

Κωνσταντίνος Ν. Παρθενόπουλος

ΕΛΛΗΝΙΚΗ

ΔΗΜΟΣΙΑ

ΔΙΟΙΚΗΣΗ

ΘΕΩΡΙΕΣ • ΕΜΠΕΙΡΙΕΣ
ΠΡΑΚΤΙΚΕΣ ΚΑΙ ΠΡΟΟΠΤΙΚΕΣ



Μια πολιτισμική θεώρηση των προβλημάτων
της Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα



Θεσσαλονίκη

Κάθε γνήσιο αντίτυπο υπογράφεται από το συγγραφέα

ISBN 960-431-423-8

© Copyright: Κ. Παρθενόπουλος, Εκδόσεις Ζήτη, Σεπτέμβριος 1997, Θεσσαλονίκη

Η κατά οποιονδήποτε τρόπο και μέσο αναπαραγωγή, δημοσίευση ή χρησιμοποίηση όλου ή μερών του βιβλίου αυτού απαγορεύεται χωρίς την έγγραφη άδεια του συγγραφέα και εκδότη.



**Φωτοστοιχειοθεσία
- Εκτύπωση**

Βιβλιοπωλείο

Π. ΖΗΤΗ & Σια ΟΕ

18° χλμ. Θεσ/νίκης-Περαιάς (στροφή Τριλόφου) ● Τ.Θ. 170 57
Θεσσαλονίκη 542 10 ● ☎ & Fax (0392) 72 222 (3 γραμμές)

ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΖΗΤΗ

Αρμενοπούλου 27 ● ☎ (031) 203 720
Θεσσαλονίκη 546 35 ● Fax (031) 211 305

e-mail: ziti@hyper.gr

Αντί προλόγου

Λίγα λόγια για το συγγραφέα

Ο συγγραφέας του παρόντος βιβλίου σπούδασε στο πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης από όπου απέκτησε τίτλους σπουδών των σχολών Πολυτεχνική (Αρχιτέκτων), φιλοσοφική (Αρχαιολόγος) και Νομικών και Οικονομικών επιστημών (Οικονομολόγος). Συνέχισε τις σπουδές του στη Βρετανία από όπου πήρε και τίτλους Μεταπτυχιακού Διπλώματος Πολεοδομίας, ένα Μάστερ στην Οργάνωση - Σχεδίαση του Περιβάλλοντος και εκπόνησε τη διδακτορική του διατριβή με το θέμα «Η επίδραση του πολιτισμού στην αξιολόγηση του περιβάλλοντος κατοικίας: μια διαπολιτισμική συγκριτική μελέτη».

Με τη διοίκηση άρχισε να ασχολείται ο συγγραφέας από νωρίς και πριν εισέλθει στο Δημόσιο. Η φύση της εργασίας του στο δημόσιο (οργάνωση εργασίας, διοίκηση έργου, οργάνωση - διοίκηση ομάδων εργασίας, κλιμακίων εκτέλεση έργων, διοίκηση δημόσιου οργανισμού, εκτέλεση έργων υποδομής, κτιριακών έργων, πολεοδομικών, συγκοινωνιών κλπ.) τον έκανε να μελετήσει σε βάθος όλες τις πτυχές της διοίκησης ως θεωρίας, ως πρόθεσης, ως πράξεως αλλά και ως αποτελέσματος. Εφάρμοσε στην πράξη όλες σχεδόν τις μοντέρνες θεωρίες της διοικητικής, τις μεθόδους διοίκησης και γεύτηκε τα αποτελέσματά, άλλοτε λιγότερο επιτυχή, άλλοτε περισσότερα. Έτσι απέκτησε την πολύτιμη πείρα της διοίκησης, έτσι όπως αυτή ασκείται στην Ελλάδα σήμερα.

Το 1990 συμμετείχε σε διαγωνισμό του Υπουργείου Προεδρίας της Κυβέρνησης με τη μελέτη του «Η οργάνωση της Εργασίας στη ΣΥΚΕΑ και τις μονάδες της - Συμβολή στη βελτίωση της Οργάνωσης των Υπηρεσιών, μείωση της γραφειοκρατίας και αύξηση της παραγωγικότητάς τους» από όπου απέσπασε το πρώτο βραβείο με ανάλογη χρηματική και ηθική αμοιβή.

Από τότε γεννήθηκε η ιδέα συγγραφής ενός δοκιμίου αυτής της μορφής, το οποίο θα μπορεί να μεταδώσει στον αναγνώστη ιδέες, μεθόδους, τεχνικές και πρακτικές της διοικητικής, αλλά παράλληλα να διαγράψει το πλαίσιο λειτουργίας μιας πολιτισμικής διοικητικής αφού –κατά πως πιστεύει ο συγγραφέας– η διοικητική είναι όχι μόνο συμπεριφορά, είναι και τα αποτελέσματά

της συμπεριφοράς αυτής, τα οποία επηρεάζουν εκ νέου τη συμπεριφορά, πράγμα που μας οδηγεί αμέσως σε πολιτισμικό πεδίο τέτοιων δυνάμεων.

Ο συγγραφέας πιστεύει και το αποδεικνύει στο παρόν βιβλίο, ότι η διοίκηση είναι πολιτισμικός παράγοντας και σημαντική πολιτισμική μεταβλητή, η οποία παίζει σημαντικό ρόλο στην εξέλιξη ή στασιμότητα των πολιτισμών. Για το λόγο αυτό όλοι οι πολιτισμοί δεν μοιράζονται ούτε μπορούν να μοιραστούν τα ίδια συστήματα διοίκησης, από την Ιαπωνία π.χ ως την Αμερική και την Ευρώπη. Κάθε πολιτισμός δημιουργεί και βελτιώνει ή εξελίσσει το δικό του διοικητικό σύστημα και μαζί μ' αυτό εξελίσσεται και αυτός ή οδηγείται σε μαρασμό.

Τις εμπειρίες και τα πιστεύω αυτά εκθέτει στον παρόντα τόμο καθώς και τις αγωνίες του για γενικό προβληματισμό και χρήση προς όφελος της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης, την οποία ακόμα υπηρετεί ο συγγραφέας από άλλη θέση.

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

	σελ.
<i>Πρόλογος</i>	13
<i>Εισαγωγή</i>	17

ΜΕΡΟΣ Α΄

1. Κράτος - Διοίκηση - Γραφειοκρατία. Αποσαφήνιση όρων και περιεχομένου.....	23
2. Τι είναι Διοίκηση και τι Δημόσια Διοίκηση. Πως χωροθετείται εννοιολογικά στην ευρύτερη έννοια του σύγχρονου κράτους του Δυτικού πολιτισμού.....	26
3. Καθορισμός του πλαισίου των αξιών, της αρετής, του κοινωνικού πολιτιστικού και οικονομικού πλαισίου, μέσα στο οποίο καλείται να λειτουργήσει η Διοίκηση.....	29
4. Ο τύπος του σύγχρονου ελληνικού κράτους. Ανατολική διοικητική παράδοση με δυτικές διοικητικές πρακτικές.....	34
5. Αξίες, ιδεώδη και αρετές του ελληνικού πολιτισμού που καλείται να υπηρετήσει η σύγχρονη Δ.Δ. Εθνική οπτική και προοπτική της Δ.Δ. καθώς ενσωματώνεται στην Ευρωπαϊκή κοινή και ολοκληρωμένη Διοίκηση.....	40
6. Οι αξίες της σύγχρονης ελληνικής κοινωνίας.....	44
7. Η στρατηγική της συνολικής εθνικής ανάπτυξης. Από τις αξίες στους στόχους και τους αντικειμενικούς σκοπούς.....	53
8. Αναζητώντας το είδος της Διοίκησης, το όχημα για την πραγματοποίηση των στόχων. Το είδος της διοίκησης που απαιτείται στην κάθε περίπτωση. Ανάγκες και απαιτήσεις.....	56

ΜΕΡΟΣ Β΄

1. Η οργάνωση και διοίκηση των πρώτων οργανωμένων κοινωνιών. Ιστορική εξέλιξη του φαινομένου της Διοίκησης. Από τις μικρές ανεξάρτητες κοινωνίες - κράτη στις οργανωμένες πόλεις - κράτη.....	61
2. Η δημόσια διοίκηση σε αντιδιαστολή προς τη διοίκηση των επιχειρήσεων.....	71
3. Η εμφάνιση της Οργάνωσης - Διοίκησης ως ενιαίας και αυτοτελούς επιστήμης.....	76
4. Συνεισφορές των άλλων επιστημών στην ανάπτυξη της επιστήμης της Οργάνωσης - Διοίκησης.....	81
5. Μορφοποίηση μιας σύγχρονης θεωρίας Οργάνωσης - Διοίκησης.....	84
6. Ο χαρακτήρας της επιστήμης της Οργάνωσης - Διοίκησης.....	88

ΜΕΡΟΣ Γ΄

1. Η δημόσια διοίκηση ως υποσύστημα της επιστήμης της Οργάνωσης Διοίκησης. Το σημερινό κράτος. Οι κατευθύνσεις των σύγχρονων συστημάτων Δ.Δ. Ο ρόλος της Δ.Δ. στο σύγχρονο πολιτικό και διοικητικό σύστημα	93
2. Η αυτονομία του διοικητικού υποσυστήματος και η συμπεριφορά της Δημόσιας Διοίκησης	97
3. Οι σχολές της Δημόσιας Διοίκησης	102
4. Αρχές και μοντέλα Δημόσιας Διοίκησης. Μεθοδολογικά πρότυπα	108
5. Η διοικητική λειτουργία του προγραμματισμού	115
6. Η μέθοδος της Διοίκησης με Στόχους (ΔμΕ)	117
7. Η μέθοδος της συμμετοχικής διοίκησης	126
8. Η μέθοδος εκχώρησης εξουσιών και μεταβίβασης αρμοδιοτήτων	128
9. Άλλες μέθοδοι διοίκησης και πρότυπα που εφαρμόζονται στη Δημ. Διοίκηση και τη Διοίκηση επιχειρήσεων	130

ΜΕΡΟΣ Δ΄

1. Το ιδανικό στέλεχος της Διοίκησης. Προσόντα και δεξιότητες των διοικητικών στελεχών	141
2. Η διοίκηση ως τέχνη ή επιστήμη. Τα διοικητικά στελέχη ως διοικητικά ταλέντα ή επιστήμονες της διοικητικής. Ικανότητες των διοικητικών στελεχών του ιδιωτικού και του δημόσιου τομέα	145
3. Η κοινωνική ευθύνη των δημόσιων διοικητικών στελεχών (δημόσιων λειτουργών)	151
4. Διοικητική μεταρρύθμιση και εκσυγχρονισμός. Βελτίωση της δομής και λειτουργίας του διοικητικού συστήματος. Μέθοδοι και πρότυπα διοικητικής μεταρρύθμισης	157
5. Η ιστορική εμπειρία των διοικητικών μεταρρυθμίσεων. Εξέλιξη των Δ.Δ. στην Ελλάδα από το 1909 ως σήμερα	163
6. Προοπτικές της δημόσιας διοίκησης	171

ΜΕΡΟΣ Ε΄

1. Μορφοποίηση της Ελληνικής δημόσιας διοίκησης. Η ψυχολογική προσέγγιση της διοίκησης της ομάδας. Η άσκηση της εξουσίας του προϊστάμενου	175
2. Ηγέτης και Ομάδα. Υποδοχή της εξουσίας από την ομάδα. Τρόποι πρόληψης των συγκρούσεων στις σχέσεις προϊστάμενου - ομάδας	179
3. Συναλλακτική ανάλυση. Μελέτες διοικητικής συμπεριφοράς	183
4. Εφαρμογή συναλλακτικής ανάλυσης στη μελέτη της συμπεριφοράς του προϊστάμενου. Πρότυπα προϊστάμενου	185
5. Η δημόσια διοίκηση στο συγκεκριμένο κοινωνικό, πολιτικό, οικονομικό και πολιτικό περιβάλλον	192
6. Χειρισμός του δυναμικού της δημόσιας διοίκησης	194
7. Η αποτελεσματική διοίκηση του ανθρώπινου δυναμικού της δημόσιας διοίκησης	196
8. Θέματα επιλογής προσωπικού	201
9. Ανάδειξη αρχηγού. Χαρακτηριστικά ηγετικής προδιάθεσης	208

10. Τύποι συμπεριφοράς του αρχηγού της ομάδας	210
11. Αλληλεπίδραση και σχέσεις μεταξύ προϊσταμένου και ομάδας	212
12. Θέματα ηγεσίας και επικοινωνίας	215
13. Διοίκηση και επικοινωνία	219
14. Θέματα διαδικασίας λήψης των αποφάσεων	227
15. Διαπροσωπικά εμπόδια στη λήψη των αποφάσεων	231
16. Ανθρώπινες σχέσεις και διοίκηση	236
17. Βιομηχανικές σχέσεις, συνεργασία και ανταγωνισμός	240
18. Διοίκηση μέσω κινήτρων	243
19. Οι δημόσιες σχέσεις στη δημόσια διοίκηση	246

ΜΕΡΟΣ ΣΤ'

1. Η λεγόμενη κουλτούρα της εργασίας. Πολιτισμός της παραγωγικής εργασίας.....	251
2. Η δημόσια διοίκηση στην ελληνική πολιτισμική πραγματικότητα	255
3. Οι κατευθύνσεις της ελληνικής δημόσιας διοίκησης	258
4. Καθορισμός των κανόνων συμπεριφοράς της ελληνικής δημόσιας διοίκησης	260

ΜΕΡΟΣ Ζ'

