

- Γραφειοκρατία

- Καθημερινή μας επαφή με γραφειοκρατίες

- Έκδοση διπλώματος οδήγησης, πληρωμή φόρων, έκδοση διαβατηρίου κτλ.

- Δεν έχουμε όμως μια πλήρη κατανόηση του τι ακριβώς αφορούν

- Συνδέουμε τις γραφειοκρατίες με αρνητικά στερεότυπα αν και για πολλούς αποτελούν χαρακτηριστικό εκσυγχρονισμού και ορθής ανάπτυξης του κράτους

- Επίσης οι γραφειοκρατίες δεν αφορούν μόνο το κράτος

- Πολιτικά κόμματα, ιδιωτικές επιχειρήσεις, μεγάλες εταιρείες όλες είναι οργανωμένες γραφειοκρατικά

- Παρόλα αυτά η αλήθεια είναι ότι το φαινόμενο της γραφειοκρατίας μελετήθηκε στα πλαίσια του σύγχρονου κράτους
- Σήμερα θα κάνουμε μια επισκόπηση του φαινομένου της γραφειοκρατίας εστιάζοντας στα εμπειρικά χαρακτηριστικά της λειτουργίας της
- Θα αναλύσουμε την έννοια Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ το οποίο αποτελεί την σύγχρονη μορφή μετεξέλιξης των γραφειοκρατιών
- Και την ηλεκτρονική διακυβέρνηση

- Βασικά ζητήματα ανάλυσης:
- Το παραδοσιακό μοντέλο (ιδεότυπος) του Weber παραμένει η βάση για την κατανόηση της σύγχρονης γραφειοκρατίας
- Η σχολή της Νέας Δημόσιας Διοίκησης και η πρακτική της ανάθεσης σε εξωτερικούς συνεργάτες (outsourcing) έχουν αλλάξει τον τρόπο λειτουργίας και την επαφή των γραφειοκρατιών με το κοινό παρότι ποσοτικά οι γραφειοκρατίες δεν έχουν μεταβληθεί σημαντικά
- Η ηλεκτρονική διακυβέρνηση διευκολύνει την πρόσβαση των πολιτών στο κράτος, παράλληλα όμως γεννά προκλήσεις αναφορικά με την παρακολούθηση των πολιτών και την προστασία της προσωπικής ζωής και των προσωπικών δεδομένων τους αλλά και το ποσοτικό μέγεθος της γραφειοκρατίας και άρα το μέλλον της εργασίας

- Στις δημοκρατίες, ο όρος γραφειοκρατία συνήθως ταυτίζεται με αυτό που αποκαλούμε δημόσιο τομέα
- Ο οποίος συνίσταται σε ένα δαιδαλώδες δίκτυο υπουργείων, υπηρεσιών και ρυθμιστικών αρχών
- Οι οποίοι υποβοηθούν την εκτελεστική εξουσία (Κυβέρνηση) στο έργο της
- Οι παραδοσιακές προσεγγίσεις του φαινομένου της γραφειοκρατίας εστίαζαν σχεδόν αποκλειστικά στους έμμισθους δημόσιους υπαλλήλους ανώτερης ή κατώτερης βαθμίδας (street-level bureaucrats)

- Οι εξελίξεις όμως που έχουν επέλθει στο ρόλο των κρατών τα τελευταία 40 χρόνια έχουν μεταφέρει την αναλυτική εστίαση και σε ευρύτερους φορείς διακυβέρνησης
- Όπως ημι-αυτόνομοι οργανισμοί (quangos), περιφερειακή και τοπική αυτοδιοίκηση (θα μιλήσουμε εκτενώς σε επόμενο μάθημα)
- Ακόμη και ΜΚΟ (για παράδειγμα στη διαχείριση της μεταναστευτικής πολιτικής στην Ελλάδα) που χρηματοδοτούνται από κρατικές δαπάνες
- Αλλά και συμβουλευτικές ιδιωτικές επιχειρήσεις (consultancies) στις οποίες ανατίθεται όλο και μεγαλύτερο μέρος της κρατικής δραστηριότητας ειδικά στο πεδίο της εφαρμογής (implementation)
- Ακόμη και ο ρόλος μεγάλων ιδιωτικών τεχνικών εταιρειών αναλύεται σε αυτά τα πλαίσια (ΕΣΠΑ, πετυχημένα δημόσια έργα, λιγότερο επιτυχημένες δράσεις ενίσχυσης απασχόλησης π.χ.)

