



**ΠΑΝΤΕΙΟΝ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ  
ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ  
PANTEION UNIVERSITY OF SOCIAL AND POLITICAL SCIENCES**

**ΣΧΟΛΗ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ  
ΤΜΗΜΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ  
ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ  
«ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΕΠΙΣΗΜΗ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΟ MANAGEMENT»**

**ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ**

**ΤΟ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ «ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ  
ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ» ΤΗΣ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΤΙΚΗΣ ΠΕΡΙΟΔΟΥ  
2014 – 2020**

**Η ΣΥΜΒΟΛΗ ΤΟΥ ΣΤΗΝ ΑΛΛΑΓΗ ΤΗΣ ΟΡΓΑΝΩΣΙΑΚΗΣ ΚΟΥΛΤΟΥΡΑΣ  
ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΤΟΜΕΑ**

**Μέλη Επιτροπής:**

Λάμπρος Μπαμπαλιούτας, Επίκουρος Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου (Επιβλέπων)

Αγλαΐα Ρομπόκου-Καραγιάννη, Ομότιμη Καθηγήτρια Παντείου Πανεπιστημίου Ευρυδίκη  
Μπέσιλα-Βήκα, Καθηγήτρια Παντείου Πανεπιστημίου

**ΠΗΠΕΛΙΑ ΜΑΡΙΑ**

Αθήνα, 2020



**M.Sc in Public Management and Administrative Sciences**  
**THE OPERATIVE PLAN OF “ADMINISTRATIVE REFORM”**  
**2014-2020**  
**THE CONTRIBUTION TO THE CHANGE OF PUBLIC SECTOR’S**  
**ORGANIZATIONAL CULTURE**

**Supervisor:** Lampros Mpampalioutas, Assistant Professor, Panteion University of Politican and Social Sciences

**PIPELIA MARIA**

Athens, 2020

*Στους αγαπητούς μου γονείς,*

## **ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ**

Το παρόν κείμενο αποτελεί διπλωματική εργασία που φέρει το τίτλο «Επιχειρησιακό Πρόγραμμα της διαχειριστικής περιόδου 2014-2020 και η συμβολή του στην ανάπτυξη της οργανωσιακής κουλτούρας του δημόσιου τομέα». Εκπονήθηκε κατά το ακαδημαϊκό έτος 2018-2019 στο πλαίσιο του Προγράμματος Μεταπτυχιακών Σπουδών Διοικητικής Επιστήμης και Δημόσιου Management, του Τμήματος Δημόσιας Διοίκησης του Παντείου Πανεπιστημίου υπό την εποπτεία της Καθηγήτριας Κ.Ευριδίκη Μπέσιλα-Βήκα.

Στο σημείο αυτό, θα ήθελα να αποδώσω ιδιαίτερες ευχαριστίες στον επιβλέποντα καθηγητή μου Κο Λάμπρο Μπαμπαλιούτα, για την πολύτιμη συνδρομή του και το επιστημονικό ενδιαφέρον που επέδειξε κατά τη συγγραφή της παρούσας εργασίας.

Επίσης, θα ήθελα να ευχαριστήσω θερμά όλους τους καθηγητές του Προγράμματος Μεταπτυχιακών Σπουδών Διοικητικής Επιστήμης και Δημόσιου Management που με τις γνώσεις τους, την πολυετή εμπειρία τους γύρω από ζητήματα που άπτονται της δημόσιας διοικήσεως και το ακαδημαϊκό τους ήθος, μου έδωσαν την ευκαιρία και το έναυσμα για περαιτέρω κατάρτιση και επιστημονική έρευνα αντιστοίχως.

Τέλος, ευχαριστώ από καρδιάς την οικογένεια μου για την αμέριστη ηθική συμπαράσταση την οποία μου παρείχαν.

**Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος.**

Απαγορεύεται η χρήση του παρόντος κειμένου για εμπορικούς σκοπούς χωρίς τη ρητή δήλωση της συγγραφέως. Χρήση μη κερδοσκοπικού, εκπαιδευτικού και ερευνητικού σκοπού επιτρέπεται υπό την προϋπόθεση να αναφέρεται η πηγή προέλευσης.

**Copyright © Πιπέλια Μαρία, 2020 All rights reserved.**

## Περίληψη

Σε έναν συνεχώς μεταβαλλόμενο κόσμο όπου η εξέλιξη είναι συνώνυμος όρος της ζωής και η αλλαγή χαρακτηρίζει τόσο την οικονομία όσο και την κοινωνία, η ριζική αναδιάρθρωση της δημόσιας διοίκησης συνιστά επιτακτική ανάγκη του σύγχρονου ελληνικού κράτους προκειμένου να ανταποκριθεί στις διεθνείς και ευρωπαϊκές προκλήσεις. Βασική προϋπόθεση της εν λόγω αναδιάρθρωσης αποτελεί η αλλαγή της οργανωσιακής κουλτούρας του δημόσιου τομέα η οποία επέρχεται σταδιακά μέσα από την υλοποίηση συγκεκριμένων στρατηγικών και δράσεων που αναπτύσσονται στο Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Μεταρρύθμιση Δημόσιου Τομέα 2014-2020» και οι οποίες διερευνώνται στην παρούσα διπλωματική εργασία. Ενέργειες, οι οποίες αφενός αποτελούν αλλαγές που πραγματοποιούνται σε οριζόντιους τομείς πολιτικής της ελληνικής δημόσιας διοίκησης τη συγκεκριμένη περίοδο (αναδιοργάνωση δομών, εξορθολογισμός διοικητικών διαδικασιών, βέλτιστη αξιοποίηση του ανθρωπίνου δυναμικού) και αφετέρου δεν άπτονται άμεσα της σφαίρας του επιχειρηματικού κόσμου.

Η εν λόγω επιστημονική μελέτη, διαχωρίζεται σε πέντε διακριτά μέρη. Το πρώτο μέρος, παρουσιάζει την έννοια του δημόσιου τομέα και τα επιμέρους στοιχεία από τα οποία απαρτίζεται. Στη συνέχεια της παρούσης εργασίας, γίνεται λόγος για το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ και τη διοικητική μεταρρύθμιση ενώ το τρίτο μέρος επικεντρώνεται στην πρακτική και θεωρητική προσέγγιση της οργανωσιακής κουλτούρας προκειμένου στο τέταρτο μέρος να εξεταστεί μέσα από μια κριτική ανάλυση, αν και κατά πόσο το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Μεταρρύθμιση Δημόσιου Τομέα 2014-2020 συνέβαλλε στην αλλαγή της εν λόγω κουλτούρας. Καθ' αυτό τον τρόπο εξετάζεται το νέο διοικητικό πρόγραμμα μέσα από την παρουσία ορισμένων μεταρρυθμιστικών προτάσεων που επισημαίνουν την ανάγκη δημιουργίας μιας ενιαίας διοικητικής κουλτούρας, μιας αίσθησης κοινής θεσμικής μνήμης στην ελληνική δημόσια διοίκηση. Η διοικητική σύγκλιση, η οποία μπορεί να συμβεί σε ευρωπαϊκό επίπεδο, προϋποθέτει μια μεταβολή των προτύπων στα διαχειριστικά μοντέλα του κράτους, ενισχύοντας τη μακροπρόθεσμη βιωσιμότητα και αποτελεσματικότητα του δημόσιου τομέα και ενσωματώνοντας έννοιες όπως ο στρατηγικός σχεδιασμός για κάθε διοικητική ενέργεια αλλά και αλλαγής οργανωσιακής κουλτούρας σε κάθε δομή του κρατικού μηχανισμού.

## Synopsis

In an ever-changing world where evolution is a synonym for life and change characterizes both the economy and society, the radical restructuring of public administration is an urgent need for the modern state of Greece to respond to international and European challenges. A key prerequisite for this restructuring is the change in the organizational culture of the public sector, which is gradually being implemented through the implementation of specific strategies and actions developed in the Operational Program “Public Sector Reform 2014-2020” which are being explored in this thesis. Actions that, on the one hand, are changes made to horizontal areas of Greek public administration policy at the time (restructuring, streamlining of administrative procedures, optimization of human resources) and on the other hand, are not directly relevant to the sphere of business.

This scientific study is divided into five distinct parts. The first part presents the concept of the public sector and its components. In the following part, New Public Management and Administrative Reform are discussed, while the third part focuses on the practical and theoretical approach to organizational culture in order to examine Part Four through a critical analysis, though to what extent the Operational Reform Program (Public Sector 2014-2020) contributed to this change. In this way, the new administrative program is examined through the presence of a number of reform proposals that point to the need to create a unified administrative culture, a sense of shared institutional memory in Greek public administration. Administrative convergence, which can occur at European level, implies a change in standards in the state's management models, enhancing the long-term sustainability and effectiveness of the public sector and incorporating concepts such as strategic planning for each administrative action and change of organizational culture to every structure of the state mechanism.

## Πίνακας Περιεχομένων

|                                                                                                                                                                  |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| ΜΕΡΟΣ Α: ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ.....                                                                                                                                   | 9   |
| Κεφάλαιο 1: Η έννοια του δημόσιου τομέα .....                                                                                                                    | 9   |
| 1.1 Διάκριση του δημόσιου τομέα.....                                                                                                                             | 9   |
| 1.2 Χαρακτηριστικά του ελληνικού δημόσιου τομέα .....                                                                                                            | 10  |
| 1.3 Κατηγοριοποίηση των δημοσίων υπαλλήλων.....                                                                                                                  | 12  |
| ΜΕΡΟΣ Β: Η ΕΠΕΛΑΣΗ ΤΩΝ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ ΣΤΑ ΠΛΑΙΣΙΑ ΤΟΥ ΝΕΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΜΑΝΑΤΖΜΕΝΤ ΚΑΙ Ο ΔΡΟΜΟΣ ΓΙΑ ΜΙΑ ΝΕΑ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ.....                 | 14  |
| Κεφάλαιο 2: Το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ και η Διοικητική Μεταρρύθμιση.....                                                                                         | 14  |
| 2.1 Το Ιστορικό Πλαίσιο άνθισης του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ.....                                                                                                | 14  |
| 2.2 Η ιστορική αναβίωση του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ σε διάφορες χώρες ανά τον κόσμο.....                                                                        | 15  |
| 2.3 Οι ορισμοί του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ στην ελληνική και διεθνή βιβλιογραφία.....                                                                           | 16  |
| 2.4 Η διοικητική μεταρρύθμιση.....                                                                                                                               | 20  |
| ΜΕΡΟΣ Γ: Η ΘΕΩΡΗΤΙΚΗ ΚΑΙ ΠΡΑΚΤΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ ΤΗΣ ΟΡΓΑΝΩΣΙΑΚΗΣ ΚΟΥΛΤΟΥΡΑΣ .....                                                                                   | 43  |
| Κεφάλαιο 3ο: Οργανωσιακή Κουλτούρα.....                                                                                                                          | 43  |
| 3.1 Ορισμός Οργανωσιακής Κουλτούρας .....                                                                                                                        | 43  |
| 3.2 Διαμόρφωση της έννοιας της κουλτούρας ανά τον κόσμο .....                                                                                                    | 45  |
| 3.3 Τύποι Οργανωσιακής Κουλτούρας κατά Edgar Schein .....                                                                                                        | 45  |
| 3.4 Τύποι Οργανωσιακής Κουλτούρας κατά Charles Handy .....                                                                                                       | 45  |
| 3.5 Οι διαστάσεις της κουλτούρας κατά τους E.C Martins & F.Terblanche.....                                                                                       | 47  |
| Κεφάλαιο 4ο: Πρακτική εφαρμογή οργανωσιακής κουλτούρας.....                                                                                                      | 50  |
| 4.1 Η μεθοδολογία με την οποία η Οργανωσιακή Κουλτούρα συμβάλλει στην ενίσχυση της απόδοσης ενός οργανισμού .....                                                | 50  |
| 4.2 Η Οργανωσιακή Κουλτούρα και Μάθηση ως καταλυτικοί παράγοντες στην ανάπτυξη του ανθρωπίνου δυναμικού της δημόσιας διοίκησης.....                              | 51  |
| ΜΕΡΟΣ Δ .....                                                                                                                                                    | 58  |
| Η ΣΥΜΒΟΛΗ ΤΟΥ ΕΠ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ 2014-2020 ΣΤΗΝ ΑΛΛΑΓΗ ΤΗΣ ΟΡΓΑΝΩΣΙΑΚΗΣ ΚΟΥΛΤΟΥΡΑΣ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΤΟΜΕΑ .....                                              | 58  |
| Κεφάλαιο 5ο: Το ΕΠ «Μεταρρύθμιση Δημόσιου Τομέα 2014-2020» .....                                                                                                 | 58  |
| 5.1 Δομή του ΕΠ «Μεταρρύθμιση Δημόσιου Τομέα 2014-2020».....                                                                                                     | 60  |
| 5.2 Η αναδιοργάνωση των διοικητικών δομών .....                                                                                                                  | 61  |
| 5.3 Εξορθολογισμός διοικητικών διαδικασιών (διαχείριση και απλοποίηση διαδικασιών).....                                                                          | 70  |
| 5.4 Ενίσχυση ηλεκτρονικής διακυβέρνησης.....                                                                                                                     | 74  |
| 5.5 Η ψηφιακή τεχνολογία στον τομέα δράσεων εξυπηρέτησης πολιτών και επιχειρήσεων .....                                                                          | 80  |
| 5.6 Βελτίωση της διαχείρισης και της ανάπτυξης του ανθρωπίνου δυναμικού του δημόσιου τομέα .....                                                                 | 84  |
| 5.7 Η ορθολογική κατανομή των ανθρωπίνων πόρων της ελληνικής δημόσιας διοίκησης .....                                                                            | 84  |
| 5.8 Καλύτερη αξιοποίηση στελεχών διοίκησης.....                                                                                                                  | 92  |
| 5.9 Παροχή αναβαθμισμένων υπηρεσιών κατάρτισης και εκπαίδευσης με στόχο την ατομική πρόοδο των υπαλλήλων και την ανταπόκριση τους στις αυξανόμενες ανάγκες ..... | 94  |
| 5.10 Ανάπτυξη Προγράμματος Προσέλκυσης νέων επιστημόνων.....                                                                                                     | 96  |
| ΕΠΙΛΟΓΟΣ.....                                                                                                                                                    | 97  |
| Βιβλιογραφία .....                                                                                                                                               | 113 |



## ΜΕΡΟΣ Α: ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

### Κεφάλαιο 1: Η έννοια του δημόσιου τομέα

Ο δημόσιος τομέας αποτελεί μια δέσμη φορέων και οργανισμών δημοσίου ενδιαφέροντος που κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους χειρίζονται δημόσια εξουσία και διαθέτουν διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια προκειμένου να εξυπηρετούν με τρόπο αποτελεσματικό την επίτευξη δημόσιων σκοπών και την παροχή αγαθών και υπηρεσιών προς το κοινωνικό σύνολο<sup>1</sup>.

#### 1.1 Διάκριση του δημόσιου τομέα

Ο δημόσιος τομέας διακρίνεται: *α) υπό την ευρεία έννοια του όρου*, στην οποία εντάσσονται το νομικό πρόσωπο του Δημοσίου καθώς και ένας μεγάλος αριθμός δημόσιων νομικών προσώπων, τα οποία και ασκούν δημόσια εξουσία, *β) υπό την στενή έννοια του όρου*, στην οποία δεν συμπεριλαμβάνονται τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου τα οποία αν και ασκούν δημόσια εξουσία διέπονται καταρχήν από κανόνες του ιδιωτικού δικαίου καθώς και οι δημόσιες εταιρείες.<sup>2</sup> Ο ευρύτερος δημόσιος τομέας περιλαμβάνει όλους τους φορείς που διαχειρίζονται «κοινές υποθέσεις» ανεξάρτητα από το καθεστώς που τους διέπει δημοσίου, ιδιωτικού ή μικτού δικαίου. Πιο συγκεκριμένα: α) τις Κρατικές ή Δημόσιες υπηρεσίες όπως εκπροσωπούνται από το νομικό πρόσωπο του Δημοσίου (κράτος υπό στενή έννοια του όρου) β) τους Κρατικούς ή Δημόσιους οργανισμούς, σαν κρατικά νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, γ) τις Κρατικές, ή Δημόσιες και παραχωρηθείσες επιχειρήσεις, όπως η Δ.Ε.Η (Δημόσια Επιχείρηση Ηλεκτρισμού), ο Ο.Τ.Ε (Οργανισμός Τηλεπικοινωνιών Ελλάδος), η Ε.Ρ.Τ (Ελληνική Ραδιοφωνική Τηλεόραση) κλπ., τα Κοινοφελή Ιδρύματα του Αστικού Κώδικα που περιήλθαν στο Δημόσιο και χρηματοδοτούνται ή επιχορηγούνται από αυτό, ε) οι Τραπεζιτικές και άλλες ανώνυμες εταιρείες όπως η Τράπεζα της Ελλάδος, η τέως Αγροτική Τράπεζα, η Εθνική Τράπεζα, η τέως Κτηματική Τράπεζα, η τέως Εμπορική Τράπεζα, η Ελληνική Τράπεζα Βιομηχανικής Αναπτύξεως κ.α., στ) τα κρατικά νομικά πρόσωπα που έχουν

---

<sup>1</sup> Μακρυδημήτρης, Α. (2010). «Δημόσια Διοίκηση, Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης», Αθήνα: Εκδόσεις Σάκουλα, 4η Έκδοση, σελ.487

<sup>2</sup> Απ. Σπηλιωτόπουλου, (2001) «Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου», 11η Έκδοση, σελ. 27-28.

χαρακτηρισθεί από το νόμο, η από τα δικαστήρια, ως νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου, όπως ο Ο.Σ.Ε (Οργανισμός Συγκοινωνιών Ελλάδος), ο Αυτόνομος Σταφιδικός Οργανισμός κ.α., που χρηματοδοτούνται ή επιχορηγούνται από οποιοδήποτε των προαναφερόμενων νομικών προσώπων, ζ) τις θυγατρικές ανώνυμες εταιρείες των πιο πάνω Νομικών Προσώπων, που ελέγχονται άμεσα, ή έμμεσα από αυτά, η) τα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου δημοσίου χαρακτήρα που επιδιώκουν κοινωφελείς ή άλλους δημόσιους σκοπούς και θ) την Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς, ι) τα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου τα οποία έχουν ιδρυθεί κατ' εφαρμογή των αρχών της τοπικής (Ο.Τ.Α, Περιφέρειες) και καθ' ύλην αυτοδιοίκησης (π.χ. Πανεπιστήμιο Αθηνών).

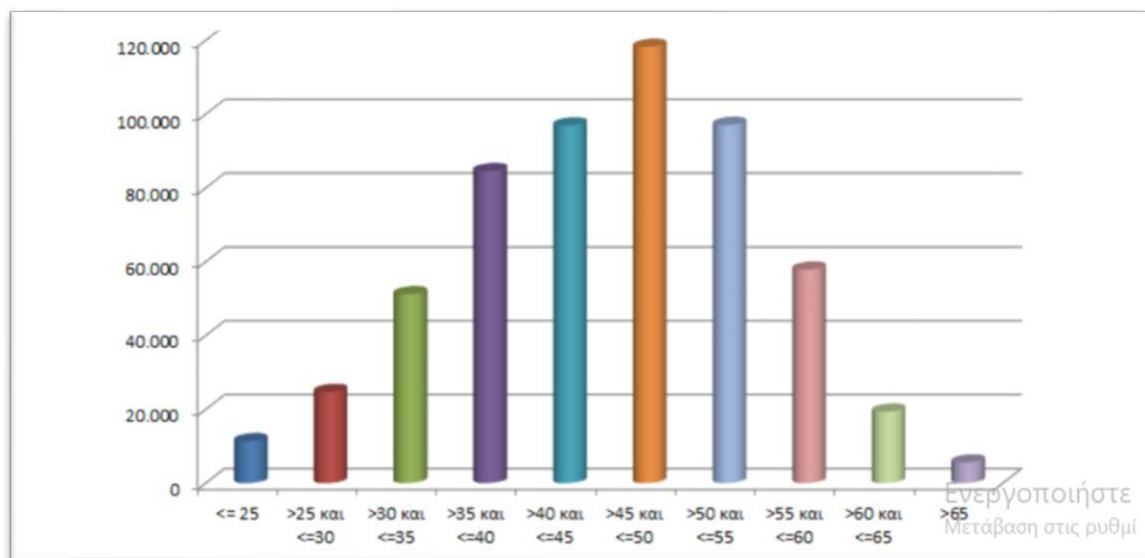
## **1.2 Χαρακτηριστικά του ελληνικού δημόσιου τομέα**

Σε σχέση με το μέγεθος της χώρας και της οικονομίας της ο ελληνικός δημόσιος τομέας είναι από τους μεγαλύτερους και πιο δαπανηρούς της Ευρώπης. Έχει μάλιστα τονιστεί ότι υπολείπεται σε μέγεθος κρατών της Βόρειας Ευρώπης, τα οποία όμως χαρακτηρίζονται από πολύ καλύτερη ποιότητα παροχής κοινωνικών υπηρεσιών και άλλων αγαθών κοινής ωφέλειας. Σε αυτό το κεφάλαιο είναι σημαντικό να δούμε τα χαρακτηριστικά στοιχεία εκ των οποίων συντίθεται ο ελληνικός δημόσιος τομέας αναφορικά με το μέγεθος του ανθρώπινου δυναμικού που διαθέτει. Το μέγεθος του ανθρωπίνου δυναμικού που απασχολείται στον ευρύτερο δημόσιο τομέα προέρχεται από τα στοιχεία της τελευταίας απογραφής των εργαζομένων που διεξήχθη από το Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης το Σεπτέμβριο 2018 με το σύνολο των δημοσίων υπαλλήλων να ανέρχεται σε **565.464** μονίμους υπαλλήλους.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Ανακτήθηκε από την ιστοσελίδα <https://www.tanea.gr/2018/12/20/greece/employment/posoi-einai-oi-dimosioi-ypalliloi-pouapaspoulountai-pinakes/> (τελευταία πρόσβαση: 13/01/2020).