1. Προς μια δημόσια διοίκηση των αρίστων	265
2. Αναδιοργάνωση και αριστοποίηση της δημόσιας διοίκησης. Η κορυφή της πυραμίδας	269
3. Ανίχνευση των προοπτικών επίλυσης των προβλημάτων της ελληνικής δημόσιας διοίκησης	274
4. Προϋποθέσεις χάραξης των προτύπων λειτουργιών της δημόσιας διοίκησης	279
5. Επίπεδα διοίκησης εθνικά, περιφερειακά και τοπικά	282
6. Κλίμακες διοίκησης	284
7. Αρχές Διοίκησης	286
8. Παλμός διοίκησης	288
9. Δημοκρατία, γραφειοκρατία και αποτελεσματικότητα στη δημόσια διοίκηση	290
10. Η ανθρώπινη διάσταση της διοίκησης. Δημόσια διοίκηση στελεχωμένη από συναισθηματικά πλήρεις και ευτυχισμένους ανθρώπους	292
11. Μέτρα αναβάθμισης του ανθρώπινου παράγοντα	297

<i>Επίλογος 1</i>	300
-------------------------	-----

<i>Επίλογος 2</i>	302
-------------------------	-----

<i>Αναφορές και βιβλιογραφία</i>	303
--	-----

ΠΙΝΑΚΑΣ ΕΙΚΟΝΟΓΡΑΦΗΣΕΩΝ

(Σχήματα, Πίνακες, Διαγράμματα)

Σχ. 1.	Το φάσμα της συνέχειας της κοινωνικοοικονομικής οργάνωσης	30
Σχ. 2.	Σχέση μεταξύ οικονομικής ελευθερίας και πλούτου των κρατών	32
Σχ. 3.	Αξίες που έχουν οι Ευρωπαίοι σήμερα.....	52
Σχ. 4.	Η αυτονομία της γραφειοκρατίας ανάλογα με το πολιτιστικό και πολιτικό σύστημα.....	96
Σχ. 5.	Σχολές Διοίκησης σύμφωνα με το κριτήριο υπεροχής της γραφειοκρατίας	105
Σχ. 6.	Σχέση μεταξύ των αρχών της νομιμότητας και της αποτελεσματικότητας στη Δ.Δ.....	109
Σχ. 7.	Το πρότυπο των Φάρμερ και Ρίτμαν (Farmer and Richman).....	111
Σχ. 8.	Το πρότυπο των Νεγκάτι και Εσταφίν (Negadhi-Estafen).....	112
Σχ. 9.	Το πρότυπο του Κούντζ (H. Koontz).....	113
Σχ. 10.	Σχέση μεθόδου διοίκησης και απόδοσης των στελεχών.....	127
Σχ. 11.	Πολιτισμικές διαφορές στην έναρξη των συσκέψεων.....	132
Σχ. 12.	Γραφική παράσταση της εργασιακής αναστροφής	144
Σχ. 13.	Η Δημόσια Διοίκηση και το ανθρώπινο Δυναμικό της κατά την πορεία εξέλιξης του «μάνατζμεντ».....	170
Σχ. 14.	Περιγραφικό τέστ ελέγχου των συναισθηματικών προσόντων.....	177
Σχ. 15.	Η πειθαρχική πυραμίδα	190
Σχ. 16.	Σχηματική παράσταση σχέσεων διοίκησης ανθρώπινου δυναμικού στη Δ.Δ.	196
Σχ. 17.	Διάγραμμα διοικητικής δράσης σε σχέση με το ευρύτερο περιβάλλον	197
Σχ. 18.	Σχηματικό πρότυπο ηγεσίας. Άξονες προτύπων ηγεσίας.....	215
Σχ. 19.	Το φάσμα της συνέχειας των ηγετικών προτύπων κατά Ταννεμπάουμ και Σμιτ (Tannenbaum - Schmidt)	216
Σχ. 20.	Σχηματική παράσταση του διοικητικού πλέγματος.....	218
Σχ. 21.	Οδηγίες για την αποτελεσματική άθροιστη επικοινωνία.....	223
Σχ. 22.	Ο δεκάλογος της καλής επικοινωνίας.....	223
Σχ. 23.	Σχηματική παράσταση των κυριότερων δικτύων επικοινωνίας.....	224-225
Σχ. 24.	Διάρθρωση των επαλλήλων πυραμίδων της Δ.Δ.....	270
Σχ. 25.	Επίπεδα Διοίκησης.....	283
Σχ. 26.	Η πυραμίδα των αναγκών του ατόμου κατά τον Μάσλοου (Maslow).....	293

“... Καμιά θεωρία, κανένα πλάνο, καμιά κυβερνητική πολιτική δεν μπορούν να κάνουν μια επιχείρηση πετυχημένη· αυτό μπορεί να γίνει μόνο από τους ανθρώπους ...”

Άκιο Μορίτα 1988

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Η Δημόσια Διοίκηση (Δ.Δ.) από καταβολής του νεώτερου ελληνικού κράτους δεν οργανώθηκε ποτέ με το σωστό τρόπο ώστε να εκπληρώνει το σκοπό της. Αντίθετα πολλές φορές, ξενόφερτη και από άλλο πολιτισμικό πλαίσιο, ταυτίστηκε με το κράτος και χρησιμοποιήθηκε από αυτό για την επιβολή της εξουσίας του πάνω στους πολίτες. Έτσι αντί να γίνει ο υπηρέτης του πολίτη, ως θα έπρεπε, κατάντησε ο στυγνός εξουσιαστής του, το όργανο της επιβολής των απαιτήσεων της κρατικής εξουσίας, η οποία πολύ λίγο διέφερε από τον παλαιό κατακτητή του οποίου τις μνήμες αναπαρήγαγε.

Η εικόνα αυτή καθώς και οι ανάλογες συμπεριφορές των οργάνων της Δημόσιας Διοίκησης δημιούργησαν στους πολίτες τα αισθήματα καχυποψίας προς το κράτος, αισθήματα τα οποία εξακολουθούν να υπάρχουν ακόμα και σήμερα, εκατόν εβδομήντα και πλέον χρόνια από την ίδρυση αυτού του κράτους. Παράλληλα εξέθρεψαν και μια υπερτροφική Διοίκηση, η οποία ποτέ δεν πέτυχε τους στόχους της.

Αποτέλεσμα της κακής εξέλιξης της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης είναι να παρουσιάζεται πάντοτε από τις εκάστοτε κυβερνήσεις ως ο μεγάλος ασθενής, ο οποίος χρειάζεται θεραπεία. Η θεραπεία αυτή δοκιμάστηκε πολλές φορές με τη μορφή πολυάριθμων μεταρρυθμίσεων και αλλαγών. Οι αλλαγές αυτές δεν έφεραν τα ποθούμενα αποτελέσματα και η κατάσταση εξακολουθεί να παραμένει περίπου η ίδια.

Στην παρούσα μελέτη θα εξετασθούν όλα τα προβλήματα της Δημόσιας Διοίκησης, θα αναζητηθούν οι αιτίες τους και θα γίνει προσπάθεια να προταθούν οι κατευθύνσεις, στις οποίες μπορούν να αναζητηθούν οι λύσεις τους. Βέβαια το όλο πρόβλημα είναι σύνθετο και η αντιμετώπισή του δεν είναι απλή. Η προσπάθεια όμως αυτή θα μας κάνει σίγουρα πιο σοφούς και έμπειρους.

Οι λόγοι που ώθησαν στη συγγραφή της παρούσας είναι το μεγάλο ενδιαφέρον για τη Δημόσια Διοίκηση, αλλά και η μακρόχρονη η ενασχόληση του συγγραφέα μ' αυτή και τα προβλήματά της.

Διοίκηση και πολιτισμός. Μια αδιάκοπη και προαιώνια σχέση

Οι μέχρι τώρα θεωρήσεις της διοικητικής έγιναν, και εξακολουθούν να γίνονται ακόμα, από τη σκοπιά της επιστήμης ή της τέχνης. Αυτής, δηλαδή που συνίσταται στην ανάπτυξη των δεξιοτεχνιών του ανθρώπου, οι οποίες άπτονται του χειρισμού των προβλημάτων διοίκησης ανθρώπων, πραγμάτων ή ακόμα και περιστατικών ή γεγονότων (π.χ. διοίκηση κρίσεων και λήψη αποφάσεων υπό καθεστώς κρίσης).

Πολλοί θεωρητικοί της διοικητικής κατέληξαν στο συμπέρασμα, ότι η διοίκηση είναι πρωτίστως συμπεριφορά και μελέτησαν την άποψη αυτή φθάνοντας τις περισσότερες φορές σε ενδιαφέροντα συμπεράσματα. Αναμφισβήτητα οι άνθρωποι μόλις βρεθούν στη θέση που τους επιβάλλονται διοικητικές ευθύνες, τότε αλλάζουν συμπεριφορά. Τότε αναζητούν πρότυπα και παίζουν ρόλους. Οι αντιδράσεις τους ακολουθούν μερικά γενικευμένα πρότυπα, τα οποία προσδιορίζονται από ορισμένες μεταβλητές ή παράγοντες, οι οποίοι έχουν σε γενικές γραμμές προσδιορισθεί από ανάλογες ειδικευμένες μελέτες. Οι παράγοντες αυτοί είναι κυρίως πολιτισμικοί.

Οι παλαιότεροι θεμελιωτές της διοικητικής εξακολουθούν να εμπνέουν ακόμα και σήμερα πολλούς που υποστηρίζουν ότι η διοικητική ως τέχνη απαιτεί πρωτίστως και ειδικό τάλαντο. Το τάλαντο αυτό, είτε έμφυτο είναι είτε επίκτητο, προσδιορίζει τους χαρακτήρες εκείνους που είναι διοικητές, που μπορούν να καθοδηγούν και να εμπνέουν ανθρώπους, πράγματα και καταστάσεις. Εξετάζοντας τους χαρακτήρες και τις προσωπικότητες πολλών πετυχημένων διοικητών, οι μελετητές προσδιόρισαν τα προσόντα και τα στοιχεία εκείνα της προσωπικότητας του ανθρώπου που χαρακτηρίζουν έναν διοικητή. Αυτά τα προσόντα προσπαθούν να ανακαλύψουν και να καλλιεργήσουν οι διάφορες σχολές και προγράμματα εκπαίδευσης διοικητών, σεμινάρια μεταεκπαίδευσης και αυτοπροσδιορισμού των ήδη υπηρετούντων σε θέσεις και καθήκοντα διοικητών.

Η παρούσα προσέγγιση της διοικητικής, η δική μας, είναι τελείως διαφορετική και στηρίζεται στην παρακάτω πρόταση. Ανεξάρτητα από τη φύση του αντικειμένου της, εάν δηλαδή είναι επιστήμη, τέχνη, τρόπος συμπεριφοράς, πολιτισμική διάσταση ή τάλαντο δεν παύει ποτέ να είναι ένας σημαντικός πολιτιστικός παράγοντας. Είναι μ' άλλα λόγια η διοικητική ένα από τα σπου-

δαιότερα στοιχεία - παράγοντες που προσδιορίζουν και καθορίζουν εν πολλοίς έναν πολιτισμό. Και το σπουδαιότερο, η διοικητική είναι ο κύριος και πρωταρχικός παράγοντας δημιουργίας, ανάπτυξης, διάρκειας και εξέλιξης ενός πολιτισμού.

Η παραπάνω πρόταση εύκολα αποδεικνύεται από την μελέτη της ιστορίας των πολιτισμών της γης είτε των μεγάλων είτε των μικρών, αλλά ακόμα και των ζωντανών και των νεκρών λεγόμενων πολιτισμών. Πράγματι εάν σκύψει κανείς σε μια εμπειριστατωμένη ανάλυση των κύριων χαρακτηριστικών των λεγόμενων ιστορικών πολιτισμών αλλά και των σύγχρονων πολιτισμών του κόσμου, θα παρατηρήσει με εύλογο ενδιαφέρον ότι πίσω από την ανάπτυξη - διάρκεια ή εξαφάνισή τους βρίσκεται μια ανάλογη διοικητική, η οποία εν πολλοίς καθόρισε και τη διάρκεια της ζωής του πολιτισμού. Κάθε πολιτισμός αντικατοπτρίζει ένα ανάλογο διοικητικό σύστημα, τη διοικητική του διάσταση. Η διάσταση αυτή εκφράζεται με τα συστήματα οργάνωσης της κοινωνίας, του κράτους, του στρατού και του ιερατείου. Οι θεσμοί οργάνωσης των πρωτόγονων κοινωνιών, (πατριαρχίες, μητριαρχίες) και των πρώτων κρατικών μορφωμάτων είναι τα πρώτα διοικητικά συστήματα, μέσω των οποίων εκφράζεται ο διοικητικός παράγοντας του πολιτισμού. Τα συστήματα αυτά είναι χαρακτηριστικά αποκρυσταλλωμένα πάνω στα πνευματικά και υλικά μνημεία που άφησαν πίσω τους οι πολιτισμοί αυτοί. Η διοίκηση των πρώτων πολιτισμών δηλ. της Αιγύπτου - Μ. Ανατολής, της Κίνας, των Ινδιών, της Κεντρικής Αμερικής και των άλλων φαίνεται στα μνημεία του, στη γραφή και στην κοινωνική τους συγκρότηση.

Στην ελληνική πολιτιστική παράδοση η διοικητική διάσταση των ελληνικών πολιτισμών φαίνεται τόσο στα υλικά και πνευματικά μνημεία όσο και στις θεωρίες και πρακτικές ενασχολήσεις των σπουδαίων ανθρώπων με διοικητικά θέματα (οργάνωση πόλεων, εκτέλεση έργων πόλεων, νομοθεσία, ιδανικές πόλεις, αποικίες, κ.ά.).