- Ο πολυσχιδής ρόλος της σύγχρονης γραφειοκρατίας αναλύεται πλέον πιο εμπειριστατωμένα από διάφορες προσεγγίσεις της δημόσιας πολιτικής
- Οι οποίες επίσης θα συζητηθούν σε μελλοντικά μαθήματα
- Για παράδειγμα έχουν αναπτυχθεί έννοιες όπως δίκτυα πολιτικής, επιστημολογικές κοινότητες (ιδιαίτερα επίκαιρες), policy coalitions κτλ.
- Προς το παρόν κατανοούμε τη γραφειοκρατία ως ένα φαινόμενο που εμπεριέχει όλα αυτά τα επιμέρους δίκτυα

Γνώρισμα

Χαρακτηριστικά

Έργο

Ρητά προσδιορισμένος καταμερισμός των εργασιών.

Αποφάσεις

Λαμβάνονται μόνο μετά τη μεθοδική εφαρμογή των κανόνων στις συγκεκριμένες υποθέσεις.

Στελέχωση

Τα στελέχη προσλαμβάνονται με βάση τις αποδεδειγμένες (ή τουλάχιστον τις εν δυνάμει) ικανότητές τους.

Σταδιοδρομία

Οι ικανοί δημόσιοι υπάλληλοι έχουν εξασφαλισμένη εργασία και μισθό, ενώ προάγονται με βάση την αρχαιότητα και την αξία τους.

Δομή

Πειθαρχημένη ιεραρχική δομή, όπου οι πιο χαμηλόβαθμοι υπάλληλοι υπόκεινται στην εξουσία των ανωτέρων τους.

Σχήμα 10.1 Το μοντέλο της γραφειοκρατίας, κατά τον Weber

Πιο συνοπτικός ορισμός γραφειοκρατίας από Βέμπερ

- Τυποκρατία
- Ιεραρχία
- Καταμερισμός εργασίας

- Ο Βέμπερ λοιπόν ταύτιζε τη γραφειοκρατία με πιο αποτελεσματική διοίκηση
- Η γραφειοκρατία καθιστά πιο αποτελεσματική την κρατική διοίκηση
- Αν ο βιομηχανικός καπιταλισμός που αναδύθηκε στο πρώτο μισό του 19ου αιώνα είχε κάποια θετικά στοιχεία τα οποία έπρεπε να μεταλαμπαδευτούν στο ευρύτερο κοινωνικό σύνολο (τεχνικές δεξιότητες, καταμερισμός εργασίας, ευρύτερη οικονομική ανάπτυξη)
- Αυτό μπορούσε να γίνει μόνο μέσω της ανάπτυξης της γραφειοκρατίας
- Η οποία επιπλέον θα μείωνε και τις αρνητικές επιπτώσεις του βιομηχανικού καπιταλισμού (κοινωνικοοικονομικές ανισότητες, υπερβολική αστικοποίηση, φτώχεια, ανεργία, κτλ.)

- Μορφές διοίκησης πριν τη γραφειοκρατία
- Πρώιμες μορφές γραφειοκρατίας εντοπίζονται στην Κίνα
- Κομφούκιος
- Αξιοκρατία
 - Επαγγελματική ανέλιξη και η κατοχή ηγετικών θέσεων βασίζονται στο διοικητικό ταλέντο, τα προσόντα και τα επιτεύγματα κάθε υπαλλήλου
- Πρόσληψη γραφειοκρατών με αξιοκρατικές εξετάσεις (ακόμη συμβαίνουν σε πολλές Ασιατικές χώρες)

