενώσεις και Ομοσπονδίες και καλλιεργούν αθλήματα, ορισμένα από τα οποία χωρίζονται σε κλάδους άθλησης, που με τη σειρά τους χωρίζονται σε αγωνίσματα.



Για να λειτουργήσουν αποδοτικότερα αυτά τα σωματεία, χρειάζονται διοικητικά στελέχη με ειδικές γνώσεις και δεξιότητες, τις οποίες λαμβάνουν μέσα από κατάλληλες εκπαιδευτικές διαδικασίες (Κο, Henry, & Kao, 2011). Καθώς η τεχνολογία επιταχύνει συνεχώς την παραγωγή και διευκολύνει την μετάδοση γνώσεων σε όλα τα πεδία, και αλλάζει δραστικά το κοινωνικό / πολιτικό / πολιτιστικό / οικονομικό περιβάλλον, τα διοικητικά στελέχη του αθλητισμού πρέπει όχι μόνο να ενημερώνονται για τις εξελίξεις, αλλά ταυτόχρονα να εκπαιδεύουν ανάλογα τα μελλοντικά διοικητικά στελέχη.

Προβλέψεις διεθνών οργανισμών για την εκπαίδευση των διοικητικών στελεχών του αθλητισμού

Η σπουδαιότητα της εκπαίδευσης των διοικητικών στελεχών του αθλητισμού αναγνωρίζεται από σημαντικούς οργανισμούς παγκόσμιου επιπέδου. Η Διεθνή Ολυμπιακή Επιτροπή (ΔΟΕ) έχει εντάξει στις υποχρεώσεις των Εθνικών Ολυμπιακών Επιτροπών (ΕΟΕ): «...την υποστήριξη της εκπαίδευσης των διοικητικών στελεχών του αθλητισμού με την οργάνωση μαθημάτων, τα οποία θα συμβάλλουν στην προα-

γωγή των Βασικών Αρχών του Ολυμπισμού» (Ολυμπιακός Χάρτης, 2021, άρθρο 27 – Αποστολή και Ρόλος των ΕΟΕ, σελ. 60, παρ. 2.4). Επίσης, στην Agenda 2020 (2014), στην Υπόδειξη 22 (Διάδοση της Εκπαίδευσης που Βασίζεται στις Ολυμπιακές Αξίες), στο σημείο 3, υπαγορεύεται ότι: «...η ΔΟΕ θα προσδιορίσει και θα υποστηρίξει πρωτοβουλίες που μπορούν να διαδώσουν τις Ολυμπιακές Αξίες».

Στον Διεθνή Χάρτη Φυσικής Αγωγής & Αθλητισμού (2015), στο άρθρο 7 (Η διδασκαλία, η προπονητική και η διοίκηση της φυσικής αγωγής, της φυσικής δραστηριότητας και του αθλητισμού πρέπει να παρέχονται από προσωπικό με τα κατάλληλα προσόντα), η UNESCO υπαγορεύει ότι (σε ελεύθερη μετάφραση):

- 7.1 Όλα τα στελέχη που αναλαμβάνουν επαγγελματική ευθύνη για τη φυσική αγωγή, τη φυσική δραστηριότητα και τον αθλητισμό πρέπει να έχουν τα κατάλληλα διαπιστευτήρια, εκπαίδευση και πρόσβαση σε συνεχή επαγγελματική ανάπτυξη.
- 7.2 Ικανός αριθμός στελεχών φυσικής αγωγής, φυσικής δραστηριότητας και αθλητισμού πρέπει να προσλαμβάνονται και να εκπαιδεύονται, ώστε να διασφαλίζεται ότι αποκτούν και διατηρούν τις απαραίτητες ικανότητες για την υποστήριξη της ολοκληρωμένης ανάπτυξης και ασφάλειας όλων των ατόμων για τα οποία είναι υπεύθυνα. Στα στελέχη που λαμβάνουν τέτοια εκπαίδευση πρέπει να δίνεται επαγγελματική αναγνώριση που θα σχετίζεται με τα καθήκοντά τους.
- 7.3 Με δεδομένο ότι αποτελούν ανεκτίμητο πόρο για τον τομέα (του αθλητισμού), εθελοντές προπονητές, διοικητικά στελέχη και υποστηρικτικό προσωπικό πρέπει να δέχονται κατάλληλη εκπαίδευση και εποπτεία, ώστε να υλοποιούν ουσιαστικές λειτουργίες, να διευκολύνουν την αυξανόμενη συμμετοχή, να διασφαλίζουν την ανάπτυξη και την ασφάλεια των συμμετεχόντων, και να συμμετέχουν σε δημοκρατικές διαδικασίες και την κοινωνική ζωή του τόπου.
- 7.4 Ευρέως διαθέσιμες για όποιον ενδιαφέρεται πρέπει να είναι ειδικές ευκαιρίες (δυνατότητες) για προσαρμοστική εκπαίδευση σε όλα τα επίπεδα συμμετοχής.

Στον Ευρωπαϊκό Χάρτη για τον Αθλητισμό (2021), το άρθρο 16 (Ανθρώπινο Δυναμικό), το Συμβούλιο της Ευρώπης, υπαγορεύει ότι (σε ελεύθερη μετάφραση):

1. Θα ενθαρρύνεται η ανάπτυξη εκπαιδευτικών μαθημάτων από κατάλληλα ιδρύματα, τα οποία θα οδηγούν σε πτυχία και διπλώματα που θα καλύπτουν την προαγωγή όλων των θεμάτων του αθλητισμού. Αυτά τα μαθήματα θα είναι κατάλληλα για τις ανάγκες των συμμετεχόντων σε όλα τα επίπεδα του αθλητισμού και της αναψυχής τόσο ως εθελοντών, όσο και ως επαγγελματιών (π.χ., ηγέτες, προπονητές, στελέχη, επίσημοι, γιατροί, αρχιτέκτονες, μηχανικοί, κλπ.).
2. Οι αρμόδιοι για την καθοδήγηση και την επίβλεψη αθλητικών δραστηριοτήτων πρέπει να έχουν την κατάλληλη εκπαίδευση και να δίνουν ιδιαίτερη προσοχή στην προστασία της ασφάλειας και της υγείας των ανθρώπων για τους οποίους έχουν την ευθύνη.

Ωστόσο, παρά τη σπουδαιότητα της φυσικής δραστηριότητας, της φυσικής αγωγής και του αθλητισμού σε κοινωνικό / πολιτικό / πολιτιστικό / οικονομικό επίπεδο και τις οδηγίες που έχουν εκδώσει οι παραπάνω διεθνείς οργανισμοί, έχει παρατηρηθεί ότι πολλοί αθλητικοί οργανισμοί (ερασιτεχνικά / επαγγελματικά σωματεία, Ομοσπονδίες, Ενώσεις, Σύνδεσμοι, αθλητικά κέντρα, ακαδημίες, δημοτικοί αθλητικοί οργανισμοί, κλπ.), διοικούνται από ανθρώπους που είτε *εκλέγονται* στο Διοικητικό Συμβούλιο με συγκεκριμένη θητεία, μετά από δημοκρατικές διαδικασίες, και δεν αμείβονται, είτε *προσλαμβάνονται* ως έμμισθα στελέχη, που έχουν ελάχιστη ή/και καθόλου εκπαίδευση για την εργασία που κάνουν (Gargalianos, 1996· Parkhouse & Ulrich, 1979). Τα στελέχη αυτά χρειάζεται να έχουν ένα κοινό επίπεδο γνώσεων (σχετικά με την οργάνωση / διοίκηση του αθλητισμού), καθώς και κοινούς κώδικες επικοινωνίας τόσο μεταξύ τους, όσο και με τους βασικούς συντελεστές του αθλητισμού (αθλητές, προπονητές, διαιτητές, γονείς, επιστημονικό προσωπικό, δημοσιογράφους, χορηγούς, φιλάθλους, κλπ.), ώστε να μπορούν να διασφαλίζουν τα δικαιώματά τους και να συμβάλλουν στην ορθολογικότερη ανάπτυξη του αθλητισμού. Χωρίς τέτοιες γνώσεις, η οργάνωση του αθλητισμού θα έπεται πάντα των δυνατοτήτων των αθλητών, στερώντας τους μία ουσιαστική υποστήριξη για την καλύτερη δυνατή επίδοση/απόδοση στο άθλημά τους.

Το βιβλίο αυτό θέτει ένα σημαντικό θεμέλιο στην εκπαίδευση των διοικητικών στελεχών των αθλητικών φορέων της χώρας και κύριος σκοπός του είναι να τους βοηθήσει να είναι πιο αποδοτικοί στο έργο τους.

Ευχαριστώ από καρδιάς τους εξαιρετικούς φίλους / συνάδελφους / συνεργάτες που συμμετείχαν στην επικαιροποίηση του βιβλίου και έθεσαν τις γνώσεις και τις εμπειρίες τους στην διάθεση των νέων ανθρώπων που μπαίνουν στον χώρο της οργάνωσης και διοίκησης των αθλητικών φορέων της χώρας.

Καλή ανάγνωση.
Δημήτρης Γαργαλιάνος

Για την αποφυγή των διπλών τύπων (π.χ., ο/η αθλητής/αθλήτρια, ο/η πρόεδρος) στο βιβλίο αυτό «ο αθλητής», «ο πρόεδρος» κλπ., αναφέρονται σε όλα τα γένη.

Βιβλιογραφία

- Canadian Centre for Ethics in Sport (2008). *What sport can do*. Ottawa, Canada: True Sport.
- Council of Europe (2021). *Revised European Sports Charter*. Recommendation CM/Rec(2021)5, Adopted by the Committee of Ministers, 13 October, at the 1414th meeting of the Ministers' Deputies.
- Dimitrov, D., Helmenstein, C., Kleissner, A., Moser, B., & Schindler, J. (2006). *Die makroökonomischen effekte des sports in Europa*. Studie im Auftrag des Bundeskanzleramts, Sektion Sport, Wien.
- Eurobarometer (2017). *Sport and physical activity*. Special Eurobarometer 472. European Union.
- Gargalianos, D. (1996). *Sport as an international relations mean*. Unpublished Doctoral Dissertation, Department of Physical Education & Sport Sciences, Democritus University of Thrace, Greece.
- International Olympic Committee (2021). *Olympic Charter*. Lausanne.
- International Olympic Committee (2014). *Agenda 2020*. Lausanne.
- Ko, L. M., Henry, I., & Kao, J. C. H. (2011). The perceived importance of sport management competencies by academics and practitioners in the cultural / industrial context of Taiwan. *Managing Leisure*, 16(4), 302-317.
- Parkhouse, B. L., & Ulrich, D. O. (1979). Sport management as a potential cross discipline: a paradigm for theoretical application. *Quest*, 31, 264-276.
- UNESCO (2015). *International Charter of Physical Education & Sport*. 38th Session, 22 July, Paris.