Στη σημερινή εποχή η σημασία του διοικητικού παράγοντα στην ανάπτυξη και εξέλιξη των πολιτισμών αποδεικνύεται ακόμα μεγαλύτερη. Πολλά διοικητικά συστήματα οδήγησαν στην κατάρρευση κράτη ολόκληρα ή ομάδες κρατών. Εδώ θα μπορούσε κανείς να τεκμηριώσει το επιχείρημα ότι η κατάρρευση του λεγόμενου υπαρκτού σοσιαλισμού, ο οποίος προσπάθησε να δημιουργήσει δικό του ανεξάρτητο πολιτισμό, οφείλεται εν πολλοίς στην αποτυχία της διοικητικής του. Η κατάρρευση προήλθε από την εφαρμογή ενός διοικητικού συστήματος, το οποίο παρήγαγε και διόγκωσε αδιέξοδα σε όλους τους τομείς. Βλέπουμε δηλαδή έναν πολιτισμικό παράγοντα, αυτόν της διοικητικής, να οδηγεί έναν πολιτισμό στην εξαφάνιση. Τούτο και μόνο μπορεί να αποδείξει

τον καθοριστικό ρόλο της διοικητικής διάστασης στη λειτουργία και επιβίωση ενός πολιτισμού.

Τη διάσταση αυτή της διοικητικής προσπαθεί να εξερευνήσει η παρούσα μελέτη, η οποία κινείται ανάμεσα στον πολιτισμό και τη διοικητική. Εξετάζει όλες τις πτυχές της διοικητική χωρίς να ξεχνά ποτέ, ότι η τελευταία πέρα και πάνω από όλα είναι πολιτισμικό φαινόμενο με οποιονδήποτε τρόπο και αν εκφραστεί.

Εισαγωγή

Η παρούσα μελέτη αναφέρεται στη σπουδή της ανατομίας του κράτους, της Διοίκησης, του οχήματος δηλαδή που μεταφέρει τις οργανωμένες προσπάθειες των εθνών και των πολιτισμών στις λεωφόρους της ανάπτυξης και της επιτυχούς συνέχειας. Δεν φιλοδοξεί να αποτελέσει μια κρατολογία οποιασδήποτε μορφής για καλό ή κακό κράτος, για πολύ ή λίγο κράτος, για μεγάλο ή μικρό κράτος, για ανθρώπινο ή απάνθρωπο κράτος. Ούτε επιδιώκει βέβαια να εισάγει και να αιτιολογήσει την κενολογία του κράτους-υπηρέτη, τέτοιο πράγμα δεν υπήρξε ποτέ, όπως αφέθηκε να εννοηθεί ότι ήταν ή προσπαθούσε να είναι στις λεγόμενες σοσιαλιστικές κοινωνίες κάθε τύπου και μορφής. Άλλωστε κράτος σημαίνει δύναμη και καμία δύναμη δεν γίνεται ποτέ υπηρέτης κανενός όσο τέλεια και αν είναι η κοινωνία μέσα στην οποία βιώνει και αναπτύσσεται. Το επιθυμητό είναι να μπορείς να τιθασεύεις αυτήν τη δύναμη όπως ακριβώς προσπαθείς να τιθασεύεις τις φυσικές δυνάμεις και τα φαινόμενα με κανονική προβλέψιμη, ή χαώδη συμπεριφορά, και να την οδηγείς ως εξουσία σε χρήσιμες εφαρμογές και πρακτικές, έτσι ώστε να αποδίδει έργο χρήσιμο χωρίς να καταδυναστεύει. Μιλάμε δηλαδή για την αποτελεσματική εφαρμογή της κρατικής εξουσίας και τη χρήση της στη διευκόλυνση της ανάπτυξης και επιβίωσης του πολιτισμού του έθνους, το οποίο υπηρετεί είτε σε κεντρικό είτε σε περιφερειακό ή ή τοπικό επίπεδο.

Το κράτος ουσιαστικά εκπροσωπείται από τη λεγόμενη κρατική γραφειοκρατία, δηλαδή την οργάνωση μέσα από την οποία εκφράζεται. Και επειδή στις βιομηχανικές και μεταβιομηχανικές κοινωνίες οι σχέσεις μεταξύ εξουσίας και μέσων εξουσίας είναι τόσο περίπλοκες έχουμε φτάσει στο σημείο να συγχέονται και πολλές φορές να ταυτίζονται κράτος και κρατική γραφειοκρατία σε τρόπο ώστε και η γραφειοκρατία να ασκεί από μόνη της ένα μέρος της εξουσίας που μεταφέρει. Και αυτό ίσως να μην είναι παράλογο. Αντίθετα είναι φυσικό να συμβαίνει και αιτιολογείται από όλους τους παραδεκτούς νόμους της οργάνωσης. Παρόμοια παραδείγματα έχουμε πολλά από την ίδια τη φύση. Ένα από αυτά προέρχεται από τη λειτουργία του ματιού, της όρασης και του κεντρικού νευρικού συστήματος (Κ. Παρθενόπουλος, «Φωτισμός και Αρχιτεκτονικό Περιβάλλον» 1974), στην ερμηνεία της οπτικής πληροφορίας.

Το μάτι, το οπτικό νεύρο και ο εγκέφαλος του ανθρώπου θεωρούνται ως μέρη του συστήματος ερμηνείας της οπτικής πληροφορίας και λειτουργούν μέσα στο ίδιο σύστημα. Κατά την εξέλιξη του ανθρώπου το μάτι γίνεται βαθμιαία προέκταση του εγκεφάλου και όλα τα μέρη του συστήματος μεταπίπτουν σε ένα ενιαίο σύνολο και αυτόματα ασκούν ένα μέρος της όλης λειτουργίας. Έτσι ακριβώς συμβαίνει και με τη γραφειοκρατία της διοίκησης.

Κατά ανάλογο τρόπο δηλαδή το κράτος και η γραφειοκρατία έχουν μεταπέσει σε μια παρόμοια κατάσταση έτσι ώστε να αποτελούν ένα ενιαίο σύστημα εξουσίας με ανάλογες δράσεις. Πολλές φορές η γραφειοκρατία, αν και αποτελεί ένα μέρος μόνο του συστήματος διοίκησης, δρα και ενεργεί αυτοβούλως και για λογαριασμό της διοίκησης υποκαθιστώντας αυτό καθ' αυτό το κράτος, μέρος του οποίου είναι και υποτίθεται ότι το υπηρετεί.

Από την άποψη της κοινωνικής ανθρωπολογίας η κρατική γραφειοκρατία δεν είναι μόνο ένα απλό ορθολογικό σύστημα οργάνωσης, αλλά και μια συγκεκριμένη κοινωνική και πολιτισμική μορφή, μέσα από την οποία εκφράζεται η πολιτική εξουσία με τις διάφορες πολιτικοκοινωνικές εξουσίες. Είναι μια περίπλοκη συμβολική μορφή, η οποία μετασχηματίζεται μέσα στις μεταβαλλόμενες πολιτιστικές, κοινωνικές και πολιτικές συνθήκες, εξακολουθεί να προσδιορίζει τις ατομικές στρατηγικές, τις στάσεις και τις τρέχουσες μορφές ενσωμάτωσης των ατόμων στο ευρύτερο σύστημα.

Όπως όλα τα άλλα συστήματα που νέμονται και κατανέμουν πόρους έτσι και η γραφειοκρατία είναι μια κοινωνική δομή που χρησιμοποιείται τόσο από εκείνους που την ελέγχουν όσο και από εκείνους που την υφίστανται. Πάνω σ' αυτήν τη βάση ερμηνεύεται ο συχνά αντιφατικός λόγος της γραφειοκρατίας, ο οποίος κυριαρχείται από την στερεότυπη αναφορά στην οργανωτική λογική, το δημόσιο συμφέρον αλλά ακόμα και από τις διάφορες γραφειοκρατικές συμπεριφορές. Η γραφειοκρατική τελετουργία, η τυπικότητα, η τάξη, η αυστηρότητα, η επανάληψη, η νομοτυπία και η τυπολατρία είναι φαινόμενα όπως ακριβώς και η αξιακή ευκαμψία, η αταξία, η μη προβλεψιμότητα, η παρατυπία και η διαφθορά και εκφράζουν διαστάσεις πραγματικών και συμβολικών συγκρούσεων και ανταγωνισμών, που δεν σχετίζονται και πολύ με τον υποτιθέμενο καθαρό ορθολογισμό του συστήματος. Οι διαστάσεις αυτές διαμορφώνουν ως ένα σημείο την πολιτισμική ταυτότητα της διοίκησης. Η πολιτιστική / πολιτισμική ταυτότητα έχει μεγάλη σημασία για τη συμπεριφορά της και ως εκ τούτου για την παραγωγικότητά της. Οι πολιτιστικές διαστάσεις της διοίκησης με τις αξίες, την υπευθυνότητα, την εντιμότητα και τη συμπεριφορά που είναι γνωστή ως «χρηστή διοίκηση», την αποφυγή σκανδάλων και διαφθοράς διαμορφώνουν την εικόνα της διοίκησης. Προς αυτήν την εικόνα κατευθύνονται κυρίως όλες οι συνήθειες προσπάθειες εκσυγχρονισμού της διοί-

κησης, οι οποίες είναι ουσιαστική πολιτισμική προαγωγή και εξέλιξή της.

Ένα σύγχρονο κράτος δεν μπορεί να εννοηθεί διαφορετικά παρά μόνο ως εργαλείο εφαρμογής ή μεταφοράς εξουσίας που λειτουργεί μέσα στο περιβάλλον, που οριοθετεί ο πολιτισμός στον οποίο ανήκει δηλ. το σύστημα των αξιών της κοινωνίας που απαρτίζει ένα συγκεκριμένο έθνος. Το σύστημα των αξιών που έχει ένα έθνος καθώς και η στρατηγική της εξελικτικής του ανάπτυξης μέσω των βραχυπρόθεσμων, μεσοπρόθεσμων και μακροπρόθεσμων στόχων εξυπηρετείται μόνο με την αποφασιστική συνδρομή ενός οργανωμένου, λειτουργικού, και αποτελεσματικού κρατικού μηχανισμού. Καμία εθνική οπτική κανένας χώρος οικονομικής, πολιτιστικής, θρησκευτικής και άλλης επιρροής δεν μπορεί να καλλιεργηθεί, καμία ανάπτυξη κοινωνική, οικονομική και πολιτιστική, αλλά και κανένα στοιχείο του φυσικού, κοινωνικού και πολιτιστικού χώρου δεν μπορεί να αναπτυχθεί χωρίς τη βοήθεια του σύγχρονου κράτους. Είναι λοιπόν καταφανές ότι η επίτευξη κάθε στόχου απαιτεί μια κρατική μηχανή, ένα κράτος - όχημα πλήρως αποτελεσματικό. Το όχημα αυτό λειτουργεί ως ένα σημείο σαν ένας πολιτιστικός φορέας που είναι γνωστός ως διοικητική.

Από τα παραπάνω που αναφέρθηκαν εισαγωγικά μπορεί να σχηματισθεί η βασική υπόθεση της παρούσας μελέτης η οποία είναι η εξής:

«Το κράτος, δηλαδή η κρατική μηχανή και η απορρέουσα γραφειοκρατία είναι ο κυριότερος παράγων υποδομής για την ανάπτυξη και συνέχιση του πολιτισμού ενός έθνους και το όχημα της προοδευτικής εξέλιξης των αξιών της κοινωνίας. Για να μπορέσει να ανταποκριθεί στη αποστολή του πρέπει να είναι σε θέση να εξυπηρετεί μια συντεταγμένη κοινωνία, ένα έθνος και τον πολιτισμό του με σαφείς και καθορισμένους στόχους, αξίες και οράματα όπως αυτά καθορίζονται από τους μακροπρόθεσμους στόχους του έθνους. Το κράτος είναι καθρέφτης της κοινωνίας που υπηρετεί και του έθνους, την εξουσία του οποίου επιφέρει. Για το λόγο αυτό η ανάπτυξη του κράτους προϋποθέτει την ταυτόχρονη ανάπτυξη της περικλειούσας κοινωνίας και του περιβάλλοντος πολιτισμού του».

Η υπόθεση αυτή έχει ιστορικά αποδειχθεί. Από την συγκριτική εξέταση της εμφάνισης και εξαφάνισης των πολιτισμών οδηγείται κανείς στο συμπέρασμα, ότι σχεδόν πάντοτε η καλά οργανωμένη Διοίκηση συνέβαλε αποφασιστικά στη μακροημέρευση και διαίωνιση της αντίστοιχης κοινωνίας και του πολιτισμού της. Την παραπάνω βασική υπόθεση ακολουθεί η υπόθεση εργασίας που μπορεί να διατυπωθεί ως εξής:

«Κάθε κράτος ή κάθε Διοίκηση μπορεί να οργανωθεί ακόμα καλύτερα από ότι είναι οργανωμένη και διοικείται (Θεώρημα της συνεχούς εξέλιξης).

Κάθε Διοίκηση μπορεί να αποδώσει πολλαπλάσια από ότι αποδίδει.

Κάθε πετυχημένη Διοίκηση μπορεί να έχει και την καλύτερή της.

Η Διοίκηση εξελίσσεται και βελτιώνεται στο διηνεκές και χαρακτηρίζει κάθε πολιτισμό, στη διαιώνιση του οποίου συμβάλλει τα μέγιστα ως αποφασιστικός παράγων κάθε πολιτισμού. Η διοίκηση δημιουργεί πολιτισμό και επηρεάζεται απ' αυτόν. Η λεγόμενη «διοικητική κουλτούρα» διαμορφώνει τις συνθήκες και καθορίζει την παραγωγικότητα της διοίκησης (των ατόμων και των δομών της διοίκησης).