- Στη Μεσαιωνική Ευρώπη
- Πόλεις, κρατίδια, πριγκιπάτα, αυτοκρατορίες, φυλές
- Η διακυβέρνηση τους κάποιες φορές βασίζονταν σε δομές και λειτουργίες που θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι προσομοίαζαν στις γραφειοκρατικές
- Γενικά όμως οι διαφορές είναι πολύ περισσότερες από τις ομοιότητες
- Οι λόγοι είναι ότι οι ευρύτερες συνθήκες που συνέβαλλαν στην ανάπτυξη της γραφειοκρατίας (ίδιοι με αυτούς που συνέβαλλαν στην ανάπτυξη του κράτους και αναλύσαμε την προηγούμενη εβδομάδα) δεν υφίσταντο όταν λειτουργούσαν άλλες μορφές διοίκησης στην διάρκεια του Μεσαίωνα

- Αυτή όμως η εννοιολόγηση της γραφειοκρατίας επικράτησε σταδιακά στην Ηπειρωτική Ευρώπη
- Αλλά όχι στις ΗΠΑ και γενικά στη Βόρειο Αμερική
- Η έλλειψη μοναρχικής παράδοσης και οι αποκομμένες γεωγραφικά πολιτείες κατέστησαν δύσκολη την ανάπτυξη γραφειοκρατικών δομών για όλη την επικράτεια των ΗΠΑ
- Η έννοια της γραφειοκρατίας θεωρήθηκε πολύ ελιτίστικη

- Το πολιτικό σύστημα των ΗΠΑ επίσης είναι ιδιαίτερα αποκεντρωμένο και έδινε την ευκαιρία για ανάπτυξη πελατειακών πρακτικών
- Η συγκέντρωση εξουσιών στον Πρόεδρο έδινε και σε μεγάλο βαθμό δίνει ακόμη τη δυνατότητα αλλαγής ολόκληρου του διοικητικού προσωπικού σε ομοσπονδιακό (κεντρικό) επίπεδο με κάθε αλλαγή κυβέρνησης
- Σύστημα λαφυραγωγής: Σύστημα που βασίζεται στις πελατειακές σχέσεις, όπου οι εκλεγμένοι πολιτικοί διορίζουν σε δημόσιες θέσεις πρόσωπα που είχαν την πρόνοια να υποστηρίξουν τους υποψηφίους που τελικά επικράτησαν.
- Ακόμη χαρακτηρίζει την αλληλεπίδραση ανάμεσα σε κράτος- γραφειοκρατίες- ψηφοφόρους σε πολιτικές οικονομίες όπως η ελληνική θέμα για το οποίο επίσης θα μιλήσουμε εκτενέστερα σε επόμενο μάθημα

- Το φαινόμενο της γραφειοκρατίας έφτασε στο απόγειο του κατά τη διάρκεια του 20^{ου} αιώνα
- Από τις αρχές του 20^{ου} αιώνα αναπτύσσεται ραγδαία η κρατική παρέμβαση στις περισσότερες βιομηχανικές χώρες
- Συνεπώς αυξάνεται εκθετικά και ο αριθμός των γραφειοκρατών
- Οι δύο ΠΠ δημιούργησαν τις ανάγκες για πρωτόγνωρη μέχρι τότε κρατική και άρα γραφειοκρατική κινητοποίηση
- Η οποία συνεχίστηκε με το τέλος του ΒΠΠ
- Στη δεκαετία του 1970 περίπου το 1/3 των εργαζομένων στις βιομηχανικές χώρες εργάζονταν στον δημόσιο τομέα

- Από τα μέσα της δεκαετίας του 1970 όμως έχουμε ολική αλλαγή 'παραδείγματος' σε ότι αφορά τη γραφειοκρατία
- Αρχίζει να αυξάνεται η κριτική στις γραφειοκρατικές δομές και μηχανισμούς
- Τόσο από τα δεξιά όσο και από τα αριστερά
- Εντυπωσιακή η θεωρητική αλλά και εμπειρική-πολιτική νέο-Μαρξιστικών και νεοφιλελεύθερων επικρίσεων στη γραφειοκρατία που αναπτύσσεται στη δεκαετία του 1970
- Οι πρώτοι θεώρησαν ότι οι γραφειοκράτες ήταν υπερασπιστές των ταξικών συμφερόντων των ιδιοκτητών των παραγωγικών μέσων
- Οι δεύτεροι ότι οι γραφειοκράτες ακολουθούν εγωιστικές τακτικές και δεν προωθούν το δημόσιο συμφέρον
- Υλική βάση στην κριτική της γραφειοκρατίας είναι κοινή