### Αριθμός Δημοσίων Υπαλλήλων ανά ηλικία



Πηγή: «Ανάλυση τακτικού προσωπικού για το έτος 2015»<sup>4</sup>

### Αριθμός και ποσοστό δημοσίων υπαλλήλων ανά κατηγορία εκπαίδευσης

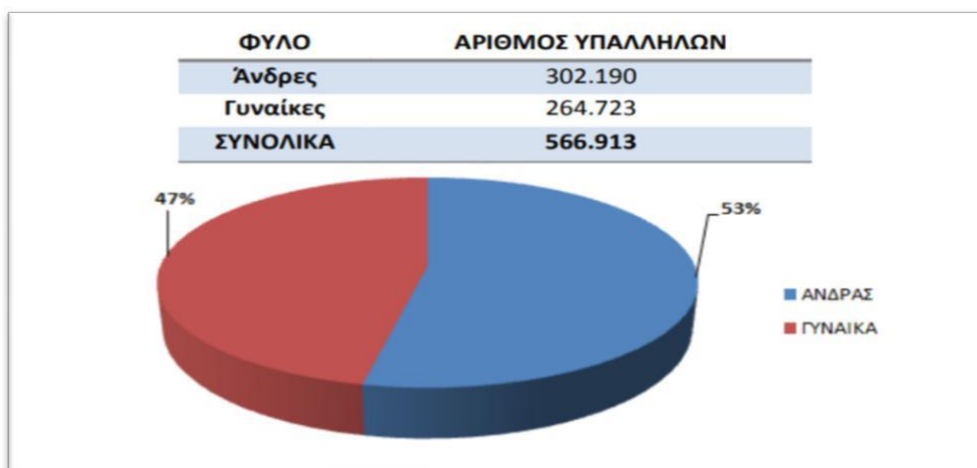
| ΚΑΤΗΓΟΡΙΑ ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗΣ | ΑΡΙΘΜΟΣ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ | % ΕΠΙ ΤΟΥ ΣΥΝΟΛΟΥ |
|-----------------------|-------------------|-------------------|
| <b>ΕΙΔΙΚΩΝ ΘΕΣΕΩΝ</b> | 137.569           | 24,27%            |
| ΥΕ                    | 34.133            | 6,02%             |
| ΔΕ                    | 111.664           | 19,70%            |
| ΤΕ                    | 53.030            | 9,35%             |
| ΠΕ                    | 225.956           | 39,86%            |
| ΕΕΠ                   | 758               | 0,13%             |
| Χωρίς Πληροφορία      | 3.803             | 0,67%             |
| <b>ΣΥΝΟΛΙΚΑ</b>       | <b>566.913</b>    |                   |

Πηγή: «Ανάλυση τακτικού προσωπικού για το έτος 2015»<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Ανακτήθηκε από την ιστοσελίδα <http://apografi.yap.gov.gr> (τελευταία πρόσβαση: 13/01/2020).

<sup>5</sup> Ανακτήθηκε από την ιστοσελίδα <http://apografi.yap.gov.gr> (τελευταία πρόσβαση: 13/01/2020).

### Αριθμός και ποσοστό δημοσίων υπαλλήλων ανά φύλο



Πηγή: «Ανάλυση τακτικού προσωπικού για το έτος 2015»

### 1.3 Κατηγοριοποίηση των δημοσίων υπαλλήλων

Αναφορικά με τη συγκρότηση τους στο δημοσιοϋπαλληλικό σώμα οι δημόσιοι υπάλληλοι διακρίνονται στις ακόλουθες κατηγορίες:

Α) *Τακτικοί δημόσιοι υπάλληλοι:* Το καθεστώς των τακτικών δημοσίων υπαλλήλων διέπεται αποκλειστικά από τους κανόνες του διοικητικού δικαίου. Οι τακτικοί δημόσιοι υπάλληλοι εξελίσσονται τόσο ιεραρχικά όσο και βαθμολογικά με βάση το σύστημα της σταδιοδρομίας και ισχύει για αυτούς η εγγύηση της μονιμότητας της απασχόλησης τους όπως αυτή έχει καθιερωθεί στο άρθρο 103 παρ.4<sup>6</sup> του ισχύοντος Συντάγματος.

Β) *Υπάλληλοι με θητεία:* Για τη συγκεκριμένη κατηγορία υπαλλήλων εφαρμόζεται το σύστημα των συγκεκριμένων θέσεων και η εκτέλεση αντίστοιχων καθηκόντων. Καθ’

<sup>6</sup> Σύμφωνα με το άρθρο 104 παράγραφος 3 του ισχύοντος Συντάγματος «Οι δημόσιοι υπάλληλοι που κατέχουν οργανικές θέσεις είναι μόνιμοι εφόσον αυτές οι θέσεις υπάρχουν. Αυτοί εξελίσσονται μισθολογικά σύμφωνα με τους όρους του νόμου και, εκτός από τις περιπτώσεις που αποχωρούν λόγω ορίου ηλικίας ή παύονται με δικαστική απόφαση, δεν μπορούν να μετατεθούν χωρίς γνωμοδότηση ούτε να υποβιβαστούν ή να παυτούν χωρίς απόφαση υπηρεσιακού συμβουλίου, που αποτελείται τουλάχιστον κατά τα δύο τρίτα από μόνιμους δημόσιους υπαλλήλους.»

όλη τη διάρκεια της θητείας τους, οι υπάλληλοι με θητεία, απολαύουν όλα τα προνόμια της κατηγορίας των τακτικών πολιτικών υπαλλήλων.

Γ) *Υπάλληλοι με σύμβαση ιδιωτικού δικαίου*: Πρόκειται για στελέχη που στελεχώνουν οργανικές θέσεις ειδικού, επιστημονικού, τεχνικού ή βοηθητικού προσωπικού. Η υπηρεσιακή τους κατάσταση ρυθμίζεται με ειδικό νόμο, όπως ορίζεται στο άρθρο 103 παρ.3<sup>7</sup> του Συντάγματος.

Δ) *Μετακλητοί υπάλληλοι*: Απολαύουν την εμπιστοσύνη της Κυβέρνησης, και μπορούν να απολυθούν οποτεδήποτε δίχως να χρειάζεται να αιτιολογηθεί η απόλυση τους.

Ε) *Μετακλητοί Υπάλληλοι με σύμβαση ιδιωτικού δικαίου ορισμένης διάρκειας*: Χρησιμοποιούνται για την κάλυψη απρόβλεπτων και επείγουσών αναγκών ενώ το καθεστώς τους διέπεται αποκλειστικά από κανόνες ιδιωτικού δικαίου.

---

<sup>7</sup> Σύμφωνα με το άρθρο 103 παράγραφος 3 του ισχύοντος Συντάγματος: «Οργανικές θέσεις ειδικού Επιστημονικού καθώς και τεχνικού ή βοηθητικού προσωπικού μπορούν να πληρούνται με προσωπικό που προσλαμβάνεται με σχέση ιδιωτικού δικαίου. Νόμος ορίζει τους όρους για την πρόσληψη, καθώς και τις ειδικότερες εγγυήσεις τις οποίες έχει το προσωπικό που προσλαμβάνεται.»

## **ΜΕΡΟΣ Β: Η ΕΠΕΛΑΣΗ ΤΩΝ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ ΣΤΑ ΠΛΑΙΣΙΑ ΤΟΥ ΝΕΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΜΑΝΑΤΖΜΕΝΤ ΚΑΙ Ο ΔΡΟΜΟΣ ΓΙΑ ΜΙΑ ΝΕΑ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ**

### **Κεφάλαιο 2: Το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ και η Διοικητική Μεταρρύθμιση**

#### **2.1 Το Ιστορικό Πλαίσιο άνθισης του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ**

Από τις πρώτες δεκαετίες του 20<sup>ου</sup> αιώνα, το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ εμφανίζεται ως «επιστημονική άσκηση της διοικήσεως» από το μηχανικό παραγωγής και εμπνευστή της, Frederick W. Taylor. Στις απαρχές διαμόρφωσης της διοικητικής κουλτούρας, η νέα αυτή τεχνική διοικήσεως, ή διαφορετικώς διατυπωμένη, «νέα προσέγγιση» δοκιμάζεται ως «ο αυθεντικός απόγονος» της κλασικής προσέγγισης από τα διοικητικά συστήματα των αγγλοσαξονικών κυρίως κρατών ή και κράτη της Βόρειας Ευρώπης (όπως Ολλανδία και άλλες χώρες της Σκανδιναβίας) έως ότου γίνει ευρύτερα αποδεκτή σε παγκόσμιο επίπεδο (Αυστραλία, Η.Π.Α, Νέα Ζηλανδία).

Η τεχνολογική πρόοδος που επήλθε μέσα στον πνεύμα της Βιομηχανικής Επανάστασης ανέδειξε τη διοίκηση σε τεχνική της οργάνωσης, μια οργάνωσης που έχει ως απώτερο σκοπό την επίτευξη οικονομικών κυρίως στόχων και επιδιώξεων. Εν τούτοις, με τη πάροδο του χρόνου παρατηρήθηκε η απομόνωση της προσέγγισης αυτής λόγω κυρίως του μονοδιάστατου χαρακτήρα της.

Η περιθωριοποίηση της αποτελεί αποτέλεσμα σύνθετων προσαρμογών και εξελίξεων, αφού η διοίκηση γινόταν αντιληπτή ως μια απλή τεχνική και οι εργαζόμενοι ως βιολογικά ρομπότ, επιπλέον η αδυναμία αφομοίωσης των κοινωνικών και ανθρωπιστικών επιστημών όπως η ψυχολογία, η κοινωνιολογία κ.α. αποτέλεσε σημαντική αιτία της εν λόγω περιθωριοποίησης. Από το 1972, ο Keeling D. επιδίδεται στη διερεύνηση των παραγόντων που διαφοροποιούσαν το δημόσιο μάνατζμεντ από την κλασική δημόσια διοίκηση η οποία επικεντρωνόταν κυρίως σε χρονοβόρες γραφειοκρατικές διαδικασίες υιοθετώντας νοοτροπία ευθυνοφοβίας και αποφυγής κινδύνων.

Σύμφωνα με τον Keeling, το νέο δημόσιο μανάτζμεντ όχι μόνο αψηφά αλλά και αποστρέφεται τον κίνδυνο αντιμετωπίζοντάς τον με αποτελεσματικότητα κάτι το οποίο προϋπέθετε την ύπαρξη περισσότερο επίπεδων οργανωτικών δομών.

Ευκόλως γίνεται αντιληπτό, ότι την δεκαετία του 1970, είναι επικρατέστερος ο όρος «δημόσια διοίκηση» στον δημόσιο λόγο, ενώ αργότερα τη δεκαετία του 1980 η συζήτηση στρέφεται γύρω από το «Νέο Δημόσιο Μανάτζμεντ», το οποίο γίνεται αποδεκτό ως μια ωφέλιμη πρακτική διοίκησης στους κόλπους του δημόσιου τομέα, με ορισμένους θεωρητικούς να ασκούν έντονη κριτική.

Αδιαμφισβήτητα, το γραφειοκρατικό υπόδειγμα δημόσιας διοίκησης επονομαζόμενο και ως παραδοσιακό δέχτηκε έντονη κριτική και οι αναδυόμενες κοινωνικοοικονομικές συνθήκες οδήγησαν όχι μόνο στην εμφάνιση αλλά και στην ραγδαία εξάπλωση ενός νέου μοντέλου διοίκησης, του Ν.Δ.Μ. (Νέου Δημόσιου Μανάτζμεντ) ή αλλιώς New Public Management.

## **2.2 Η ιστορική αναβίωση του Νέου Δημόσιου Μανάτζμεντ σε διάφορες χώρες ανά τον κόσμο**

Κατά τη δεκαετία του 1980 σε χώρες όπως οι Η.Π.Α και η Μεγάλη Βρετανία καλλιεργείται η πεποίθηση ότι η μερική ή ολική ιδιωτικοποίηση της δημόσιας διοίκησης με έμφαση σε αξίες και κριτήρια όπως η οικονομικότητα, η αποδοτικότητα και η αποτελεσματικότητα θα συνιστούσε το συνταγολόγιο για την θεραπεία των παθογενειών των εκάστοτε δημοσίων διοικήσεων. Οι αξίες αυτές άλλοτε παραμερίζουν και άλλοτε συμπληρώνουν έννοιες όπως η νομιμότητα, η δημοκρατικότητα, η κοινωνική ευαισθησία και λογοδοσία, η ακεραιότητα και η ηθική.<sup>8</sup>

Το έδαφος για την επικράτηση της εν λόγω πεποίθησης προλείαναν: η άνοδος του οικονομικού νεοφιλελευθερισμού στις χώρες αυτές, η ύφεση της παγκόσμιας οικονομίας και η δημοσιονομική κρίση του κράτους δικαίου.

---

<sup>8</sup> Μιχαλόπουλος, Ν. (2003), «Από τη γραφειοκρατία στο Δημόσιο Μανάτζμεντ», Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήσης, σελ. 103-158.

## 2.3 Οι ορισμοί του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ στην ελληνική και διεθνή βιβλιογραφία

Το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ συνιστά *«πρόταση διοίκησης»* που τυγχάνει ευρύτατης αποδοχής παρά την έντονη κριτική που επιδέχεται κατά καιρούς, δίνοντας έμφαση στα αποτελέσματα και όχι στη προσήλωση στους γραφειοκρατικούς κανόνες.

Πρόκειται επίσης για *«στρατηγική διοίκηση»* των δημοσίων οργανώσεων επί των οποίων εδραιώνονται οι πολιτικές μεταρρύθμισης τους. Σύμφωνα με τους T. Poister & G.Streib<sup>9</sup>, η στρατηγική διοίκηση αναφέρεται:

- ✓ *«Στη συνεχή παρακολούθηση της αντιστοίχισης της δημόσιας οργάνωσης με το περιβάλλον λειτουργίας της».*
- ✓ *«Στη διαρκή και συστηματική επικοινωνία μεταξύ των εξωτερικών και εσωτερικών διοικητικών μετόχων των διοικητικών διαδικασιών στη βάση του οράματος δράσης της δημόσιας οργάνωσης».*
- ✓ *«Στον καθορισμό των στρατηγικών προτεραιοτήτων όλων των επιπέδων διοίκησης, αλλά και των υποσυστημάτων αυτής».*
- ✓ *«Στη διασφάλιση της συνεκτικής λειτουργίας μεταξύ όλων των διοικητικών ρόλων και διαφοροποιημένων δράσεων».*

Η νέα δημόσια διοίκηση, ως στρατηγική διοίκηση θέτει ως βασική προϋπόθεση την μεταφορά μεθοδολογιών από τον Ιδιωτικό στο Δημόσιο τομέα, με γνώμονα την επίτευξη της μεγαλύτερης δυνατής αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας. Περιγράφεται ως ένα «business like» μοντέλο «but not like a business», στον βαθμό που εξυπηρετείται το δημόσιο συμφέρον και όχι αποκλειστικά το ιδιωτικό κέρδος. Με το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ, οι δημόσιες οργανώσεις απαγκιστρώνονται από την κουλτούρα του νομικισμού και της τυπολατρίας ενώ αξιολογούνται με βάση τα αποτελέσματα τους που αφορούν και έχουν ως αποδέκτες τους πολίτες. Συνεπώς, το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ, προσανατολίζεται στους πολίτες και έχει ως στόχο την βελτίωση των παρεχόμενων σε αυτούς υπηρεσιών.

<sup>9</sup> Poister-G.Streib, (1999), «Strategic Management in the Public Sector, Public Productivity and Management Review», v.22, p.p308-325.



Σύμφωνα με τον Α. Μακρυδημήτρη, η Νέα Δημόσια Διοίκηση γίνεται αντιληπτή ως *«ένα σύνολο σαφώς, συγκεκριμένων και δεσμευτικών αρχών και κανόνων διοίκησης και οργάνωσης γενικής και καθολικής εφαρμογής στον ιδιωτικό-επιχειρηματικό, τον δημόσιο και τον κοινωνικό τομέα αδιακρίτως»*.<sup>10</sup> Από την άποψη αυτή, συνάγεται ότι η Νέα Δημόσια Διοίκηση είναι μια διοίκηση ανθρωποκεντρική και δημοκρατική δίνοντας έμφαση στην αποτελεσματικότητα, την αποδοτικότητα και την οικονομικότητα των διοικητικών δράσεων των δημοσίων οργανώσεων.

Σύμφωνα με τους καθηγητές Ρομπόκου-Καραγιάννη Α. και κ. Ρωσσίδη Ι.<sup>11</sup>, το Νέο Δημόσιο Management αποτελεί *«ένα νέο σύστημα διοίκησης-διαχείρισης το οποίο εκφράζει μια νέα προοπτική λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης που δεν αναιρεί τις κλασσικές και καθολικά αποδεκτές διοικητικές αξίες της έννομης δράσης, της αμεροληψίας και της ουδετερότητας υποδεικνύοντας παράλληλα την εφαρμογή των αρχών της ανοικτής, διαφανούς, ποιοτικής και αποτελεσματικής δημόσιας διοίκησης. Κέντρο της διοικητικής δράσης είναι ο πολίτης, ο οποίος αποτελεί τον τελικό κριτή των παρεχόμενων υπηρεσιών. Ο πολίτης δεν αντιμετωπίζεται ως υπήκοος-παθητικός αποδέκτης κάποιων αγαθών και υπηρεσιών, αλλά αποτελεί το κέντρο για τη λήψη των διοικητικών αποφάσεων»*<sup>12</sup>.

Σύμφωνα με τους καθηγητές Ν. Μιχαλόπουλο και Π. Καρκατσούλη το Νέο Δημόσιο Management, προβάλλει ως σύγχρονη μεταρρυθμιστική πρόταση<sup>13</sup>. Πρόκειται ουσιαστικά για την περισσότερο ή λιγότερο άκριτη *«μεταφορά των υποδειγμάτων του επιχειρηματικού μάνατζμεντ»* η οποία εμπλουτίζεται σταδιακά με στοιχεία νομικών και πολιτικών επιστημών διαμορφώνοντας το πεδίο του δημόσιου μάνατζμεντ. Η μεταφορά αυτή προκρίθηκε ως αντίδοτο στα προβλήματα του δημόσιου τομέα.

Κατά τον καθηγητή Π. Καρκατσούλη, το Ν.Δ.Μ. αποτελεί *«ένα μόρφωμα που εμφανίζεται ως η πληρέστερη θεωρητική και πρακτική προσέγγιση του διοικητικού*

---

<sup>10</sup> Μιχαλόπουλος Ν. (2003), «Από τη Δημόσια Γραφειοκρατία στο Δημόσιο Μάνατζμεντ». Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήσης, σελ.18.

<sup>11</sup> Ρωσσίδης, Ι., Ρομπόκου – Καραγιάννη Α.(2011), «Η συμβολή της επιστήμης της Διοίκησης Επιχειρήσεων στη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των δημοσίων επιχειρήσεων» Το 13 παράδειγμα της Αγροτικής Τράπεζας», στον Συλλογικό Τόμο με τίτλο: «Διοίκηση και Δημοκρατία: Ποιότητα, Αποτελεσματικότητα, Νομιμοποίηση», Σάκκουλα, Αθήνα, σελ. 764.

<sup>12</sup> Ρομπόκου Καραγιάννη, Α. και Ρωσσίδης, Ι. (2011), σελ.714.

<sup>13</sup> Καρκατσούλης Π. (2004), «Το κράτος σε μετάβαση», Από τη «Διοικητική μεταρρύθμιση» και το «νέο δημόσιο μάνατζμεντ» στη «διακυβέρνηση», Κεφ.2 «Το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ ως σύγχρονη μεταρρυθμιστή πρόταση», Αθήνα: Εκδόσεις Σιδέρης Ι., σελ.39.

*φαινομένου*<sup>14</sup>». Εν αντιθέσει με προγενέστερες θεωρίες της διοίκησης οι μελετητές του ΝΔΜ δεν προέρχονται μόνο από τον ακαδημαϊκό χώρο αλλά από πολλά και διαφορετικά επιστημονικά πεδία και τομείς δημόσιας πολιτικής. Πρόκειται για θεωρητικούς, εμπειρογνώμονες που μέσα από τη συνεργασία τους επιτυγχάνεται η ταύτιση θεωρίας και πράξης.

Ένα πλήθος τεχνοκρατών, θεωρητικών και εμπειρογνομόνων εντρυφούν σε ζητήματα δημόσιας διοίκησης διατυπώνοντας συγκεκριμένες θεωρίες μέσα από σχετικές πρακτικές. Ευλόγως οδηγούμαστε στο συμπέρασμα ότι ο προσδιορισμός της έννοιας του Νέου Δημόσιου Management δεν αποτελεί εύκολο εγχείρημα λόγω της ύπαρξης ποικίλων θεωριών, πολυάριθμων αρχών συχνά υπό τον μανδύα πολιτικών σκοπιμοτήτων. Το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ προβάλλει την πολύπλευρη του φύση μέσω των ποικίλων ορισμών που έχουν διατυπωθεί όχι μόνο σε εθνικό αλλά και σε διεθνές επίπεδο.

Ανατρέχοντας συνεπώς στην διεθνή βιβλιογραφία διατυπώνονται παρακάτω συγκεκριμένοι ορισμοί που ενδέχεται να μας βοηθήσουν σε μια ολοκληρωμένη εννοιολογική προσέγγιση του Νέου Δημόσιου Management.