Γενική θεωρητική ανάλυση περί Κράτους

Δημήτρης Καραστάθης PhD

Αναπληρωτής Γενικός Διευθυντής

Διευθυντής Διεύθυνσης Ανθρώπινου Δυναμικού

Γενική Γραμματεία Αθλητισμού

Μαθησιακά αποτελέσματα

Με την ολοκλήρωση αυτού του κεφαλαίου θα μπορείτε να:

- Προσδιορίζετε τις πολιτικές θεωρίες για την αποστολή του Κράτους.
- Γνωρίζετε τους σημαντικότερους πολιτικούς στοχαστές του 16^{ου} - 18^{ου} αιώνα.
- Κατανοείτε τις πολιτικές θεωρίες που αναπτύχθηκαν τον 19^ο αιώνα.
- Κατανοείτε τις σύγχρονες θεωρίες περί Κράτους.
- Καθορίζετε την διαφορά μεταξύ διοίκησης και διοικητικού φαινομένου.
- Γνωρίζετε τα συστήματα διοικητικής οργάνωσης που υφίστανται στην χώρα, καθώς και τους τύπους αποκέντρωσης.
- Κατανοείτε το φαινόμενο της Γραφειοκρατίας.

Εισαγωγή

Από την αρχαιότητα, το κρατικό φαινόμενο αποτελεί ζήτημα έρευνας και προβληματισμού σπουδαίων πολιτικών στοχαστών (www.greeklaws.com). Τα βασικά στοιχεία που το συγκροτούν και το χαρακτηρίζουν σήμερα διαμορφώθηκαν από τον 16^ο έως τον 18^ο αιώνα (Κοϊμτζόγλου & Τσιμάρα, 2001), οπότε και διατυπώθηκαν πολλές θεωρίες που θεμελιώσαν την ιδέα του Κράτους ως τη μεταβίβαση της

ανώτερης εξουσίας από τα ίδια τα άτομα στον πολιτειακό οργανισμό που τα συγκροτεί, με κύριο σκοπό την κατοχύρωση, την εξασφάλιση και την προστασία των δικαιωμάτων τους, τα οποία προέρχονται από τη φύση και είναι κληρονομικά και αναφαίρετα (http://greek_greek.enacademic.com). Κατά καιρούς, δόθηκαν διάφοροι ορισμοί, οι οποίοι δεν κατάφεραν να προσδώσουν ένα συγκεκριμένο περιεχόμενο στην έννοια του Κράτους, και συχνά έρχονταν σε αντίθεση μεταξύ τους, γεγονός που οφείλεται στο ότι το Κράτος δεν είναι μία αντικειμενική πραγματικότητα· είναι μία σύλληψη του νου, η οποία θεμελιώνεται στην έμφυτη πολιτική συνείδηση του ανθρώπου (Αθανασόπουλος, 1983). Για τους σκοπούς του παρόντος βιβλίου υιοθετείται η άποψη ότι: «...Κράτος είναι η διαρκής σε νομικό πρόσωπο οργάνωση ενός λαού, μόνιμα εγκατεστημένου σε ορισμένη χώρα, που ασκεί αυτοδύναμη εξουσία. Στο Κράτος αναγνωρίζεται νομική προσωπικότητα, η δυνατότητα δηλαδή να είναι φορέας δικαιωμάτων και υποχρεώσεων» (Κοϊμτζόγλου & Τσιμάρας, 2001, σ. 3).

Υπάρχουν διάφορες αντιλήψεις που αφορούν στην έκταση, τη φύση και τη σκοπιμότητα των δράσεων του Κράτους, μέσω των οποίων καθορίζονται οι αρμοδιότητές του και περιγράφονται τα καθήκοντά του απέναντι στα άτομα και τις κοινωνικές ομάδες που ζουν στο πλαίσιο της εξουσίας του. Οι αντιλήψεις αυτές οδήγησαν στη διαμόρφωση διάφορων πολιτικών θεωριών, που ουσιαστικά αναφέρονται στην αποστολή του Κράτους.

Πολιτικές θεωρίες για την αποστολή του Κράτους

Σύμφωνα με τον Jellinek (1851-1911), οι θεωρίες που αφορούν στο Κράτος είναι οι ακόλουθες (2016):

- *Θρησκευτικοθεολογική θεωρία*: Κυριάρχησε στον αρχαίο κόσμο και υποστηρίχθηκε από τη Χριστιανική Εκκλησία. Ερμηνεύει το Κράτος μέσω της θείκης προέλευσης και υποστηρίζει ότι ο Θεός έθεσε στην υπηρεσία της χριστιανισμένης δύο ξίφη: το πνευματικό, το οποίο δόθηκε στον Πάπα, και το κοσμικό, το οποίο δόθηκε στον αυτοκράτορα. Ορισμένα ισλαμικά κράτη εξακολουθούν μέχρι και σήμερα να αναγνωρίζουν τη θείκη προέλευση του Κράτους.
- *Θεωρία της δύναμης*: Ερμηνεύει το Κράτος ως επιβολή του ισχυρού στους αδύναμους.
- *Νομικές θεωρίες*: Υποστηρίζουν ότι το Κράτος είναι δημιούργημα του δικαίου και ότι η καταγωγή του συνδέεται με την ύπαρξη μίας προκρατικής και υπερκρατικής έννομης τάξης. Στον ιστορικό χρόνο παρουσιάζεται ως θεσμός είτε (α) του οικογενειακού δικαίου (πατριαρχική θεωρία), όπου το Κράτος προέκυψε από την οικογένεια, είτε (β) του εμπράγματου δικαίου (περιουσιακή θεωρία), όπου ο σκοπός της ύπαρξής του ήταν η προστασία της ιδιοκτησίας που προϋ-

πήρχε, είτε (γ) του ενοχικού δικαίου (συμβατική θεωρία), όπου νόμιμο λόγο υπαρξής του αποτελεί μία συμφωνία που το ιδρύει (κοινωνικό συμβόλαιο).

- *Ηθική θεωρία*: Υποστηρίζει ότι το Κράτος είναι αναγκαίο για την ηθική τελείωση του ανθρώπου, καθώς, κατά τον Αριστοτέλη, η ολοκλήρωσή του είναι δυνατή μόνο σε μία κρατική κοινωνία.
- *Ψυχολογική θεωρία*: Χαρακτηρίζει το Κράτος ως ψυχολογική αναγκαιότητα, και την αποδέχονται εκείνοι που θεωρούν ότι αποτελεί δημιούργημα της φύσης και ιστορικό γεγονός.

Σημαντικοί πολιτικοί στοχαστές (16^{ος} - 18^{ος} αιώνας)

- *Νικολό Μακιαβέλι* (Niccolò di Bernardo dei Machiavelli, 1469-1527), Ιταλός πολιτικός φιλόσοφος. Η θεωρία που εισήγαγε ήταν ριζοσπαστική και την παρουσίασε στο έργο του «*Ο Ηγεμών*». Σε πολιτικό επίπεδο εισηγήθηκε την αποσύνδεση της πολιτικής εξουσίας από τη θρησκεία και την ηθική, πράγμα που ήταν νέο για τα δεδομένα της εποχής. Υποστήριξε ότι ο μόνος νόμος που ισχύει στην πολιτική είναι αυτός της ζούγκλας, δηλαδή η επικράτηση του ισχυρότερου. Συνεπώς, οι ηγεμόνες πρέπει να δρουν ανεπηρέαστοι από θρησκευτικές επιταγές και κανόνες ηθικής. Το σημαντικότερο στοιχείο που εντοπίζεται στο έργο του είναι η διερεύνηση της φύσης της ψυχής του ανθρώπου και οι τρόποι με τους οποίους ο ηγεμόνας μπορεί να επιβληθεί σε αυτήν. Σύμφωνα με την πολιτική του αντίληψη, το πλέον κατάλληλο πολίτευμα ήταν η ηγεμονία.
- *Τόμας Χομπς* (Thomas Hobbes, 1588-1679), Άγγλος πολιτικός φιλόσοφος. Στο έργο του «*Leviathan*» (Λεβιάθαν) παρουσίασε μία πολιτική θεωρία, η οποία κατηγορήθηκε για απαξίωση της ανθρώπινης φύσης, ενώ ο ίδιος κατηγορήθηκε για αθεΐα. Υποστηρίζει ότι η αυτοπροστασία των πολιτών μπορεί να εξασφαλιστεί αποτελεσματικά μόνον από τον κυβερνήτη, ενώ η ατομική τους ισχύς μεταβιβάζεται σε αυτόν μέσω κοινωνικού συμβολαίου. Οι άνθρωποι υπακούουν με την θέλησή τους στον κυβερνήτη, με την προϋπόθεση να τους εξασφαλίζει επαρκή προστασία. Ο κυβερνήτης ασκεί την εξουσία του αυθαίρετα και ανεξέλεγκτα, ενώ η μη ικανοποιητική άσκηση των καθηκόντων του αποτελεί λόγο απώλειας αυτής της εξουσίας.
- *Τζων Λοκ* (John Locke, 1632-1704), Άγγλος πολιτικός φιλόσοφος. Στα έργα του «*Two treatises of government*» (Δύο πραγματείες για τη διακυβέρνηση) και «*Letter concerning toleration*» (Επιστολή σχετικά με την ανοχή) υποστήριξε με σθένος την ευθύνη των κυβερνώντων απέναντι στην πολιτεία και τους πολίτες, ενώ υπερασπίστηκε το δικαίωμα κάθε ανθρώπου για αμερόληπτη απονομή δικαιοσύνης, ανεξιθρησκία και ελευθερία γνώμης και έκφρασης. Αντιτάχθηκε στην απολυταρχική οργάνωση του Κράτους, στην ανεξέλεγκτη

διακυβέρνηση ενός ηγεμόνα και στην αντίληψη περί αλάθητου ή θεϊκής φώτισης ενός ανθρώπου.