Αποτέλεσμα η ανάδυση του διοικητικού παραδείγματος του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ

Προσέγγιση της γραφειοκρατίας, που εμφανίστηκε τη δεκαετία του 1980, η οποία βασίζεται στην ιδέα ότι οι αρχές της ελεύθερης αγοράς μπορούν να κάνουν πιο αποδοτική τη δημόσια διοίκηση

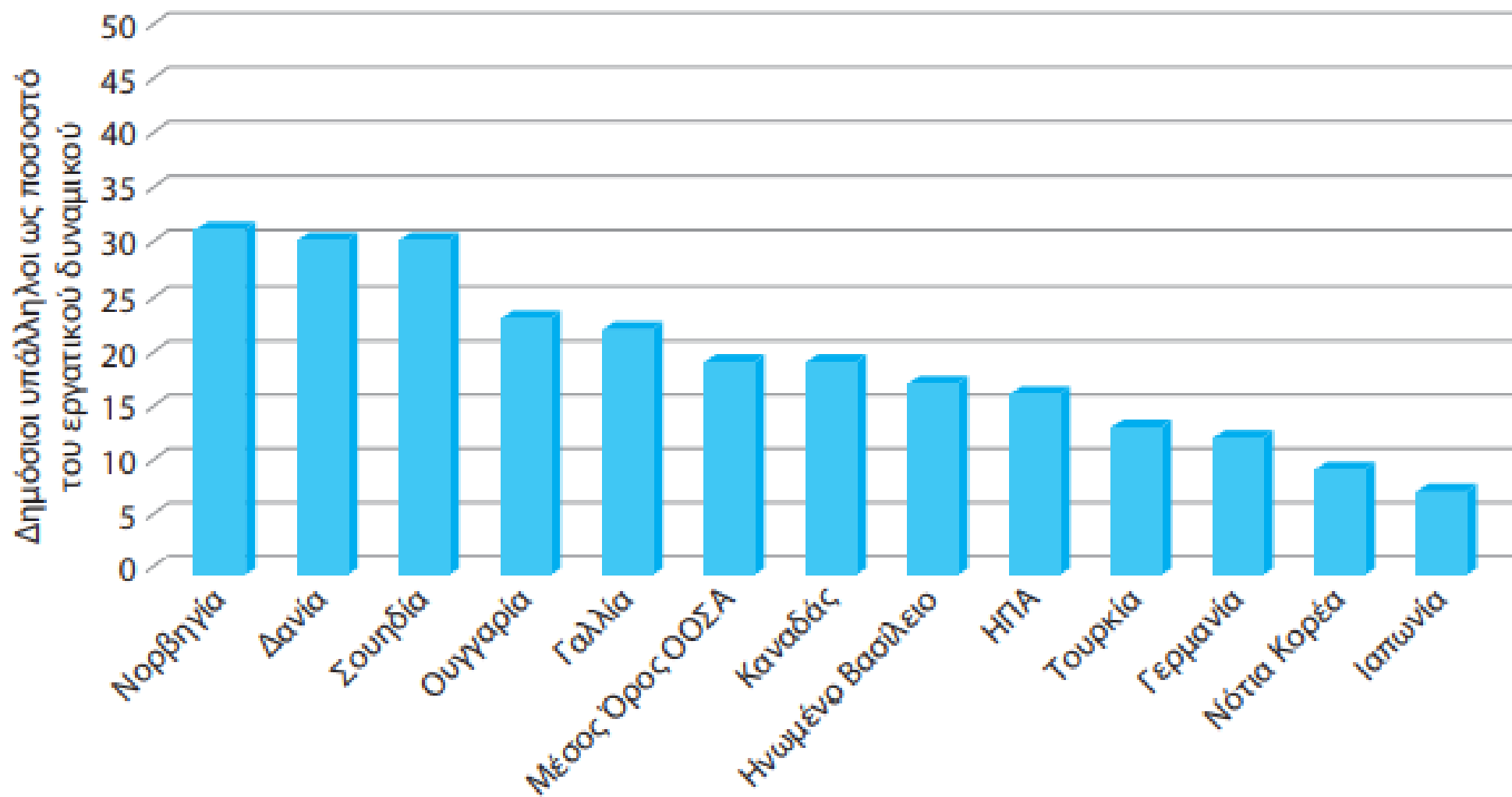
Ανάθεση σε εξωτερικούς συνεργάτες

Η πρακτική της ανάθεσης σε ιδιώτες υπηρεσιών που προηγουμένως τελούσαν υπό τον έλεγχο του δημοσίου

Μεταφορά της φιλοσοφίας της λειτουργίας του ιδιωτικού τομέα στον δημόσιο

- Αποτελεσματικότητα στην παροχή δημόσιων αγαθών
- Λογοδοσία
- Φιλικότητα και προσιτότητα της δημόσιας διοίκησης στους πολίτες
- Μείωση δημόσιων δαπανών
- Αναδιάρθρωση και κλείσιμο δημόσιων υπηρεσιών που δεν κρίνονται αποτελεσματικές
- Δημιουργία ανεξάρτητων αρχών (Συνήγορος του Πολίτη π.χ.)
- Ενσωμάτωση ανταγωνισμού ανάμεσα σε δημόσιες υπηρεσίες με αντίστοιχες αρμοδιότητες
- Μεγαλύτερη συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα στην παροχή δημόσιων αγαθών (ΣΔΙΤ)

- Η πρώτη χώρα που εισήγαγε το ΝΔΜ ολοκληρωμένα τη δεκαετία του 1980 και συνεχίζοντας τη δεκαετία του 1990 ήταν η Νέα Ζηλανδία