Σύμφωνα με τον Boston J.<sup>15</sup> τα στοιχεία τα οποία προσδιορίζουν την έννοια του Ν.Δ.Μ. είναι τα κάτωθι:

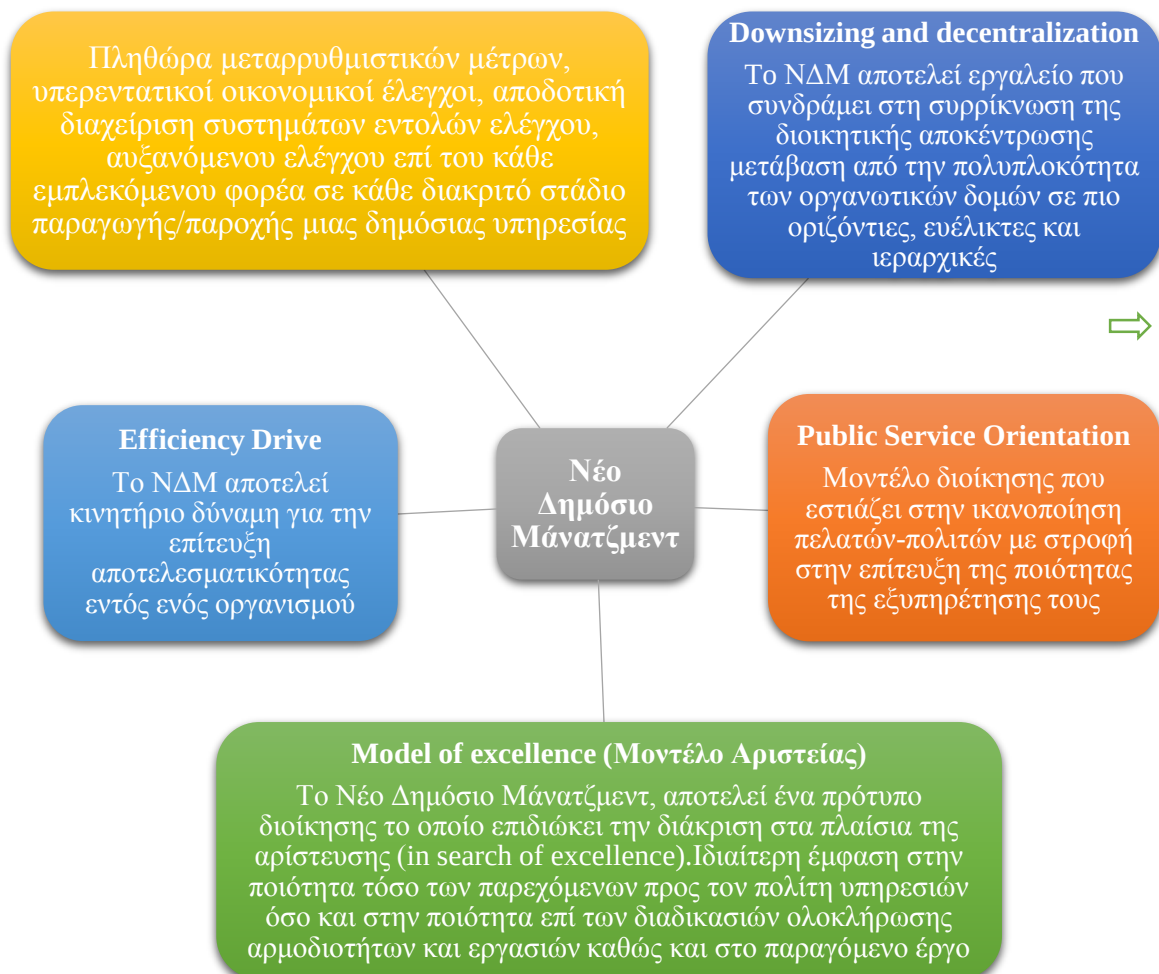
- Η προσέλκυση του επιστημονικού ενδιαφέροντος στις τεχνικές του μάνατζμεντ και λιγότερη έμφαση στην πολιτική.
- Διάχυτος διοικητικός έλεγχος (αποκέντρωση αυτού) μέσω της άρρηκτης σύνδεσης αυτού με την ανάπτυξη νέων μεθόδων παρακολούθησης, αναφοράς και λογοδοσίας.
- Εμπιστοσύνη επί των μετρήσιμων αποτελεσμάτων και στόχων απόδοσης των δημοσίων οργανισμών.
- Επιμερισμός των διογκούμενων γραφειοκρατικών δομών που θα λειτουργούν ως αυτόνομες υπηρεσίες και κυρίως η διάκριση μεταξύ εμπορικών και μη εμπορικών λειτουργιών.

---

<sup>14</sup> Καρκατσούλης Π., (2004), ο.π, σελ.39.

<sup>15</sup> Boston J. (1991), «The Theoretical Underpinnings of Public Sector Restructuring in New Zealand» in Reshaping the State: New Zealand's Bureaucratic Revolution, Boston, J., Martin, J., Pallot, J. and Walsh, P. (Eds.), Oxford University Press: Auckland, pp.9-10.

- Προώθηση της ιδιωτικής πρωτοβουλίας και του επιχειρείν και προτίμηση ιδιωτικού τομέα παραγωγής. Αυτό θα επιτευχθεί μέσω της υιοθέτησης βέλτιστων πρακτικών μανάτζμεντ του ιδιωτικού τομέα παραγωγής οι οποίες στο παρελθόν επέφεραν τα επιθυμητά αποτελέσματα όπως η ανάπτυξη των λεγόμενων business plans (εταιρικών σχεδίων) και συμφωνίες επί διείσδυσης των συστημάτων αμοιβών που είναι άμεσα συνδεδεμένα με τα την απόδοση.
- Επικράτηση συνθηκών ανταγωνισμού στην παροχή δημοσίων υπηρεσιών μέσω ανάθεσης λειτουργιών σε εξωτερικούς φορείς.
- Αποτελεσματικότητα της διοίκησης μέσω της πίεσης για περιστολή δαπανών με απώτερο σκοπό την εξοικονόμηση πόρων. Συνεπώς, το νέο διοικητικό μοντέλο αντιμετωπίζεται από τους διεθνώς αναγνωρισμένους συγγραφείς ως μια εξελικτική διαδικασία που περιγράφεται από το σχήμα που ακολουθεί:



**Σχήμα: Τα εξελικτικά στάδια που συνθέτουν το Νέο Δημόσιο Management**

**Πηγή: Philippidou et al. (2004), p.322<sup>16</sup>**

<sup>16</sup> Philippidou, S., Soderquist, K.E. and Prastacos, G. (2004) «Towards New Public Management in Greek Public Organizations: Leadership vs. Management, and the Path to Implementation», Public Organization Review: A Global Journal Vol4, pp.317–337

## 2.4 Η διοικητική μεταρρύθμιση

Η αναγκαιότητα σύμπλευσης του Ιδιωτικού με τον Δημόσιο τομέα στα πλαίσια της μεταρρυθμιστικής ατζέντας του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ υπέδειξαν ποικίλους προβληματισμούς, δράσεις και την εξαγγελία προγραμμάτων διοικητικής μεταρρύθμισης. Ιδιαίτερο προβληματισμό προκάλεσε το γεγονός ότι ο δημόσιος τομέας δεν μεταρρυθμίστηκε ταυτόχρονα με τον ιδιωτικό. Αυτή η χρονική υστέρηση μεταρρύθμισης του δημόσιου τομέα προκάλεσε τις απανταχού δημοσιονομικές κρίσεις και υπερδιογκωμένους κρατικούς προϋπολογισμούς<sup>17</sup>.

Ένας ακόμη παράγοντας που σηματοδότησε την ανάγκη για τη διοικητική μεταρρύθμιση του κράτους υπήρξε η ενδυνάμωση του ιδιωτικού τομέα και η αλματώδης ανάπτυξη αυτού μέσα από την καλλιέργεια ενός ευρύτερου κλίματος αλλαγών κυρίως τις δεκαετίες του 50 και 60, φέρνοντας στην επιφάνεια τον επουσιώδη ρόλο των κοινωνικών εταίρων και των πολιτών στην λήψη των αποφάσεων<sup>18</sup>.

Τα τελευταία 20-25 χρόνια παρατηρείται ένα κύμα ραγδαίων μεταρρυθμίσεων η εμφάνιση των οποίων έχει τις ρίζες του στα στοιχεία τα οποία διαμορφώνουν το νέο περιβάλλον διακυβέρνησης: 1) η επέλαση των αγορών και η απελευθέρωσή τους, 2) τα τεχνολογικά επιτεύγματα, 3) η έλευση της τεχνολογίας των πληροφοριών και επικοινωνιών, 4) η αύξηση της πολυπλοκότητας των διαδράσεων μεταξύ των κοινωνικών συστημάτων, η αύξουσα αυτονομία αυτών και η επακόλουθη έμμεση επικοινωνία τους και 5) η ανεπάρκεια κεντρικών ελέγχων.

Η υπερδιόγκωση τους χρέους του ελληνικού κράτους και τα προγράμματα δημοσιονομικής προσαρμογής στα οποία διήλθε πυροδότησαν μια ολοκληρωμένη και συναινετική προσπάθεια διοικητικής μεταρρύθμισης. Η εν λόγω προαναφερόμενη ανάλυση αποτυπώνεται στο ακόλουθο σχήμα (συστημικό τετράγωνο).

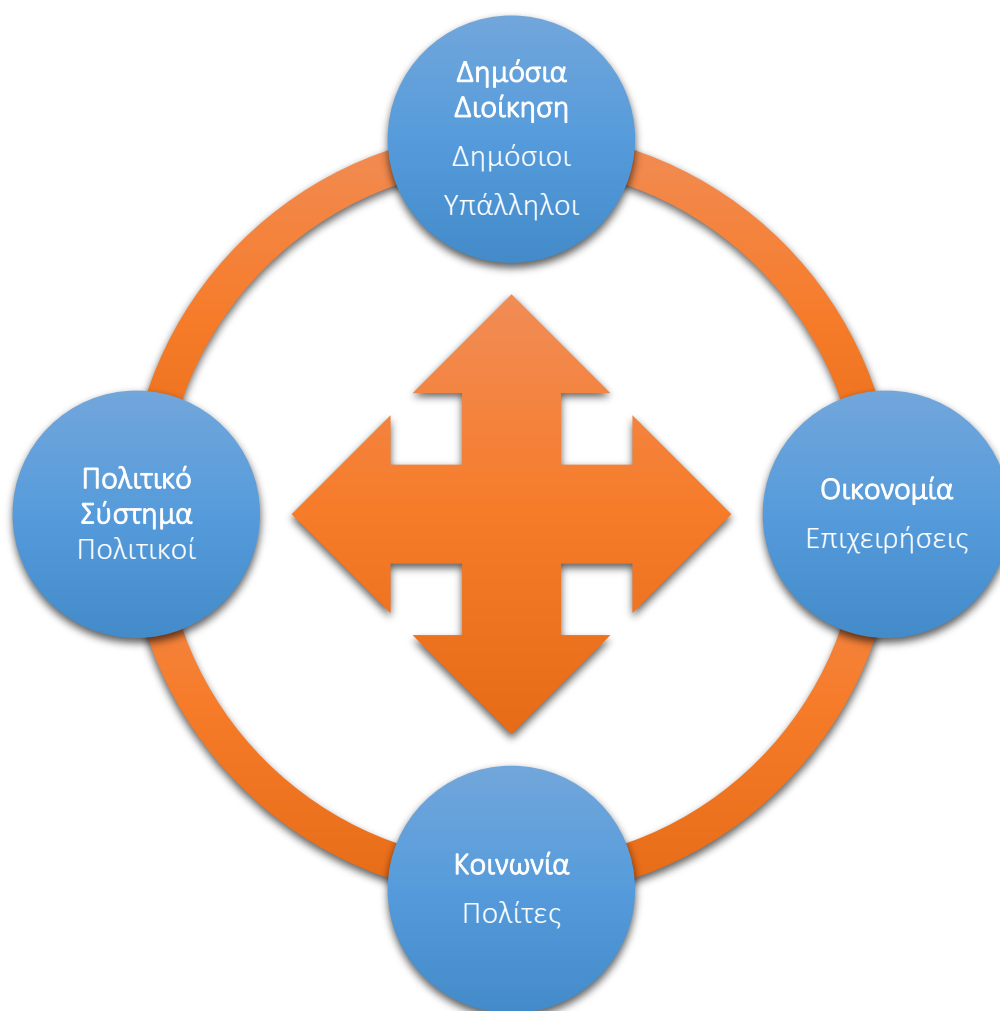
---

<sup>17</sup> Καρκατσούλης Π., (2004), «Το κράτος σε μετάβαση» από τη «Διοικητική Μεταρρύθμιση» και το «νέο δημόσιο μάνατζμεντ» στη διακυβέρνηση. Αθήνα: Εκδόσεις: Σιδέρης σελ. 58-84.

<sup>18</sup> Καρκατσούλης Π. (2004), ο.π, σελ. 105-118.

Η Νέα Αφήγηση για την μεταρρύθμιση της Δημόσιας Διοίκησης στηρίζεται στην αντίληψη (concept) ότι το διοικητικό σύστημα της χώρας συνδέεται λειτουργικά με το πολιτικό, το οικονομικό και το κοινωνικό σύστημα ή με άλλα λόγια ότι εντάσσεται στο ευρύτερο «Συστημικό Τετράγωνο» που συνδέει Δημόσια Διοίκηση-Πολιτική-Οικονομία-Κοινωνία.

Δημόσια Διοίκησης – Πολιτική – Οικονομία – Κοινωνία



**Πηγή:** (Βλ. <http://www.statistics.gr/el/register-general-government-entities>) (τελευταία πρόσβαση: 13/01/2020)

#### 2.4.1 Οι λόγοι για τους οποίους καθυστερούν οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις στην ελληνική δημόσια διοίκηση

Η διοικητική μεταρρύθμιση επισκιάζεται από μια σειρά παραγόντων οι οποίοι εμποδίζουν ταυτόχρονα τον εκσυγχρονισμό, την ανάπτυξη και τη λειτουργία ενός σύγχρονου και αποτελεσματικού κράτους δικαίου. Η κωλυσιεργία όλων των διοικητικών μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα της οικονομικής κρίσης οφείλεται σε παράγοντες τόσο θεσμικούς όσο και έξω θεσμικούς. Ένας ανασταλτικός παράγοντας της διοικητικής μεταρρύθμισης αποτελεί το φαινόμενο «κομματικοκρατίας».

Σύμφωνα με τον καθηγητή Μουζέλη Ν., *«Η κομματικοκρατία από την συγκρότηση του ελληνικού κοινοβουλευτισμού το 19<sup>ο</sup> αιώνα έως σήμερα αποτελεί την κύρια πηγή της ελληνικής κακοδαιμονίας, το κύριο εμπόδιο για την επίτευξη ενός αποτελεσματικού και συγχρόνως δημοκρατικού, κοινωνικά δίκαιου εκσυγχρονισμού»*.<sup>19</sup> Η εγκαθίδρυση της πελατειακής λογικής καθώς και η καλλιέργεια των πελατειακών σχέσεων με το κρατικό μηχανισμό να μετατρέπεται σε «λάφυρο» των εκάστοτε κυβερνήσεων οδήγησαν στην αδυναμία του ελληνικού κράτους να συνδυάσει τη δημοκρατία με την ποιοτική και σύγχρονη διοίκηση. Παράλληλα, ο «υδροκεφαλισμός» του δημόσιου τομέα ως άμεση απόρροια της διόγκωσης του πελατειακού συστήματος αλλά και της άνευ ορίων εμπλοκής των κομμάτων στην στελέχωση της δημόσιας διοίκησης καλλιέργησαν ένα κλίμα κομματικού ανταγωνισμού με τα κόμματα να εκφράζουν τις αντιρρήσεις τους και να δυσχεραίνουν την συμπεριφορά τους απέναντι σε κάθε μεταρρυθμιστική απόπειρα.

Μια εξελικτική μορφή της κομματικοκρατίας αποτελεί ο κυβερνητισμός, με τον οποίο η εξουσία συγκεντρώνεται στον κυβερνητικό σχηματισμό και στο έξω θεσμικό περιβάλλον της κυβέρνησης.

Σύμφωνα με τον καθηγητή Τάχο Α., η σχέση του δημόσιου τομέα με την πολιτική εξουσία και κυρίως με τις εκάστοτε κυβερνήσεις αποτελεί έναν ακόμη βασικό παράγοντα που προκαλεί την επιβράδυνση της διοικητικής μεταρρύθμισης.<sup>20</sup> Στα πλαίσια αυτά, η (διακομματική) έλλειψη πολιτικής βούλησης και αναζήτησης ευρύτερων πολιτικών συναινέσεων καθώς και έξω διοικητικής κοινωνικής στήριξης ενδεχομένως από ομάδες που

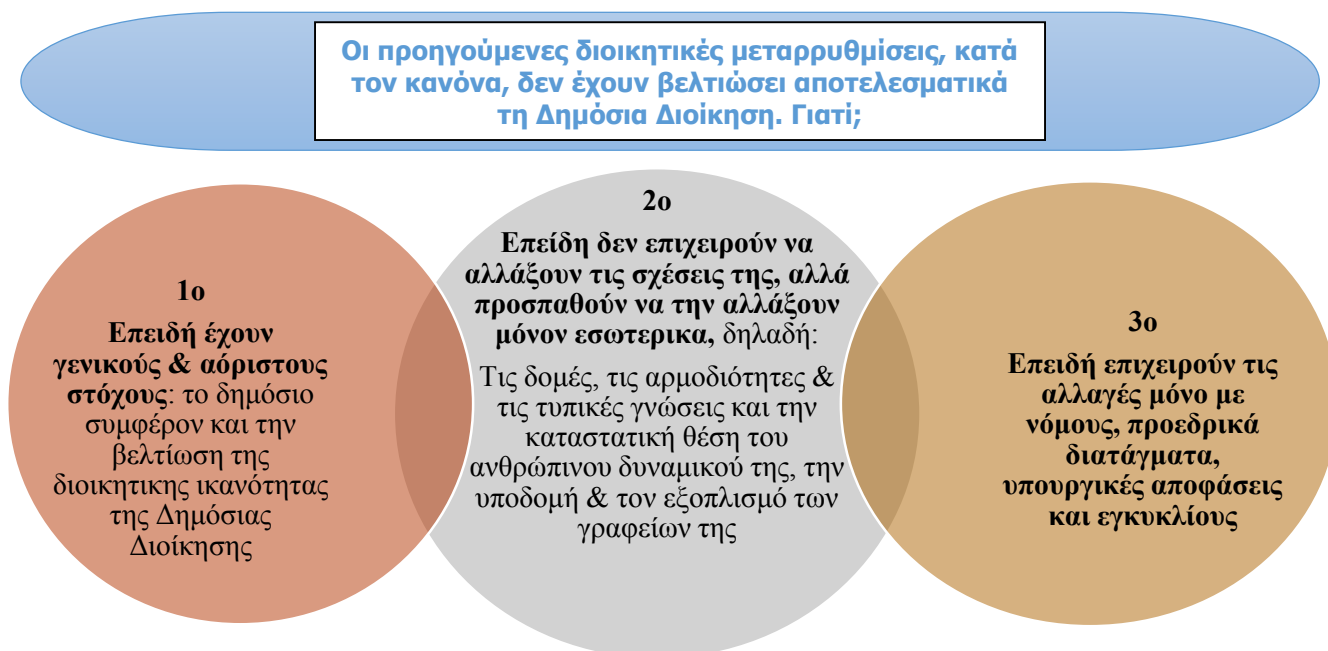
<sup>19</sup> Μουζέλης Ν., (2005) «Γιατί αποτυγχάνουν οι μεταρρυθμίσεις; Το κράτος και το κομματικό φουτμπόλ», σε Θ. Πελαγίδη (επιμ.) Η εμπλοκή των μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα, Παπαζήσης, σελ. 17-36.

<sup>20</sup> Τάχος Ι. Α., (2005), «Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο», 1η έκδοση, Σάκουλας, Αθήνα, σελ. 28.

θα ευνοούνται από τη διοικητική μεταρρύθμιση αναντίρρητα προκαλούν την χρονοτριβή αυτής. Η απουσία σχηματισμού ευέλικτων κομματικών συμμαχιών και συναινέσεων πάνω σε φλέγοντα ζητήματα δημόσιας πολιτικής αποτελεί τροχοπέδη για την ομαλή έκβαση της διοικητικής μεταρρύθμισης.

Σύμφωνα με την καθηγήτρια κα. Κ. Σπανού, οι πρωτοβουλίες για συντονισμό και τις μεταρρυθμίσεις συχνά εξαρτώνται από προσωπικότητες και όχι από θεσμούς, συνεπώς δυσχεραίνεται η συνέχεια στις αλλαγές που προωθεί μια κυβέρνηση. Χαρακτηριστική είναι επίσης και η έλλειψη αποτελεσματικών μηχανισμών οριζόντιου, ενδο-υπηρεσιακού και διυπηρεσιακού συντονισμού.<sup>21</sup>

Οι λόγοι για την μη αποτελεσματική Δημόσια Διοίκηση αποτυπώνονται στο ακόλουθο σχήμα:



<sup>21</sup> Spanou, C., (2008) «State reform in Greece: responding tool and new challenges». International Journal of Public Sector Management, 21(2): pp. 150–173.

#### **2.4.2 Οι λόγοι αποτυχίας των διοικητικών μεταρρυθμίσεων στην ελληνική δημόσια διοίκηση**

Οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις στην ελληνική δημόσια διοίκηση όχι μόνο κωλυσιεργούν αλλά συνήθως δεν επιφέρουν τα επιθυμητά αποτελέσματα. Γιατί όμως αποτυγχάνουν;

Οι μεταρρυθμίσεις στον ελληνικό δημόσιο τομέα είθισται να επιτυγχάνουν πολύ λιγότερους στόχους από όσους αρχικά επιδιώκουν. Αυτό οφείλεται κυρίως στην παγίωση μιας κουλτούρας «αδράνειας», από εκείνη της διοικητικής αλλαγής. Με άλλα λόγια, επικρατεί το φαινόμενο διαιώνισης της υπάρχουσας κατάστασης. Η αδράνεια αυτή οφείλεται σύμφωνα με την άποψη πολλών σύγχρονων διοικητικών επιστημόνων στο μεγάλο αρχικό κόστος ίδρυσης νέων θεσμών οι οποίοι αναμένεται να εισάγουν διοικητικές καινοτομίες. Σε θεωρητικό πλαίσιο, υποστηρίζεται από την πλειονότητα των διοικητικών επιστημόνων ότι ένας από τους σημαντικότερους παράγοντες για τους οποίους αποτυγχάνουν οι μεταρρυθμίσεις είναι άρρηκτα συνδεδεμένος με την αναποτελεσματικότητα των αλλαγών και με την αέναη επιδίωξη απότομων τομών.