- *Μοντεσκιέ* (Charles-Louis de Secondat, Baron de La Brède et de Montesquieu, 1689-1755), Γάλλος στοχαστής. Στο έργο του «*L'Esprit des Lois*» (Το Πνεύμα Των Νόμων) υποστήριξε ότι η εξουσία έχει τρεις διαστάσεις: α) τη νομοθετική, β) την εκτελεστική, και γ) τη δικαστική. Το έργο του ενίσχυσε τα δημοκρατικά πολιτεύματα.
- *Ζαν – Ζακ Ρουσό* (Jean – Jacques Rousseau, 1712-1788), Γαλλοελβετός στοχαστής. Με τα έργα του «*Αιμίλιος*» και «*Περί Κοινωνικού Συμβολαίου*» εξέφρασε μία πολιτική θεωρία που ήταν ιδιαίτερα ριζοσπαστική για το πολιτικό περιβάλλον της εποχής, βασική αρχή της οποίας ήταν η ισότητα και η ελευθερία όλων των ανθρώπων. Αναγνωρίζοντας τους περιορισμούς που αποκτά κάθε άνθρωπος από τη γέννησή του σε μία κοινωνία, οι οποίοι συγκρούονταν με την πεποίθησή του για τη φυσική ελευθερία, υποστήριξε την έννοια της *γενικής βούλησης*, την οποία όρισε ως ηθική βούληση με στόχο το γενικό αγαθό. Δικαιολόγησε την υποταγή και τη συμμόρφωση των ανθρώπων στους νόμους και τους ηθικούς περιορισμούς με την ελεύθερη βούλησή τους προκειμένου να προσεγγίσουν συλλογικά το γενικό αγαθό.
- *Άνταμ Σμιθ* (Adam Smith, 1723-1790), Άγγλος πολιτικός φιλόσοφος. Με το έργο του «*Έρευνα για τη φύση και τα αίτια του πλούτου των εθνών*», είναι ο εισηγητής της κλασικής καπιταλιστικής θεωρίας, η οποία είναι οικονομική θεωρία (όχι πολιτική). Η εμφάνισή της συνέπεσε με την κατάρρευση των φεουδαρχικών Κρατών. Βασικό στοιχείο της ήταν ότι το πλεόνασμα της παραγωγικής διαδικασίας αποτελεί μέσο που στοχεύει στη διεύρυνση της παραγωγικής ικανότητας και όχι στην κατασκευή παραγωγικών έργων. Ιδιαίτερης σημασίας ήταν το γεγονός ότι αναγνώριζε ότι τα μέσα παραγωγής ανήκουν σε ιδιώτες, αναβαθμίζοντας έτσι την ιδιωτική πρωτοβουλία.

Πολιτικές θεωρίες του 19^{ου} αιώνα

- *Φιλελευθερισμός*. Είναι ένα σύνολο ιδεών ή φιλοσοφικό ρεύμα που έχει επίκεντρο την πολιτική, κοινωνική και οικονομική ελευθερία του ατόμου. Εμφανίστηκε ταυτόχρονα με την αστική τάξη και αποτέλεσε την πολιτική ιδεολογία και αντίληψή της, με κύριους εκφραστές τους Hobbes, Locke, Bentham και Mill. Βασικές του έννοιες είναι η ατομική ελευθερία και η ιδιοκτησία. Αν και οι προσεγγίσεις ποικίλλουν, η «πλατφόρμα» πάνω στην οποία συγκροτούνται όλες οι υπόλοιπες αρχές, θεσμοί και νόμοι της φιλελεύθερης δημοκρατίας είναι ο ατομικισμός. Στο συνταγματικό δίκαιο η *φιλελεύθερη αρχή* συντονίζεται σε μεγάλο βαθμό με την αρχή του Κράτους δικαίου, κατοχυρώνει ένα πλαίσιο δικαιωμάτων (για παράδειγμα, της ισότητας, της ανεξιθρησκίας και της ιδιοκτησίας),

θωρακίζει το άτομο, και μειώνει τη δύναμη της εκτελεστικής εξουσίας, η οποία εκπορεύεται από τη *δημοκρατική αρχή*, δηλαδή την αρχή της πλειοψηφίας.

- *Φιλελεύθερος Εθνικισμός*. Ο πιο δραστήριος υποστηρικτής του Φιλελεύθερου Εθνικισμού ήταν ο Ιταλός Πασκουάλε Μαντσίνι (Pasquale Stanislao Mancini, 1817-1888), ο οποίος πρόβλεψε ότι η αρμονική συμβίωση ελεύθερων λαών σε μία μορφή αδελφότητας των εθνών ήταν δυνατή και θα οδηγούσε σε ένα διαφορετικό μοντέλο διακυβέρνησης, με ταυτόχρονη αποδυνάμωση της στρατοκρατικής εξουσίας της Εκκλησίας και της φεουδαρχίας. Επίσης, θεωρούσε την παιδεία και τη γενική ψηφοφορία ως απαραίτητα συστατικά για την αναβάθμιση του επιπέδου του λαού, ώστε να μπορεί να συμμετέχει στη λήψη αποφάσεων.
- *Αναρχισμός*. Κεντρική ιδέα του είναι η απόρριψη κάθε μορφής εξουσίας και η ισότητα όλων των ανθρώπων ως δρώσες προσωπικότητες. Σημαντικότεροι εκπρόσωποί του ήταν ο Γάλλος Πιερ – Ζοζέφ Προυντόν (1809-1865), ο Ρώσος Μιχαήλ Μπακούνιν (1814-1876) και ο Ρώσος Πιότρ Αλεξέγεβιτς Κροπότκιν (1842-1921).
- *Κομμουνισμός*. Άσκησε σημαντικότερη επιρροή στην εξέλιξη της οργάνωσης του Κράτους. Η πολιτική θεωρία και η δομή της κομμουνιστικής κοινωνίας αποτυπώνονται κυρίως στα έργα του Καρλ Μαρξ (1818-1883) «*Μανιφέστο του Κομμουνιστικού Κόμματος*» και «*Το Κεφάλαιο*». Η βάση της πολιτικής θεωρίας του Μαρξ ήταν καθαρά οικονομική, καθώς υποστήριζε ότι η οικονομία αποτελεί το υλικό θεμέλιο της κοινωνίας, με αποτέλεσμα θεσμοί, όπως η κρατική εξουσία, η θρησκεία, η ηθική και ο πολιτισμός να εξαρτώνται αποκλειστικά από αυτήν.

Η κομμουνιστική κοινωνία είναι πλήρως αταξική, διέπεται από θεσμούς και κανόνες (αντίθετα με τον Αναρχισμό), και όλα τα μέσα παραγωγής είναι δημόσια. Η εργασία δεν αποσκοπεί άμεσα στην προσωπική ευημερία του ατόμου, αλλά στην ευημερία του συνόλου, μέσω της οποίας επιτυγχάνεται και η ατομική βελτιωμένη διαβίωση.

Αναλυτικότερα, οι ιδέες του Μαρξ για το Κράτος μπορούν να διαχωριστούν σε τρεις κατηγορίες: προ-καπιταλιστικά Κράτη, καπιταλιστικά Κράτη και Κράτη στη μετα-καπιταλιστική κοινωνία. Στο έργο του «*Critique of Hegel's Philosophy of Right*», η βασική ιδέα είναι ότι το Κράτος και η κοινωνία των πολιτών είναι δύο διαφορετικές έννοιες. Η λύση που υποστηρίζει για τον διαχωρισμό αυτό είναι καθαρά πολιτική και ονομάζεται καθολική ψηφοφορία (Evans, 1975). Μέχρι τη στιγμή που έγραψε τη «*Γερμανική Ιδεολογία*», ο Μαρξ θεωρούσε το Κράτος ως ένα δημιούργημα του αστικού οικονομικού συμφέροντος. Δύο χρόνια αργότερα, η ιδέα αυτή αναπτύχθηκε και εκφράστηκε στο έργο του «*Κομμουνιστικό Μανιφέστο*», το οποίο έγραψε μετά από πρόσκληση της Κομμουνιστικής Λίγκας για να αποτελέσει το πολιτικό της πρόγραμμα.

Σύμφωνα με τη μαρξιστική θεωρία, το Κράτος εκφράζει τη θέληση της άρχουσας τάξης, στην υπηρεσία της οποίας υπάγονται τα όργανά του, ενώ η οικονομική δομή της κοινωνίας καθορίζει το νομικό και πολιτικό οικοδόμημα στο οποίο αντιστοιχούν οι κοινωνικές μορφές της συνείδησης, είναι δηλαδή αποτέλεσμα και έκφραση της ταξικής διαμάχης. Είναι εργαλείο που η άρχουσα τάξη, χρησιμοποιεί για να υπερασπιστεί και να διασφαλίσει τα συμφέροντά της κατά τη σύγκρουσή της με τη μεγάλη πλειοψηφία της κοινωνίας.

Ο Engels για το Κράτος. Στο βιβλίο του «Φιλοσοφία του Δικαίου», ο Engels υποστηρίζει ότι η ελευθερία υφίσταται λόγω της οργανωτικής ύπαρξης του δικαίου, το οποίο εγκαθίσταται μέσω του Κράτους, το οποίο συνιστά τον νέο θεσμικό κώδικα που διευθετεί τις κοινωνικές αντιθέσεις. Θεωρεί ότι το Κράτος-υποκείμενο προσδιορίζει και καθορίζει την αστική κοινωνία: αποτελεί υποκείμενο της ιστορίας και υπερκείμενο της κοινωνίας. Το υποκείμενο της ιστορίας (μοναρχικό Κράτος) μεταλλάσσεται σε υπερκείμενο της κοινωνίας (αστικό Κράτος δικαίου) και εξελίσσεται στο σημερινό αυταρχικό, τεχνοκρατικό Κράτος (Χαραλάμπης, 1985).