1

ΚΡΑΤΟΣ – ΔΙΟΙΚΗΣΗ – ΓΡΑΦΕΙΟΚΡΑΤΙΑ

Αποσαφήνιση όρων και περιεχομένου

Επειδή οι όροι που αναφέρονται παραπάνω έχουν εξέχουσα σημασία για την ανάπτυξη του θέματός μας είναι πολύ σημαντικό να τους αναλύσουμε εδώ και να περιγράψουμε συνοπτικά το περιεχόμενό τους. Πρόκειται δηλαδή να δοθούν εδώ οι περιγραφικοί ορισμοί και οι ορισμοί εργασίας με τέτοιο τρόπο ώστε να γίνει πλήρως κατανοητό το περιεχόμενό τους.

Κράτος είναι λοιπόν το σύστημα της εξουσίας, η οργανωμένη πολιτεία, η πολιτική εξουσία, οι αρχές της επικράτειας και γενικά ο τρόπος της διακυβέρνησης μιας χώρας. Με την ίδια ευρεία έννοια του όρου κράτος είναι η αυτοδύναμη οργάνωση ενός λαού επί τη βάσει ενός συνόλου κανόνων δικαίου μέσα σε μια δεδομένη γεωγραφικά χώρα. Περιέχονται στον όρο στοιχεία νομικά, κοινωνιολογικά, γεωγραφικά κ.ά. Κράτος είναι ακόμα η δύναμη, η εξουσία, το κύρος του οργανωμένου κράτους αυτό που γενικά ονομάζουμε «οι αρχές». Είναι ακόμα η πολιτική εξουσία, η οργάνωση του πολιτικού σώματος και αυτό που ο σημερινός πολίτης ονομάζει γενικά «το δημόσιο». Στη σημερινή εποχή λέγοντας πολιτεία εννοούμε πάντα το κράτος σε αντίθεση με την αρχαία εποχή όπου ως πολιτεία εννοούνταν το πολίτευμα δηλαδή ο τρόπος Διοίκησης. Το κράτος σίγουρα υπονοεί και μια εθνική εύνομη τάξη, δηλαδή το σύνολο των κανόνων δικαίου που ρυθμίζουν την οργάνωση της ομάδας ή του λαού σε κράτος.

Διοίκηση είναι ο τρόπος με τον οποίο οργανώνεται και δομείται το κράτος και η υπόστασή του. Αφορά τον τρόπο οργάνωσης και κατανομής των εξουσιών, των αρμοδιοτήτων και της δύναμης. Είναι η ενέργεια του «διοικείν», η διεύθυνση του οργανωμένου συνόλου των αρχών, αλλά και η διοικητική υποδιαίρεση μιας χώρας καθώς και ο τρόπος της οργάνωσης αυτής της υποδιαίρεσης. Ακόμα διοίκηση είναι και η κάθε επιμέρους διοικητική αρχή, η προϊστάμενη αρχή ή εξουσία, αλλά και το σύνολο των προϊσταμένων μιας υπηρεσίας ή ο ανώτατος διοικητής της. Ακόμα διοίκηση είναι το σύστημα της διακυβέρ-

νησης ενός κράτους ή ενός οργανισμού ή μιας κοινωνικής ομάδας, μιας επιχείρησης ή ενός οργανωμένου συνόλου οποιασδήποτε μορφής ή περιεχομένου. Από τα παραπάνω φαίνεται καθαρά ότι το εύρος του όρου διοίκηση είναι πολύ μεγάλο. Η προηγούμενη λειτουργική και οργανική έννοια που δίδεται στη διοίκηση μπορεί να επεκταθεί και:

- α. Στη διενέργεια νομικών πράξεων και υλικών ενεργειών για την επίτευξη ενός αντικειμενικού σκοπού.
- β. Στην ταύτιση με το πρόσωπο ή τους συλλόγους προσώπων, οι οποίοι σύμφωνα με τους σχετικούς κανόνες δικαίου έχουν δικαίωμα, υποχρέωση ή αρμοδιότητα να ασκήσουν τη δραστηριότητα αυτή.

Γραφειοκρατία είναι ο μηχανισμός διοίκησης ενός κράτους, το σύστημα που διαρθρώνεται από την ιεραρχία των υπαλλήλων, οι οποίοι αυτοδιοικούνται και είναι υπεύθυνοι ο ένας (υφιστάμενος) στον άλλον (προϊστάμενος). Είναι μ' άλλα λόγια η εξουσία του γραφείου και των ανθρώπων του, η συγκέντρωση δηλαδή της διοικητικής εξουσίας στις υπηρεσίες με τα τμήματα και τα γραφεία ή την οποιαδήποτε άλλη δομή τους.

Με την πάροδο του χρόνου και με την άσκηση της εξουσίας από τα γραφεία της διοίκησης και καθώς η διεκπεραίωση των υποθέσεων κατάντησε να γίνεται σχεδόν άσκοπα και ως ένα είδος ρουτίνας, η γραφειοκρατία απέκτησε το περιεχόμενο της άσκοπης και άχρηστης αλληλογραφίας μεταξύ των διαφόρων υπηρεσιών. Κατάντησε να είναι η αυστηρή προσήλωση στους τύπους και χάθηκε η ουσία της υπόθεσης, του περιεχομένου και της δράσης.

Σήμερα γραφειοκρατία είναι τα κυβερνητικά και άλλα κλιμάκια που ασκούν εξουσία, τα τμήματα και τα γραφεία που έχουν οργανωθεί για την εκτέλεση μιας εργασίας, τη λειτουργία και την αποστολή της. Γραφειοκρατία λέγεται σήμερα ακόμα και το κυβερνητικό ή άλλο σχήμα, το οποίο ασκεί εξουσία. Όλη η ιεραρχία της διοίκησης που ασκεί και χειρίζεται την εξουσία.

Μετά την αποσαφήνιση των παραπάνω όρων θα προσπαθήσουμε να οριοθετήσουμε το περιεχόμενο της δημόσιας διοίκησης, με το οποίο ουσιαστικά θα ασχοληθούμε. Η οριοθέτηση αυτή αποσκοπεί στην αναζήτηση του νοήματος της Δημόσιας Διοίκησης, του τρόπου δηλαδή που οργανώνεται ένα κράτος και της αποστολής που εκπληρώνει μέσα σε μια σύγχρονη βιομηχανική ή μεταβιομηχανική κοινωνία του δυτικού πολιτισμού. Η διάκριση της διοίκησης σε δημόσια ή ιδιωτική είναι λειτουργική και γίνεται με κριτήριο το κίνητρο της δραστηριότητας και το χαρακτήρα των νομικών πράξεων με τις οποίες ασκείται. Κατά την οργανική έννοια της δημόσιας διοίκησης ως τέτοια μπορεί να θεωρηθεί το σύνολο των νομικών προσώπων, στα οποία οργανώνονται τα διοικητικά όργανα που προβλέπονται από τους κανόνες δικαίου.

Μέρος της έννοιας της Δημόσιας Διοίκησης είναι και η Δημόσια Υπηρεσία. Αυτή κατά τη λειτουργική έννοια είναι η δραστηριότητα των δημοσίων νομικών προσώπων, στα οποία παραχωρείται η παροχή αγαθών και υπηρεσιών προς τους διοικουμένους για την ικανοποίηση των βασικών αναγκών τους.

Με την οργανική έννοια είναι οργανωτικοί σχηματισμοί του Δημοσίου και των άλλων νομικών προσώπων που αποτελούνται από φυσικά πρόσωπα και περιουσιακά στοιχεία.

2

ΤΙ ΕΙΝΑΙ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΤΙ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

Πώς η Διοίκηση χωροθετείται εννοιολογικά στην επικράτεια του σύγχρονου κράτους του λεγόμενου δυτικού πολιτισμού

Το σύγχρονο κράτος που εξυπηρετείται από μια σωστή ή χρηστή Διοίκηση, πρέπει αρχικά να τοποθετείται στο πλαίσιο των κανόνων της παγκόσμιας ιστορικής ηθικής που καθορίζεται από την έννοια της αρετής (virtue), την έννοια του καλού (αξίες) αλλά και εκείνη των υποχρεώσεων (obligations) δηλαδή του σωστού, του πρακτέου και του καθήκοντος απέναντι στον ανώνυμο πολίτη.

Οι παραπάνω έννοιες, καθαρά πολιτισμικές, προσδιορίζουν τρία επίπεδα πολιτισμικής κλίμακας δηλ. τη διεθνή πολιτισμική κλίμακα ή διεθνή «κουλτούρα», την εθνική και τη διοικητική. Σε όλα τα επίπεδα ισχύουν οι έννοιες της αρετής, των αξιών και του καθήκοντος που προσδιορίζουν κάθε διοικητική κουλτούρα.

Παρά τη μεγάλη παράδοση της αρετής που αρχίζει από την προσωκρατική φιλοσοφία και την παράδοσή της, λίγα πράγματα έχουν απομείνει στον αιώνα μας που να υπενθυμίζουν την ύπαρξη και το ρόλο της έννοιας της αρετής. Σε πολλές περιπτώσεις η αρετή έχει υποβαθμιστεί σε μια υποδιαίρεση αξιών (αρετές είναι αξίες της προσωπικότητας παράλληλα με τις κοινωνικές αξίες, τις θρησκευτικές, τις αξίες δράσης κ.ο.κ.). Αλλά για τις αξίες ειδικά, τις οποίες πρέπει να υπηρετεί η Διοίκηση θα επανέλθουμε σε επόμενα κεφάλαια.

Ο Γκόλσμυτ (Goldschmidt) ορίζει το περιεχόμενο της αρετής ως εξής: «Αρετή είναι οι ποιότητες που πρέπει να κατέχει ένα πρόσωπο (άτομο), σύμφωνα με τα παραδεκτά δεδομένα της κοινότητάς του. Κάθε κανονική κοινότητα έχει μια σειρά από ιδέες ανθρώπινων επαφών που μπορούμε να ονομάσουμε αρετές. Εάν θέλουμε να κατανοήσουμε τη λειτουργία μιας κοινωνίας πρέπει να γνωρίσουμε αυτό το φαινόμενο, διότι είναι ένα από τα σπουδαία

θέματα της κοινωνικής συμπεριφοράς ... ». Εάν θέλουμε να κατανοήσουμε το χαρακτήρα μιας κοινωνίας τότε πρέπει να γνωρίζουμε ποια στοιχεία της ανθρώπινης συμπεριφοράς εισέρχονται στην έννοια της αρετής της και ποιά είναι τα συγκεκριμένα της ιδεώδη. Διότι το πιο βασικό στοιχείο είναι ότι κάθε λαός έχει ιδεώδη, αλλά η φύση αυτών των ιδεωδών διαφέρει από τον έναν πολιτισμό στον άλλον. Εάν θέλουμε να καταλάβουμε το χαρακτήρα της συμπεριφοράς ενός ατόμου, είτε είναι κανονικός είτε παθολογικός χαρακτήρας, πρέπει απαραίτητα να γνωρίζουμε το περιεχόμενο των αξιών, μέσα στο οποίο το άτομο αυτό έχει ανατραφεί, διότι η συμπεριφορά του έχει νόημα μόνο ως μια τοποθέτηση απέναντι στο περιεχόμενο της αρετής του πολιτισμού του. « Ο πολιτισμός ουσιαστικά καθορίζει το σωστό, το πρακτέο και το καθήκον της διοίκησης».

Εάν δεχτούμε τη βασιμότητα των παραπάνω επιχειρημάτων τότε πρέπει να συμφωνήσουμε με το ότι η Δημόσια Διοίκηση στο ελληνικό κράτος, η οποία έχει ως αποστολή να διοικεί άτομα με τη συμπεριφορά του σύγχρονου Έλληνα, πρέπει να προσανατολισθεί προς το περιεχόμενο των αξιών, μέσα στο οποίο ανατράφηκε ο σημερινός πολίτης αυτής της χώρας. Πρέπει να αποκτήσει δηλαδή τα χαρακτηριστικά του εθνικού πολιτισμού. Ακόμα είναι εύκολο να διακρίνει κανείς ότι η διοίκηση πρέπει να προσανατολισθεί προς την κατεύθυνση των ιδεωδών, των αξιών και της συμπεριφοράς του σημερινού Έλληνα πολίτη. Συνεπώς, κάθε τύπος οργάνωσης του σύγχρονου κράτους ή κάθε προσπάθεια διοίκησης, πρέπει να αρχίσει πρώτα πρώτα από το πλαίσιο αυτών των αρχών⁽¹⁾. Για να διοικήσει κανείς ένα πλήθος ατόμων πρέπει απαραίτητα να γνωρίζει τα χαρακτηριστικά στοιχεία της αρετής τους. Και εφόσον μιλάμε για τον τρόπο διοίκησης του Έλληνα δεν είναι δυνατόν να μορφοποιήσεις τους τρόπους διοίκησής του εάν δεν αναλύσεις προηγουμένως το περιεχόμενο και το χαρακτήρα της συμπεριφοράς του. Η συμπεριφορά αυτή διέπει τις σχέσεις των μελών της ομάδας, αλλά και τις σχέσεις προϊσταμένων - υφισταμένων καθ' όλο το ύψος της ιεραρχικής δομής.