Η δυσκολία νέας μάθησης αποτελεί έναν ακόμη λόγο αποτυχίας των μεταρρυθμίσεων. Οι τρέχουσες θεσμικές απαιτήσεις ενδέχεται να επιφέρουν αλλαγές στην ήδη παγιωμένη κουλτούρα εντούτοις όμως παρατηρείται ότι η εκμάθηση των αλλαγών αυτών δυσκολεύουν ορισμένους υπαλλήλους. Σύμφωνα με την νεοθεσμική ερμηνεία «Το νέο τείνει να απορροφάται και να καθορίζεται από το παλιό». Το φαινόμενο αυτό συμβαίνει καθώς οργανώνονται ποικίλοι «συνασπισμοί συμφερόντων» οι οποίοι ευνοούνται από την υπάρχουσα κατάσταση, δυσανασχετούν στις αλλαγές και αντιτίθενται σε αυτές. Οι αδυναμίες που εντοπίζονται στην άσκηση πολιτικής του κράτους αποτελούν απόρροια στρατηγικής πολλών δρώντων οι οποίοι κατακλύζουν το πολιτικό διοικητικό σύστημα της χώρας αναδεικνύοντας ποικίλα σημεία αντίστασης τα λεγόμενα «veto points». Έτσι, η εξορθολογικοποίηση των προσπαθειών επίλυσης προβλημάτων γίνεται μέρος του προγενέστερου προβλήματος συμβάλλοντας στη διαιώνιση ενός φαύλου κύκλου.



### 2.4.3 Οι χρόνιες αδυναμίες της ελληνικής δημόσιας διοίκησης ως ανασχετικοί παράγοντες συνέχειας των μεταρρυθμίσεων

Η δημόσια διοίκηση ως βασικός εκτελεστικός βραχίονας του κρατικού μηχανισμού και δυναμικό στοιχείο της πολιτείας είναι επιφορτισμένη με τη σταδιακή και αέναη αύξηση του επιπέδου ευημερίας των πολιτών μέσω της άμεσης ανταπόκρισης της στα πολυποίκιλα αιτήματα τους αλλά και με την παροχή σε αυτούς υπηρεσιών αυξημένης προστιθέμενης αξίας.

Η καθημερινή δράση της δημόσιας διοίκησης αφορά την έκδοση διοικητικών πράξεων και την εκτέλεση ενεργειών στη βάση κανόνων δικαίου προς εξυπηρέτηση του γενικού, δημόσιου συμφέροντος. Παρά το θετικό πρόσημο το οποίο προσλαμβάνει η έννοια της δημόσιας διοίκησης, σύμφωνα με τους προαναφερόμενους ορισμούς, η πρόσφατη οικονομική κρίση ανέδειξε τις χρόνιες παθογένειες της που οφείλονται στα δομικά ελλείμματα που τη χαρακτηρίζουν.

Σύμφωνα με τον καθηγητή Ν. Μουζέλη: *«η ελληνική δημόσια διοίκηση αποτελεί έναν «γίγαντα με πήλινα πόδια»*,<sup>22</sup> ενώ για τον Jean Meynaud, *«η δημόσια διοίκηση αποτελεί το ανησυχητικό είδωλο της πολιτικής ζωής της χώρας»*<sup>23</sup>. Από την σύσταση του ελληνικού κράτους, άλλωστε, η δημόσια διοίκηση διογκώθηκε υπέρμετρα μέσω της καλλιέργειας σχέσεων πατρωνίας μεταξύ πολιτικού προσωπικού και ψηφοφόρων, δηλαδή μέσω της καλλιέργειας αμοιβαίων επωφελών σχέσεων, με την πολιτική εξουσία να αντλεί κατά κανόνα την υποστήριξη της από το εκλογικό σώμα, εκχωρώντας θέσεις και διογκώνοντας δομές που δεν υπάκουαν σε πραγματικές ανάγκες.

Σήμερα, οι βασικότερες παθογένειες της ελληνικής δημόσιας διοίκησης διακρίνονται σε τρεις βασικές κατηγορίες<sup>24</sup>:

<sup>22</sup> Ανακτήθηκε από την ιστοσελίδα <https://www.tovima.gr/2008/11/24/opinions/pente-theseis-gia-ti-dimosia-dioikisi/> (τελευταία πρόσβαση: 13/01/2020).

<sup>23</sup> Jean Meynaud (2002), «Οι Πολιτικές δυνάμεις στην Ελλάδα», Εκδόσεις Σαββάλας, σελ.5.

<sup>24</sup> Φλωράτος Χ. Α., (2005) «Η ελληνική δημόσια διοίκηση: αδυναμίες-μέτρα εξυγίανσης», Αθήνα: Εκδόσεις Αρσενίδης, σ.121.

## **A) Οργανωτικές Αδυναμίες**

Οι οργανωτικές αδυναμίες της ελληνικής δημόσιας διοίκησης συνίστανται στον πολυδαίδαλο οργανωτικό σχεδιασμό των δομών της, καθώς αυτή κατακλύζεται από μια πληθώρα δομών (υπερβολικό αριθμό Υπουργείων, Γενικών Διευθύνσεων, Διευθύνσεων και Τμημάτων) που αδυνατούν να ανταποκριθούν στις μεταβολές και να τις ενσωματωθούν στο εσωτερικό και εξωτερικό περιβάλλον. Παράλληλα, η δημόσια διοίκηση αδυνατεί να εντοπίζει τις υποφαινόμενες τάσεις στις ενδεχόμενες αλλαγές και ανάγκες. Επιπροσθέτως, ο οργανωτικός σχεδιασμός θα έπρεπε να συνδέεται με τη διευκόλυνση της παροχής των υπηρεσιών και να ανταποκρίνεται στις αναδυόμενες ανάγκες του πολίτη-καταναλωτή, κάτι το οποίο δεν εφαρμόζεται στην πράξη. Παρατηρούνται επίσης, συχνές αλληλοεπικαλύψεις μεταξύ οριζόντιων και κάθετων δομών και αδρανής εποπτεία, φαινόμενα που οδηγούν σε σύγκρουση ή ακόμα και σύγχυση αρμοδιοτήτων και αναποτελεσματική δράση. Η ανορθολογική οργάνωση των θέσεων εργασίας, η αναποτελεσματική κατάρτιση καθηκοντολογιών και η απουσία περιγραφών εργασίας (job descriptions) αποτελούν αναντίρρητα επιπρόσθετες αδυναμίες.

## **B) Πολιτική Ανθρωπίνου δυναμικού**

Η πολιτική διαχείρισης ανθρωπίνου δυναμικού η οποία ακολουθείται καθορίζεται από πελατειακές σχέσεις και όχι από τις πραγματικές επιχειρησιακές ανάγκες του εκάστοτε φορέα (Υπηρεσίας/Υπουργείου).

Η ακολουθούμενη αυτή πρακτική οδηγεί σε προβλήματα ανισοκατανομής προσωπικού καθώς παρατηρείται η ανεπαρκής στελέχωση του. Ειδικότερα, η ανορθολογική διαχείριση στην κατανομή του αριθμού των υπαλλήλων και των δεξιοτήτων που οι ίδιοι κατέχουν έχει ως άμεση απόρροια την ετεροβαρή στελέχωση των διαφόρων υπηρεσιών και την μείωση ενός επαρκώς καταρτισμένου ανθρωπίνου δυναμικού. Συνεπώς, μπορεί οι υπαλληλικές θέσεις να διαφοροποιούνται και να ιεραρχούνται αλλά συχνά δεν αντιστοιχούν σε ένα λεπτομερώς περιγραφικό προφίλ δεξιοτήτων που να εξυπηρετεί με τη σειρά του συγκεκριμένες τυπικές αρμοδιότητες τις οποίες το υπαλληλικό προσωπικό καλείται να διεκπεραιώσει. Στο εσωτερικό της δημόσιας διοίκησης έχει παγιωθεί η κουλτούρα αναξιοκρατίας αναφορικά με τη πρόσληψη προσωπικού. Το πελατειακό σύστημα δεν αφήνει ανεπηρέαστη τη διοίκηση κάτι το οποίο αποδεικνύεται από το γεγονός ότι οι καταγεγραμμένοι κλάδοι στους οποίους είναι

τοποθετημένοι οι δημόσιοι υπάλληλοι ξεπερνούν τους χίλιους. Συνοψίζοντας τα παραπάνω, η μεγαλύτερη αδυναμία εντοπίζεται στην έλλειψη ενός αποτελεσματικού σχεδιασμού και στρατηγικού οράματος όσον αφορά τη διαχείριση και την αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού του δημόσιου τομέα.

### **Γ) Υλικοτεχνική Υποδομή**

Η έλλειψη οργανωμένου στρατηγικού σχεδιασμού στη διαχείριση των κτιριακών και ψηφιακών υποδομών σχετίζεται άμεσα με καταστάσεις όπως:

- Την μη λειτουργική χωροθέτηση των υπηρεσιών η οποία συμβάλλει στην αναποτελεσματικότητα της παροχής τους.
- Την ανυπαρξία δημόσιων πολιτικών βάσει τεκμηρίωσης, που αποτυπώνεται στην ανεπάρκεια που τηρούνται από τη διοίκηση όσο και από τη νοοτροπία του νομικισμού.
- Την ανεπάρκεια διαδικασιών συλλογής, σύνδεσης και ανάλυσης δεδομένων με αποτέλεσμα να καθίσταται δύσκολος ο εντοπισμός των προβλημάτων και η επίλυση αυτών.
- Τις δημοσιονομικές δυσχέρειες οι οποίες αποδυναμώνουν τις προσπάθειες εκσυγχρονισμού της υλικοτεχνικής υποδομής.
- Τέλος, οι ΤΠΕ (Τεχνολογίες Πληροφορικής και Επικοινωνιών) αντιμετωπίζονται με μηχανικό τρόπο.<sup>25</sup> Οι βασικότερες δυσλειτουργίες του ελληνικού δημόσιου τομέα μπορούν να θεωρηθούν οι εξής:
  - Κλίμα αδιαφάνειας.
  - Απουσία ενός αποτελεσματικού προληπτικού ελέγχου και σε πολλές περιπτώσεις κατασταλτικού.

---

<sup>25</sup> «Πολυνομία, Κακονομία και Γραφειοκρατία στην Ελλάδα, Ανάλυση αποτυχιών του Παρελθόντος και Προτάσεις Βελτιωτικών Παρεμβάσεων», διαθέσιμο στο [www.dianeosis.org](http://www.dianeosis.org), 11/2017, (τελευταία πρόσβαση: 13/01/2020).

- Βραδυκίνητη απονομή δικαιοσύνης.
- Ανικανότητα των Δικαστηρίων να επιβάλλουν τον Νόμο σε εγκλήματα οικονομικής κυρίως φύσεως, με πολλούς να προστατεύονται από ένα καθεστώς ατιμωρησίας διαφεύγοντας δια της παραγραφής των αδικημάτων.
- Η πειθαρχική ατιμωρησία των υπαλλήλων καλλιεργεί στη συνείδηση τους την παραβατικότητα με αποτέλεσμα να διαιωνίζεται ο φαύλος κύκλος της ασυδοσίας και να επικρατεί η ανοχή στην παρατυπία.
- Υπερπαραγωγή ρυθμίσεων, εξαιρέσεων και υποπεριπτώσεων.
- Πολλαπλότητα νόμων.
- Σχολαστική τυπολατρία από την οποία διαπνέεται η διοικητική πρακτική.
- Ύπαρξη δημόσιων οργανισμών που δε στοχεύουν στην επίτευξη των στόχων που διακηρύσσουν αλλά παραμένουν προσκολλημένοι στη τήρηση των διοικητικών διαδικασιών και του χρονικού προγραμματισμού<sup>26</sup>.

## **Δ) Πολυνομία**

Η ελληνική δημόσια διοίκηση και ειδικότερα η ελληνική έννομη τάξη χαρακτηρίζονται από το φαινόμενο της πολυνομίας, που αποτελεί μια χρόνια παθογένεια για την ομαλή λειτουργία τους. Η πολυνομία εντείνει φαινόμενα διαφθοράς καλλιεργώντας το έδαφος της αδιαφάνειας κυρίως στις πράξεις της δημόσιας διοίκησης. Τα φαινόμενα αυτά ανιχνεύονται στο ευρύ φάσμα των υπηρεσιών με τις οποίες συναλλάσσεται ο πολίτης και στις επιχειρήσεις αλλά και σε αρκετούς τομείς του κρατικού μηχανισμού. Η πολυνομία, φαίνεται να έχει απασχολήσει αρκετά τη χώρα μας, αφού εντοπίζεται επίσης σε πολλά πεδία δημόσιας πολιτικής μεταξύ των οποίων η φορολογική πολιτική, η πολεοδομική και περιβαλλοντική, η πολιτική των κοινωνικών ασφαλίσεων αλλά και των συντάξεων.

<sup>26</sup> Ανακτήθηκε από την ιστοσελίδα [www.dianesis.org](http://www.dianesis.org), (τελευταία πρόσβαση: 13/01/2020).

Ειδικότερα στην Ελλάδα η πολυνομία οφείλεται σε πολλαπλά αίτια που αρκετές φορές είναι αναπόφευκτα τα οποία διακρίνονται σε 3 κατηγορίες:

### **1. Κοινωνικά και πολιτικά αίτια**

- Η επικράτηση του πελατειακού συστήματος, τα λόμπι και οι ομάδες πίεσης και συμφερόντων και η εξαίρεση αυτών από τους γενικούς κανόνες που θέτει η πολιτεία.
- Η πολυνομία ευνοεί τις επαγγελματικές ή άλλες ομάδες διότι χωρίς αυτήν δε θα μπορούσαν να διατηρήσουν το δικό τους ιδιαίτερο φορολογικό, ασφαλιστικό ή επαγγελματικό καθεστώς.
- Ο Κυβερνητικός ανταγωνισμός, καθώς οι εκάστοτε κυβερνώντες που νομοθετούν έχουν την τάση να προσπαθούν να υπερκεράσουν την νομοθετική «προσφορά» των προηγούμενων που βρίσκονταν στην κυβέρνηση. Στην περίπτωση αυτή παρατηρείται ότι σπανίως υπάρχει συναίνεση στην διαμόρφωση μέτρων πολιτικής.
- Κομματικοποίηση της δημόσιας διοίκησης που έχει ως επακόλουθο την καλλιέργεια δυσπιστίας μεταξύ διοίκησης και πολιτικής εξουσίας.

### **2. Διοικητικά- Οργανωτικά**

- Διεύρυνση του ρόλου του κράτους.
- Αναπόφευκτη νομοθετική παραγωγή σε ένα συγκεντρωτικό διοικητικό σύστημα, παρά τις τελευταίες προσπάθειες των τελευταίων δύο δεκαετιών για περιφερειακή και τοπική αποκέντρωση.

### **3. Νομικά αίτια**

- Η πολυνομία οφείλεται στον τρόπο με τον οποίο ενσωματώνονται οι ευρωπαϊκές οδηγίες και διεθνείς συνθήκες και συμβάσεις, ο οποίος επιτρέπει την παρείσφρηση σχετικών εθνικών διατάξεων δημιουργώντας σημαντικό πρόβλημα ασφάλειας δικαίου. Η Ελλάδα, ως κράτος μέλος της Ε.Ε υποχρεούται να συμβαδίζει με την νομοθετική παραγωγή της Ένωσης.

- Υπερφορτωμένο και μακροσκελές ελληνικό Σύνταγμα που παρέχει πολλές ευκαιρίες στον Κοινό Νομοθέτη να νομοθετεί μέσω της ψήφισης νομοσχεδίων στην Ολομέλεια και στα Τμήματα διακοπής Εργασιών της Βουλής, ψήφισης επειγόντων και κατ' επειγόντων νομοσχεδίων, νόμους-πλαίσια, εξουσιοδοτεί τη διοίκηση να ψηφίζει μια πληθώρα κανονιστικών πράξεων, και επιτρέπει στην Κυβέρνηση να εκδίδει έναν πρακτικά απεριόριστο αριθμό Πράξεων Νομοθετικού Περιεχομένου (ΠΝΠ).
- Τέλος, η πολυνομία οφείλεται στην ανεπάρκεια των ρυθμιστικών ελέγχων ποιότητας, στην αυξανόμενη ροή των νέων κανονισμών, στην αναποτελεσματικότητα των μηχανισμών, στην επανεξέταση κατά την αύξηση-συσσώρευση των εθνικών νόμων και στην έλλειψη μηχανισμών συστηματοποίησης και αποκάθαρσης της νομοθετικής ύλης.

## **E) Κακονομία**

Η κακονομία οφείλεται σε μια σειρά από αιτίες όπως οι ακόλουθες:

1. Η πίεση που ασκείται για νομοθέτηση: Η πίεση αυτή μπορεί να προσλαμβάνει τη μορφή *χρονικής πίεσης* (π.χ. προερχόμενη από έκτακτη συνθήκη φυσική ή ανθρωπιστική καταστροφή, γρήγορη τεχνολογική εξέλιξη), *θεσμικής πίεσης* (καθυστερημένη συμμόρφωση του εθνικού νομοθέτη προς οδηγία της Ε.Ε.), *μικροκομματική ή ιδεολογική* (προεκλογική υπόσχεση κυβερνώντος κόμματος η οποία δεν μπορεί να υλοποιηθεί λόγω ανίσχυρης ή ελλιπούς κοινοβουλευτικής υποστήριξης προς κόμμα ή προς συγκεκριμένη ρύθμιση και έτσι δρομολογείται με άλλο θεσμικό μέσο όπως η Υπουργική απόφαση ή Π.Ν.Π).

2. Αντιφατικότητα νομικών διατάξεων ή αλληλοαναιρούμενες ρυθμίσεις νόμων για το ίδιο ζήτημα.

3. Αντιφατικές ρυθμίσεις κανόνων διαφορετικών επιπέδων: π.χ. υπουργική εγκύκλιος που αναιρεί έναν νόμο με αποτέλεσμα να προκύπτει νομική αβεβαιότητα. Αυτό σημαίνει διότι παραβιάζεται η ιεραρχία των κανόνων δικαίου με το να προκρίνεται σε στάδιο εφαρμογής μιας δημόσιας πολιτικής, η ρύθμιση που περιλαμβάνεται σε εγκύκλιο αντί της ρύθμισης που έχει περιληφθεί σε νόμο για το ίδιο ρυθμιζόμενο ζήτημα.

4. Αντισυνταγματικότητα: Η αντίθεση μιας εγχώριας ρύθμισης προς τις θεμελιώδεις διεθνείς συμβάσεις (Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων Ανθρώπου) ή προς το ευρωπαϊκό κεκτημένο.

5. Νομικά κενά που καθιστούν μια ρύθμιση ανενεργή.

6. Εσφαλμένη χρήση νομικής ορολογίας.

7. Εκφραστικά συντακτικά και γραμματικά λάθη.

8. Έκτακτη νομοθέτηση πράξεων νομοθετικού περιεχομένου αντί θέσπισης νόμων μέσω της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας.

Συμπερασματικά, η πολυνομία σε συνδυασμό με την κακονομία επιβαρύνουν πρόσωπα και φορείς που εμπλέκονται με τις δημόσιες υπηρεσίες, είτε πρόκειται για τους πολίτες, είτε για τις δημόσιες επιχειρήσεις με υπερφορτωμένο διαχειριστικό κόστος, το οποίο σχετίζεται με τη συμμόρφωση τους απέναντι στις ρυθμίσεις. Συνεπώς, η επιχειρηματικότητα, οι επενδύσεις, οι συναλλαγές των επιχειρήσεων με το κράτος αλλά και των πολιτών με αυτό δυσχεραίνουν εξαιτίας αυτού του υπέρογκου διαχειριστικού κόστους. Οι περιττές γραφειοκρατικές διαδικασίες στις οποίες επικεντρώνεται η δημόσια διοίκηση γεννούν ένα επιπρόσθετο εσωτερικό κόστος διεκπεραίωσης.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> Ανακτήθηκε από την ιστοσελίδα [www.dianeosis.org](http://www.dianeosis.org), 11/2017, (τελευταία πρόσβαση: 13/01/2020).

#### **2.4.4 Οι δυσλειτουργίες της γραφειοκρατίας ως μοντέλο κρατικής διοίκησης. Κριτική του γραφειοκρατικού προτύπου οργάνωσης**

Από πολλούς διοικητικούς επιστήμονες η «γραφειοκρατία» χαρακτηρίζεται ως ένα κλειστό, αναποτελεσματικό και δυσλειτουργικό σύστημα διοικητικής οργάνωσης, παρά τις θετικές παραμέτρους τις οποίες πρωτίστως φάνηκε να εμφανίζει, σύμφωνα με τον Βέμπερ. Οι μετά-βεμπεριανοί κοινωνιολόγοι που μελετούν ενδελεχώς το γραφειοκρατικό φαινόμενο υποστηρίζουν την σταδιακή εμφάνιση των ποικίλων αλλά και σοβαρών δυσλειτουργιών του εν λόγω διοικητικού μηχανισμού.

Διαχρονικά, αποδεικνύεται ότι κάθε ένα από τα βασικά οργανωτικά στοιχεία της γραφειοκρατίας έχει αναντίρρητα ξεκάθαρες «παθολογικές εκδηλώσεις» με αποτέλεσμα να προβάλλουν ως βασική πηγή οργανωσιακών προστριβών και αναποτελεσματικής λειτουργίας των οργανισμών.

Η θεωρητική κριτική του γραφειοκρατικού προτύπου στην ανάλυση στην οποία προχώρησε ο ίδιος ο Βέμπερ απέχει παρασάγγας από τον ιδεατό τύπο της γραφειοκρατίας, τον οποίο ο ίδιος εισήγαγε. Συνεπώς, η γραφειοκρατία ως οργανωτικό μοντέλο και κυρίως ως πρότυπο κρατικής διοίκησης παρουσιάζει αδυναμίες οι σημαντικότερες των οποίων είναι:

- ***Η εμμονή στους τύπους και στην αυστηρή τήρηση των κανόνων, γνωστή ως τυπολατρία.***

Ειδικότερα, η υιοθέτηση απρόσωπων κανόνων και η συμμόρφωση σε αυτούς, οι οποίοι μάλιστα προσδιορίζουν με ακρίβεια τα καθήκοντα και τις αρμοδιότητες του κάθε στελέχους, γεννούν φαινόμενα τυπολατρίας και της επακόλουθης καθυστέρησης-υστέρησης των υπαλλήλων σε ένα οργανισμό, με αποτέλεσμα την έλλειψη ενδιαφέροντος των γραφειοκρατών προς το κοινό τους. Με άλλα λόγια, η τυπολατρία οδηγεί στην παραμέληση των τυπικών στόχων και δημιουργείται έτσι μεγάλο χάσμα μεταξύ της γραφειοκρατικής υπηρεσίας και του κοινού της, το οποίο ταλαιπωρείται σε ένα χαρτοβασίλειο ατελείωτων διατυπώσεων χωρίς να λαμβάνει ουσιαστική απάντηση στα ποικίλα αιτήματά του.