Θεωρία της Νομικής Προσωπικότητας του Κράτους. Στα μέσα του 19^{ου} αιώνα άρχισε να αναπτύσσεται η γερμανική Σχολή του Δικαίου, που αναγνωρίζει το Κράτος ως τον βασικό προστάτη και υπερασπιστή του δικαίου. Σύμφωνα με αυτή τη θεωρία, το Κράτος είναι λαός εγκατεστημένος μόνιμα σε ορισμένο έδαφος (χώρα) και οργανωμένος σε νομικό πρόσωπο που ασκεί πρωτογενή εξουσία, συνεπώς η έννοια του Κράτους συνίσταται από τα στοιχεία: λαός, έδαφος (χώρα), πρωτογενής εξουσία και νομική προσωπικότητα (Μανιτάκης, 2007). Η θεωρία αυτή επικράτησε και στην ελληνική επιστήμη, καθώς η παρ. 4, του άρθρου 57, του Συντάγματος (2019), χαρακτηρίζει το Κράτος ως πρόσωπο.

Σύγχρονες θεωρίες περί Κράτους

- *Νεοφιλελευθερισμός.* Στο επίπεδο της πολιτικής, η νεοφιλελεύθερη λογική εκφράστηκε στον άξονα *ελεύθερη οικονομία – ισχυρό (αλλά περιορισμένο) Κράτος*. Το φιλελεύθερο Κράτος εκφράζει πλήρως την αγορά που δεν δέχεται τον μεταρρυθμιστικό ρόλο της πολιτικής για την αλλαγή των κοινωνικών θεσμών με βάση τον ορθολογικό σχεδιασμό. Θεωρεί ότι η αγορά πρέπει να έχει το δικαίωμα της αποκατάστασης του οικονομικού ορθολογισμού μέσω της δυναμικής που δημιουργεί η επιχειρηματική δραστηριότητα, αλλά και της αντικειμενικής απόδοσης των πόρων (Βούλγαρης, 1994). Επανεμφανίστηκε τη δεκαετία του 1970, καθώς οι καταστάσεις που επικρατούσαν εκείνη την εποχή (π.χ., οικονομική κρίση, κακή δημοσιονομική κατάσταση πολλών Κρατών, κλπ.) δημιούργησαν τις κατάλ-

ληλες συνθήκες, ενώ εδραιώθηκε τη δεκαετία του 1980, με κύριες εκδηλώσεις τον Θατσερισμό στην Ευρώπη και τον Ρηγκανισμό στην Αμερική. Η επανεμφάνισή του θεμελιώθηκε και αιτιολογήθηκε ιδεολογικά στη βάση της χαμηλής αποδοτικότητας του παρεμβατικού Κράτους. Αναγκαία συνθήκη για την αναβίωση του νεοφιλελευθερισμού αποτελεί η συνολική αντίθεση στη σοσιαλδημοκρατική πολιτική της συναίνεσης, τον κρατικό παρεμβατισμό και τα υπό την προστασία του οργανωμένα συμφέροντα (Στασινοπούλου, 1997).

- *Σοσιαλιστική θεωρία (Κράτος πρόνοιας)*. Σύμφωνα με τον Giddens (1998), η σοσιαλδημοκρατία αποτελεί ένα από τα ισχυρά πολιτικά συστήματα στις χώρες της Δύσης. Θεμελιώθηκε και αναπτύχθηκε μετά την οικονομική κρίση του 1929 στη βάση του Κράτους πρόνοιας και επιδιώκει την εφαρμογή των ιδεών της συνεργασίας της κοινωνίας, της συνολικής πρόνοιας και της ισότητας. Θεμελιώνεται ουσιαστικά στην εναντίωση στον ατομικισμό και εκφράζεται μέσω της ομαδικής δράσης και συμμετοχής, καθώς και στη συλλογική ευθύνη για κοινωνική πρόνοια. Ιδιαίτερη σημασία για την κλασική σοσιαλδημοκρατία έχει η κοινωνικά παρεμβατική δράση του Κράτους μέσω της αρχής της συλλογικής ρύθμισης προς όφελος των ασθενέστερων. Υποστηρίζει ότι η ανθρωποκεντρική και αλληλέγγυα κοινωνική πολιτική του Κράτους θα επιφέρει κοινωνική ομαλότητα και ισορροπία, παράλληλα με την αποφυγή των κινδύνων που απορρέουν από τις αυτορρυθμιζόμενες και ανεξέλεγκτες αγορές (Στασινοπούλου, 1997).

Δημόσια διοίκηση

Διοίκηση είναι ο τρόπος που δομείται, οργανώνεται και διοικείται το Κράτος, στο πλαίσιο του οποίου κατανέμονται η ισχύς, οι εξουσίες και οι αρμοδιότητες. Είναι η πράξη του *διοικείν* τις διοικητικές υποδιαιρέσεις μίας χώρας, καθώς και ο τρόπος οργάνωσης αυτών των υποδιαιρέσεων. Επίσης, είναι η κάθε τμηματική διοικητική αρχή, η προϊστάμενη αρχή ή εξουσία, καθώς και το σύνολο των προϊστάμενων που διαθέτει μία Υπηρεσία (Παρθενόπουλος, 1997). Σύμφωνα με τον Σπηλιωτόπουλο (1999, σ. 17), «...*διοίκηση με την λειτουργική έννοια του όρου (από την οπτική της δραστηριότητας), νοείται η διενέργεια πράξεων νομικού περιεχομένου και υλικών ενεργειών για την επιδίωξη του σκοπού, ενώ με την οργανική έννοια του όρου ταυτίζεται με το πρόσωπο ή τους συλλόγους προσώπων, οι οποίοι σύμφωνα με τους ισχύοντες κανόνες δικαίου έχουν δικαίωμα, αρμοδιότητα ή υποχρέωση να ασκήσουν τη δραστηριότητα αυτή*».

Διοικητικό φαινόμενο είναι η εξειδικευμένη ανθρώπινη δραστηριότητα που, ως Τμήμα εντάσσεται στο γενικότερο σύνολο μίας οργανωμένης συλλογικής προσπάθειας (οργανισμό, υπηρεσία, επιχείρηση, κλπ.), και αποσκοπεί στην επίτευξη κάποιου επιθυμητού αποτελέσματος (έργο, παροχή υπηρεσιών, πωλήσεις κλπ.), με τη χρήση των διαθέσιμων πόρων, μέσων και πρακτικών, όπως ο προγραμματισμός,

η οργάνωση, η διεύθυνση, ο συντονισμός και ο έλεγχος (Τύπας & Κατσαρός, 2003).

Η αποστολή της δημόσιας διοίκησης συνίσταται στην εξυπηρέτηση των δημόσιων αναγκών και σκοπών, του δημόσιου ή γενικού συμφέροντος και των κοινωνικών αναγκών συνολικά, ενώ για την επίτευξή τους χρησιμοποιεί κυρίως δημόσια εξουσία και επιβολή. Ο Otto Mayer, θεμελιωτής του γερμανικού διοικητικού δικαίου, υποστήριξε ότι «...δημόσια διοίκηση είναι οι πράξεις του Κράτους προς πραγμάτωση των σκοπών αυτού (εντός του πλαισίου της έννομης τάξης), η οποία δεν είναι άσκηση ούτε νομοθετικού, ούτε δικαστικού έργου» (στο Κόρσος, 2005, σ. 3).

Η θεωρητική ενασχόληση με τη Διοίκηση αποτελεί έναν σχετικά νέο επιστημονικό κλάδο, και τις τελευταίες δεκαετίες παρατηρείται θεαματική πρόοδος στη διερεύνηση αυτού του φαινομένου. Σύμφωνα με την Κτιστάκη (2009), η διοίκηση είναι ένα σύστημα γνώσεων, μέσω των οποίων οι άνθρωποι μπορούν να κατανοούν τις σχέσεις, να προβλέπουν τα αποτελέσματα και να επηρεάζουν την έκβαση της οργανωμένης προσπάθειας για την επίτευξη ορισμένων κοινών σκοπών, ενώ σύμφωνα με τον Gullick (1937, σ. 191, στο Μακρυδημήτρης, 2004), δημόσια διοίκηση «...είναι το τμήμα της διοικητικής επιστήμης που ασχολείται με τη διακυβέρνηση και ιδίως με την εκτελεστική λειτουργία, όπου εφαρμόζονται οι σκοποί του Κράτους, μολονότι υπάρχουν διοικητικά προβλήματα και στη νομοθετική και στη δικαστική λειτουργία». Η επιστημονική προσπάθεια για τον εννοιολογικό προσδιορισμό της δημόσιας διοίκησης αντιμετώπισε πολλά εμπόδια, εξ αιτίας των οποίων η άρχουσα τάξη καθόρισε την έννοιά της με αρνητικό τρόπο.

Τα διοικητικά όργανα έχουν κατά κανόνα την αρμοδιότητα να ασκούν δημόσια εξουσία, δηλαδή να θεσπίζουν κανόνες δικαίου ή/και να διενεργούν υλικές πράξεις για την εκπλήρωση συγκεκριμένων αποστολών και την εκτέλεση ορισμένου έργου ή την παραγωγή και παροχή αγαθών, υπηρεσιών ή χρημάτων, με σκοπό την υλοποίηση της πολιτικής της Κυβέρνησης, ανεξάρτητα από τη βούληση εκείνων στους οποίους επιβάλλονται οι κανόνες και υφίστανται τις επιπτώσεις τους (Σπηλιωτόπουλος, 1999). Τα διοικητικά όργανα δεν εντάσσονται στα άλλα δύο είδη εξουσίας (νομοθετική και δικαστική) και ενεργούν σύμφωνα με τις επιταγές της εκτελεστικής εξουσίας, στην οποία έχει ανατεθεί η τήρηση των κανόνων δικαίου.

Η δημόσια διοίκηση υπάγεται ιεραρχικά στην κυβέρνηση, συνίσταται από δημόσιες υπηρεσίες, Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου (ΝΠΔΔ) και Νομικά Πρόσωπα Ιδιωτικού Δικαίου (ΝΠΙΔ), και αποτελεί μηχανισμό άσκησης και εφαρμογής της κυβερνητικής εξουσίας. Οι αποφάσεις της κυβέρνησης που προκύπτουν μέσω κοινοβουλευτικών διαδικασιών διαβιβάζονται στη δημόσια διοίκηση για να εφαρμοστούν. Η κυβέρνηση καθορίζει τους στόχους της διοικητικής δράσης σύμφωνα με την πολιτική της, όπως αυτή εκπορεύεται από την ιδεολογική βάση της και πα-

ρουσιάζεται στις προγραμματικές δηλώσεις της. Το πλαίσιο άσκησης της δημόσιας διοίκησης είναι ευρύ και περιλαμβάνει ποικιλία οργανισμών που συνδέονται μεταξύ τους με στόχο τη διατήρηση ενός αντικειμενικά αποδεκτού επιπέδου διαβίωσης για μεγάλους πληθυσμούς. Για τη λειτουργία τους απαιτούνται ικανοί πόροι (π.χ., ανθρώπινο δυναμικό, χρήματα, εγκαταστάσεις, τεχνολογία, κλπ.) (Διαμαντόπουλος, 2020).