Για να χωροθετήσουμε λοιπόν τη διοίκηση αυτού του είδους πρέπει πρώτα να καθορίσουμε το πλαίσιο της επικράτειας των γενικών αρχών του ελληνικού πολιτισμού, της ελληνικής κοινωνίας και του Έλληνα πολίτη, διότι είναι

(1) Κατά τον Αριστοτέλη (Πολιτικά) κάθε λαός να έχει το πολίτευμα που ταιριάζει στα χαρακτηριστικά του γνωρίσματα. Εφόσον πολίτευμα μπορεί να θεωρηθεί και ο τρόπος διοίκησης ενός κράτους συνάγεται το συμπέρασμα, ότι για κάθε λαό πρέπει να εφαρμόζεται σύστημα διοίκησης ανάλογο με τα χαρακτηριστικά γνωρίσματα και τις ιδιοσυγκρασίες του ίδιου (ανάλογο δηλαδή προς τον υποκειμενικό πολιτισμό του λαού αυτού).

σημαντικό να θυμάται κανείς ότι το κράτος αυτό και η διοίκησή του πρόκειται να διοικήσουν τον Έλληνα πολίτη και πρέπει να λειτουργήσουν μέσα στο πλαίσιο του περιεχομένου του ελληνικού πολιτισμού, στο χρονικό διάστημα μιας συγκεκριμένης εποχής, προκειμένου να πραγματοποιήσουν τους στόχους που καθορίζονται από τα ιδεώδη της αρετής του. Πρέπει να τονίσουμε και πάλι εδώ ότι Διοίκηση είναι ο φορέας και το όχημα μεταφοράς του πολίτη προς την εξέλιξή του και την ατομική και κοινωνική του ανάπτυξη. Συνεπώς χωρίς την ενεργό συμμετοχή του ατόμου δεν είναι δυνατή η ανάπτυξη και η διοίκηση, καθόσον διοίκηση χωρίς την αποδοχή των διοικουμένων καταντά τυραννίδα.

Η διοικητική κουλτούρα που αποτελείται από τη δημόσια διοίκηση πρέπει να έχει άμεση σχέση με την εθνική κουλτούρα από την οποία δέχεται και επιστρέφει επιδράσεις μέσω των πολιτών, των πολιτικών, των διευθυντών της διοίκησης και των υπαλλήλων. Η συνεχής αλληλεπίδραση και ώσμωση αυτών των φορέων δημιούργησε ένα πλέγμα παραδεδειγμένων σχέσεων και επιδράσεων που αναπτύχθηκαν από τα μέλη της διοίκησης στην προσπάθειά τους να προσαρμοστούν στο εξωτερικό περιβάλλον. Η προσπάθεια αυτή προσαρμογής στους νόμους, τους κανόνες του σωστού και του πρακτέου, της δεοντολογίας, των αξιών, των αρχών και των γνώσεων δημιούργησε τη χαρακτηριστική διοικητική πολιτισμική εικόνα της Ελλάδας. Η εξέλιξη αυτή είναι διαχρονική και δημιουργεί σιγά σιγά δικό της τρόπο αντίληψης των πραγμάτων, τρόπο σκέψης και δράσης, αίσθηση της ομάδας και της ταυτότητας, δικό της τρόπο προστασίας, διδασκαλίας των νέων μελών της πολιτισμικής ομάδας από τα παλαιότερα μέλη κ.ο.κ..

Η ελληνική διοίκηση και ιδιαίτερα η δημόσια διοίκηση είναι μια χαρακτηριστική πολιτιστική ομάδα και ως τέτοια πρέπει να αντιμετωπίζεται όταν τη μελετά κανείς.

3

ΚΑΘΟΡΙΣΜΟΣ ΤΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ ΤΩΝ ΑΞΙΩΝ ΚΑΙ ΤΗΣ ΑΡΕΤΗΣ

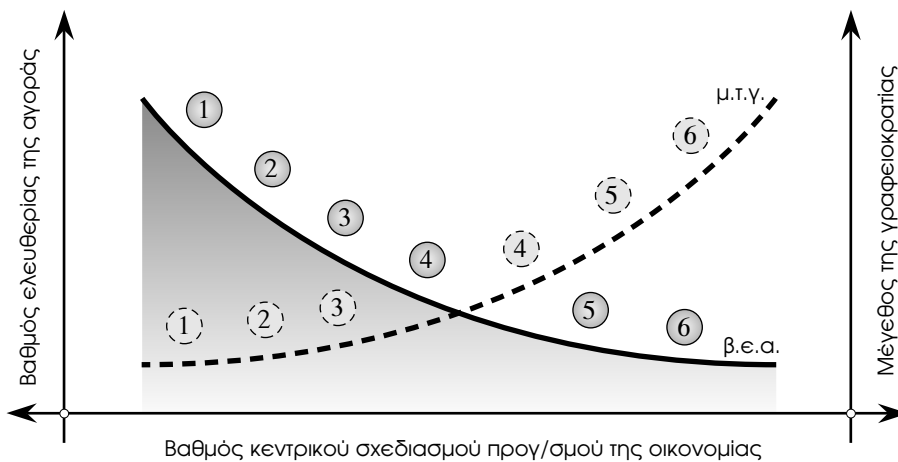
**Οριοθέτηση του κοινωνικού, πολιτισμικού
και οικονομικού πλαισίου μέσα στο οποίο καλείται
να λειτουργήσει η Διοίκηση**

Η πορεία της εξέλιξης των κοινωνιών, της αστικοποίησης της ζωής σε πόλεις και της δημιουργίας πολιτισμού, της δημιουργίας ομάδων συμφερόντων, της οικονομικής ανάπτυξης και γενικά το πολιτιστικό γίνεσθαι του δεύτερου μισού του 20ού αιώνα ήταν αποτέλεσμα των συντριπτικών αλλαγών που έχουν επισυμβεί στις επιστήμες και την τεχνολογία. Τις αλλαγές αυτές προσπαθεί να παρακολουθήσει από κοντά και η Διοίκηση είτε ως υπερεθνική, είτε ως εθνική και περιφερειακή, υιοθετώντας τη διαδικασία εξέλιξης των πόλεων και την αστικοποίηση ευρύτερων γεωγραφικών περιοχών και κοινωνικών χώρων, όπου διαδραματίζονται συσσωρευμένες σε σχετικά μικρούς χώρους εκτεταμένες ανθρώπινες δραστηριότητες.

Στη σημερινή πολύπλοκη εποχή υπάρχουν κοινωνικές, πολιτικές, οικονομικές, τεχνολογικές και πολιτιστικές δυνάμεις που διαπλέκονται και πολλές φορές αντιμάχονται στους τρόπους και τις μεθόδους σχεδιασμού και προγραμματισμού. Αυτές οι δυνάμεις απαιτούν νέες συμπεριφορές και μεθόδους διοίκησης και οργάνωσης είτε στον ιδιωτικό είτε στον κρατικό τομέα. Κατά την περίοδο που διανύουμε και μετά τις πρόσφατες αλλαγές των κοινωνικών και οικονομικών συστημάτων, αλλά και των συστημάτων διοίκησης των σοσιαλιστικών χωρών μπορούμε να διακρίνουμε έξι πρότυπα κοινωνικοοικονομικής οργάνωσης. Τα πρότυπα αυτά αποτελούν ένα ενιαίο φάσμα συνέχειας από το ένα άκρο, όπου παρατηρείται πλήρης κρατικός έλεγχος των κοινωνικοοικονομικών δραστηριοτήτων των πολιτών, έως το άλλο όπου έχουμε πλήρως ελεύθερη δραστηριότητα χωρίς καμία κρατική παρέμβαση. Παρακάτω θα αναλύσουμε με συντομία τα πρότυπα αυτά της γενικής οργάνωσης του κρά-

τους με την ευρύτερη έννοια. Όλα μαζί συνιστούν τους έξι διοικητικούς πολιτισμούς του σήμερα.

Στο ένα άκρο του φάσματος είναι το πλήρως ελεύθερο επιχειρηματικό σύστημα της ελεύθερης αγοράς (σχ. 1). Η διοίκηση ασκείται από τους ιδιώτες και οι αποφάσεις λαμβάνονται από αυτούς σύμφωνα με τους νόμους της αγοράς. Το κράτος αλλά και η δημόσια διοίκηση είναι ελάχιστα. Η δημόσια διοικητική δράση χρησιμοποιείται μόνο για να προστατεύει την ελεύθερη λει-



Σχ. 1.

Φάσμα συνεχείας των προτύπων κοινωνικοοικονομικής οργάνωσης των κρατών.

Υπόμνημα

- ① Πλήρως ελεύθερη αγορά. Ισχύς των νόμων της αγοράς. Ελάχιστο κράτος και Δ.Δ. μόνο για την προστασία της αγοράς. *ΗΠΑ, Καναδάς, Αυστραλία.*
- ② Κράτος συνδικάτα και οργανισμοί. Η αγορά δεν είναι η μόνη κυρίαρχη. Ατομικές επιλογές και κυβερνητική πολιτική. *Βικτωρία, Ν. Ζηλανδία.*
- ③ Δημόσια και ιδιωτική δραστηριότητα μαζί. Μικτές επιχειρήσεις. Διοικητική αποκέντρωση. *Γαλλία, Ιαπωνία.*
- ④ Μικτός κρατικός τομέας. Εθνικές και γεωγραφικές διαιρέσεις. Εξάρτηση από το εξωτερικό. Ανεξέλεγκτη ανάπτυξη, ασταθής διοίκηση. *Χώρες Ν. Αμερικής, Ν.Α. Ασίας.*
- ⑤ Τροποποίηση συστήματος ελεύθερης αγοράς. Εξίσωση κοινών και οικονομικών ανισοτήτων. Κεντρική διοίκηση υποχρεώνει την αγορά να ικανοποιεί κοινωνικούς στόχους. *Χώρες της Ευρώπης.*
- ⑥ Κεντρική κυβερνητική δράση. Κεντρική διεύθυνση της οικονομίας. Κεντρικός σχεδιασμός και μεγάλη γραφειοκρατία. *Σοσιαλιστικές χώρες.*

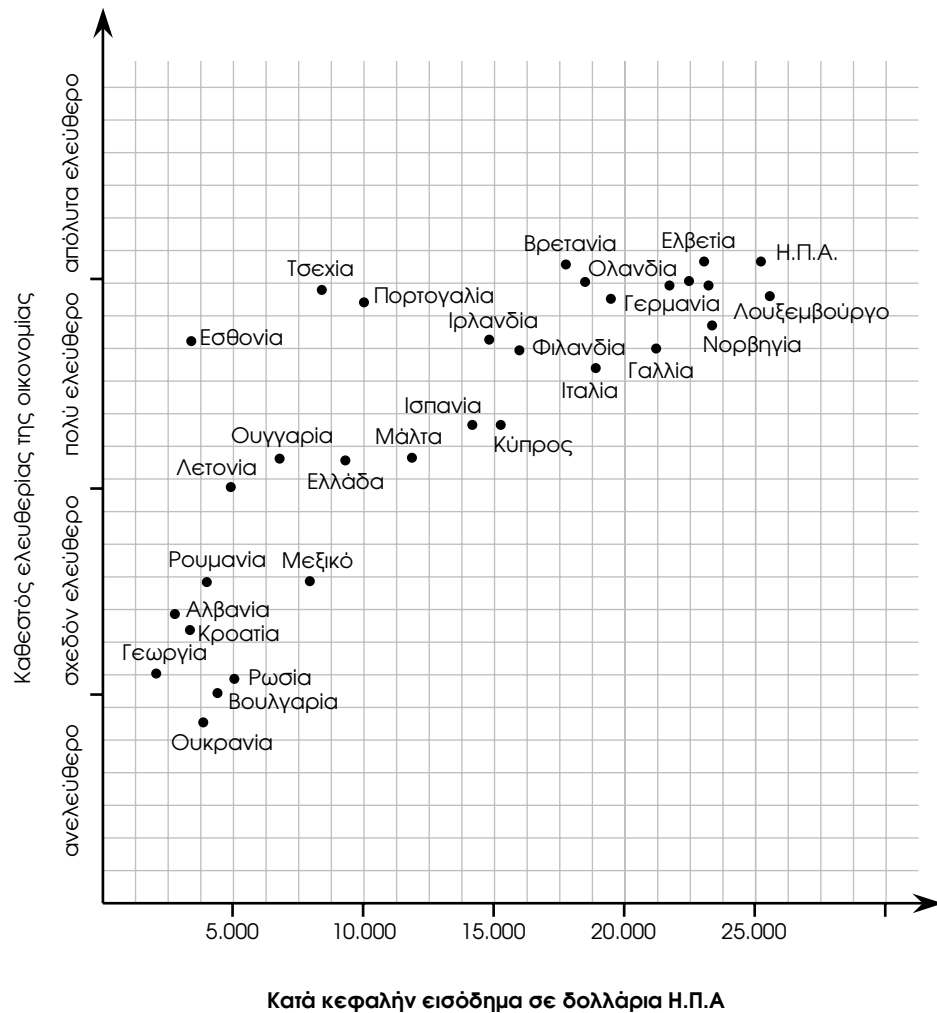
τουργία της αγοράς. Στην ομάδα αυτή ανήκουν τα συστήματα που εφαρμόζονται στις ΗΠΑ, στην Αυστραλία και τον Καναδά. Το κράτος και η πολιτική εξουσία ασκούνται εδώ για να προστατέψουν τον ελεύθερο ανταγωνισμό και τη λειτουργία της αγοράς. Ο ρόλος τους περιορίζεται κυρίως στην αντιμετώπιση των κρίσεων καθόσον οι επινοήσεις και η καλπάζουσα πρόοδος σχεδόν πάντοτε οδηγούν σε κοινωνικές αλλαγές.