- ***Η ύπαρξη μιας αυστηρής ιεραρχίας οδηγεί σε διαμάχες στο εσωτερικό των υπηρεσιών και σε φατριασμό.***



Η ιεραρχία αποτελεί μια κατάσταση ανισότητας με βαθιές τις ρίζες της και «απεχθούς διαφοροποίησης» με αποτέλεσμα να ωθεί τα στελέχη όλων των ιεραρχικών βαθμίδων να αναπτύσσουν πολύπλοκες συμμαχίες ή αδικαιολόγητες συναλλαγές. Το γεγονός αυτό συνεπάγεται την έξαρση τόσο των προστριβών εσωτερικά των υπηρεσιών όσο και του φατριασμού.

- ***Η εμμονή και ο απόλυτος σεβασμός απέναντι στη διοικητική ιεραρχία.***

Πρόκειται για παράγοντα ο οποίος μειώνει την ικανότητα την οργάνωσης να είναι ευέλικτη ενώ παράλληλα μετατρέπει τους υφισταμένους σε πειθήνια εκτελεστικά όργανα με παθητική συμπεριφορά.

- ***Μεγάλος αριθμός ιεραρχικών βαθμίδων οδηγεί σε επικοινωνιακό χάσμα.***

Η συνεχής αύξηση του αριθμού των ιεραρχικών βαθμίδων δημιουργεί επικοινωνιακά προβλήματα ανάμεσα στα μέλη των ανώτερων και των κατώτερων βαθμίδων αποξενώνοντας ουσιαστικά τις ανώτερες που έχουν κυρίως αποφασιστικές αρμοδιότητες από τη βάση της οργάνωσης και από τις υπαρκτές ανάγκες. Παρεπόμενα της διόγκωσης του δημοσιοϋπαλληλικού σώματος είναι η διόγκωση της άσκοπης εργασίας και η πολυπλοκότητα της οργάνωσης που οδηγούν σε προβλήματα όπως: η επικάλυψη αρμοδιοτήτων, η ύπαρξη κενών, η αδυναμία ελέγχου και εποπτείας.

- ***Αυστηρός καθορισμός των αμοιβών και των μισθολογικών κλιμάκων.***

Σε μια γραφειοκρατία ορισμένες από τις αμοιβές των στελεχών, όπως οι μισθολογικές κλίμακες είναι αυστηρά προκαθορισμένες ενώ άλλες αποτελούν αντικείμενο διαπροσωπικών συναλλαγών όπως (προαγωγές, υποβιβασμοί, έκτακτες απολαβές, άλλα προνόμια που χρησιμοποιούνται από διευθυντικά στελέχη μόνο κ.α.). Συνεπώς, αυτός ο υπερβολικά αυστηρός καθορισμός των αμοιβών δημιουργεί σχέσεις πατρωνίας.

- ***Ενασχόληση γραφειοκρατών περισσότερο με ζητήματα εξουσίας αντί αυτών που σχετίζονται με την απονομή ευθυνών για την επίλυση ουσιαστικών προβλημάτων.***

#### 2.4.5 Το περιβάλλον της διοικητικής μεταρρύθμισης στην εποχή των μνημονίων

Η διοικητική μεταρρύθμιση, ως μια διαρθρωτική μεταρρύθμιση που απασχόλησε τα προγράμματα οικονομικής προσαρμογής, άνθισε μέσα σε συνθήκες έλλειψης θεσμικής συνέχειας των μηχανισμών, ανεπάρκειας ανεπτυγμένων εργαλείων δημόσιας πολιτικής, κατακερματισμού της νομοθεσίας και ύπαρξης πολλαπλών εξαιρέσεων αυτής, υπερβολικής κατανομής αρμοδιοτήτων και ανεπάρκειας συλλογικής διαχείρισης δεδομένων. Η επικυριαρχία της λογικής της δημοσιονομικής συρρίκνωσης είχε σαν αποτέλεσμα τα προγράμματα διοικητικής μεταρρύθμισης να τίθενται υπό μεγάλη πίεση που οφειλόταν στην έλλειψη εμπιστοσύνης των ευρωπαϊκών θεσμών και ξένων εταίρων της χώρας απέναντι στις διαδοχικές κυβερνήσεις. Επιπροσθέτως, καθυστέρησε να επιτρέψει την προσήλωση προσοχής σε ουσιαστικές διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις στο ζήτημα της δημόσιας διοίκησης της χώρας, όταν αυτές δεν ήταν άμεσα συνυφασμένες μαζί της.

Παράλληλα, η ασάφεια των προτεραιοτήτων σε συνδυασμό με τους μη ρεαλιστικούς στόχους που έθεταν τα χρονοδιαγράμματα των μεταρρυθμιστικών προγραμμάτων καθώς και η ανυπαρξία συνασπισμών υποστήριξης των μεταρρυθμίσεων αποτέλεσαν τροχοπέδη για την ομαλή έκβαση τους. Ακόμη, υπό συνθήκες πίεσης και αμφισβήτησης λόγω κυβερνητικής αστάθειας και σε αλλεπάλληλες εκλογικές αναμετρήσεις, οι κυβερνήσεις κατέληγαν στην λήψη αποφάσεων και μέτρων με αποσπασματικό περιεχόμενο παρά ως προμελετημένες κινήσεις διαρθρωτικού χαρακτήρα που από τη φύση τους απαιτούν χειρουργική ακρίβεια. Για αυτόν το λόγο σήμερα, από αρκετούς ακαδημαϊκούς και ερευνητές στο χώρο της οικονομίας και της δημόσιας διοίκησης η διοικητική μεταρρύθμιση χαρακτηρίζεται ως έξωθεν και άνωθεν, με άλλα λόγια καθοδηγούμενη από ξένους παράγοντες οικονομικής διαχείρισης (εταίρους και ξένους δανειστές).

Στο σημείο αυτό, για να γίνει περισσότερο κατανοητός ο έξωθεν χαρακτήρας της διοικητικής μεταρρύθμισης χαρακτηριστική είναι η αναφορά του καθηγητή Λουκά Τσούκαλη:

*«έπρεπε να περιμένουμε τα μνημόνια για να γίνει η απογραφή των απασχολούμενων στον δημόσιο τομέα ή για να αποκτήσουμε κάποτε κτηματολόγιο. Επισημαίνονται επίσης, μεγάλες αστοχίες και αδυναμίες των προγραμμάτων, καθώς και μεγάλη αναντιστοιχία*

*μεταξύ προσπάθειας και αποτελέσματος». Στην δημόσια διοίκηση καταλογίζονται τα ακόλουθα ως σημαντικά προβλήματα:<sup>28</sup>*

**Ποιά είναι τα προβλήματα που καταλογίζονται σήμερα στην Δημόσια Διοίκηση;**

**Η απουσία συντονισμού του κυβερνητικού έργου και η «τιμαριοποίηση» των Υπουργείων**

**Το δομικό πρόβλημα της Δημόσιας διοίκησης (η πελατειακή διόγκωση ορισμένων υπηρεσιών & η άνιση κατανομή του προσωπικού) που συνέβαλε και στο δημοσιονομικό πρόβλημα της χώρας**

**Η νομομανία και η προσήλωση στους νομικούς κανόνες και όχι στο ποιοτικό και ποσοτικό αποτέλεσμα**

**Το λειτουργικό πρόβλημα των δημοσίων υπηρεσιών (οι πολύπλοκες και γραφειοκρατικές λειτουργίες)**

**Η απουσία επαρκούς διαφάνειας και λογοδοσίας και η διαφθορά στο δημόσιο τομέα**

Τα προβλήματα της δημόσιας Διοίκησης αποτελούν μια πραγματικότητα η οποία μαστίζεται από την τόσο από απουσία συντονισμού όσο και από παρατυπία και παρανομία, έλλειψη εμπιστοσύνης και γραφειοκρατία.

<sup>28</sup> «Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση στη διάρκεια της κρίσης επισκόπηση/περιγραφή/αποτίμηση. Επιτελική Σύνοψη. Συντονισμός-Επιμέλεια: Καλλιόπη Σπανού. Πρόλογος Τσούκαλης Λουκάς, Πρόεδρος ΕΛΙΑΜΕΠ, Εκδόσεις: Παπαζήσης, Αθήνα 2018, σελ. 18. Η έρευνα υποστηρίχθηκε από την «Ερευνητική Έδρα Ιδρύματος Α.Γ. Λεβέντη» στο Ελληνικό Ίδρυμα Ευρωπαϊκής και Εξωτερικής Πολιτικής (ΕΛΙΑΜΕΠ). Στην ανά χείρας σύνοψη γίνεται αναφορά σε βασικά σημεία των μεταρρυθμίσεων που αναλύονται εκτενέστερα στο πλήρες κείμενο της Έκθεσης, το οποίο διατίθεται στην ηλεκτρονική μορφή στην ιστοσελίδα του ΕΛΙΑΜΕΠ, ([www.eliamer.gr](http://www.eliamer.gr)), (τελευταία πρόσβαση: 13/01/2020).

#### **2.4.6 Η μνημονιακή περίοδος ως ευκαιρία μιας καινοτόμου αναδιάρθρωσης της ελληνικής δημόσιας διοίκησης**

Τα προγράμματα οικονομικής προσαρμογής της χώρας υιοθετώντας την άποψη ότι την περίοδο της οικονομικής κρίσης η διοίκηση δεν κατόρθωσε να αποτελέσει «θιασώτη» των εξελίξεων των αναγκών και των απαιτήσεων την ελληνικής κοινωνίας και οικονομίας επιχείρησαν τα ίδια να επιτελέσουν την εν λόγω μεταρρυθμιστική προσδοκία. Σύμφωνα με την κα Σπανού Κ. *«Οι μεταρρυθμιστικές απαιτήσεις όπως περιγράφονται στα μνημόνια προσλαμβάνουν χαρακτηριστικά «big bang» και «institution building», με την έννοια της έκτασης, της έντασης και της φιλοδοξίας που εκφράζουν».*<sup>29</sup>

Η εποχή των μνημονίων εμφανίζεται αδιαμφισβήτητα ως μια ευκαιρία αλλαγής της διοικητικής κουλτούρας στο δημόσιο τομέα και κατάφωρης μετουσίωσης την ελληνικής δημόσιας διοίκησης, σε μια διοίκηση ενεργητική απομακρυσμένη από τον παθητικό ρόλο του παρελθόντος και επικεντρωμένη στον ανθρώπινο παράγοντα.

#### **2.4.7 Η σημερινή κατάσταση στην Ελλάδα αναφορικά με τη διοικητική μεταρρύθμιση- SWOT Ανάλυση**

Αξίζει να τονιστεί ότι τα τελευταία χρόνια βρίσκεται σε εφαρμογή ένα σημαντικό έργο διοικητικής μεταρρύθμισης, το οποίο αφενός πηγάζει από την ανάγκη εφαρμογής των θεμελιωδών δεσμεύσεων της χώρας και αφετέρου αποσκοπεί στη θεραπεία των προαναφερόμενων παθογενειών της ελληνικής δημόσιας διοίκησης καθώς επίσης και στην εκμετάλλευση των ευκαιριών που παρέχονται από τις νέες τεχνολογικές εξελίξεις που αναμένεται να έχουν θετικό πρόσημο τόσο στην ανάπτυξη της οργανωσιακής κουλτούρας του δημόσιου τομέα όσο και κατ' επέκταση στην αλλαγή νοοτροπίας της ελληνικής κοινωνίας.

Με το νέο επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Μεταρρύθμιση Δημόσιου Τομέα 2014-2020» σηματοδοτείται η μετάβαση από το γραφειοκρατικό πρότυπο οργάνωσης του ελληνικού διοικητικού συστήματος και τη δυσκαμψία σε μια ανοιχτή συμμετοχική διοίκηση μέσω της ανάπτυξης της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, του εκσυγχρονισμού των δομών και των διοικητικών διαδικασιών καθώς και της αναβάθμισης των δημοσίων πολιτικών με όρους

---

<sup>29</sup> Σπανού Κ., «Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση στη διάρκεια της Κρίσης/Επισκόπηση/περιγραφή/αποτίμηση, Εκδόσεις: Παπαζήσης, Αθήνα, 2018, διαθέσιμο στο [www.eliamer.gr](http://www.eliamer.gr) Εισαγωγή σελ. 17, (τελευταία πρόσβαση: 13/01/2020).

αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας. Έτσι, θα διαμορφωθεί ένα κλίμα που θα ευνοήσει την ανάπτυξη της κοινωνικής ευημερίας όλων των πολιτών. Η προσπάθεια για να αντιμετωπιστούν οι παραπάνω δυσλειτουργίες του ελληνικού διοικητικού συστήματος εκτιμάται ως μια εξαιρετικά δύσκολη, επίπονη και αέναη διαδικασία αφού τα αποτελέσματα της, δεν είναι πάντοτε άμεσα ορατά, μολονότι καταγράφονται ήδη ορισμένα.

Η υπερδιόγκωση τους χρέους του ελληνικού κράτους και τα προγράμματα δημοσιονομικής προσαρμογής στα οποία διήλθε πυροδότησαν μια ολοκληρωμένη και συναινετική προσπάθεια διοικητικής μεταρρύθμισης. Η ελληνική δημόσια διοίκηση καλείται να ανταποκριθεί στους σκοπούς πραγμάτωσης του δημοσίου συμφέροντος και της παροχής υπηρεσιών προς τον πολίτη σε ένα περιβάλλον μακροοικονομικά δυσχερές (185% δημόσιο χρέος και 118% ιδιωτικό ως ποσοστό του ΑΕΠ, υψηλής ανεργίας παρά την μικρή κάμψη της (23%) ασθενή μεγέθυνση μετά από έτη ύφεσης κατά 0,9% το 2019), κάτι που δημιουργεί εξωγενείς περιορισμούς ως προς την χάραξη πολιτικής διοικητικών αλλαγών.

Οι παραπάνω συνθήκες αποτελούν προκλήσεις με τις οποίες έρχεται αντιμέτωπη η ελληνική δημόσια διοίκηση και εντείνονται ολοένα και περισσότερο μέσα σε ένα περιβάλλον που χαρακτηρίζεται από αστάθεια και ρευστότητα τόσο σε οικονομικό όσο και σε κοινωνικοπολιτικό επίπεδο.

Πιο συγκεκριμένα, η ελληνική οικονομία χαρακτηρίζεται από ρευστότητα καθώς γίνεται έρμαιο των ταχύτατων εξελίξεων σε διεθνές επίπεδο (παγκοσμιοποίησης - επέλασης αγορών) με τους πολίτες του ελληνικού κράτους να εμφανίζουν έντονη δυσπιστία απέναντι στη λειτουργία των θεσμών, γεγονός που οδηγεί στη κωλυσιεργία της εφαρμογής των δημόσιων πολιτικών.

Η ενεργοποίηση των παραγωγικών δυνάμεων της χώρας μέσω της προσέλκυσης ξένων άμεσων επενδύσεων θα οδηγήσει στην ενδυνάμωση της ικανότητας της δημόσιας διοίκησης να προσαρμόζεται στις ραγδαίες τεχνολογικές εξελίξεις. Παράλληλα, η ορθή λειτουργία αυτής θα προετοιμάσει το έδαφος για τη βέλτιστη αξιοποίηση των εν λόγω δυνάμεων και την επανένταξη της χώρας σε αναπτυξιακή τροχιά.

**Ποια είναι σήμερα η κατάσταση της δημόσιας Διοίκησης;**  
**(σύμφωνα με την ανάλυση SWOT του Ε.Π. «Διοικητική μεταρρύθμιση» 2007 – 2013)**

**Ανάλυση SWOT**

Έλλειψη οράματος & στοχοθετημένου στρατηγικού & επιχειρησιακού σχεδιασμού

Αδυναμία προσαρμογής των δομών στις εξελισσόμενες ανάγκες, επικαλύψεις αρμοδιοτήτων μεταξύ Υπουργείων & αποσπασματική αποκέντρωση αρμοδιοτήτων

Ανεπαρκής άσκηση σύγχρονου μάνατζμεντ (αυναμίες στοχοθεσίας, μέτρηση αποτελεσμάτων και αξιολόγησης της αποδοτικότητας και της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών, απουσία περιγραφών θέσεων εργασίας κλπ.)

Διοικητικά βάρη και πολύπλοκο κανονιστικό πλαίσιο με γραφειοκρατικές, ασαφείς, αντιφατικές, περιττές & απαρχαιωμένες ρυθμίσεις

Υστέρηση στην ηλεκτρονική διακυβέρνηση (υστέρηση στην ανάπτυξη συστημάτων back office, έλλειψη διαλειτουργικότητας, ανεπαρκής ψηφιοποίηση περιεχομένου)

Απουσία ολοκληρωμένης πολιτικής ανάπτυξης του ανθρώπινου δυναμικού, ανεπαρκής σύνδεση της επιμόρφωσης με τις ανάγκες του δημοσίου οργανισμού, έλλειψη εξειδικευμένων στελεχών & απουσία κινήτρων για την προσέλκυση τους

Ανεπαρκής συντονισμός (περιχαράκωση αρμοδιοτήτων, δυσχέρεια ενδοϋπηρεσιακής ή διυπηρεσιακής συνεργασίας)

Το Επιχειρησιακό Σχέδιο είναι ένα σύνολο διατάξεων και νόμων, ένα «ντοκουμέντο», και αποτελεί τη συνήθη πρακτική που βοηθά τον υπεύθυνο μιας διαδικασίας να καταγράψει τις αποκρυσταλλωμένες ιδέες του και να επικεντρώσει την προσοχή του στην εφαρμογή των κατάλληλων πολιτικών που θα οδηγήσουν στην υλοποίηση των ιδεών αυτών. Ένα από τα ουσιώδη κεφάλαια που συνθέτουν το Επιχειρησιακό Σχέδιο είναι το Πλάνο Μάρκετινγκ και βασικό συστατικό του πλάνου μάρκετινγκ είναι η ανάλυση SWOT. Σαν εργαλείο, η ανάλυση SWOT δεν αποτελεί μία πλήρη μελέτη ενός υπό εξέταση θέματος αλλά ένα χρήσιμο και

συμπληρωματικό μέσο που βοηθά συχνά στην προκαταρκτική διερεύνηση και την εξαγωγή βασικών πρωταρχικών συμπερασμάτων.

Η ανάλυση SWOT, είναι ένα εργαλείο στρατηγικού σχεδιασμού το οποίο χρησιμοποιείται για την ανάλυση του εσωτερικού και εξωτερικού περιβάλλοντος μίας επιχείρησης (εν προκειμένω ενός Δημοσίου Οργανισμού) όταν καλείται να λάβει μία απόφαση σε σχέση με τους στόχους που έχει θέσει και με σκοπό την επίτευξή τους. Η ανάλυση SWOT εξετάζει τα Δυνατά (strengths) και Αδύνατα σημεία (weaknesses) ενός Οργανισμού, τις Ευκαιρίες (opportunities) και Απειλές (threats) από το περιβάλλον που δραστηριοποιείται. Χρησιμοποιείται από τους Οργανισμούς, προκειμένου να αξιολογήσουν την κατάσταση που βρίσκονται σήμερα με σκοπό να πάρουν αποφάσεις και να διαμορφώσουν έτσι την μελλοντική στρατηγική τους. Τα δυνατά και αδύνατα σημεία αφορούν το εσωτερικό περιβάλλον της επιχείρησης καθώς προκύπτουν από τους εσωτερικούς πόρους που αυτή κατέχει. Εντοπίζονται από την ανάλυση των λειτουργιών και των συστημάτων της επιχείρησης (π.χ. τεχνογνωσία, ικανότητες προσωπικού και στελεχών, ιδιότητες και χαρακτηριστικά της επιχείρησης, χρηματοοικονομική υγεία και ικανότητα να ανταποκριθεί σε νέες επενδύσεις, κλπ.). Αντιθέτως, οι ευκαιρίες και οι απειλές αντανakλούν μεταβλητές του εξωτερικού περιβάλλοντος του Οργανισμού τις οποίες ο Οργανισμός θα πρέπει να εντοπίσει, να προσαρμοστεί σε αυτές ή ακόμα και να τις προσαρμόσει στα μέτρα του όπου κάτι τέτοιο είναι εφικτό (π.χ. είσοδος νέων ανταγωνιστών, ρυθμίσεις στο νομικό περιβάλλον, δημιουργία ή/και εμφάνιση νέων αγορών, κλπ.). Γενικά, κατά την εφαρμογή της ανάλυσης επιχειρείται να απαντηθούν ορθολογικά και με όσο το δυνατόν πιο ακριβή τρόπο ερωτήματα για την κάθε ερευνώμενη περιοχή.

Από την παραπάνω ανάλυση αποδεικνύονται τα αδύναμα σημεία ή τα σημεία που μειονεκτεί η Διοίκηση και μπορούν να είναι:

- Η κακή οικονομική διαχείριση.
- Οι μικρές ικανότητες διοίκησης και η κακή οργάνωση του Οργανισμού.
- Το μη εξειδικευμένο και ανεκπαιδευτο προσωπικό του Οργανισμού.
- Προβλήματα στην άσκηση της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, κλπ.