Η δημόσια διοίκηση εδράζεται σε ένα πλαίσιο γενικών αρχών, οι οποίες χαρακτηρίζουν και νομιμοποιούν τις ενέργειές της, ενώ συνεπικουρούν στη συνεχόμενη λειτουργία των διοικητικών οργάνων, δεδομένο που εξυπηρετεί γενικά το δημόσιο συμφέρον, αλλά και τον πολίτη ειδικότερα. Συγκεκριμένα, αυτές οι αρχές είναι οι ακόλουθες (Μακρυδημήτρης, 2006):

- Η νομιμότητα.
- Η υπεροχή και προστασία του δημόσιου συμφέροντος.
- Η νόμιμη δράση της διοίκησης.
- Η συνέχεια της λειτουργίας των υπηρεσιών της διοίκησης.
- Η προηγούμενη ακρόαση των διοικούμενων.
- Η χρηστή διοίκηση.
- Η καλή πίστη και η δικαιολογημένη εμπιστοσύνη του διοικούμενου.
- Η αναλογικότητα.
- Η αμεροληψία των οργάνων της δημόσιας διοίκησης κατά την άσκηση των καθηκόντων τους.
- Η ισότητα και ειδικότερα η αναλογική ισότητα.
- Η αιτιολογία των διοικητικών πράξεων.
- Ο έλεγχος της δημόσιας διοίκησης, που εφαρμόζεται μέσω της άσκησης του δικαιώματος της προσφυγής στις διοικητικές αρχές, καθώς και μέσω του δικαιώματος προσφυγής στη Δικαιοσύνη για πράξεις των οργάνων της δημόσιας διοίκησης.

Το συνταγματικό πλαίσιο της δημόσιας διοίκησης

Σύμφωνα με το Σύνταγμα της χώρας (άρθρο 26, παρ. 2), η δημόσια διοίκηση εντάσσεται στην εκτελεστική λειτουργία της Πολιτείας. Οι βασικές αρχές και οι κανόνες για την οργάνωση και τη λειτουργία της είναι οι ακόλουθες (Τσάτσος, 1993· Σκουρή & Τάχος, 1996):

- Η καθιέρωση της αποκέντρωσης (101, παρ. 1).
- Η πρόβλεψη ότι οι δημόσιοι υπάλληλοι είναι εκτελεστές της κρατικής θέλησης, υπηρετούν τον λαό και οφείλουν πίστη στο Σύνταγμα και αφοσίωση στην πατρίδα (103, παρ. 1).

- Η κατοχύρωση της αρχής της μονιμότητας για τους δημόσιους υπάλληλους που κατέχουν οργανικές θέσεις (103, παρ. 4).
- Η θέσπιση ελέγχου για την πρόσληψη υπάλληλων στον δημόσιο και ευρύτερο δημόσιο τομέα από Ανεξάρτητη Αρχή (103, παρ. 7), με σκοπό τη θεμελίωση της αρχής της διαφάνειας (Πικραμένος, 2009).

Στην έννοια της δημόσιας διοίκησης περιλαμβάνονται όχι μόνο το νομικό πρόσωπο του Κράτους και τα λοιπά ΝΠΔΔ που ασκούν δημόσια εξουσία, αλλά και τα ΝΠΙΔ που λειτουργούν υπέρ του δημόσιου συμφέροντος (Πικραμένος, 2009).

Συστήματα διοικητικής οργάνωσης του Κράτους

Κατά το Σύνταγμα, στη χώρα υφίστανται τρία συστήματα διοικητικής οργάνωσης (Τάχος, 2005):

- 1) *Διοικητικής συγκέντρωσης ή συγκεντρωτικό σύστημα.* Σε αυτό, αποφασιστική αρμοδιότητα ασκούν τα όργανα της δημόσιας διοίκησης. Οι κεντρικές υπηρεσίες κατευθύνουν, συντονίζουν και ελέγχουν τα περιφερειακά όργανα (101, παρ. 3, Σ). Τα όργανα της Περιφέρειας έχουν μόνον εκτελεστική αρμοδιότητα.
- 2) *Διοικητικής αποκέντρωσης ή αποκεντρωτικό σύστημα.* Η εφαρμογή του αποκεντρωτικού συστήματος διοίκησης προϋποθέτει την ύπαρξη κεντρικής κρατικής διοίκησης, η οποία, με σκοπό την ταχύτερη και ορθότερη άσκηση της δημόσιας διοίκησης, συστήνει κρατικές υπηρεσίες στην Περιφέρεια, στις οποίες παραχωρεί εκτελεστικές και αποφασιστικές αρμοδιότητες (Κόντης, 1979). Συγκεκριμένα, την αποφασιστική αρμοδιότητα για τοπικές υποθέσεις ασκούν και όργανα διοίκησης που εδρεύουν μακριά από την πρωτεύουσα του Κράτους (101, παρ. 1 και 3, Σ). Κοινό γνώρισμα τόσο των κεντρικών, όσο και των περιφερειακών υπηρεσιών είναι ότι τα διοικητικά όργανα που τις στελεχώνουν ανήκουν στο ίδιο νομικό πρόσωπο, δηλαδή στο νομικό πρόσωπο του Κράτους (Μπαμπανλιούτας, 2003).
- 3) *Διοικητικής αυτοδιοίκησης.* Το συγκεκριμένο σύστημα διοικείται από αυτόνομα και αυτοδιοικούμενα όργανα, μη κεντρικά κρατικά. Οι υποθέσεις τους αφορούν συνήθως συγκεκριμένη γεωγραφική περιοχή και συγκεκριμένο είδος αναγκών. Η διοίκηση των κατά τόπους ζητημάτων πραγματοποιείται από τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης (102, Σ), ενώ για ειδικούς τομείς και θέματα ευθύνη αναλαμβάνει η καθ' ύλην αυτοδιοίκηση (16, Σ).

Η συνταγματική κατοχύρωση των παραπάνω συστημάτων διοικητικής οργάνωσης θέτει όριο σε ενδεχόμενη παρέμβαση του κοινού νομοθέτη, ο οποίος δεν μπορεί να προβαίνει σε άμεση ή έμμεση κατάργησή τους, μπορεί, όμως, να παρεμβαίνει ρυθμιστικά στη λειτουργία τους (Κοϊμτζόγλου, 2005).

Κύριοι άξονες οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης

Οι κύριοι άξονες οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης της χώρας είναι: α) ο συγκεντρωτικός (με την ευρεία έννοια) και β) ο αποκεντρωτικός (Παπαχατζής, 1991). Η μεταξύ τους διάκριση βασίζεται στον εθνικό ή τοπικό χαρακτήρα των αρμοδιοτήτων και στον βαθμό εξάρτησης των τοπικών αρχών από την κεντρική διοίκηση.

Συγκεντρωτικό σύστημα. Σύμφωνα με τον Swiss (1991, σ. 288) «...συγκέντρωση είναι η επικέντρωση δύναμης στην κορυφή ή στην έδρα του οργανισμού». Με βάση το σύστημα αυτό, τα κρατικά όργανα (και ειδικότερα αυτά που εδράζονται στην πρωτεύουσα) ασκούν αποφασιστικές αρμοδιότητες σε ολόκληρη την επικράτεια (Κοντόγιωργα, 2002). Το σύστημα αυτό επιτρέπει την ύπαρξη και λειτουργία περιφερειακών-τοπικών διοικητικών υπηρεσιών, που όμως σε οικονομικό και διοικητικό επίπεδο εξαρτώνται και εποπτεύονται από κεντρικά όργανα διοίκησης. Η μεταβίβαση μέρους των κεντρικών υπηρεσιών σε περιφερειακούς σχηματισμούς δεν υποστηρίζεται από τις αντίστοιχες αρμοδιότητες (Κόντης, 2001).

Τα πλεονεκτήματα που προκύπτουν από την εφαρμογή του συγκεντρωτικού συστήματος είναι τα ακόλουθα:

- Αντιμετώπιση των προβλημάτων με κοινό και ενιαίο τρόπο.
- Δημιουργία ενιαίας οργανωτικής σκέψης, κουλτούρας και δράσης σε όλη την κρατική επικράτεια.
- Επίτευξη ομοιόμορφου και συνεχούς ελέγχου στα περιφερειακά όργανα.
- Δημιουργία ισχυρής δύναμης επιβολής του Κράτους.
- Αμεροληψία, αντικειμενικότητα, ενότητα της διοίκησης.
- Εξοικονόμηση εργατικού δυναμικού και υλικών πόρων (Μπαμπαλιούτας, 2007).

Επίσης, ως πλεονέκτημα μπορεί να θεωρηθεί και ο πολιτικός έλεγχος, καθώς αποτυπώνεται μία στοχευμένη πολιτική ευθύνη, η οποία είναι δυνατή όταν οι αποφάσεις προέρχονται άμεσα από ένα προσδιορισμένο κέντρο και δεν μεταβιβάζονται σε περιφερειακά όργανα (Γεωργιάδη, 2013).

Τα μειονεκτήματα που προκύπτουν από την εφαρμογή του συγκεντρωτικού συστήματος είναι τα ακόλουθα:

- Αυξημένος φόρτος εργασίας που επωμίζεται η κεντρική διοίκηση.
- Αυξημένος χρόνος επίλυσης ζητημάτων, που συνδέεται με τον φόρτο εργασίας.
- Διαμόρφωση ενός ευνοϊκού περιβάλλοντος για την ανάπτυξη της γραφειοκρατίας (Μπαμπαλιούτας, 2007),
- Λήψη αποφάσεων από απόσταση για ζητήματα που προκύπτουν σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο.
- Αργή προσαρμογή σε μεταβολές του περιβάλλοντος (Γεωργιάδη, 2013).