- Ως αποτέλεσμα επήλθε μείωση των δημοσίων υπαλλήλων κατά πάνω από 50%
- Οι πιο emblematicές όμως περιπτώσεις χωρών όπου εισήχθη το ΝΔΠ ήταν οι ΗΠΑ και το ΗΒ από τη δεκαετία του 1990 μέχρι σήμερα
- Μεγάλο ρόλο σε αυτό έπαιξε η περιορισμένη ανάπτυξη της ιδέας της γραφειοκρατίας στις ΗΠΑ όπως είδαμε και η επίδραση που άσκησαν οι νεοφιλελεύθερες ιδέες από τις ΗΠΑ στο ΗΒ



Σχήμα 10.2 Σύγκριση του μεγέθους των γραφειοκρατιών

Πηγή: Διεθνές Γραφείο Εργασίας (ILO), αναφέρεται στο OECD (2017α).

Σημείωση: Τα στοιχεία αφορούν το έτος 2015 και αναφέρονται σε όλα τα επίπεδα διοίκησης.

Συμπεράσματα που μπορούν να εξαχθούν από τη συγκριτική μελέτη του μεγέθους των γραφειοκρατιών

- Γενικά το μέγεθος των γραφειοκρατιών δεν έχει μειωθεί σε συνολικούς αριθμούς όσο ίσως θεωρείται
- Οι μεγαλύτερες γραφειοκρατίες παρατηρούνται στις πλουσιότερες Σκανδιναβικές χώρες
- Ακόμη όμως και σε υποτιθέμενες νεοφιλελεύθερες χώρες το συνολικό μέγεθος της γραφειοκρατίας δεν έχει μειωθεί όσο κάποιοι υποθέτουν
- Αυτό ίσως δίνει επιχειρήματα σε όσους συνδέουν θετικά το επίπεδο οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης με το μέγεθος της γραφειοκρατίας