Η ανάλυση SWOT μπορεί να αποτελέσει ένα πολύ σημαντικό εργαλείο. Μέσω αυτού μπορούμε να εντοπίσουμε και να αξιοποιήσουμε τα Δυνατά σημεία του Οργανισμού, να επενδύσουμε πάνω σε αυτά και να εκμεταλλευτούμε τις μελλοντικές ευκαιρίες που θα παρουσιαστούν. Να ανακαλύψουμε τα αδύνατα σημεία και να τα διορθώσουμε. Μπορούμε δηλαδή ουσιαστικά έτσι να προσδιορίσουμε τις Απειλές και τους Κινδύνους που θα εμφανιστούν και να προετοιμαστούμε αναλόγως και να τους αποφύγουμε με τα κατάλληλα βήματα. Είναι και αποτελεί κομμάτι της εξέλιξης και του εκσυγχρονισμού να βρούμε τον τρόπο ώστε να μετατρέψουμε τις «Απειλές» σε «Ευκαιρίες». Εξάλλου όπως αναφέρεται στον κόσμο των επιχειρήσεων και των εμπορικών σχέσεων κάθε απειλή είναι απλά μια συγκαλυμμένη ευκαιρία.

Θα πρέπει να έχουμε υπόψη μας ότι η αξιολόγηση της τυχόν υπάρχουσας στρατηγικής θα βοηθήσει στην διαμόρφωση της νέας. Οι πληροφορίες και οι γνώσεις που θα αποκτήσουμε μέσα από την διαδικασία της ανάλυσης SWOT, θα μειώσουν σημαντικά το ρίσκο κατά την διαδικασία λήψης αποφάσεων.

Με βάση δε τα συμπεράσματα από την εφαρμογή του συγκεκριμένου εργαλείου η οργάνωση μπορεί να δώσει μια εικόνα για το τι πρέπει να επιτευχθεί και μέχρι πότε. Η διαδικασία χάραξης κατευθύνσεως και αποτύπωσης αντικειμενικών σκοπών και επίσημων στόχων αποτελεί ένα από τα σημαντικότερα στοιχεία της διαδικασίας. Η περιγραφή θα πρέπει να είναι τόσο λεπτομερής ώστε να μπορούμε να πετύχουμε αυτούς που είναι μετρήσιμοι, ρεαλιστικοί, συγκεκριμένοι και εφικτοί (καθορισμός συντονισμός και υλοποίηση στόχων). Η οργανωτική αποτελεσματικότητα και ο στρατηγικός σχεδιασμός πρέπει να βρίσκονται σε κοινή συνισταμένη. Η αφοσίωση και η ευλαβική τήρηση του πλάνου είναι από τα βασικότερα στοιχεία της ανάλυσης.

Η ελληνική δημόσια διοίκηση τα τελευταία χρόνια προσπαθεί να επιφέρει αλλαγές στην δομή της με κυριότερη αυτή της μεταμόρφωσης της από κράτος διαχειριστή σε κράτος διαχειριστή στρατηγικής. Έτσι αρχικά με την αντίστοιχη εφαρμογή νόμων συστήνονται μονάδες στρατηγικού σχεδιασμού και ανάλυση πολιτικής σε κάθε Υπουργείο.

Οι αρμοδιότητες τους καθορίζονται με Υπουργική απόφαση και αφορούσαν την τεχνική υποστήριξη και την ενίσχυση του επιτελικού έργου κάθε Υπουργείου, την προώθηση, την εκπόνηση και την παρακολούθηση μελετών. Η προσπάθεια διοικητικού εκσυγχρονισμού συνεχίστηκε με τον νόμο 1943/91 με το Πρόγραμμα Διοικητικού Εκσυγχρονισμού. Με το ΠΔ



315/93 συστάθηκε η Διεύθυνση Διοικητικού Εκσυγχρονισμού, η οποία υπαγόταν στο Υπουργείο Προεδρίας. Η σημαντικότερη προσπάθεια συντελέστηκε με τον Ν. 2190/94 και τις αλλαγές τις οποίες αυτός επέφερε στην Δημόσια Διοίκηση. Μετά δε από μια περίοδο χρόνων δυστοκίας και αμφισβήτησης η στρατηγική σκέψη επανέρχεται στο προσκήνιο με τον νόμο 2880 το 2001 και το Πρόγραμμα Πολιτεία. Επιλέγεται πλέον η καθιέρωση συστημάτων Διοίκησης Ολικής Ποιότητας τα οποία βρίσκουν εκτέλεση στους Ο.Τ.Α α' και β' βαθμού της περιφέρειας.

Εν κατακλείδι, αξίζει να αναφέρουμε και την θέσπιση του νόμου 3345/2005 με τον οποίο φάνηκε η ανάγκη για την εφαρμογή ολοκληρωμένης πολιτικής δημόσιας διοίκησης που θα οδηγούσε τη χώρα σε νέες αναπτυξιακές δυνατότητες.

Ιστορικά, η ελληνική δημόσια διοίκηση έχει ταυτιστεί με την έννοια της διοικητικής μεταρρύθμισης. Το μεταρρυθμιστικό πρόγραμμα υποβλήθηκε προς έγκριση στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή και έθετε ως προτεραιότητες τα εξής:

A) Την προτεραιότητα της δημοσιονομικής ισορροπίας με την εξασφάλιση της βιωσιμότητας των δημοσίων οικονομικών

B) Την αύξηση της παραγωγικότητας

Γ) Την βελτίωση του επιχειρηματικού περιβάλλοντος Δ) την αύξηση τη απασχόλησης

Το πρόγραμμα αυτό που προέκυψε από την Συνθήκη της Λισαβόνας περιλάμβανε το διάστημα «2007-2013» και περιείχε ως στοιχεία για την Ελλάδα: την βελτίωση της παραγωγικότητας και της ποιότητας των δημοσίων υπηρεσιών, την καθιέρωση πλαισίου δια βίου μάθησης δημοσίων υπαλλήλων, καθώς και τη βελτίωση διαπεριφερειακής συνεργασίας. Η ανάδραση πληροφοριών, η εσωτερική διασύνδεση σχέσεων, οι σκοποί, οι προτεραιότητες, η προνοητικότητα, η ευελιξία και η επιδεξιότητα χειρισμών καταγράφονται ως βασικές ιδιότητες ενός «έξυπνου συστήματος» (intelligent system), το οποίο μπορεί να συντηρείται αυτοδύναμα, αναπτύσσει πρωτοβουλίες και ανανεώνεται συνεχώς μέσα στο χρόνο και στις μεταβαλλόμενες συνθήκες του περιβάλλοντος. Η ανάπτυξη συστημικής αντίληψης στα διοικητικά συστήματα για την προώθηση κοινωνικών και οικονομικών μετασχηματισμών στο κράτος και τη δημόσια διοίκηση μπορεί να είναι ευεργετική στην κατεύθυνση που πρέπει να

ακολουθηθεί. Η διεύρυνση της προς τους πολίτες και την κοινωνία πολλαπλασιάζει την δυναμική ενίσχυσης και αυξάνει τις πιθανότητες επιτυχίας.

## ΜΕΡΟΣ Γ: Η ΘΕΩΡΗΤΙΚΗ ΚΑΙ ΠΡΑΚΤΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ ΤΗΣ ΟΡΓΑΝΩΣΙΑΚΗΣ ΚΟΥΛΤΟΥΡΑΣ

### Κεφάλαιο 3ο: Οργανωσιακή Κουλτούρα

Η λέξη κουλτούρα (*culture*) έχει λατινογενή προέλευση (*cultura*) και συμπίπτει νοηματικά με την έννοια της καλλιέργειας υπό την έννοια της εσωτερικής-πνευματικής καλλιέργειας του ατόμου ενώ παράλληλα ταυτίζεται με τον πολιτισμό ενός λαού.

#### 3.1 Ορισμός Οργανωσιακής Κουλτούρας

Στη σφαίρα της επιχειρηματικής δραστηριότητας, ο όρος διαφοροποιείται αφού ως κουλτούρα νοείται το σύνολο των κοινών αντιλήψεων που υιοθετούν τα άτομα και έχουν αναπτυχθεί εντός ενός οργανισμού προκειμένου να διασφαλίζεται η εύρυθμη λειτουργία, η ανάπτυξη και η βιωσιμότητα του. Με άλλα λόγια, η «οργανωσιακή κουλτούρα» όπως έχει καταλήξει να επονομάζεται από το τομέα της διοικητικής επιστήμης, αποτελεί την ψυχή μιας Οργάνωσης, καθώς όσοι καλούνται να την υπηρετήσουν, την διαμορφώνουν από κοινού μέσα σε ένα κλίμα επικοινωνίας και συνεργασίας.

Παράλληλα, η «οργανωσιακή κουλτούρα» έχει αποτελέσει αντικείμενο εκτεταμένων συζητήσεων και αέναης διερεύνησης τόσο από φορείς του Ιδιωτικού και του Δημοσίου τομέα όσο και από ακαδημαϊκούς αλλά και διοικητικούς επιστήμονες σε παγκόσμια κλίμακα.

Είναι φανερό, ότι η μεγάλη ποικιλία ορισμών περί οργανωσιακής κουλτούρας που έχουν διατυπωθεί διαχρονικά αντανάκλα κυρίως τη δυσκολία επακριβούς απόδοσης της έννοιας.

Παρακάτω διατυπώνονται οι επιλεγμένοι ορισμοί, αναφορικά με την οργανωσιακή κουλτούρα, προερχόμενοι από την διεθνή βιβλιογραφία.<sup>30</sup>

**Jaques Elliott (1952):** «*Η κουλτούρα του εργοστασίου είναι ο συνήθης και παραδοσιακός τρόπος σκέψης και δράσης που μοιράζονται σε μεγαλύτερο ή μικρότερο βαθμό, όλα τα μέλη του και τον οποίο τα νέα μέλη του πρέπει να μάθουν και τουλάχιστον μερικώς να ενστερνιστούν προκειμένου να γίνουν αποδεκτά στις υπηρεσίες της επιχείρησης.*»

**Andrew Pettigrew (1979):** «*συμβολισμός*», «*μύθοι*» και «*τελετουργίες* (Hatch, J.M, 1997).

**Ouchi (1981):** «*Σύνολο συμβόλων, τελετών και μύθων που επικοινωνούν τις βασικές αξίες και πεποιθήσεις του οργανισμού στους υπαλλήλους του.*» (Moorehead, G. And Griffin, W.R., 1995)

**Edgar Schein (1985):** «*Η κουλτούρα είναι ένα δομημένο σύνολο από βασικές παραδοχές που έχουν εφευρεθεί ή αναπτυχθεί από μια συγκεκριμένη ομάδα. Καθώς αυτή μαθαίνει να αντιμετωπίζει προβλήματα εξωτερικής προσαρμογής ή εσωτερικής ολοκλήρωσης, λόγω της επιτυχημένης και ικανοποιητικής απόδοσης τους στο παρελθόν, οι παραδοχές αυτές καταλήγουν να ισχύουν γενικά και επομένως μπορούν να διδαχθούν σε νέα μέλη ως ο σωστός τρόπος να αντιλαμβάνονται, να σκέπτονται και να αισθάνονται σε σχέση με τα προβλήματα αυτά.*»

«*Ένα σύνολο κοινών αρχών, αντιλήψεων, πεποιθήσεων, ιδεολογιών, τελετουργιών, μύθων, ιστοριών, θρύλων αλλά και φυσικών αντικειμένων (κτίρια, γραφεία, γραφικός εξοπλισμός ενός οργανισμού).*» (Hatch, J.M. 1997)

---

<sup>30</sup> Hatch, J.M & Schultz, M., (1997), «Relation between organizational culture, identity and image», European Journal of Marketing, Vol31, No5., pp. 356-36.

### 3.2 Διαμόρφωση της έννοιας της κουλτούρας ανά τον κόσμο

**Αμερική:** Η λέξη «*culture*», χρησιμοποιείται στην αμερικανικό λόγο με το ίδιο περιεχόμενο που έχει αποδοθεί στην ελληνική λέξη «*Philosophie*», ο τρόπος ζωής των ανθρώπων.<sup>31</sup>

**Ευρώπη:** Στην Ευρώπη, η κουλτούρα υπό στενή έννοια παραπέμπει, όπως και η σύγχρονη εννοιολόγηση της στην ελληνική γλώσσα σε ένα σύνολο αξιών, συνηθειών, και στάσεων των ανθρώπων με «ανώτερο γούστο»<sup>32</sup>.

### 3.3 Τύποι Οργανωσιακής Κουλτούρας κατά Edgar Schein

Σύμφωνα με τον E. Schein, σε μια οργάνωση δύναται να αποτυπωθούν τρεις θεμελιώδεις τύποι κουλτούρας επηρεάζοντας άμεσα τον τρόπο με τον οποίο αυτή διοικείται. Τα τρία είδη οργανωσιακής κουλτούρας είναι τα ακόλουθα:

- ❖ **«Operator Culture»:** Το εν λόγω είδος κουλτούρας αποδίδεται στην ελληνική ως η κουλτούρα των εκροών, των αποτελεσμάτων και εδράζεται στην επιτυχημένη επίτευξη των στόχων μιας επιχείρησης/οργάνωσης.
- ❖ **«Engineering Culture»:** Πρόκειται για την κουλτούρα των «εμπειρογνομόνων», «των τεχνοκρατών» που διαχειρίζονται και αξιοποιούν την τεχνολογία της οργάνωσης προς όφελος αυτής.
- ❖ **«Executive Culture»:** Αφορά την κουλτούρα των εκτελεστικών οργάνων (των στελεχών) της οργάνωσης που έχουν στην σφαίρα αρμοδιοτήτων και ευθύνης τους την επιδίωξη των στόχων και τον σχεδιασμό της πολιτικής της οργάνωσης.<sup>33</sup>

### 3.4 Τύποι Οργανωσιακής Κουλτούρας κατά Charles Handy

<sup>31</sup> Dulfer, E., (1991) «Organisationskultur - Phänomen - Philosophie - Technologie». Stuttgart: C.E. Poeschl, p.2.

<sup>32</sup> Γαβριήλ Ι., «Πολιτισμική Θεώρηση των Οργανώσεων», στο Τσιβάκου, Ι., (επιμ.) Δράση και σύστημα: σύγχρονες προσεγγίσεις στη θεωρία των οργανώσεων, Αθήνα, Θεμέλιο, 1995, σελ. 189

<sup>33</sup> Schein E. H., (1996) «Three Cultures of Management the Key to Organizational Learning», MIT Sloan Management Review, Vol. 38, No. 1, pp. 9-20.

Ο Charles Handy, από τη δική του σκοπιά διακρίνει τους ακόλουθους βασικούς τύπους οργανωσιακής κουλτούρας στα οποία μάλιστα αποδίδουν ονόματα 4 θεών της Αρχαίας Ελλάδας:

- ❖ **«Culture of Power» (Δίας):** Σε αυτό τον τύπο οργανωσιακής κουλτούρας ο πυρήνας της κουλτούρας ταυτίζεται με την εξουσία. Η κουλτούρα της εξουσίας αναπαρίσταται από τον Handy, ως ιστός αράχνης που υφαίνεται από τον επικεφαλής την επιχείρησης, τον αρχηγό-ηγέτη. (πχ ιδρυτή της). Εδώ το οργανωσιακό κλίμα διαμορφώνεται σε συνθήκες συγκεντρωτισμού και απολυταρχίας, αφού η επιβίωση της οργάνωσης εξαρτάται από τον αρχηγό αυτής. Εάν οι εργαζόμενοι στον οργανισμό επιθυμούν να διατηρήσουν τη θέση τους σε αυτόν οφείλουν να επιδεικνύουν πειθαρχία και προσήλωση προκειμένου να επιτυγχάνουν τους επιδιωκόμενους οργανωτικούς στόχους.

Το πλεονέκτημα αυτού του είδους κουλτούρας είναι ότι ενεργοποιείται η άμεση αντίδραση των εργαζομένων όταν ανακύπτουν δύσκολες καταστάσεις και κρίσεις εφόσον έχουν δημιουργηθεί προηγουμένων οι προϋποθέσεις για αυτό το σκοπό. Το μειονέκτημα της είναι άρρηκτα συνδεδεμένο με το πρόσωπο του εκάστοτε ηγέτη της οργάνωσης. Εάν αυτός αποτύχει, εξαφανίζεται μαζί του και η οργάνωση.

- ❖ **«Individual Culture» (Διόνυσος):** Την ελληνική απόδοση του όρου αποτελεί η κουλτούρα του ατόμου ή αλλιώς της υποστήριξης. Επίκεντρο αυτής της κουλτούρας αποτελεί ο ατομισμός έναντι της ομαδικότητας. Επιθυμία των μελών ενός τέτοιου οργανισμού είναι να λειτουργούν ελεύθερα, ανεξάρτητα ενώ παράλληλα χαρακτηρίζονται από ευελιξία λόγων των εξαιρετικά αναπτυγμένων δεξιοτήτων τους. Χωρίς την ανάπτυξη διαπροσωπικών σχέσεων και τη διαπραγμάτευση δεν δύνανται να επιτύχουν τους προσδοκώμενους στόχους μιας οργάνωσης.

Η εν λόγω κουλτούρα αντιπροσωπεύει την επιμονή μιας οργάνωσης ή ακόμα και της κοινωνίας στην ανάπτυξη ατομικών πρωτοβουλιών και προγραμμάτων αυτόματης υποστήριξης. Πλεονεκτήματα της κουλτούρας του ατόμου, η οποία προσιδιάζει κατά τον Handy, με «σχέδιο σμήνους» αποτελούν η εγγύτητα ποιοτική εξυπηρέτηση του συγκεκριμένου πελάτη-πολίτη καταναλωτή καθώς και η δημιουργία ενός ισχυρού δικτύου υποστήριξης των υπαλλήλων της ενώ μειονέκτημα η ύπαρξη χαλαρής δομής.

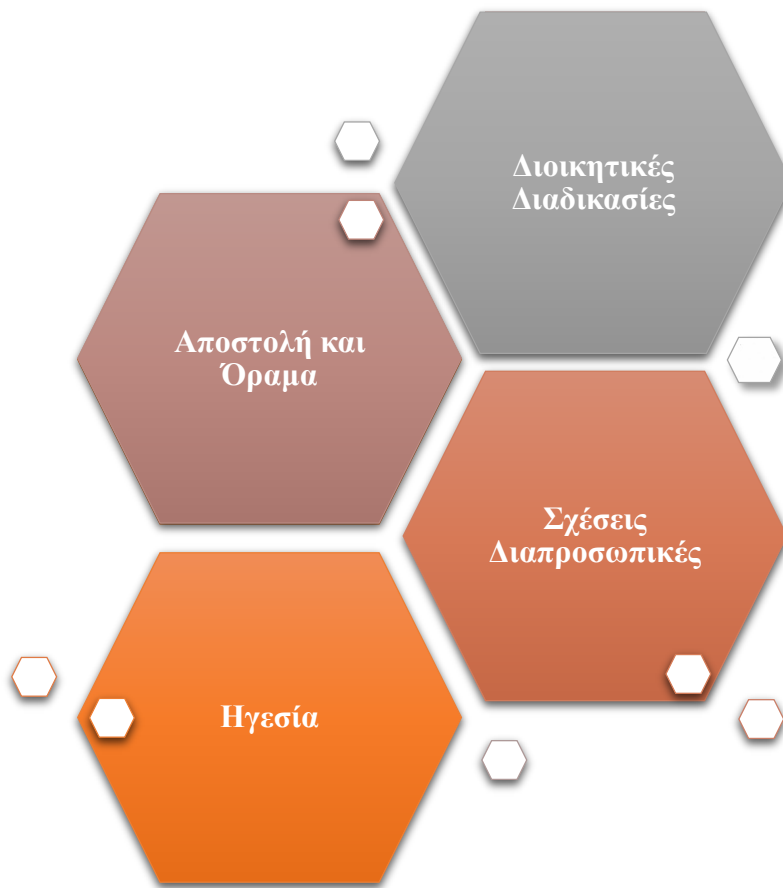
- ❖ **«Task Culture» (Αθηνά):** Πρόκειται για την κουλτούρα του εργασιακού καθήκοντος η οποία συναντάται σε οργανώσεις που αποσκοπούν στην επίλυση προβλημάτων υψηλής πολυπλοκότητας, ενώ τα μέλη τους πρέπει να διαπνέονται από έμπνευση, εφευρετικότητα και αυτοσχεδιασμό. Κριτήρια αξιολόγησης των υπαλλήλων της αποτελούν οι δεξιότητες, η εμπειρία και η απόδοση αυτών. Ο επαγγελματισμός και η δημιουργικότητα των μελών θα πυροδοτήσουν την αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητα στην εργασία.
- ❖ **«Role Culture» (Απόλλων):** Κουλτούρα που υιοθετούν οι υπάρχοντες γραφειοκρατικοί οργανισμούς στους οποίους η ιεραρχία παίζει πρωτεύοντα ρόλο. Ο Handy, αναφέρει χαρακτηριστικά: «μέσα σε κάθε κουτί υπάρχει ο τίτλος μιας εργασιακής θέσης και από κάτω με μικρότερα γράμματα το όνομα του ατόμου που είναι ο παρόν ένοικος αυτού του κουτιού, αλλά οπωσδήποτε το κουτί παραμένει, έστω κι αν το άτομο φύγει.»<sup>34</sup> Ως πλεονεκτήματα της κουλτούρας του ρόλου εμφανίζονται η συνοχή που διασφαλίζεται από τον οργανισμό, η τάξη, η διοικητική ικανότητα πρόβλεψης και ο έλεγχος, από την άλλη πλευρά, η προσήλωση στον τυπικό νόμο (τυπολατρία) και ο δογματισμός παρουσιάζονται ως τα συνηθέστερα μειονεκτήματα.

### 3.5 Οι διαστάσεις της κουλτούρας κατά τους E.C Martins & F.Terblanche

Η οργανωσιακή κουλτούρα συμβάλλει στη διαμόρφωση πολλών συστατικών του οργανισμού (στρατηγικές, αποφάσεις, στόχους, δομή, τεχνολογία, επικοινωνία, ανάληψης καθηκόντων, λήψη αποφάσεων, αρμοδιότητες, εργασίες υπαλλήλων).