- Μετάλλαξη της δημόσιας διοίκησης σε περίπλοκο και άκαμπτο μηχανισμό και, συνεπώς, διαμόρφωση γραφειοκρατικής κουλτούρας, μετατροπή των προβλημάτων των πολιτών σε μία κουραστική, χρονοβόρα και οικονομικά επιζήμια υπόθεση λόγω της μετακίνησής τους στην πρωτεύουσα, και η λήψη αποφάσεων για ποικιλία ζητημάτων από την κεντρική διοίκηση και τα όργανα που τη συνιστούν, χωρίς άμεση αντίληψη επί αυτών (Σαϊτής, 2005).

Αποκεντρωτικό σύστημα. Ο συνεχώς αυξανόμενος αριθμός υποθέσεων και ο βαρύς φόρτος εργασίας των κεντρικών υπηρεσιών οδήγησε στην παραχώρηση ορισμένων αρμοδιοτήτων σε κρατικά όργανα της Περιφέρειας. Η λύση αυτή ονομάστηκε αποκεντρωτικό σύστημα (Σαϊτής, 2005), και αποσκοπεί στη διευθέτηση περιφερειακών υποθέσεων, ώστε οι πολίτες να μην χρειάζεται να καταφεύγουν στα κεντρικά όργανα για τη διεκπεραίωση των υποθέσεών τους (Μακρυδημήτρης, 2010). Προβλέπει την ύπαρξη περιφερειακών οργάνων, τα οποία παράγουν έννομα αποτελέσματα χωρίς την έγκριση ή επικύρωση των κεντρικών υπηρεσιών. Ωστόσο, τα περιφερειακά όργανα είναι ενταγμένα στις κρατικές υπηρεσίες, οι οποίες έχουν τη δυνατότητα να τα κατευθύνουν, να τα συντονίζουν, και να διορίζουν τα στελέχη τους (Πετράκος & Ψυχάρης, 2004).

Η μεταβίβαση αποφασιστικών αρμοδιοτήτων στα περιφερειακά κρατικά όργανα έχει τα εξής θετικά επακόλουθα (Σπηλιωτόπουλος, 1999):

- Ελάφρυνση της κεντρικής διοίκησης από καθήκοντα ειδικού και τοπικού ενδιαφέροντος.
- Ταχύτερη και λιγότερο δαπανηρή επίλυση προβλημάτων των πολιτών.
- Ενίσχυση της ανάπτυξης της Περιφέρειας.
- Ενίσχυση του αισθήματος ευθύνης και του ενδιαφέροντος των στελεχών για την εκτελούμενη εργασία.

Στα αρνητικά επακόλουθα καταγράφονται τα ακόλουθα:

- Ροπή για κατάχρηση εξουσίας εξαιτίας τοπικών και προσωπικών πιέσεων.
- Έλλειψη εξειδικευμένων γνώσεων των περιφερειακών οργάνων, που συνεπάγεται την αδυναμία τους να επιλύουν ειδικότερα θέματα.
- Ενδεχόμενο ανομοιομορφίας στις διοικητικές ενέργειες.

Η αποκέντρωση συνεπάγεται την αποσυγκέντρωση της εξουσίας από το κεντρικό Κράτος και τη μεταβίβασή της στην Περιφέρεια. Ωστόσο, οι περιφερειάρχες, οι γενικοί γραμματείς των Περιφερειών και τα ΝΠΔΔ είναι υποχρεωμένοι να υπακούουν στις εντολές της κεντρικής εξουσίας και να εφαρμόζουν την πολιτική της. Η αποφασιστική αρμοδιότητα και η εξουσία για όλα τα θέματα εξακολουθεί να παραμένει στους Υπουργούς (Παπαγιάννης, 1997). Η έκταση εφαρμογής αυτού του συστήματος εξαρτάται από το ποσοστό των αποφασιστικών αρμοδιοτήτων που περιέρχονται στα περιφερειακά όργανα, καθώς και των μηχανισμών και εργαλείων

που αυτά διαθέτουν. Κατά καιρούς, οι νόμοι που ψηφίστηκαν προέβλεπαν αποκέντρωση μεγάλης κλίμακας, αλλά τελικά, για διάφορους λόγους, οι αρμοδιότητες επανέρχονταν στα κεντρικά όργανα του Κράτους (Σπηλιωτόπουλος, 1999).

Το Σύνταγμα προβλέπει τόσο το συγκεντρωτικό, όσο και το αποκεντρωτικό σύστημα. Στο άρθρο 101, στην παρ. 1, αναφέρεται ότι: «...η διοίκηση του Κράτους οργανώνεται σύμφωνα με το αποκεντρωτικό σύστημα», στην παρ. 2, αναφέρεται ότι: «...η διοικητική διαίρεση της χώρας διαμορφώνεται με βάση τις γεωοικονομικές, κοινωνικές και συγκοινωνιακές συνθήκες», και στην παρ. 3, αναφέρεται ότι: «...τα περιφερειακά όργανα του Κράτους έχουν γενική αποφασιστική αρμοδιότητα για τις υποθέσεις της περιφέρειάς τους. Τα κεντρικά όργανα του Κράτους, εκτός από ειδικές αρμοδιότητες, έχουν τη γενική κατεύθυνση, τον συντονισμό και τον έλεγχο της νομιμότητας των πράξεων των περιφερειακών οργάνων, όπως νόμος ορίζει».

Τα τελευταία 25 χρόνια, η συνολική οργάνωση της δημόσιας διοίκησης άλλαξε σημαντικά. Με τους νόμους 2218/1994 και 2240/1994 θεσμοθετήθηκε για πρώτη φορά, και με βάση το πολυβάθμιο αυτοδιοικητικό πρότυπο πολλών χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ο 2^{ος} Βαθμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, δηλαδή η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση. Με τον 2539/1997 έγινε αναγκαστική συνένωση Δήμων και Κοινοτήτων, προκειμένου να δημιουργηθούν ισχυρότεροι οργανισμοί.

Στο πλαίσιο της κρατικής διοίκησης, με τον 2503/1997 (σχέδιο «Καποδίστριας») και με τον 3852/2010 (σχέδιο «Καλλικράτης») αναδιοργανώθηκε πλήρως το σύστημα της διοικητικής αποκέντρωσης του Κράτους και ιδρύθηκαν οι 13 Περιφέρειες της χώρας. Κάθε Περιφέρεια ανέλαβε να ασκήσει τις αρμοδιότητες των περιφερειακών υπηρεσιών των Υπουργείων μέσα στην επικράτειά της, εκτός από τις υπηρεσίες του Υπουργείου Οικονομικών, του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας, του Υπουργείου Πολιτισμού, ορισμένων υπηρεσιών του Υπουργείου Γεωργίας και της Ελληνικής Στατιστικής Αρχής. Σε κάθε περίπτωση, η διαρκής οικονομική ύφεση και τα αποτελέσματά της επιτάσσουν τη θεσμική και συνταγματική ενδυνάμωση της Περιφέρειας, όχι μόνον ως αυτοδιοικούμενης μονάδας διοίκησης, αλλά και ως φορέα άσκησης της περιφερειακής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) (Λιγωμένου, Παπάζογλου-Μητροπούλου, & Μπαμπαλιούτας, 2016).

Τύποι αποκέντρωσης

Σύμφωνα με το World Bank Group (2001),¹ η αποκέντρωση διακρίνεται σε: 1) πολιτική, 2) διοικητική, 3) δημοσιονομική, και 4) αποκέντρωση της αγοράς. Σύμφωνα με τον ιστότοπο του Κέντρου Διεθνούς Δικτύου Πληροφόρησης για τη Γη

¹ <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/what.htm>.

(Center for International Earth Science Information Network),² οι τύποι αυτοί αναλύονται ως εξής:

- 1) *Πολιτική αποκέντρωση*. Επιδιώκει να παρέχει στους πολίτες ή τους εκλεγμένους εκπροσώπους τους αυξημένη δύναμη στη λήψη αποφάσεων που αφορούν στον δημόσιο τομέα. Οι υποστηρικτές της θεωρούν ότι οι αποφάσεις που λαμβάνονται με τη μεγαλύτερη δυνατή συμμετοχή είναι ορθότερες και καταλληλότερες για τις τοπικές κοινωνίες, συγκριτικά με εκείνες που λαμβάνονται αποκλειστικά από την εθνική κεντρική αρχή. Η πολιτική αποκέντρωση στηρίζει την αντίληψη ότι η επιλογή πολιτικών μέσω τοπικών εκλογικών διαδικασιών παρέχει στον εκλογέα τη δυνατότητα να γνωρίζει ακόμα και προσωπικά τον υποψήφιο, άρα να διαθέτει σαφέστερη άποψη, ενώ από την άλλη πλευρά, οι εκλεγμένοι εκπρόσωποι των τοπικών κοινωνιών γνωρίζουν καλύτερα τις ανάγκες και τις απαιτήσεις του τόπου και των ψηφοφόρων τους. Η εφαρμογή της προϋποθέτει τις ανάλογες συνταγματικές και θεσμικές προβλέψεις ή μεταρρυθμίσεις και τη δημιουργία τοπικών πολιτικών ομάδων.
- 2) *Διοικητική αποκέντρωση*. Σύμφωνα με το Earth Institute of Columbia University (2013), η διοικητική αποκέντρωση εκφράζεται με τρεις κύριες μορφές:
 - Την *αποσυγκέντρωση*, η οποία είναι η ασθενέστερη μορφή αποκέντρωσης και μεταβιβάζει την ευθύνη για τη λήψη αποφάσεων, τη χρηματοδότηση και την εφαρμογή περιορισμένων δημόσιων λειτουργιών από στελέχη κεντρικών κυβερνήσεων σε υφιστάμενα στελέχη Περιφερειών ή, αν είναι αναγκαίο, σε νέα στελέχη, υπό τον άμεσο έλεγχο της κεντρικής κυβέρνησης.
 - Την *αντιπροσώπηση*, η οποία μεταβιβάζει την ευθύνη για τη λήψη αποφάσεων, τη χρηματοδότηση και την εφαρμογή ορισμένων δημόσιων λειτουργιών σε ημι-αυτόνομους οργανισμούς που δεν ελέγχονται εξ ολοκλήρου από την κεντρική κυβέρνηση, αλλά έχουν την τελική ευθύνη για τα παραπάνω. Περιλαμβάνει τη δημιουργία δημόσιων-ιδιωτικών επιχειρήσεων ή εταιρειών, ή «αρχών» που διαχειρίζονται ειδικά έργα ή τομείς υπηρεσιών. Οι παραπάνω μορφές διαθέτουν μεγάλο εύρος αρμοδιότητας στη λήψη αποφάσεων, ενώ παράλληλα μπορούν να απαλλάσσονται από τις υποχρεώσεις μίας αμιγώς δημόσιας υπηρεσίας και να χρεώνουν τους χρήστες για τις παρεχόμενες υπηρεσίες τους.
 - Τη *μεταβίβαση ή εκχώρηση* όλης της εξουσίας για τη λήψη αποφάσεων, τη χρηματοδότηση και την εφαρμογή δημόσιων λειτουργιών σε περιφερειακό επίπεδο, όπως η περιφερειακή και η τοπική αυτοδιοίκηση.
- 3) *Δημοσιονομική αποκέντρωση*. Για να μπορούν τοπικές κυβερνήσεις και ιδιωτικοί οργανισμοί να λειτουργούν αποδοτικά στο αποκεντρωτικό σύστημα, θα

² <http://www.ciesin.org>.