Όσο αυξάνεται η οικονομική και γραφειοκρατική οργάνωση του κράτους οδηγούμαστε στον δεύτερο τύπο. Η εξουσία εδώ διαμοιράζεται μεταξύ των μεγάλων οργανισμών και των συνδικάτων. Η ατομική επιλογή και η κυβερνητική πολιτική είναι οι δύο πόλοι του συστήματος και η αγορά δεν είναι πλέον ο μοναδικός κυρίαρχος των εξελίξεων. Στο πρότυπο αυτό ανήκουν η Αυστραλιανή Βικτωρία και η Νέα Ζηλανδία.

Όσο εμπεδώνεται η ιδέα του κρατισμού, της επέμβασης δηλαδή του κράτους στην αγορά με τη μορφή των κρατικοποιήσεων ή εθνικοποιήσεων των επιχειρηματικών δραστηριοτήτων και συνεπώς στη διεύθυνση της δημ. διοίκησης προχωρούμε προς τον τρίτο τύπο της οργάνωσης. Εδώ συνδυάζεται η δημόσια δραστηριότητα με την ιδιωτική σε νέους σχηματισμούς μικτών επιχειρήσεων. Η κεντρική διοίκηση ελαχιστοποιείται προς όφελος της πολιτικής και διοικητικής αποκέντρωσης. Στον τύπο αυτό υπάγονται τα συστήματα της Γαλλίας και της Ιαπωνίας. Εδώ έχουμε νέα συστήματα Διοίκησης αποκεντρωμένων μικτών Οργανισμών.

Στον τέταρτο τύπο υπάγονται τα διοικητικά συστήματα των χωρών του λεγόμενου τρίτου κόσμου. Εδώ ο κρατικός τομέας της οικονομίας είναι μικρός, υπάρχει κατακερματισμός των διοικητικών και οικονομικών δραστηριοτήτων σε εθνικές και γεωγραφικές διαιρέσεις, αλλά ακόμα και σε παραδοσιακές μορφές ή και σε μοντέρνες μορφές εκμετάλλευσης. Η οικονομική δραστηριότητα εδώ καθώς και διοικητική δράση εξαρτώνται από εξωτερικές παρεμβάσεις. Υπάρχει γενικά μια ανεξέλεγκτη αστική ανάπτυξη και μια ασταθής διοίκηση χωρίς αντιπροσωπευτικό τύπο ή πρότυπο. Στον τύπο αυτό ανήκουν οι χώρες της Κ. και Ν. Αμερικής.

Στην ομάδα του πέμπτου τύπου υπάγονται τα συστήματα των χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Εδώ έχουμε τροποποίηση του συστήματος της ελεύθερης αγοράς με κυβερνητικές παρεμβάσεις με σκοπό την εξίσωση των κοινωνικών και οικονομικών ανισοτήτων, την παροχή υπηρεσιών υγείας, εκπαίδευσης, εργασίας, κατοικίας και συντάξεων. Αυτό επιτυγχάνεται με το σύστημα της φορολογικής δράσης από μια αποτελεσματική διοικητική οργάνωση. Υπάρχει μια κεντρική διοίκηση που υποχρεώνει την ελεύθερη αγορά να ικανοποιήσει τους κοινωνικούς στόχους. Υπάρχει ένα σημαντικός δημόσιος τομέας παράλ-



(πηγή : Ίδρυμα Χέρριτς)

Σχ. 2

Σχέση μεταξύ οικονομικής ελευθερίας και πλούτου των κρατών.

ληλα με την ελεύθερη αγορά και τους ισχυρούς οικονομικούς οργανισμούς, ο οποίος διοικείται με ιδιαίτερο τρόπο.

Φτάνοντας στο άλλο άκρο της συνέχειας του φάσματος βρίσκουμε τα λεγόμενα σοσιαλιστικά συστήματα όπου προτανεύει η κεντρική κυβερνητική δράση. Υπάρχει δημόσια διοίκηση των επιχειρηματικών δραστηριοτήτων και κεντρική διεύθυνση - καθοδήγηση της οικονομίας με κεντρικά διευθυνόμενα

σχεδιασμό και προγραμματισμό. Διακρίνουμε εδώ μια γενική ομοιομορφία στον τρόπο ζωής, στην σκέψη, στη δόμηση, στη διοίκηση και την ανάπτυξη. Η μεγάλη γραφειοκρατία σταθεροποιεί τα πάντα κάτω από το δόγμα του σοσιαλισμού. Στον τύπο αυτό υπάγονταν τα κράτη της Ανατ. Ευρώπης και η Σοβιετική Ένωση μέχρι τη διάλυση των οικονομιών τους. Η διοίκηση εδώ είχε τόσο υπερτραφεί ώστε απορρόφησε ολόκληρη την κουλτούρα προς τη δημιουργία μιας νέας σοσιαλιστικής κουλτούρας που κάλυψε όλες τις πτυχές του πολιτισμού των κρατών. Έχουμε ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα υπερτροφίας ενός διοικητικο-οικονομικού συστήματος, το οποίο εξελίχθηκε σε ολόκληρο πολιτισμό με κάλυψη όλων των εκφράσεων της ζωής των ανθρώπων. Σήμερα παρουσιάζεται και εκεί μια τάση κατάργησης της κεντρικής γραφειοκρατίας και μετακίνηση των συστημάτων τους προς τα προηγούμενα πρότυπα. Ο πολιτισμός αυτός σήμερα σχεδόν έχει εγκαταληφθεί. Στο σχ. 2 φαίνεται σε διαγραμματική μορφή η σχέση μεταξύ οικονομικής ελευθερίας και πλούτου των γνωστών κρατών. Είναι σαφής η σχέση μεταξύ ελεύθερης οικονομίας και πλούτου.

Οι παραπάνω τύποι οργάνωσης απαιτούν ανάλογα μοντέλα διοίκησης και προγραμματισμού της κυβερνητικής και επιχειρηματικής δράσης. Έτσι για τον καθορισμό του τύπου της διοίκησης της χώρας μας πρέπει να αναγνωρίσουμε τα χαρακτηριστικά της και να την εντάξουμε στους προηγούμενους τύπους οργάνωσης. Βέβαια ο τύπος της ελληνικής διοίκησης, για την οποία βασικά ενδιαφερόμαστε, δέχεται βαθμιαία την επιρροή της Ευρωπαϊκής Ένωσης και τείνει να εξισωθεί μ' αυτή μέσα από μια εξελικτική διαδικασία που λειτουργεί στο εσωτερικό της Ένωσης. Η κατάληξη αυτής της διαδικασίας προβλέπεται να είναι αργή και επίπονη για τους λόγους που θα εξηγηθούν παρακάτω και που αφορούν κυρίως πολιτισμικές διεργασίες οι οποίες είναι συνήθως αργές.

4

Ο ΤΥΠΟΣ ΤΟΥ ΣΥΓΧΡΟΝΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

Ανατολική διοικητική πολιτιστική παράδοση μαζί με δυτικές διοικητικές πρακτικές

Ο τύπος της ελληνικής δημόσιας διοίκησης όπως τείνει να διαμορφωθεί σήμερα εντάσσεται στην πέμπτη ομάδα του σχήματος 1 μαζί με τις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Τα χαρακτηριστικά της ελληνικής Δ.Δ. καθορίζουν οι πολλές ιδιαιτερότητες που την καθιστούν ιδιαίζουσα περίπτωση του πέμπτου τύπου. Στο κεφάλαιο αυτό θα περιγράψουμε τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της προσωπικότητας της Ελληνικής Δ.Δ. Η σημερινή Δ.Δ. όπως έχει διαμορφωθεί στην Ελλάδα είναι ένα αντιπροσωπευτικό φαινόμενο της ελληνικής πολιτισμικής πραγματικότητας και της ελληνικής κοινωνίας, δεδομένου ότι αυτή την κοινωνία προορίζεται να εξυπηρετεί, το προσωπικό της δομεί και δομείται από ένα μεγάλο μέρος αυτής της κοινωνίας, αλλά και από αυτή την κοινωνία προέρχεται. Οι συμπεριφορές που δημιουργεί και κατευθύνει χαρακτηρίζονται από τον τύπο της κοινωνικής συμπεριφοράς του Έλληνα. Αλλά πως να περιγράψει κανείς τη σημερινή ελληνική Δ.Δ.; Πολλά έχουν γραφεί και κριτικές και προτάσεις και προβληματισμοί γύρω από την επάρκεια και τον εκσυγχρονισμό της ελληνικής Δ.Δ. Όλα συντείνουν στην αναγνώριση ενός πολύπλοκου έως χαώδους συστήματος διοικητικού πολιτισμού.

Το όλο διοικητικό πρόβλημα της χώρας στην ουσία του δεν έχει αντιμετωπισθεί ακόμα. Δεν περιορίζεται μόνο στο θέμα της δημιουργίας θεσμών και μηχανισμών. Είναι στην ουσία του πρόβλημα πολιτιστικό, πρόβλημα πολιτικό, οικονομικό, πρόβλημα νοοτροπίας, ηθών και ατομικής και κοινωνικής συμπεριφοράς. Είναι πρόβλημα επαφής, σχέσεων εμπιστοσύνης μεταξύ κράτους και πολίτη. Ο πολίτης κατά έναν ιδιάζοντα τρόπο εξακολουθεί να θεωρεί το κράτος ως έναν αόρατο εχθρό που τον καταδυναστεύει, φορολογεί και εξουσιάζει και ως εκ τούτου έχει καθήκον να αντισταθεί και να ανακαλύψει

τρόπους για να απαλλαγεί απ' αυτό. Το φαινόμενο αυτό εξηγείται εν μέρει ως κατάλοιπο της ξένης κυριαρχίας, της ξενόφερτης πρώτης διοίκησης και της σύντομης ιστορικής διαδρομής του νεώτερου ελληνικού κρατικού μορφώματος όπως αυτό έχει διαμορφωθεί κατά την πολυτάραχη ιστορία της χώρας κατά το 19ο και 20ο αιώνα. Η αντίσταση λοιπόν στην κυριαρχία αυτού του κράτους δικαιολογείται με τον τρόπο αυτό και έτσι εξαγνίζεται. Και το σπουδαιότερο, υπάρχει ακόμα και σήμερα μια παρόμοια νοοτροπία στην αντιμετώπιση της εξουσίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης που οδηγεί σε ανάλογες στάσεις και συμπεριφορές. Από την άλλη μεριά ο πολίτης έχει αποθέσει όλες τις αδυναμίες του στο κράτος, όλες τις κακές πλευρές του συλλογικού του χαρακτήρα και αποστρέφεται ακόμα και την ικανή και αξιοσέβαστη διοίκηση. Πράγματι, στη σημερινή Ελλάδα δεν λειτουργεί το αυτονόητο, το σοβαρό κράτος. Οι σημερινοί πολίτες αποστρέφονται ό,τι έχει σχέση με το πρόγραμμα, τη μέθοδο, την οργάνωση, τη σωστή και χρηστή διαχείριση, την αυστηρή τήρηση των νόμων. Κύριο χαρακτηριστικό είναι η τσαπατσουλιά, η προχειρότητα και η αδιαφορία ως να επρόκειτο για κάτι το εντελώς ξένο. Τα πάντα στη διοίκηση, από την κυβέρνηση ως τον τελευταίο υπάλληλο λειτουργούν όπως - όπως, ασυντόνιστα και ανοργάνωτα (διατηρούνται χάρις στην προσπάθεια λίγων φιλότιμων), επιρρίπτοντας τα σφάλματα και τις ευθύνες στα πρόσωπα και τις καταστάσεις που προηγήθηκαν ελπίζοντας πάντα ότι με τη νέα αρχή, με τις αλλαγές των προσώπων και τις αναπροσαρμογές των δομών θα έλθει η βελτίωση και η πρόοδος.

Αυτή η διοίκηση λειτουργεί σήμερα στη χώρα και τούτο δεν είναι σίγουρα τυχαίο. Είναι και αυτό ένα από τα χαρακτηριστικά γνωρίσματα ενός πολιτισμού, του πολιτισμού μας, ο οποίος βαίνει προς την αυτοκαταστροφή του, προς την ασφυξία των καυσαερίων της πολιτικής του θυμικού και της μάζας, των ξενόφερτων συρμών, του αποπροσανατολισμού των στόχων και των επιδιώξεων. Ο σημερινός πολίτης παγιδευμένος στο παιχνίδι της καταναλωτικής επίδειξης θυσιάζει την αυθεντικότητά του στο βωμό του ψεύτικου εκσυγχρονισμού και του δήθεν προοδευτισμού και επιδίδεται με πάθος στη λεγόμενη «κομφορμιστική γυφτοσύνη». (Ο Τ. 16-5-1991). Με τον τρόπο αυτό αποβάλλει την εθνική του κουλτούρα και αναζητώντας κάποιο υποκατάστατό της υποτάσσεται στο διεθνιστικό συνοθύλευμα, τη μορφή αυτή του πολιτιστικού ιμπεριαλισμού που εξισώνει τα πάντα σ' ένα αγοραίο πολιτιστικό διεθνιστικό πρότυπο καταναλωτισμού των ασήμαντων και τετριμμένων αγαθών.

Είναι γεγονός ότι εάν ο Έλληνας χάσει τον εθνικό του πολιτισμό τότε ως λαός δεν μπορεί να δεχτεί ούτε την ευρωπαϊκή ούτε οποιαδήποτε ξένη πραγματική κουλτούρα. Το σπουδαιότερο στοιχείο που είχε ως τώρα αυτός ο λαός είναι το φυλετικό προσόν και τη δύναμη να δέχεται, να συγχωνεύει και να

αφομοιώνει στοιχεία και να πλάθει το αυθεντικά νέο δικό του, να μετουσιώνει έναν δυναμικό πολιτισμό που μπορεί να αντέχει και να εξελίσσεται. Τα σημερινά πολιτιστικά φαινόμενα και μαζί μ' αυτά είναι και η διοίκηση, επιβεβαιώνουν την υπόθεση ότι έχει χαθεί ο αυθεντικός πολιτισμός και έχει επικρατήσει ένας επικίνδυνος ψευτοπολιτισμός ή κάποιο αδύναμο υποκατάστατό του.