- Σημαντικό όμως ρόλο παίζει η ποσοτική κατανομή και η σύνθεση των γραφειοκρατικών δομών
- Οι οποίες αντανακλούν και τους αναπτυξιακούς ή κοινωνικούς ρόλους που αυτή μπορεί να διαδραματίσει
- Η σύσταση της γραφειοκρατίας αφορά την κατανομή του προσωπικού σε κεντρικό και περιφερειακό- τοπικό επίπεδα (για τα οποία θα πούμε περισσότερο στο μάθημα για την περιφερειακή και τοπική αυτοδιοίκηση)
- Αλλά και την ποιότητα του προσωπικού

- Κατά πόσο δηλαδή το κράτος χρησιμοποιείται ως μοχλός οικονομικής ανάπτυξης και παροχής κοινωνικής πολιτικής
- Ή αν αξιοποιείται για απορρόφηση άνεργου εργατικού δυναμικού χωρίς κάποιον σχεδιασμό (περίπτωση Ελλάδας)
- Επίσης παρότι το συνολικό μέγεθος των γραφειοκρατιών δεν έχει μεταβληθεί σημαντικά σε ποσοτικούς όρους έχει αδιαμφισβήτητα μεταβληθεί σε ποιοτικούς όρους
- Δηλαδή το ΝΔΜ είτε συνεχίζει να αποτελεί το βασικό πλαίσιο λειτουργίας της γραφειοκρατίας στις βιομηχανικές χώρες (σε μεγάλο βαθμό ακόμη και τις Σκανδιναβικές)
- Είτε προωθείται σαν μεταρρυθμιστικός μονόδρομος από ΔΝΤ και λιγότερο πλέον την Παγκόσμια Τράπεζα και τον ΟΟΣΑ στις αναπτυσσόμενες οικονομίες ή αυτές που δέχονται προγράμματα από ΕΕ

- Ηλεκτρονική διακυβέρνηση (ή ψηφιακή διακυβέρνηση) : Η αξιοποίηση τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνιών στην παροχή δημόσιων υπηρεσιών
- Παροχή βασικών πληροφοριών για το έργο μιας υπηρεσίας
- Διαδραστικές υπηρεσίες, κατέβασμα σε ψηφιακή μορφή γραφειοκρατικών εγγράφων ή αποστολή τους μέσω ηλεκτρονικού ταχυδρομείου
- Ηλεκτρονική πληρωμή λογαριασμών
- Ενοποιημένες υπηρεσίες από πολλές γραφειοκρατικές δομές (πιο σπάνιο)

Κατάταξη χωρών στην υιοθέτηση ηλεκτρονικής διακυβέρνησης

Πίνακας 10.1 Οι δέκα πρώτες χώρες του κόσμου στην ηλεκτρονική διακυβέρνηση

1	Βρετανία	6	Σουηδία
2	Αυστραλία	7	Ολλανδία
3	Νότια Κορέα	8	Νέα Ζηλανδία
4	Σιγκαπούρη	9	Δανία
5	Φινλανδία	10	Γαλλία

Πηγή: Γμήμα Οικονομικών και Κοινωνικών Υποθέσεων των Ηνωμένων Εθνών (2016).

Σημείωση: Η κατάταξη αφορά το έτος 2016 και βασίζεται στην αξιολόγηση της διαθεσιμότητας ηλεκτρονικών υπηρεσιών, της ποιότητας των τηλεπικοινωνιακών υποδομών και του γενικού εκπαιδευτικού επιπέδου του πληθυσμού.

Επιπτώσεις ηλεκτρονικής διακυβέρνησης

- Ενίσχυση δημόσιας λογοδοσία (Διαύγεια)
- Ευκολία στη σχέση πολίτη- δημοσίου
- Μείωση δαπανών δημοσίου
- Μπορεί αναλόγως την οπτική αυτό να είναι και αρνητικό
- Προσωπικά δεδομένα (μη εξουσιοδοτημένη χρήση δεδομένων)
- Εξάρτηση από υφιστάμενες υποδομές τεχνολογικής διασύνδεσης