πρέπει να έχουν την εξουσία να δημιουργούν επαρκή έσοδα. Η επιτυχία της δημοσιονομικής αποκέντρωσης προϋποθέτει τον απογαλακτισμό της τοπικής διοίκησης από την κεντρική-εθνική διοίκηση, καθώς επίσης και την απόφαση της κεντρικής κυβέρνησης να στηρίζει ουσιαστικά τους αποκεντρωμένους φορείς εξουσίας.

- 4) *Οικονομική αποκέντρωση ή αποκέντρωση της αγοράς.* Αυτή εκφράζεται με τις παρακάτω κύριες μορφές:
- Την *εκποίηση*, που ονομάζεται και ιδιωτικοποίηση, και μπορεί να σημαίνει απλά την ανάθεση υπηρεσιών σε ιδιωτικές επιχειρήσεις, ή/και την πλήρη παραίτηση από την ευθύνη λήψης αποφάσεων, τη χρηματοδότηση και την εφαρμογή συγκεκριμένων δημόσιων λειτουργιών. Οι εγκαταστάσεις πωλούνται και οι εργαζόμενοι μετακινούνται σε άλλες υπηρεσίες ή απολύονται. Η παροχή δημόσιων υπηρεσιών ανατίθεται σε ιδιωτικές εταιρείες ή μη-κερδοσκοπικούς οργανισμούς (Kodras, 1997).
 - Την *επαναρρύθμιση*, η οποία μπορεί να λειτουργήσει είτε μειώνοντας τους νομικούς περιορισμούς για τη συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα στην παροχή υπηρεσιών, είτε επιτρέποντας τον ανταγωνισμό μεταξύ ιδιωτικών προμηθευτών για υπηρεσίες που στο παρελθόν παρέχονταν από την κυβέρνηση ή ρυθμιζόμενα μονοπώλια. Τα τελευταία χρόνια, η ιδιωτικοποίηση και η επαναρρύθμιση έχουν γίνει οι πιο προσφιλείς εναλλακτικές λύσεις για τις κυβερνήσεις των αναπτυσσόμενων χωρών. Οι τοπικές κυβερνήσεις επιτυγχάνουν επίσης ιδιωτικοποιήσεις μέσω της εξωτερικής ανάθεσης της παροχής διαφόρων υπηρεσιών ή της ίδιας της διοίκησης. Πολλές από αυτές τις λειτουργίες αναλαμβάνονταν αρχικά από ιδιώτες ή εταιρείες, και αργότερα εξαγοράζονταν από την κυβέρνηση είτε άμεσα, είτε μέσω σχετικών ρυθμίσεων.

Τοπική Αυτοδιοίκηση

Στο Σύνταγμα προβλέπεται ο θεσμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (άρθρο 102). Διοικητική αυτοτέλεια δεν σημαίνει και αυτονομία, δηλαδή ικανότητα νομικής αυτορρύθμισης (Μπέσιλα, 1995), αλλά τέτοιου είδους αρμοδιότητες περιέρχονται στην ευθύνη Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης λόγω της κρατικής βούλησης να παραχωρηθούν σε αυτούς (Παγκάκης, 1991). Για τη λειτουργία και την κατοχύρωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης προϋποτίθεται η ύπαρξη συνθηκών αυτοδιοίκησης και αιρετών σωμάτων. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση αποτελεί μοντέλο δημοκρατίας που επιτυγχάνει πολιτική, κοινωνική, οικονομική και διοικητική ολοκλήρωση, συνιστά έκφραση της λαϊκής κυριαρχίας σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο, εκφράζει έναν δημοκρατικό τρόπο λειτουργίας της ενιαίας κρατικής οντότητας σε κοινωνικό, πολιτικό και αναπτυξιακό επίπεδο, ενώ αποτελεί και στοιχείο *κοινωνικοποίησης της εξουσίας* (Παπαγιάννης, 1997).

Γραφειοκρατία

Ο όρος προέρχεται από τη λέξη *γραφείο* (bureau) –*γραφειοκρατία* (bureaucratization)– και αποτελεί το πλέον εφαρμοσμένο οργανωτικό μοντέλο, με ιστορικό παρελθόν, θεμελιωμένο θεωρητικό υπόβαθρο και συμπαγή κουλτούρα. Η εμβέλεια και η επιρροή της γραφειοκρατίας είναι συνδεδεμένη με την εξέλιξη του δημόσιου τομέα, ωστόσο έχει υιοθετηθεί και εφαρμοστεί και στον ιδιωτικό (Meyer, 1979). Οι θεωρητικοί της οργάνωσης θεωρούν πρωτοπόρο και θεμελιωτή αυτού του μοντέλου τον Γερμανό κοινωνιολόγο και πολιτικό οικονομολόγο Max Weber, οι παρατηρήσεις του οποίου επί της γραφειοκρατίας ως κοινωνικού φαινομένου επηρέασαν τη σκέψη πολλών επιστημόνων (Gerth & Mills, 1946).

Στα τέλη του 19^{ου} και τις αρχές του 20^{ου} αιώνα, με αφορμή τις απαιτήσεις της πρωσικής γραφειοκρατίας να υπερέχει της πολιτικής, ο Weber υποστήριξε ότι κάθε γραφειοκρατική οργάνωση υποχρεούται να είναι ουδέτερη, αντικειμενική και να υπηρετεί την κοινωνία, αλλά στην κορυφή του γραφειοκρατικού οργανισμού θα πρέπει υποχρεωτικά να τοποθετείται ένα στοιχείο που να μην είναι αυστηρά γραφειοκρατικό, αλλά να παρέχει πολιτικές κατευθύνσεις που θα τον καθοδηγούν.

Ο Weber παρατήρησε ότι και στο παρελθόν, σε συγκεκριμένες χρονικές περιόδους, μεγάλοι πολιτισμοί και αυτοκρατορίες εφάρμοσαν γραφειοκρατικές οργανώσεις μεγάλης κλίμακας (για παράδειγμα, η Κίνα από τον 3^ο αιώνα π.Χ., η Αίγυπτος την εποχή του Νέου Βασιλείου, τα Ρωμαϊκά Πριγκιπάτα, το Βυζάντιο και η Ρωμαιοκαθολική Εκκλησία από το τέλος του 13^{ου} αιώνα και μετά, κλπ.), και υποστήριξε ότι επικράτησαν και επεκτάθηκαν στη σύγχρονη εποχή λόγω της ανάδειξης του καπιταλιστικού οικονομικού συστήματος, της τάσης των δυτικών κοινωνιών προς τον ορθολογισμό και τη δημοκρατία, και της πολυπλοκότητας των διευθυντικών προβλημάτων. Θεωρούσε ότι η γραφειοκρατική μορφή οργάνωσης είχε περισσότερα τεχνικά πλεονεκτήματα από προηγούμενα διοικητικά συστήματα, κατά τα οποία τα στελέχη ενός οργανισμού, που συχνά βρίσκονταν σε μία θέση λόγω κληρονομικού δικαιώματος ή με απόφαση κάποιου υψηλά ιστάμενου, θεωρούσαν ότι μπορούσαν να παρέχουν τις υπηρεσίες τους όποτε και όπως ήθελαν εκείνοι (Railey, 2009).

Σύμφωνα με τον Weber, οι βασικοί άξονες του ιδανικού τύπου γραφειοκρατίας είναι οι ακόλουθοι (Stewart, 1999):

- Ιεραρχικός καταμερισμός της εργασίας, ο οποίος προσδιορίζει τμήματα και θέσεις εργασίας. Οι δραστηριότητες του οργανισμού κατανέμονται και ανατίθενται ως επίσημα καθήκοντα στις διάφορες θέσεις. Κάθε επίπεδο της ιεραρχίας και κάθε θέση εργασίας έχει συγκεκριμένη ευθύνη, εξουσία και αρμοδιότητα.

- Ρητοί κανόνες, οι οποίοι είναι σχετικά σταθεροί και αναλυτικοί, εφαρμόζονται απρόσωπα (δηλαδή τυπικά, χωρίς επηρεασμούς από προσωπικά συναισθήματα και προσωπικές σχέσεις) και επιτυγχάνουν ομοιομορφία στις αποφάσεις.
- Στελέχωση από υπάλληλους πλήρους απασχόλησης, οι οποίοι επιλέγονται είτε με βάση αντικειμενικά κριτήρια και βεβαιωμένα προσόντα (γνώσεις και δεξιότητες), είτε μέσω εξετάσεων (αντικειμενικά και αξιοκρατικά), γεγονός που διασφαλίζει μακροχρόνιες καριέρες. Προκειμένου να εξασφαλιστεί η ανεξάρτητη, αντικειμενική και απρόσκοπτη εκτέλεση των καθηκόντων τους απέναντι σε πολιτικές διακυμάνσεις, οι θέσεις τους είναι μόνιμες. Έχουν ως μοναδική πηγή εσόδων τον μισθό της εργασίας τους και αμείβονται με σταθερές μηνιαίες αποδοχές, ανάλογες με το ιεραρχικό τους επίπεδο. Η προαγωγή και η εξέλιξή τους γίνεται είτε κατ' αρχαιότητα, δηλαδή με την παραμονή τους σε κάθε βαθμίδα για ένα χρονικό διάστημα, είτε κατ' εκλογή, δηλαδή ανάλογα με τις ικανότητες και τις επιδόσεις τους (Παναγιωτοπούλου, 1997).
- Εξειδίκευση, η οποία σχετίζεται περισσότερο με το αντικείμενο της εργασίας, παρά με το άτομο που την αναλαμβάνει.