Οι διαστάσεις που προσλαμβάνει η οργανωσιακή κουλτούρα σύμφωνα με τους E.C Martins & F. Terblanche, απεικονίζονται στο παρακάτω σχήμα:

<sup>34</sup> Handy, C., (1993) «Understanding Organizations», London-UK, Penguin Books Ltd, 4th Edition, pp.185-195



- ✓ **Αποστολή και όραμα:** Κάθε επιχείρηση / υπηρεσία ή οργανισμός έχουν ένα συγκεκριμένο όραμα και αποστολή. Η οργανωσιακή κουλτούρα αποτελεί το θεμελιώδες στοιχείο που βοηθά τους υπαλλήλους να κατανοήσουν την αποστολή, το όραμα και τις αξίες ενός οργανισμού. Εφόσον αυτά γίνουν αντιληπτά μετασχηματίζονται σε μετρήσιμους ατομικούς και ομαδικούς στόχους υπό την μορφή δεικτών (π.χ. δείκτης αποδοτικότητας).
- ✓ **Διοικητικές διαδικασίες:** Οι διοικητικές διαδικασίες αποτελούν εκφάνσεις της διοίκησης όπως: Οργάνωση, λήψη αποφάσεων, έλεγχος, σχεδιασμός, τοποθέτηση στόχων, καινοτομία.
- ✓ **Ηγεσία:** Η οργανωσιακή κουλτούρα επηρεάζει πρωτοβουλίες που αφορούν:
  - ❖ Το στυλ της ηγεσίας (αναζήτηση του καταλληλότερου από τα υπάρχοντα στυλ).
  - ❖ Τη διαχείριση τυχόν διαφωνιών ή ακόμη και συγκρούσεων.
  - ❖ Το κατά πόσον τα διευθυντικά στελέχη επικεντρώνονται στην αύξηση της εργασιακής ικανοποίησης των υπαλλήλων.



- ✓ **Διαπροσωπικές σχέσεις:** Σχέσεις που αναπτύσσονται τόσο μεταξύ των υπαλλήλων όσο και μεταξύ των διευθυντικών στελεχών αλλά και διευθυντικών στελεχών με τους υπαλλήλους. Η οργανωσιακή κουλτούρα επηρεάζει σημαντικά τις εκφάνσεις των παραπάνω σχέσεων που αναπτύσσονται εντός ενός οργανισμού αντιμετωπίζοντας συγκρούσεις και κρίσεις.

## Κεφάλαιο 4ο: Πρακτική εφαρμογή οργανωσιακής κουλτούρας

### 4.1 Η μεθοδολογία με την οποία η Οργανωσιακή Κουλτούρα συμβάλλει στην ενίσχυση της απόδοσης ενός οργανισμού

Έχοντας παραθέσει εκτενώς τους ποικίλους ορισμούς περί «οργανωσιακής κουλτούρας» σε προηγούμενο κεφάλαιο, προκειμένου να γίνει περεταίρω κατανοητή η έννοια της ευκόλως συμπεραίνεται ότι οι διαφορετικές απόψεις των θεωρητικών που προέρχονται από διαφορετικούς επιστημονικούς κλάδους, αντανακλούν σε διαφορετικές οπτικές.

Ο πιο ευρέως αποδεκτός ορισμός με περιγραφική συνάφεια και επεξηγηματική απόχρωση προκρίνεται αυτός του Schein<sup>35</sup> σύμφωνα με τον οποίο: «Κουλτούρα είναι ένα δομημένο σύνολο, από βασικές παραδοχές που έχουν ανακαλυφθεί ή αναπτυχθεί από μια δεδομένη ομάδα καθώς αυτή μαθαίνει να αντιμετωπίζει προβλήματα εξωτερικής προσαρμογής ή εσωτερικής ολοκλήρωσης-οι οποίες έχουν αποδώσει ικανοποιητικά στο παρελθόν ώστε να θεωρούνται ότι ισχύουν γενικά και επομένως μπορούν να διδαχθούν σε νέα μέλη ως ο σωστός τρόπος αντίληψης, σκέψης, αίσθησης σχετικά με τα προβλήματα αυτά ».

Έρευνες που έχουν διεξαχθεί σε παγκόσμια κλίμακα καταδεικνύουν τον ρόλο της οργανωσιακής κουλτούρας και τον τρόπο με τον οποίο αυτή συμβάλλει στην ενίσχυση της απόδοσης ενός οργανισμού επιτελώντας τις εξής λειτουργίες:

- Η οργανωσιακή κουλτούρα συνδράμει στην υιοθέτηση μιας κοινής ταυτότητας από τα μέλη του Οργανισμού, έτσι τα μέλη αισθάνονται ότι συνδέονται μεταξύ τους έχοντας αποκτήσει αυτή την κοινή αίσθηση ταυτότητας.
- Από έρευνες του Hawthorn, έχει διαπιστωθεί η εξωστρέφεια από την οποία τα μέλη μιας ομάδας διακατέχονται καθώς και η αναπτυγμένη κοινωνικότητα τους. Οι εργαζόμενοι σε μια υπηρεσία ή οργανισμό επιθυμούν να κερδίσουν τόσο τη συμπάθεια όσο και την εμπιστοσύνη των συναδέλφων τους και να γίνουν αποδεκτοί από αυτούς.

---

<sup>35</sup> Μπουραντάς Δ. & Παπαλεξανδρή Ν., «Διοίκηση Ανθρώπινων Πόρων», Μένου, Αθήνα, 2002, σ.543.

- Η οργανωσιακή κουλτούρα βοηθά στον διαμοιρασμό κοινών αντιδράσεων μεταξύ των μελών ενός οργανισμού.
- Δημιουργεί συνοχή σε μια ομάδα, ανταποκρινόμενη στα εξωτερικά προβλήματα. Η εσωτερική αυτή συνοχή που αναπτύσσεται στην ομάδα σημαίνει ότι τα μέλη της μοιράζονται αισθήματα συναίνεσης δημιουργώντας μια ενιαία βάση συνεργασίας. Οι εργαζόμενοι αισθάνονται ότι αποτελούν μέλη μιας ομάδας ότι ανήκουν σε μια (κοινότητα, εταιρεία, υπηρεσία οργανισμό) που διακατέχεται από συγκεκριμένα πιστεύω, αξίες, ιδέες. Ο Robbins (Robbins 2001) ονόμασε αυτό το χαρακτηριστικό *ως δεσμευτικός-προσδιοριστικός ρόλος της Οργανωσιακής κουλτούρας*.
- Η οργανωσιακή κουλτούρα ενσωματώνει όλους τους απαραίτητους κανόνες αναφορικά με το τι είναι υποχρεωμένοι να πράττουν οι εργαζόμενοι και κατά αυτό το τρόπο διατηρεί την εσωτερική συνοχή του οργανισμού.

#### **4.2 Η Οργανωσιακή Κουλτούρα και Μάθηση ως καταλυτικοί παράγοντες στην ανάπτυξη του ανθρωπίνου δυναμικού της δημόσιας διοίκησης**

Με τα προαναφερόμενα μέσα μεταλαμπαδεύεται η οργανωσιακή κουλτούρα στους εργαζομένους ενός οργανισμού ή μιας υπηρεσίας και αναντίρρητα αναγνωρίζεται ως η βασική προϋπόθεση ανάπτυξης του ανθρωπίνου δυναμικού της δημόσιας διοίκησης. Με άλλα λόγια, η κουλτούρα, η προσωπικότητα ενός οργανισμού αποτελεί προϊόν μάθησης και επονομάζεται αλλιώς ως «διοικητική κουλτούρα». Μια από τις βασικότερες παραμέτρους για την επιτυχία ενός μεταρρυθμιστικού εγχειρήματος είναι η μάθηση καθώς και ο ρόλος που αυτή διαδραματίζει εντός ενός περιβάλλοντος οργάνωσης. Η μάθηση θα σηματοδοτήσει την αλλαγή του τρόπου σκέψης των εργαζομένων δημιουργώντας ένα νέο οργανωσιακό και διοικητικό «Παράδειγμα».

#### 4.2.1 Μορφές οργανωσιακής μάθησης

|                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>1. Μάθηση που αποκτάται μέσω τυποποίησης των προϋποθέσεων δράσης της οργάνωσης και των κανόνων εθιμοτυπίας</b> | Πρόκειται για μάθηση με μία μόνο διάσταση. Κύριο χαρακτηριστικό της η έλλειψη ενδιαφέροντος από τη πλευρά της οργάνωσης έναντι των γεγονότων που λαμβάνουν χώρα στο περιβάλλον της. <sup>36</sup>                                                                                                                                                                                                        |
| <b>2. Μάθηση παραγωγική: αναπαράγει, συγκρατεί και αναμορφώνει τη γνώση</b>                                       | Η μάθηση εδώ μετατρέπεται σε διεργασία συνεχούς συστηματοποίησης και αναδημιουργίας γνωστικής ύλης.                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| <b>3. Μάθηση αυταρχική</b>                                                                                        | Αποσκοπεί στη δημιουργία μηχανιστικών αντιγράφων του κατόχου της γνώσης.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| <b>4. Μάθηση απελευθερωτική</b>                                                                                   | Στο επίπεδο αυτό, το υψηλόβαθμο στέλεχος δίνει τη δυνατότητα στους υπαλλήλους να εκφραστούν, να δράσουν να ανακαλύψουν τις δεξιότητες τους με βάση τους δικούς τους προσωπικούς κώδικες και αυτό συμβάλλει σημαντικά στην ανάπτυξη της προσωπικότητάς τους.                                                                                                                                              |
| <b>5. Μάθηση που αλλάζει τα περιβάλλοντα</b>                                                                      | Τα υποκείμενα που αποτελούν τους αποδέκτες της γνώσης παρεμβαίνουν δυναμικά στο περιβάλλον. Η αμφίδρομη μεταφορά πληροφοριών αλλάζει τις μαθησιακές δομές και λειτουργίες τόσο του δρώντος υποκειμένου όσο και του περιβάλλοντος του. Η γνώση είναι δημιουργική, χαρακτηρίζεται από πρωτοτυπία ενώ παράλληλα αποτελεί μια διαδικασία παραγωγική που διευρύνει τους γνωστικούς ορίζοντες του υποκειμένου. |

<sup>36</sup> Campbell, D. T., (1959) «Methodological suggestions from a comparative psychology of knowledge processes». Inquiry, 2, p.152-182.

Στο επίκεντρο των ψυχολογικών προσεγγίσεων αναφορικά με την μάθηση τίθεται η διαδικασία ανάπτυξης του γνωστικού υποκειμένου μέσα σε ένα περιβάλλον οργάνωσης. Οι πέντε επικρατέστερες απόψεις συνοψίζονται ως τα πέντε επιμέρους επίπεδα της οργανωσιακής μάθησης.

Σύμφωνα με τον Batenson G.,<sup>37</sup> η γνώση ιεραρχείται εσωτερικά σε πέντε ποιοτικά κλιμακούμενα επίπεδα, εκκινώντας από την μηδενική γνώση (Μάθηση 0).

*Μηδενική γνώση (Μάθηση 0):* Στο επίπεδο αυτό ο αποδέκτης της γνώσης περισσότερο την παρακολουθεί και λιγότερο την επηρεάζει. Συνεπώς, μηδενική γνώση έχει ο κάτοχος μιας πληροφορίας την οποία και δεν κατέχει εφόσον αδυνατεί να την κατανοήσει αλλά και να την επεξεργαστεί επαρκώς. Ο αποδέκτης αντιδρά απλώς σε ένα εξωτερικό ερέθισμα.

*Μάθηση I:* Η μετάβαση σε αυτό το επίπεδο σηματοδοτεί τη δημιουργία ενός σταθερού πλαισίου αναφοράς όπου επιτρέπεται η εσωτερική ιεράρχηση των γνώσεων του αποδέκτη. Ο Batenson κατονομάζει το είδος αυτό μάθησης ως «learning set» (*πώς μαθαίνει κανείς να μαθαίνει*).<sup>38</sup>

*Μάθηση II:* Γίνεται αντιληπτή ως ανάπτυξη μιας οργανωτικής ικανότητας να επιλέγει κάποιος μεταξύ των ποικίλων εναλλακτικών λύσεων και να διορθώνει τυχόν σφάλματα.

*Μάθηση III:* Αποτελεί το μετά επίπεδο της μάθησης II. Πρόκειται για τη «μεταβολή του πλήθους μεταβολών» επί των οποίων λαμβάνεται μια απόφαση από όλους τους ανθρώπους. Κατά τον Batenson,<sup>39</sup> κανείς δεν πρέπει να απαιτεί την γνώση αυτού του επιπέδου.

*Μάθηση IV:* Σύμφωνα με τον Batenson, μέσα από την εξελικτική διαδικασία έχουν δημιουργηθεί οργανισμοί των οποίων η οντογένεση ανήκει στο επίπεδο της «Μάθηση III», και μέσω της σύνδεσης οντογένεσης και φυλογένεσης μπορεί να επιτευχθεί και το επίπεδο της μάθησης IV.

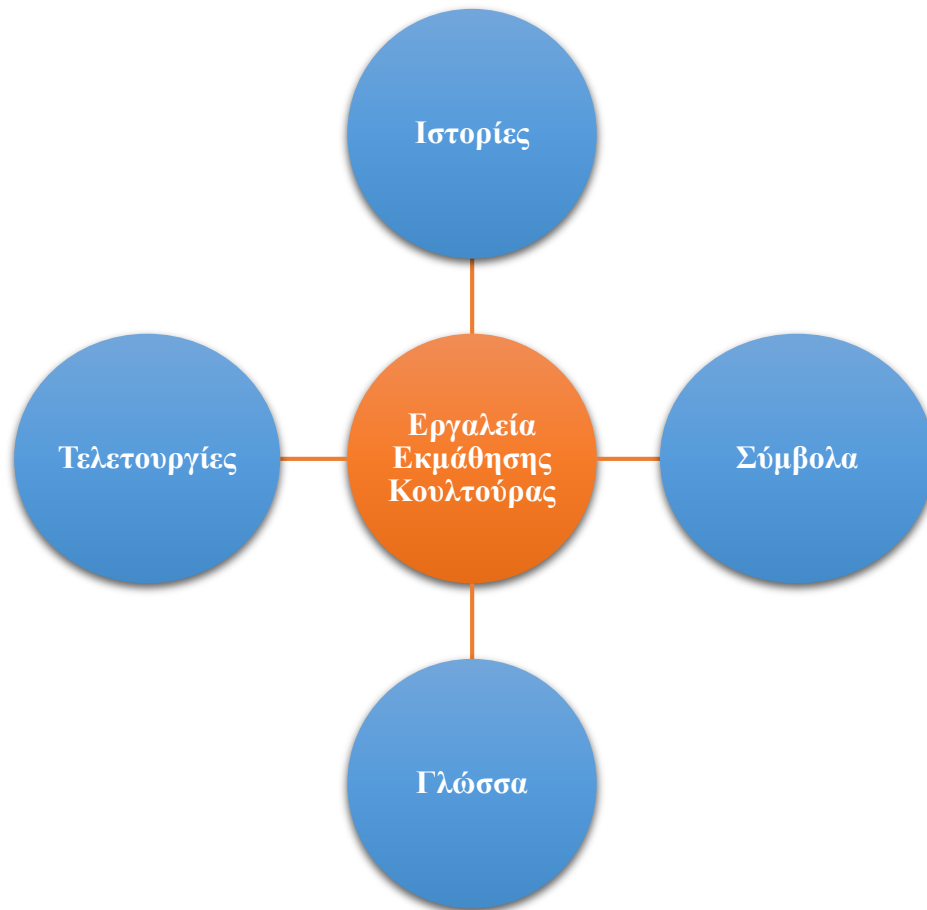
---

<sup>37</sup> Bateson, G., (1972), «The Logical Categories of Learning and Communications». In Gregory Bateson: Steps to an Ecology of Mind. The University of Chicago Press, Chicago and London, pp. 279-308.

<sup>38</sup> Το δεύτερο αυτό επίπεδο μάθησης επεξηγείται από τον Harlow, H.E (The formation of learning sets). Πρόκειται για το πείραμα στους πιθήκους ρέζους, στους οποίους παρατηρήθηκε ότι μπορούσαν ευκολότερα να επιλύουν εκείνο το σετ πολύπλοκων «προβλημάτων», τα οποία έμοιαζαν κατά τον τύπο τους με τα προβλήματα που είχαν επιλυθεί προηγουμένως.

<sup>39</sup> Bateson, G., (1972) «The Logical Categories of Learning and Communications». In Gregory Bateson: Steps to an Ecology of Mind. The University of Chicago Press, Chicago and London 2000, p.379.

#### 4.2.2 Μέθοδοι καλλιέργειας και εργαλεία εκμάθησης της οργανωσιακής κουλτούρας



**Οι ιστορίες:** Αφορούν παρελθοντικά συμβάντα τα οποία συνθέτουν μια πραγματικότητα. Γίνονται αντικείμενο υπό επεξεργασία με τέτοιο τρόπο ώστε να ενδυναμώνουν την υπάρχουσα κουλτούρα. Τα γεγονότα αυτά αφορούν την τοποθέτηση των υπαλλήλων ή τη μετακίνηση τους, τον τρόπο με τον οποίο αυτοί αντιδρούν σε επιτυχίες ή σφάλματα στα οποία έχει υποπέσει ο οργανισμός (π.χ. παραβίαση κανόνων κ.λπ.)

**Τελετουργίες:** Πρόκειται για δραστηριότητες/ ετήσιες συναντήσεις/ εκδηλώσεις οι οποίες δίνουν έμφαση στους στόχους τους οποίους θέτει ένας οργανισμός αλλά και για δράσεις στις οποίες επιδίδονται οι πιο σημαντικοί άνθρωποι του.

**Σύμβολα:** Πρόκειται για ορισμένα στοιχεία που επιδεικνύουν το πρόσωπο που κατέχει δεσπόζουσα θέση εντός ενός οργανισμού καθώς και το θεμιτό και κατάλληλο είδος

συμπεριφοράς ή τον επιτρεπτό από τη διοίκηση βαθμό ισότητας μεταξύ των εργαζομένων (γραφεία, κτίρια, αυτοκίνητα, γραφικός εξοπλισμός, διαρρύθμιση εγκαταστάσεων οργανισμού, υλικοτεχνικές υποδομές).

**Γλώσσα:** Ειδικές λέξεις και όροι που χρησιμοποιούνται από τους εργαζόμενους στον οργανισμό ώστε εκείνοι να εσωτερικεύσουν τις πεποιθήσεις, τις ιδέες, τις αντιλήψεις, ακόμα και τις αξίες. Στοιχεία που όπως προαναφέρθηκε στην παρούσα εργασία συνιστούν και διαμορφώνουν την οργανωσιακή κουλτούρα.

### **4.2.3 Πέντε θεωρητικές προσεγγίσεις αναφορικά με τους τρόπους απόκτησης της μάθησης**

#### **1<sup>η</sup> προσέγγιση**

Σύμφωνα με τον Dixon,<sup>40</sup> οι αποδέκτες-υποκείμενα έχουν την ικανότητα να δημιουργούν γνωστικούς χάρτες των περιβαλλόντων τους, οι οποίοι μεταβάλλονται διαρκώς με τη πάροδο του χρόνου. Επιπροσθέτως, κατά τον Schroder<sup>41</sup>, οι ατομικοί γνωστικοί χάρτες αναπτύσσονται στο χρόνο, αυξάνοντας βαθμιαία την αρχικά χαμηλή περιεκτικότητα τους σε γνώση. Με βάση τους ατομικούς χάρτες δημιουργούνται τα συλλογικά νοήματα και οι δομές που επιτρέπουν την αναπαραγωγή τους.

#### **2<sup>η</sup> προσέγγιση**

Υπό μια διαφορετική ψυχολογική προσέγγιση, γνώση αποκτάται μέσω της εμπειρίας. Σύμφωνα με την οργανωσιακή ψυχολογία και το μοντέλο του Kolb,<sup>42</sup> η ατομική μαθησιακή διαδικασία αναλύεται σε στάδια που ξεκινούν από την απόκτηση της συγκεκριμένης εμπειρίας, προχωρούν στην παρατήρηση, και σε επόμενο στάδιο στην αφηρημένη σύλληψη, για να καταλήξουν στον ενεργό πειραματισμό. Το εν λόγω μοντέλο έχει εφαρμοστεί και εξακολουθεί να δοκιμάζεται σε «μαθησιακούς κύκλους», στους οποίους οι εργαζόμενοι συνδιαλέγονται για προβλήματα της εργασίας τους πραγματικής κυρίως φύσεως, διαμοιράζονται σκέψεις και αποφαινόμενοι για δράσεις με επίκεντρο το σύνολο των εμπειριών τους. Εδώ εμπίπτουν οι θεωρητικές αναλύσεις του De Geus για τον εμπειρικό τρόπο με τον οποίο μαθαίνει η οργάνωση.

#### **3<sup>η</sup> προσέγγιση**

---

<sup>40</sup> Βλ. Dixon, N., (1994) «The organizational learning cycle: how we can learn collectively». London: New York: Mc Graw-Hill. Στο βιβλίο της, η Dixon παρέχει μια ολοκληρωμένη άποψη της μαθησιακής διαδικασίας υπό το πρίσμα της γνωστικής αλληλεπίδρασης.

<sup>41</sup> Βλ. Schroder, H., Driver, M. and Streufert, S.,(1967) «Human Information Processing: Individuals and Groups Functioning in: Complex Social Situations». New York: Holt, Rinehart and Winston, Pp 97-101.

<sup>42</sup> Kolb, D., Osland, J. & Rubin, I.(1995) «Organizational behavior: An experiential approach to human behavior in organizations» (6th edition). Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall. (Previously titled: Organizational psychology: An experiential approach to organizational behavior by D. Kolb, I. Rubin, & J. McIntyre.) Στο βιβλίο τους παρέχουν μια θεωρία σχετικά με την γνωστική αλληλεπίδραση της οργανωσιακής μάθησης.



Σύμφωνα με τον De Geus<sup>43</sup>, στην πρώτη φάση της μαθησιακής διαδικασίας μια οργάνωση επιχειρεί να «απορροφήσει» τη νέα πληροφορία φιλτράροντας τη και σχεδόν απορρίπτοντας αυτή. Τα συνήθη επιχειρήματα σε σχέση με τη νέα γνώση ή τις νέες πληροφορίες είναι «αυτά ήδη τα γνωρίζουμε» ή «ωραία όλα αυτά αλλά δεν έχουν σχέση με τα προβλήματα που αντιμετωπίζουμε». Μόνο η επιμονή του ηγέτη οδηγεί στη φάση μιας ουσιαστικής ακρόασης την οποία διαδέχεται η δημιουργία πεποιθήσεων, η εδραίωση τους και τέλος η κοινή δράση.