Τα κύρια χαρακτηριστικά του ψευτοπολιτισμού που έχει σχεδόν επικρατήσει είναι ιδιάζουσες συμπεριφορές όπως π.χ. αυτά τα φαινόμενα που ονομάζονται «τεμπελοβλακεία» και «δημοκολακεία». Το κατάντημα αυτό φαίνεται σε όλους του τομείς του πολιτισμού μας είτε στον υλικό πολιτισμό είτε στον κοινωνικό και τον πνευματικό με ιδιαίτερη έξαρση στη γλώσσα. Το έθνος χάνει σιγά σιγά την ιδιαίτερη φυσιογνωμία του και η φυλή τις πατρογονικές αρετές της και ιδιαίτερα τη συνείδηση της μακραίωνης παράδοσης και συνέχειας. Πορεύεται ασυναίσθητα προς τη λήθη της ελληνικότητας, της παράδοσης, της γλώσσας και όλων των αρετών που τη συνοδεύουν όπως π.χ. του φιλότιμου, της λεβεντιάς, της αρχοντιάς, της φιλοξενίας, του σεβασμού προς τους προεσβύτερους και τους αναξιοπαθούντες, της αυτοθυσίας, του αλτρουισμού, της αυταπάρρησης, της αγαθότητας κτλ.

Η παρακμή λοιπόν της Δ.Δ. δεν είναι ένα φαινόμενο «εκδηλωθέν εν αιθρία» και ανεξάρτητο από την εκφυλιστική πορεία του έθνους, του πολιτισμού του και της κοινωνίας του. Είναι άρρηκτα συνδεδεμένο μαζί του και ακολουθεί τη μοιραία πορεία του. Και η Δ.Δ. όπως έχει εξελιχθεί σήμερα είναι πρόσωπο μιας κοινωνίας αλλοτριωμένων ομάδων από την υπερκατανάλωση υλικών και πνευματικών αγαθών και αλλοτριωμένων ατόμων, τα οποία δεν ενδιαφέρονται για την εξέλιξή τους και από τον τρόπο της αντίδρασης τους φαίνεται ότι ίσως κατά βάθος να μην την θέλουν. Είναι χαρακτηριστικό φαινόμενο η ευκολία με την οποία το Δημόσιο πληρώνει το λογαριασμό των κάθε είδους διεκδικητικών αγώνων, χωρίς να αναζητά ευθύνες και να τις αποδίδει εκεί που οφείλονται. Έτσι (βλ. καταστροφή κτιρίων του Εθν. Μετσοβίου Πολυτεχνείου) κάθε μέλος αυτής της παρεξηγημένης κοινωνίας που ομαδοποιείται στοιχειωδώς έχει το δικαίωμα να καταλαμβάνει σχολεία και άλλα δημόσια κτίρια, να διακόπτει τις συγκοινωνίες, να πυρπολεί δημόσια και ιδιωτικά καταστήματα και οχήματα, να ανασκάπτει δρόμους και πλατείες, να οικοδομεί αυθαίρετα, να διακόπτει και να καταστρέφει την παραγωγή. Η διαπίστωση του πόσο βαθειά είναι η κοινωνική κρίση που μαστίζει την κοινωνία μας και του πόσο ο χυδαίος λαϊκισμός έχει διαβρώσει το κοινωνικό ήθος και τους ιστούς της κοινωνίας είναι πασιφανής. Φαίνεται από τους τίτλους των καθημερινών εφημερίδων, τα κάθε λογής μανιφέστα της ψευτοσοσιαλιστικής ή ψευτοφιλελεύθερης θολοκουλτούρας, τα λαϊκά συνθήματα στους τοίχους,

στις συγκεντρώσεις και τα γήπεδα, τις υπεραπλουστεύσεις και τις γενικεύσεις, τους μαξιμαλισμούς και την απαίτηση να σιτίζονται όλοι από τον κρατικό προϋπολογισμό, τον οποίο όμως κανείς δεν εκτρέφει, εις βάρος της ζωής και ευημερίας των επερχόμενων γενεών.

Η υποβόσκουσα κοινωνική κρίση τείνει να διαβρώσει και τις οικονομικές αρχές, οι οποίες ήταν μέχρι σήμερα οι μόνες αμόλυντες. Έτσι η χώρα αυτή κινδυνεύει να μετατραπεί σε χώρα καπιταλιστική χωρίς καπιταλισμό, χώρα με σοσιαλιστές χωρίς σοσιαλισμό, χώρα με φιλελεύθερους που φοβούνται ή δεν μπορούν να εφαρμόσουν την ιδεολογία τους στην πράξη, διότι στερούνται μηχανισμών και εργαλείων επιβολής της. Από την άλλη μεριά οι σοσιαλιστές αντιλαμβάνονται το σοσιαλισμό όχι ως κοινωνική δικαιοσύνη, αλλά ως μέσο κατάκτησης της εξουσίας με αντάλλαγμα την αύξηση των μη πραγματικών παροχών.

Η ελληνική Δ.Δ που εξυπηρετεί την παραπάνω κρίση οδηγείται μοιραία σε μια χαώδη συμπεριφορά και άπειρο βαθμό ακαταστασίας. Αντί να είναι μια σαφώς καθορισμένη παραγωγική αλυσίδα τοποθετημένη σταθερά στο χώρο και στο χρόνο και με μια σαφέστατα καθορισμένη πορεία και αποστολή, βρίσκεται να αιωρείται στο διαστημικό κενό τελείως αποκομμένη από το περιβάλλον. Η δαιδαλώδης πολυνομία και συνεχής κατάργηση, βελτίωση και αναδιατύπωση των πολυάριθμων νόμων και κωδίκων αυξάνει την «εντροπία» της, δηλαδή το βαθμό της εσωτερικής της ακαταστασίας. Η γραφειοκρατία είναι κατά κάποιον τρόπο ο κύριος παράγοντας αύξησης της εντροπίας, αλλά και το μέγεθός της που είναι ανάλογο μ' αυτήν. Η γραφειοκρατία είναι παράγωγο της εντροπίας και ευθέως ανάλογη μ' αυτή. Όσο μεγαλύτερη είναι η εντροπία της Δ.Δ. τόσο μεγαλύτερη γραφειοκρατία απαιτεί. Δεν είναι σωστό λοιπόν να αναθεματίζουμε τη γραφειοκρατία και να επιφορτίζουμε σ' αυτήν όλα τα σφάλματα της Δ.Δ. Η γραφειοκρατία δημιουργείται από την εντροπία και τρέφεται από αυτήν. Είναι ανάλογη και δημιουργήμα των συνθηκών του χάους που επικρατεί στην κουλτούρα του δημόσιου τομέα.

Η παράδοση της σύγχρονης Δ.Δ. όπως έχει εφαρμοσθεί στα χρόνια του νεώτερου ελληνικού κράτους τη θέλει να αναμιγνύεται στον κρατικό μηχανισμό κατά τρόπο που να προκαλεί σύγχυση, η οποία επιτείνεται και από την σύγκρουση των τριών συνταγματικά καθορισμένων εξουσιών. Όλα ρυθμίζονται από την πολιτική (εκτελεστική) εξουσία, η οποία εξουσιάζει το μεγαλύτερο μέρος της νομοθετικής εξουσίας (βουλή) και παράλληλα καθορίζει και ελέγχει ασφυστικά τον τρόπο λειτουργίας της δικαστικής εξουσίας. Με τον τρόπο αυτό η δημόσια γραφειοκρατία ασκεί έναν ιδιότυπο έλεγχο σ' όλες τις παραπάνω εξουσίες. Εάν γεννάται λοιπόν η απαίτηση για την κατοχύρωση της ανεξαρτησίας της νομοθετικής και δικαστικής εξουσίας τότε είναι απα-

ραίτητο για το σκοπό αυτό να θεσπιστεί πρώτα η ανεξαρτησία της Δ.Δ., δηλαδή της εκτελεστικής μηχανής που υπηρετεί τις παραπάνω θεμελιώδεις εξουσίες. Εάν η Δ.Δ. αφηθεί να καθορίζει μόνη τον προσανατολισμό της χωρίς παρεμβάσεις, τότε είναι βέβαιο ότι θα βοηθήσει και στην απαλλαγή των τριών εξουσιών από τις αντίστοιχες παρεμβάσεις.

Εάν δεχτούμε ότι η Δ.Δ. δεν είναι τίποτε άλλο παρά ένα σύνολο μηχανισμών και μεθόδων δια των οποίων λειτουργεί ένα κράτος με βασικό προορισμό την ευημερία των πολιτών της κοινωνία του, οι οποίοι την χρηματοδοτούν με τη μέθοδο της φορολογίας, καταλήγουμε στο συμπέρασμα ότι αυτή η Δ.Δ. δεν μπορεί να εξαρτάται από τις εκάστοτε πολιτικές επιλογές και τον τρόπο διακυβέρνησης. Αντίθετα πρέπει να είναι ένας αυτοτελώς αναπτυσσόμενος και διαρκώς εξελισσόμενος οργανισμός που παραμένει στην υπηρεσία του έθνους. Μ' άλλα λόγια πρέπει να υπηρετεί τον πολιτισμό και όχι την πολιτική. Είναι κακή επιλογή να γίνεται η Δ.Δ. αντικείμενο πολιτικών πειραματισμών και εκμετάλλευσης. Αντίθετα πρέπει να αφήνεται να εξυπηρετεί την πολιτική κάθε κυβέρνησης, στην οποία ανατίθεται από το λαό η ευθύνη της διακυβέρνησης της χώρας μέσα στο καθορισμένο χρονικό διάστημα του πολιτεύματος. Για να μπορέσει να γίνει αυτό πρέπει να επιτευχθεί η απαραίτητη πολιτική συμφωνία, η οποία θα καλύπτει τις παρακάτω απαιτήσεις:

- α. Διαχωρισμός της πολιτικής εξουσίας και της Δ.Δ. με θεσμικές εγγυήσεις κατοχυρωμένες συνταγματικά. Η πρώτη καθορίζει τους στόχους και τις πολιτικές. Η δεύτερη υλοποιεί τους στόχους ως όχημα μεταφορά πολιτικής και ως μέθοδος και τεχνική.
- β. Αποκέντρωση της ευθύνης και της διοικητικής δράσης.
- γ. Αναγνώριση της οικονομικής αυτοτέλειας και αυτοδιαχείρισης των δαπανών που διατίθεται για τη λειτουργία της διοίκησης από τον κρατικό προϋπολογισμό.
- δ. Συνταγματική κατοχύρωση της ανεξαρτησίας της Δ.Δ. και απαίτηση της ομοφωνίας της βουλής κατά την ψήφιση των νόμων που θα καθορίζουν το μέλλον της Δ.Δ., καθώς και η Δ.Δ. είναι δημόσια και όχι κυβερνητική.

Μελετώντας τη φυσιογνωμία της κοινωνικής και πολιτιστικής πραγματικότητας της χώρας μας σήμερα μπορεί να καταλήξει κανείς στο συμπέρασμα, ότι είναι πολύ δύσκολο να καθορισθεί το πρότυπο της διοίκησης που είναι κατάλληλο για τη χώρα κατά την τρέχουσα περίοδο της ιστορίας της. Ένα πρότυπο δυτικού ορθολογικού κράτους οπωσδήποτε δεν αρμόζει με τη σημερινή ελληνική πραγματικότητα. Η ελληνική πολιτιστική πραγματικότητα είναι κυρίως ανατολική, μια συνέχεια και μια καταβολή της διοικητικής παράδοσης του Ανατολικού Ρωμαϊκού κράτους, του λεγόμενου Βυζαντίου, που διαδόθηκε

κατά τη διάρκεια της τουρκικής κατοχής μέσω της ορθοδοξίας στη διοικητική πρακτική του νεότερου ελληνικού κράτους, παρά τις πολυάριθμες δυτικές επιρροές μέσω των από τη δύση προερχομένων Ελλήνων και ξένων στελεχών του.

Καμιά Δ.Δ. στην Ελλάδα δεν θα ήταν αντικειμενική εάν δεν έπαιρνε υπόψη τα στοιχεία της ελληνικής κοινωνίας που προέρχονται από την ανατολική παράδοση της χώρας. Αυτή η ανατολική επιρροή διακρίνεται καθαρά στην καθημερινή πρακτική και αντιμάχεται τις δυτικές πρακτικές που καταφθάνουν καθημερινά εξαιτίας της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και της συμμετοχής της χώρας σ' αυτή. Μια ματιά στην ιστορική εξέλιξη αυτού του φαινομένου ίσως θα μπορούσε να μας δώσει μια καλύτερη εικόνα της μορφής και του τύπου της Δ.Δ. που επιδιώκουμε, αλλά και των κινδύνων που προέρχονται από τη συγχώνευση και την ένταξη της ελληνικής Δ.Δ. στο σύνολο της κοινής ευρωπαϊκής. Η διατήρηση της ελληνικής φυσιογνωμίας της Δ.Δ. μέσα στη γενικότερη ευρωπαϊκή είναι σημαντικός παράγοντας της διατήρησης της ελληνικής πολιτιστικής φυσιογνωμίας. Εάν αφομοιωθεί η Δ.Δ. από την αντίστοιχη ευρωπαϊκή τότε ευκολότερα θα αφομοιωθεί και ο πολιτιστικός χαρακτήρας της χώρας μας από τον ευρύτερο ευρωπαϊκό. Και εδώ ελοχεύουν πολλοί κίνδυνοι.