Επίλογος

Το θέμα της κρατικής γραφειοκρατίας αποτέλεσε και εξακολουθεί να αποτελεί μέχρι και σήμερα ζήτημα διαμάχης και σύγκρουσης. Στη σύγχρονη εποχή, κυρίως από τη δεκαετία του 1970 και μετά, όποτε και εμφανίστηκαν σοβαρά οικονομικά και κοινωνικά προβλήματα, η επιχειρηματολογία εναντίον της κρατικής οργάνωσης ενισχύθηκε, κυρίως μέσω της αρνητικής κριτικής στις δομές, τη λειτουργία και την αποτελεσματικότητα του γραφειοκρατικά οργανωμένου Κράτους. Με βάση τα παραπάνω, η κρατική γραφειοκρατία αντιμετωπίζεται ως ένας ορθολογικός, οργανωμένος γραφειοκρατικός μηχανισμός (φιλελεύθερη / Βεμπεριανή άποψη), ένα μέσο διασφάλισης και προστασίας των συμφερόντων της αστικής τάξης (Μαρξιστική / νεομαρξιστική άποψη), και ένα μέσο μεγέθυνσης της κυβέρνησης (νεοφιλελεύθερη / νεοσυντηρητική άποψη της Νέας Δεξιάς) (Αυλίδου, 2010).

Ερωτήσεις επανάληψης

- Τι είναι Κράτος;
- Ποιες είναι οι πολιτικές θεωρίες για την αποστολή του Κράτους;
- Ποιες είναι οι ομοιότητες και ποιες οι διαφορές μεταξύ των θεωριών που ανέπτυξαν οι σημαντικοί πολιτικοί στοχαστές του 16^{ου} - 18^{ου} αιώνα;
- Ποιες είναι οι πολιτικές θεωρίες που αναπτύχθηκαν τον 19^ο αιώνα; Τι προσβέδουν;
- Ποιες είναι οι σύγχρονες θεωρίες περί Κράτους; Τι προσβέδουν;
- Τι είναι δημόσια διοίκηση;
- Τι είναι διοικητικό φαινόμενο;
- Υπάρχουν προβλέψεις στο Σύνταγμα της χώρας για την δημόσια διοίκηση; Ποιες είναι αυτές;
- Ποιοι είναι οι τύποι της αποκέντρωσης;
- Ποιοι είναι οι βασικοί άξονες του ιδανικού τύπου της γραφειοκρατίας;

Ελληνική βιβλιογραφία

- Αθανασόπουλος, Δ. Σ. (1983). *Η ελληνική διοίκηση: ανεπίκαιρες σκέψεις για μία διοικητική μεταρρύθμιση*. Αθήνα: Παπαζήσης.
- Αυλίδου, Ε. (2010). *Θεωρίες για την κρατική γραφειοκρατία*. Ελεύθερος Τύπος, 21.12.2010.
- Βούλγαρης, Γ. (1994). *Φιλελευθερισμός, Συντηρητισμός, Κοινωνικό Κράτος 1973-1990: ανάλυση και κριτική των χαρακτηριστικών ρευμάτων*. Αθήνα: Θεμέλιο.
- Γεωργιάδη, Α. (2013). *Συγκριτική διερεύνηση των συστημάτων διοικητικής μεταρρύθμισης στην Ε.Ε.: το Παράδειγμα της Ιταλίας, της Ισπανίας, της Πορτογαλίας και της Ελλάδας*. Διπλωματική εργασία, Πάντειο Πανεπιστήμιο, Αθήνα. Ανακτήθηκε στις 22.04.2020, από: <http://pandemos.panteion.gr>.
- Δημητρόπουλος, Α. (2004). *Γενική Συνταγματική Θεωρία*. Τόμος Α', Αθήνα: Σάκκουλας.
- Διαμαντόπουλος, Κ. (2020). *Η διοίκηση ανθρώπινων πόρων στη δημόσια διοίκηση: γραφειοκρατία ή management*. Διπλωματική εργασία, Πάντειο Πανεπιστήμιο, Τμήμα Δημόσιας Διοίκησης, ΠΜΣ, Κατεύθυνση Διοικητική Επιστήμη και Δημόσιο Μάνατζμεντ. Ανακτήθηκε στις 02.05.2020, από: [file:///C:/Users/Dimitris/Downloads/7PMS_DiamantopoulosKo_7119M024%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Dimitris/Downloads/7PMS_DiamantopoulosKo_7119M024%20(1).pdf)
- Κατσαρός, Ι. (2008). Αποκέντρωση και αποσυγκέντρωση: κριτική θεώρηση του γενικού πλαισίου και των σχετικών τάσεων στο χώρο της εκπαίδευσης. *Επιστημονικό Βήμα*, 9, 88-158.

Η σπουδαιότητα της φυσικής δραστηριότητας, της φυσικής αγωγής και του αθλητισμού έχει επανειλημμένα αναγνωριστεί από σημαντικούς πολιτικούς οργανισμούς, όπως ο Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών, η Ευρωπαϊκή Ένωση και το Συμβούλιο της Ευρώπης. Με την πάροδο του χρόνου, η δραστηριότητα αυτή οδήγησε στη δημιουργία ενός πολύπλοκου συστήματος, το οποίο αποτελείται από μια πληθώρα αθλητικών σωματείων, ενώσεων και ομοσπονδιών σε τοπικό, εθνικό και διεθνές επίπεδο.

Για να λειτουργήσουν αποδοτικά αυτοί οι φορείς χρειάζονται διοικητικά στελέχη με ειδικές γνώσεις και δεξιότητες, τις οποίες έχουν αποκτήσει μέσα από κατάλληλες εκπαιδευτικές διαδικασίες. Επιπλέον, καθώς η τεχνολογία επιταχύνει συνεχώς την παραγωγή και τη μετάδοση γνώσεων σε όλα τα πεδία, και αλλάζει δραστικά το κοινωνικό, πολιτικό, πολιτιστικό και οικονομικό περιβάλλον, τα στελέχη αυτά πρέπει, όχι μόνο να ενημερώνονται για τις εξελίξεις, αλλά ταυτόχρονα να εκπαιδεύουν τα μελλοντικά διοικητικά στελέχη.

Το βιβλίο που κρατάτε στα χέρια σας θέτει ένα σημαντικό θεμέλιο στην εκπαίδευση των διοικητικών στελεχών των αθλητικών φορέων της χώρας και έχει στόχο να τα βοηθήσει να γίνουν πιο αποδοτικά στο έργο τους. Στο πρώτο μέρος του βιβλίου παρουσιάζεται η έγκυρη θεωρία που αφορά την οργάνωση και διοίκηση των αθλητικών φορέων, ενώ στο δεύτερο μέρος παρατίθενται πληροφορίες για όλες τις εκφάνσεις της οργάνωσης του αθλητικού οικοδομήματος της χώρας.



Ο Δημήτρης Γαργαλιάνος, PhD γεννήθηκε στη Θεσσαλονίκη το 1959 και, ως αθλητής του Ηρακλή Θεσσαλονίκης, διακρίθηκε σε εθνικό και διεθνές επίπεδο στα 110μ. εμπόδια. Είναι κάτοχος πτυχίου στη Φυσική Αγωγή (ΤΕΦΑΑ Θεσσαλονίκης), Master στην Οργάνωση & Διοίκηση του Αθλητισμού (Springfield College, Μασαχουσέτη, με υποτροφία από τη ΓΓΑ), πτυχίου στις Διεθνείς Σχέσεις (Πάντειο Πανεπιστήμιο), διδακτορικού τίτλου στις Διεθνείς Σχέσεις του Αθλητισμού (ΤΕΦΑΑ Κομοτηνής) και Diploma στη Διαχείριση της Επικοινωνίας (UTS). Εργάστηκε στον ΣΕΓΑΣ ως τεχνικός σύμβουλος επιμόρφωσης και στατιστικής και συνεργάστηκε με τη ΓΓΑ ως σύμβουλος διεθνών σχέσεων. Το Μάιο του 1992 εκλέχθηκε στη θέση του Λέκτορα στο ΤΕΦΑΑ Κομοτηνής, όπου σήμερα υπηρετεί στη θέση του Καθηγητή στο αντικείμενο της Οργάνωσης & Διοίκησης του Αθλητισμού. Είναι ιδρυτικό στέλεχος της Ελληνικής Επιστημονικής Εταιρείας Διοίκησης Αθλητισμού & Αναψυχής (ΕΛΛΕΕΔΑΑ), της οποίας υπήρξε πρόεδρος (1993-1999) και Γενικός Γραμματέας έως το 2011. Απέκτησε εμπειρία στην οργάνωση των Ολυμπιακών Αγώνων εργαζόμενος στις Οργανωτικές Επιτροπές Αγώνων του Σίδνεϊ 2000 και της Αθήνας 2004 ως σύμβουλος της Διεύθυνσης Επικοινωνίας και στην Ολυμπιακή Επιτροπή των ΗΠΑ ως σύνδεσμος με την ΟΕΟΑ «Αθήνα 2004». Έχει εκδώσει τα βιβλία *Αθλητισμός και εξωτερική πολιτική*, *Αθλητικές εγκαταστάσεις* και *Αθλητισμός στην Τοπική Αυτοδιοίκηση*, συντόνισε την έκδοση των *Αθλητικό μάντζμεντ*, *Αθλητικό Μάντζμεντ - Διεπιστημονική Προσέγγιση* και *Δομή και οργάνωση του Ελληνικού αθλητισμού* και έχει δημοσιεύσει σε διεθνή και Ελληνικά επιστημονικά περιοδικά και παρουσιάσει εργασίες σε διεθνή και Ελληνικά επιστημονικά συνέδρια.

dimitrisgargalianos.wordpress.com



 **ΕΚΔΟΣΕΙΣ
ΚΛΕΙΔΑΡΙΘΜΟΣ**

Κεντρική διάθεση: Μάρνη 8, Πολυτεχνείο, 10433, ΑΘΗΝΑ, Τηλ: 210-3300104, sales@klidarithmos.gr
Έδρα: Στουρνάρη 27B, 10682, ΑΘΗΝΑ, Τηλ: 210-3832044
info@klidarithmos.gr • www.klidarithmos.gr • www.facebook.com/klidarithmos.gr

ISBN 978-960-645-317-5



9 789606 453175