5

ΑΞΙΕΣ, ΙΔΕΩΔΗ ΚΑΙ ΑΡΕΤΕΣ ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΠΟΛΙΤΙΣΜΟΥ ΠΟΥ ΚΑΛΕΙΤΑΙ ΝΑ ΥΠΗΡΕΤΗΣΕΙ Η ΣΥΓΧΡΟΝΗ Δ.Δ.

Εθνική οπτική και προοπτική της Δ.Δ.
καθώς ενσωματώνεται στην ευρωπαϊκή κοινή
και ολοκληρωμένη διοίκηση

Ο κόσμος μας σήμερα είναι ένας κόσμος υποκειμενισμού (υποκειμενικής πραγματικότητας) στον οποίο κυριαρχούν τα φαινόμενα. Κάθε άνθρωπος αλλά και κάθε χώρα βλέπουν τα πράγματα και τα γεγονότα από διαφορετική σκοπιά. Η θεώρηση των πραγμάτων από μια χώρα αποτελεί την εθνική της σκοπιά ή το εθνικό της πρίσμα. Το εθνικό πρίσμα και η εθνική προοπτική φέρνουν κοντά τις συγκεκριμένες εθνικές προτεραιότητες που τις επιλέγουν από το σύνολο των εθνικών στόχων που βρίσκεται μπροστά σε κάθε έθνος.

Η Δ.Δ. πολλές φορές καλείται να υλοποιήσει τις προτεραιότητες των εθνικών προοπτικών και αυτή είναι μια από τις πιο σημαντικές αποστολές της. Η σημερινή όμως πραγματικότητα της ελληνικής Δ.Δ. δείχνει, ότι η χώρα δεν βιώνει κατά την τρέχουσα περίοδο καμιά εθνική προοπτική, ούτε έχει καθορισμένο πρίσμα ή σαφείς προτεραιότητες. Δεν υφίσταται σήμερα εθνικός προσανατολισμός και οικονομικές σταθερές. Δεν υπάρχουν εθνικές προτεραιότητες ούτε εθνικές φιλοδοξίας, αλλά ούτε και εθνικά αντανakλαστικά όπως έχει διαφανεί από τις διεθνείς και εθνικές κρίσεις. Και το χειρότερο, δεν υπάρχουν ούτε μηχανισμοί άμεσης αντίδρασης. Έχει αποβληθεί και ο όρος εθνικός ως κακόηχο συνώνυμο του παλιού τύπου εθνικισμού.

Η πραγματικότητα αυτή είναι πολύ λυπηρό φαινόμενο, διότι είναι γεγονός ότι σήμερα κανένα έθνος ή οργανωμένο κράτος δεν μπορεί να σταθεί στο προσκήνιο χωρίς αυτές τις προτεραιότητες, τη δική του θεώρηση της πραγματικότητας, της θέσης των συμφερόντων του απέναντι σ' αυτή, της πορείας και του ρόλου του μέσα στη διεθνή πραγματικότητα. Η απόκτηση και συγκρότηση

μιας σύγχρονης εθνικής οπτικής και προοπτικής δεν είναι κακός αναχρονισμός, αλλά μια απαραίτητη προϋπόθεση για τη δημιουργία εθνικής συνείδησης και εθνικού προορισμού. Η εθνική ολοκλήρωση που ακόμα εκκρεμεί, αλλά η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, η οποία και αυτή κακοποιείται και παραμένει ανεκμετάλλευτη, φανερώνουν καθαρά την έλλειψη των παραπάνω προϋποθέσεων που μαστίζουν το έθνος μας.

Ύστερα από τα παραπάνω αξίζει να δούμε με αναλυτική διάθεση το σύνολο των αξιών, τα ιδεώδη, τις αρετές και τα ήθη που είναι απαραίτητα για την επιβίωση του πολιτισμού μας, τα οποία καλείται να υπηρετήσει ένα συγκροτημένο κράτος με μια σύγχρονη και αποτελεσματική Δ.Δ. που είναι από τα ζητούμενα της υπόθεσής μας. Η μελέτη των πραγμάτων αυτών καθώς και των ζητημάτων γύρω από αυτά απουσιάζει από την ελληνική βιβλιογραφία. Υπάρχουν βέβαια πρότυπα διαμορφωμένα από την παράδοση, τη λογοτεχνία και το δημοτικό τραγούδι, αλλά και αυτά παραμένουν ακαλλιέργητα και κινδυνεύουν σήμερα από την ανεξέλεκτη εισδοχή των πολυάριθμων προϊόντων ξένων πολιτισμών. Υπάρχει ένα τεράστιο κενό, μια πολιτιστική μαύρη τρύπα που απορροφά και εξαφανίζει κάθε καλή προσπάθεια πολιτιστικής προόδου.

Οι αξίες του πολιτισμού, οι οποίες πρέπει να αντιδιασταλούν από τις οικονομικές αξίες - τιμές, είναι τα σπουδαιότερα στοιχεία μελέτης της ανθρωπίνης συμπεριφοράς και ιδιαίτερα της αξιολόγησης, της ανάλυσης της προσωπικότητας και των κινήτρων. Τα στοιχεία αυτά της ανθρωπίνης συμπεριφοράς επηρεάζουν σημαντικά τη Δ.Δ. αφού η τελευταία αποτελεί και αυτή έκφραση της συμπεριφοράς του ανθρώπου της Δ.Δ. είτε μέλους ομάδας, είτε προϊσταμένου, είτε διευθυντή. Κατά συνέπεια κάθε οργάνωση ενός συστήματος Δ.Δ. που πρόκειται να εφαρμοστεί σ' ένα κράτος πρέπει να αρχίζει από το σημείο αυτό και από τα συγκεκριμένα χαρακτηριστικά γνωρίσματα του κράτους.

Το σύστημα αξιών μιας κοινωνίας αποτελεί μεταξύ των άλλων και τον τρόπο ερμηνείας της αντικειμενικής πραγματικότητας, αλλά και την κινητήρια δύναμη της συμπεριφοράς. Οι αξίες προσδίδουν νόημα σε ορισμένες συμβολικές αλλά και πραγματικές ενέργειες που γίνονται έτσι κατανοητές σε σχέση με τη δομή των οργάνωσεων της εξουσίας. Ίσως να μην είναι υπερβολικός ο ισχυρισμός ότι το σύστημα αξιών παίζει ένα ρόλο ενδιάμεσου καταλύτη ανάμεσα στην πραγματικότητα - στην ερμηνεία της οποίας συμβάλλει - και στο σύστημα των σχέσεων εξουσίας που αποτελεί το σημείο αναφοράς στο οποίο παραπέμπει. Ο λόγος για τον οποίο το σύστημα αξιών έχει σημασία είναι ότι η διαμόρφωσή του αποτελεί παράγοντα διαφοροποιήσεων και αντιθέσεων που αναπτύσσονται μέσα σε κάθε οργάνωση και των οποίων η ύπαρξη τείνει να συγκαλύπτεται με την καθιέρωση των τυπικών κανόνων και διαδι-

κασιών. Αντίθετα, το γεγονός ότι οι αξίες προσδίδουν νόημα σε υπάρχουσες καταστάσεις και στις μεταβολές αυτών των καταστάσεων, συνδέεται με τις επιπτώσεις που μπορεί να έχουν οι μεταβολές αυτές για τον ισχύοντα συσχετισμό των ενδοοργανωτικών δυνάμεων. Όλες οι συνιστώσες του κοινωνικού συστήματος της οργάνωσης (ρόλοι, τύποι συμπεριφοράς, αξίες, κλίμα) φέρνουν το αποτύπωμα της δομής των σχέσεων εξουσίας, μέσα στις οποίες εντάσσονται.

Το θεμελιώδες σύστημα των πανανθρώπινων αξιών περιλαμβάνει τα εξής υποσυστήματα:

- α. Το υποσύστημα των περιβαλλοντικών αξιών, των αξιών δηλαδή του οικονομικού συστήματος που περιλαμβάνει τον άνθρωπο και τη φύση.
- β. Το υποσύστημα των κοινωνικών και πολιτιστικών αξιών που έχει αναπτύξει ο άνθρωπος στις διάφορες κοινωνίες και τους πολιτισμούς.
- γ. Το υποσύστημα των αξιών που διέπουν τις ανθρώπινες δραστηριότητες, τη συμπεριφορά των ατόμων μέσα σε καθορισμένες ακτίνες χώρων, κανόνων και συστημάτων αποδοχής.
- δ. Το υποσύστημα των αξιών που καθορίζουν την ανθρώπινη συμπεριφορά στο φυσικό χώρο και στα συστήματα επικοινωνιών.

Οι ορισμοί τώρα των αξιών είναι πολλοί και διάφοροι. Το κρίσιμο κοινό σημείο που έχουν όλοι είναι, ότι τονίζουν μερικά χαρακτηριστικά στοιχεία του περιεχομένου των αξιών τα οποία είναι:

- α. Οι αξίες κινούν τα άτομα και τα κάνουν να κατανοούν τον κόσμο.
- β. Οι αξίες είναι τα πιστεύω που κάνουν τα άτομα να δρουν κατά την προτίμησή τους.
- γ. Οι αξίες μας βοηθούν στις επαφές μας με τον κόσμο, στην αξιολόγησή του, στην υποκίνηση της συμπεριφοράς, στην εξέλιξη του ατόμου προς το άριστο και το επιδιωκόμενο και καθορίζουν την αρμονία των σχέσεων, της δράσης και της συμπεριφοράς.
- δ. Ακόμα, οι αξίες κατά πολλούς επιστήμονες ενισχύουν και κατευθύνουν τη συμπεριφορά των ατόμων στις απρόβλεπτες συνθήκες της επιβίωσης.

Όλα τα συστήματα αξιών έχουν ομαδοποιηθεί κυρίως ως εξής:

- α. Θεωρητικές αξίες.
- β. Οικονομικές αξίες
- γ. Αισθητικές αξίες.
- δ. Κοινωνικές αξίες
- ε. Πολιτικές αξίες

στ. Θρησκευτικές αξίες.

Μια άλλη ομαδοποίηση αξιών είναι και η ακόλουθη:

α. Αξίες της καλοζωίας, δηλαδή:

- (i) Υγεία και ασφάλεια του οργανισμού.
- (ii) Οικονομική ευρωστία και ασφάλεια του ατόμου.
- (iii) Δεξιότητες, επάγγελμα, τέχνες.
- (iv) Εξέλιξη της γνώσης και πολιτική των σχέσεων.

β. Αξίες άμυνας που αφορούν τις πράξεις των ατόμων έναντι των πράξεων άλλων ατόμων:

- (i) Υπόληψη, τιμή, αναγνώριση, αξιοπρέπεια.
- (ii) Αρετή, καλωσύνη, δικαιοσύνη.
- (iii) Αγάπη, φιλία, σχέσεις.

Πολλές αξίες που έχουμε κληρονομήσει είναι όροι και συμβολισμοί των βιολογικών δεδομένων του ανθρώπου, άλλες δε είναι συμβολικές δομές ορισμένων παγκόσμιων σταθερών. Μ' άλλα λόγια μπορούμε εδώ να ορίσουμε τρία επίπεδα διάκρισης των αξιών, δηλαδή το φυσικό επίπεδο, το βιολογικό ή οργανικό και το συμβολικό επίπεδο. Η διάκριση αυτή είναι αντανάκλαση του τριαδικού συστήματος που χρησιμοποιήθηκε σε πολλές περιπτώσεις (π.χ. σώμα - πνεύμα - ψυχή, πατέρας - γιος - άγιο πνεύμα, λιθόσφαιρα - βιόσφαιρα - νοόςφαιρα κ.ο.κ.). Αντανακλά ακόμα τα τρία επίπεδα του σύμπαντος, δηλαδή το άζωτο - υλικό, το ζωντανό - ζωικό και το συμβολικό - νοητικό.

Οι αξίες που οδηγούν σε κίνητρα συμπεριφορών μπορούν να εξαρτηθούν από τις περιστάσεις και στηρίζονται κυρίως στον πολιτισμό, την ιστορία, την οικονομία, επιστήμες, τεχνολογία, τις κοινωνικές συνθήκες κτλ. Οι αξίες αντανακλούν και καθορίζουν τους στόχους μιας κοινωνίας, οι στόχοι οδηγούν στους σκοπούς και από εκεί στα κριτήρια και τα πρότυπα (προδιαγραφές).

Οι αξίες που διαμορφώθηκαν μέσα στην ελληνική κοινωνία είναι και αυτές εξέλιξη των αξιών του αρχαίου ελληνικού πολιτισμού όπως διαμορφώθηκαν και εκφράστηκαν από τους Έλληνες φιλοσόφους, τους παιδαγωγούς και τους πατέρες της εκκλησίας και του έθνους. Οι αξίες αυτές με τον καιρό ενδυναμώθηκαν μέσα στο ρωμαϊκό ορθολογισμό, βαπίστηκαν στο βυζαντινό υπερβατισμό, εξελίχτηκαν με την ορθόδοξη εκκλησιαστική παράδοση και κατέληξαν δια του ελληνικού μεσαίωνα στο σύγχρονο ελληνικό σύστημα αξιών που επηρεάζεται και επηρεάζει το νεώτερο ελληνικό κράτος, αντιπαλεύει με τα δυτικά πρότυπα στον τρόπο ζωής και τέχνης, στον τρόπο σκέψης και δράσης, στον τρόπο διοίκησης και παραγωγής.