#### **4<sup>η</sup> προσέγγιση**

Η τέταρτη βασική ψυχολογική θεωρία για την οργανωσιακή μάθηση συμπυκνώνεται στο ότι

Ο άνθρωπος μαθαίνει πολύ δύσκολα από την εμπειρία της οργάνωσης.<sup>44</sup>

#### **5<sup>η</sup> προσέγγιση**

Η πέμπτη ψυχολογική προσέγγιση της ατομικής και συλλογικής μάθησης εστιάζεται στο γεγονός ότι κάθε οργάνωση και υποκείμενο έχει διαφορετικό μαθησιακό στυλ. Οι συγγραφείς Honey, P. & Mumford, A.,<sup>45</sup> θεωρούν ότι κάθε υποκείμενο έχει μια φυσική προτίμηση σε συγκεκριμένους τρόπους μάθησης και προκειμένου η οργάνωση να ανταποκριθεί σε αυτό και να διευκολύνει καθέναν από τους εργαζόμενους της, θα πρέπει να δημιουργηθεί ένας ευρύτερος κατάλογος ατομικών μαθησιακών ιδιοτεροτήτων.

---

<sup>43</sup> Ο De Geus, A.P. (Planning as Learning) υπολόγισε το χρόνο ολοκλήρωσης της μαθησιακής διαδικασίας μιας οργάνωσης σε 12-18 μήνες. Τα συμπεράσματα του έχουν εξαχθεί από έρευνες σε μικρές ομάδες εργαζομένων. Βλ., επίσης Garratt, B.,(2000) «The Learning Organization: developing democracy at work» Glasgow: Harper Collins Business, p.2.

<sup>44</sup> Ο Argyris, C., On Organizational Learning, ένας από τους επιφανέστερους εκπροσώπους της ψυχολογικής θεωρίας για την οργανωσιακή μάθηση, έδειξε τη σημασία και τη δύναμη των αμυντικών συνηθειών που αποκτούν με το χρόνο οι εργαζόμενοι, οι οποίες απορροφούν κάθε νεωτερισμό, προσαρμόζοντας τον στην «γνωστή» βασική οργανωσιακή πραγματικότητα. Για τον περιορισμό της επίδρασης τους προτείνονται διαδικασίες διασταύρωσης λόγων και έργων.

<sup>45</sup> Honey, P. & Mumford, A. (1982) «Manual of Learning Styles» London: P Honey. Στο βιβλίο τους ανέπτυξαν το Ερωτηματολόγιο “Στυλ Εκμάθησης” (Learning Style Questionnaire - LSQ).

## ΜΕΡΟΣ Δ

### Η ΣΥΜΒΟΛΗ ΤΟΥ ΕΠ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ 2014-2020 ΣΤΗΝ ΑΛΛΑΓΗ ΤΗΣ ΟΡΓΑΝΩΣΙΑΚΗΣ ΚΟΥΛΤΟΥΡΑΣ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΤΟΜΕΑ

#### Κεφάλαιο 5ο: Το ΕΠ «Μεταρρύθμιση Δημόσιου Τομέα 2014-2020»

##### Το ΕΠ Μεταρρύθμιση Δημόσιου Τομέα 2014-2020<sup>46</sup>

Το νέο Ε.Π. Μεταρρύθμιση Δημόσιου Τομέα «2014-2020» συνιστά μια ενιαία δέσμη αλληλοσυμπληρούμενων δράσεων και πρωτοβουλιών με τις οποίες αναμένεται να αντιμετωπιστούν οι χρόνιες παθολογίες της ελληνικής δημόσιας διοίκησης αλλά και οι δυσλειτουργίες που αφορούν βασικούς παράγοντες διοικητικής ικανότητας (ανθρώπινοι πόροι, κανονιστικό πλαίσιο, δομές, διαδικασίες, συστήματα).

Στόχος της 5ης προγραμματικής περιόδου, της περιόδου που σήμερα διανύει η χώρα μας είναι η ανάδειξη της δημόσιας διοίκησης σε μια συνεκτική, καλά συντονισμένη, ευέλικτη, εξωστρεφή και αποτελεσματική διοίκηση, ικανή να αποκαθιστά τις σχέσεις εμπιστοσύνης του κράτους με τους πολίτες και τις επιχειρήσεις παρέχοντας παράλληλα συνεχώς αναβαθμιζόμενες υπηρεσίες με επίκεντρο τον Έλληνα πολίτη και συμβάλλοντας καθαυτό τον τρόπο στην αλλαγή της οργανωσιακής κουλτούρας του Δημόσιου Τομέα.

Το ΕΠ «Μεταρρύθμιση Δημόσιου Τομέα 2014-2020», εντάσσεται στα πλαίσια ενός συνολικού αναπτυξιακού οράματος και στη στρατηγική αντίληψη της χώρας για τα έτη «2014-2020» που ωστόσο έχει την αποδοτικότερη χρήση των διαρθρωτικών Ταμείων και ειδικότερα του ΕΚΤ (Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου) και του ΕΤΠΑ (Ευρωπαϊκού Ταμείου Περιφερειακής Ανάπτυξης). Αποτελεί δε ένα από τα τέσσερα (4) Εθνικά Επιχειρησιακά Προγράμματα της χώρας στα πλαίσια του ΕΣΠΑ 2014-2020.

---

<sup>46</sup> Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Μεταρρύθμιση Δημόσιου Τομέα 2014-2020», SFC 18/12/2014 καθώς και ιστοσελίδα [https://www.espa.gr/elibrary/Metarrythmisi\\_Dimosiou\\_2014.pdf](https://www.espa.gr/elibrary/Metarrythmisi_Dimosiou_2014.pdf), (τελευταία πρόσβαση: 13/01/2020).

Το αναπτυξιακό πλάνο του Προγράμματος συνοψίζεται στην δημιουργία ενός σχεδίου αποτελεσματικής, ανοιχτής και ευέλικτης διακυβέρνησης με στόχο την μετάβαση στην διοίκηση αποτελεσμάτων και υπηρεσιών. Στρατηγικό του στόχο αποτελεί η βελτίωση της ποιότητας της διακυβέρνησης μέσω της ενίσχυσης της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας των υπηρεσιών, με την παράλληλη ενίσχυση της διαφάνειας και της λογοδοσίας καθώς και της επαγγελματικής ηθικής.

Το ΕΠ «Διοικητική Μεταρρύθμιση 2014-2020» ως κύριο μεταρρυθμιστικό εργαλείο της ελληνικής δημόσιας διοίκησης θα πρέπει ενδεχομένως να χρησιμοποιηθεί και σε μελλοντική διερεύνηση διοικητικών μεταρρυθμίσεων καθώς συνδράμει αναντίρρητα στην αλλαγή της οργανωσιακής κουλτούρας του δημόσιου τομέα μέσω μεταβολών σε οριζόντιους τομείς που κατακλύζουν το σύνολο του και με τους οποίους ασχολείται η παρούσα μελέτη.

Οι εν λόγω οριζόντιοι τομείς αφορούν: α) την αναδιοργάνωση των διοικητικών δομών τόσο σε κεντρικό όσο και σε τοπικό-περιφερειακό επίπεδο, β) τον εξορθολογισμό των διοικητικών διαδικασιών μέσω (διαχείρισης, απλούστευσης και απλοποίησης τους), και γ) τη βέλτιστη αξιοποίηση του ανθρώπινου παράγοντα η οποία στις μέρες μας κρίνεται αναγκαία με όρους τόσο διαφάνειας όσο και λογοδοσίας.

Οι βασικοί άξονες στους οποίους διακλαδίζεται το ΕΠ Μεταρρύθμιση Δημόσιου Τομέα «2014-2020» αποτελούν ταυτόχρονα τους στρατηγικούς του στόχους και αποτυπώνονται στον παρακάτω πίνακα.

## 5.1 Δομή του ΕΠ «Μεταρρύθμιση Δημόσιου Τομέα 2014-2020»

**Πίνακας 1**  
**Οι 3 Θεματικοί Άξονες Προτεραιότητας**

|                                                                                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Διοικητική &amp; Οργανωτική<br/>Μεταρρύθμιση του Δημοσίου<br/>Τομέα</b>                                | <ul style="list-style-type: none"><li>• Ενίσχυση της οργανωτικής, θεσμικής και επιχειρησιακής ικανότητας τόσο της δημόσιας διοίκησης όσο και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης μέσα από παρεμβάσεις που θα αλλάξουν τη δομή, την οργάνωση και τη λειτουργία υπηρεσιών προς όφελος πολιτών και επιχειρήσεων</li><li>• Αναδιάρθρωση δομών</li><li>• Διαχείριση και απλοποίηση διαδικασιών</li></ul> |
| <b>Ενίσχυση της Ηλεκτρονικής<br/>Διακυβέρνησης</b>                                                        | <ul style="list-style-type: none"><li>• Οι πρόσφατες καινοτομίες που επέφερε η ηλεκτρονική διακυβέρνηση Οριζόντιες δράσεις για την αναβάθμιση την ανάπτυξη και τη λειτουργία των συστημάτων ΤΠΕ για την υποστήριξη της καλύτερης Οργάνωσης του Δημόσιου Τομέα</li><li>• Στρατηγική Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης 2014-2020</li></ul>                                                         |
| <b>Βελτίωση της<br/>Διαχείρισης και της Ανάπτυξης<br/>του Ανθρώπινου Δυναμικού<br/>του Δημόσιου Τομέα</b> | <ul style="list-style-type: none"><li>• Ορθολογική κατανομή Ανθρώπινων Πόρων</li><li>• Καλύτερη αξιοποίηση στελεχών Διοίκησης</li><li>• Παροχή αναβαθμισμένων υπηρεσιών</li></ul>                                                                                                                                                                                                         |

- Κατάρτισης/Εκπαίδευσης με στόχο την ατομική πρόοδο των υπαλλήλων και την ανταπόκριση τους στις αυξανόμενες ανάγκες

## 5.2 Η αναδιοργάνωση των διοικητικών δομών

Η διοικητική και οργανωτική μεταρρύθμιση του δημόσιου τομέα παρουσιάζεται ως πρωταρχικός στρατηγικός στόχος του Επιχειρησιακού Προγράμματος της διαχειριστικής περιόδου 2014-2020 μέσω καινοτόμων παρεμβάσεων που αναμένεται να αλλάξουν τόσο σε βραχυχρόνιο όσο και σε μακροχρόνιο ορίζοντα τη δομή, την οργάνωση και τη λειτουργία των δημόσιων υπηρεσιών προάγοντας τόσο τα συμφέροντα των πολιτών όσο και των επιχειρήσεων.

Η διοικητική και οργανωτική μεταρρύθμιση του δημόσιου τομέα περιλαμβάνει επίσης την «αναδιάρθρωση» των διοικητικών δομών, έννοια η οποία υποδηλώνει την τροποποίηση του εκάστοτε οργανισμού ή Οργανισμού Εσωτερικής Υπηρεσίας, των φορέων του δημόσιου τομέα που αντιστοιχεί στο «εσωτερικό εργαλείο»

Σε πρόσφατες μελέτες<sup>47</sup> που διεξήχθησαν διατυπώνεται η άποψη ότι: «Το σχέδιο ριζικής αναδιάρθρωσης όλων των διοικητικών μονάδων των Υπουργείων, μετά από Εκθέσεις Αξιολόγησης των δομών, μετά από σχέδια που αφορούν την στελέχωση τους (Staffing Plans), καθώς και μετά τον σχεδιασμό νέων οργανογραμμάτων με στόχο τη δημιουργία μικρότερων, αποδοτικότερων και αποτελεσματικότερων διοικητικών υπηρεσιών, παραμένει μέχρι σήμερα ανολοκλήρωτο και ανεφάρμοστο. Ολοκληρώθηκε αφενός με την τυπική έκδοση των οργανισμών κάθε υπουργείου μέσα από προεδρικά διατάγματα, αλλά ακυρώθηκε στην ουσία ο στόχος της ευέλικτης και λειτουργικά προσανατολισμένης διοίκησης λόγω της τεράστιας έκτασης που πήραν οι νέοι οργανισμοί (μερικές δεκάδες σελίδες για κάθε Υπουργείο) με αναλυτικότατη κανονιστική περιγραφή των επί μέρους εργασιακών καθηκόντων κάθε θέσης».

Ακόμη, δεν υπάρχει ολοκληρωμένη εικόνα των Οργανισμών που εκπονήθηκαν ώστε να αξιολογηθεί το περιεχόμενό τους. Αξιοποιώντας όμως όλα τα δεδομένα που περιέχουν μια

<sup>47</sup> Βλ. Μανιτάκης, Α., Μπαλαμπανίδης, Γ., «Γιατί δεν πρόχωμά η διοικητική μεταρρύθμιση στην Ελλάδα», «Πολιτική Επιθεώρηση», 22.06.2015. Ανακτήθηκε από την ιστοσελίδα: [http://politicalreview.gr.blogspot.gr/2015/06/blog-post\\_61.html](http://politicalreview.gr.blogspot.gr/2015/06/blog-post_61.html) καθώς και ιστοσελίδα [http://www.espa.gr/el/Documents/Metarrythmisi\\_Dimosiou\\_2014GR05M20P001\\_1\\_2\\_el](http://www.espa.gr/el/Documents/Metarrythmisi_Dimosiou_2014GR05M20P001_1_2_el), (τελευταία πρόσβαση: 13/01/2020).

κριτική προσέγγιση της αναδιοργάνωσης των Υπουργείων που εκπονήθηκε πριν κάποια χρόνια,<sup>48</sup> καταλήγουμε στη διατύπωση των ακόλουθων προϋποθέσεων και των όρων που πρέπει να διέπουν την αναδιοργάνωση των δομών:

**Κατάρτιση Εθνικού Στρατηγικού Σχεδίου:** Το ΕΣΧ (Εθνικό Στρατηγικό Σχέδιο) αποσαφηνίζει την αποστολή κάθε Υπουργείου και τον σχεδιασμό των δημοσίων πολιτικών για τις οποίες είναι αρμόδιο. Επίσης, παρακολουθεί με την μορφή εποπτείας και αξιολογεί την εφαρμογή των εν λόγω πολιτικών.

- **Σφαιρική/συνολική και συστημένη θεώρηση της διοίκησης.**
- **Ενιαίοι κανόνες σύνταξης των Οργανισμών.**
- **Εκπόνηση των Οργανισμών ως διοικητικών εργαλείων και όχι ως νομικών κειμένων.**
- **Κεντρική καθοδήγηση, συμβουλευτική υποστήριξη και συστηματικός έλεγχος της εκπόνησης των Οργανισμών.**
- **Σαφής περιγραφή αρμοδιοτήτων/λειτουργιών των οργανικών μονάδων, περιγραφή θέσεων εργασίας, τυποποίηση.**
- **Εκτίμηση της ποσότητας/όγκου των εργασιών και επιλογή της τεχνολογίας που θα χρησιμοποιηθεί (για να προσδιοριστούν οι αναγκαίοι υλικοί και ανθρώπινοι πόροι).**
- **Ταυτόχρονη εξασφάλιση τόσο των εσωστρεφών λειτουργιών (back office) όσο και των εξωστρεφών λειτουργιών (front office).**
- **Διασφάλιση οριζόντιων λειτουργικών διασυνδέσεων μεταξύ των οργανικών μονάδων των Υπουργείων.**

---

<sup>48</sup> Βλ. Παπαδημητρίου Κ. (2013), «Πραγματικοί όροι λειτουργίας Δημοσίων υπηρεσιών και σύγχρονη προσπάθεια Διοικητικής Μεταρρύθμισης» Άρθρο στο ΔΕΕ, καθώς και ιστοσελίδα: <http://www.dee.gr/contents.asp?id=827&category=17> (τελευταία πρόσβαση: 13/01/2020).

- **Διασφάλιση οριζόντιων λειτουργικών διασυνδέσεων μεταξύ των Υπουργείων και δημιουργία σχετικών μηχανισμών.**
- **Σύνδεση της εκπόνησης των Οργανισμών, που αποτελούν δομική αναδιοργάνωση, με την απλοποίηση και οργάνωση των διαδικασιών και με το πρόγραμμα ψηφιοποίησης τους, καθώς και με το σχέδιο στελέχωσης των οργανικών μονάδων (staffing plans).**

Αναγκαία προϋπόθεση ώστε να επιτευχθεί η εν λόγω σύνδεση αποτελεί η ένταξη της αναδιοργάνωσης των διοικητικών δομών σε ένα ενιαίο Επιχειρησιακό Σχέδιο Διοικητικής μεταρρύθμισης και ηλεκτρονικής διακυβέρνησης (e-governance). Εάν αυτό δεν επιτευχθεί εγκυμονεί ο κίνδυνος της «δομομανίας»<sup>49</sup>.

Παρά τις προαναφερθείσες αναφορές οι οποίες αποτυπώνουν μια αρνητική κριτική στο έργο της αναδιοργάνωσης των διοικητικών δομών, καταβλήθηκαν και εξακολουθούν να καταβάλλονται αξιοσημείωτες προσπάθειες συντονισμού προς σε αυτή την κατεύθυνση.

Με την «Εθνική Στρατηγική για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση 2017-2019»<sup>50</sup> η οποία εντάσσεται το ΕΠ Διοικητικής Μεταρρύθμισης Δημόσιου Τομέα «2014-2020» η ελληνική δημόσια διοίκηση αναβαθμίζεται. Την περίοδο 2016-2018, η αναδιοργάνωση και ο ανασχεδιασμός των φορέων του δημοσίου τομέα στη βάση του εξορθολογισμού και της αποτελεσματικότερης και αποδοτικότερης λειτουργίας των δημοσίων οργανώσεων τίθεται ως βασική προτεραιότητα για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση της εν λόγω περιόδου.

Παράλληλα, μέχρι τα τέλη του έτους 2019, επιδιώκεται στα πλαίσια του αέναου κύκλου βελτίωσης της απόδοσης των δημοσίων οργανώσεων της Κεντρικής Διοίκησης η εισαγωγή σύγχρονων εργαλείων και μεθόδων διοίκησης ποιότητας μέσα από την κατάρτιση ενός σχεδίου για την εφαρμογή του Κοινού Πλαισίου Αξιολόγησης (ΚΠΑ) σε δομές της δημόσιας διοίκησης. Το σχέδιο περιλαμβάνει ένα συνολικό πλαίσιο για την αυτό αξιολόγηση των δομών της δημόσιας διοίκησης βάσει προτύπων ποιότητας αποσκοπώντας στην αποδοτικότερη

<sup>49</sup> Με τον όρο «δομομανία» νοείται η τάση για συνεχείς εσωτερικές αλλαγές στις εσωτερικές δομές του διοικητικού συστήματος και της προσθήκης νέων, που διαμορφώνει μόνο το νομικό κέλυφος των δομών, αγνοώντας τις λειτουργίες και το ανθρώπινο δυναμικό τους.

<sup>50</sup> Βλ. <http://www.midadmin.gov.gr>, Εθνική Στρατηγική για τη διοικητική μεταρρύθμιση 2017-2019, «Δημόσιο 2020»: «Η διοίκηση αναβαθμίζεται», Ελληνική Δημοκρατία Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης, (τελευταία πρόσβαση: 13/01/2020).

διαχείριση των πόρων των δημοσίων οργανώσεων και την επίτευξη οργανωσιακών αλλαγών αλλά και τη βελτίωση της λειτουργίας τους σύμφωνα με τις ευρωπαϊκές βέλτιστες πρακτικές.

Στον παρακάτω πίνακα (Πίνακας 1), απεικονίζονται οι ειδικοί στόχοι που τέθηκαν την περίοδο 2017-2019 και αφορούν την αναδιοργάνωση των διοικητικών δομών:

**Πίνακας 1**

|                         |                                                                                                        |
|-------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Ειδικός Στόχος 1</b> | Βελτιστοποίηση της Οργανωτικής Διάρθρωσης των φορέων της Κεντρικής Διοίκησης.                          |
| <b>Ειδικός Στόχος 2</b> | Λειτουργικός διαχωρισμός επιτελικών-εκτελεστικών αρμοδιοτήτων.                                         |
| <b>Ειδικός Στόχος 3</b> | Ενίσχυση του συντονιστικού ρόλου του Κράτους στη Διαδικασία αξιολόγησης ΥΔΑ και ανασχεδιασμού δομών.   |
| <b>Ειδικός Στόχος 4</b> | Βελτίωση μεθόδων και διαδικασιών αξιολόγησης με την αξιοποίηση της Ευρωπαϊκής εμπειρίας και πρακτικής. |

*Πηγή: «Δημόσιο 2020/Εθνική Στρατηγική για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση»  
«2017-2019»*



Στον (Πίνακα 2) αποτυπώνονται οι δράσεις που υλοποιήθηκαν σχετικά με την αξιολόγηση και τη διάρθρωση των δομών της κεντρικής διοίκησης τη περίοδο «2017-2019»<sup>51</sup>.

**Πίνακας 2**

|                     |                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|---------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>1η<br/>δράση</b> | Ολοκλήρωση της αξιολόγησης και του ανασχεδιασμού δομών 17 Υπουργείων.                           | Εσωτερικών Διοικητικής Ανασυγκρότησης Περιβάλλοντος και Ενέργειας Μεταναστευτικής Πολιτικής Ψηφιακής Πολιτικής, Τηλεπικοινωνιών και Μέσων Ενημέρωσης Οικονομικών Υποδομών και Μεταφορών Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής Οικονομίας Ανάπτυξης Τουρισμού Πολιτισμού και Αθλητισμού Υγείας Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης Παιδείας, Έρευνας και Θρησκευμάτων Εθνικής Άμυνας |
| <b>2η<br/>δράση</b> | Ολοκλήρωση των διαδικασιών ανασχεδιασμού δομών των υπόλοιπων φορέων της δημόσιας διοίκησης      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| <b>3η<br/>δράση</b> | Δημοσίευση οργανισμών φορέων του Δημοσίου                                                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| <b>4η<br/>δράση</b> | Κατάρτιση σχεδίου δράσης για την εφαρμογή προτύπων διοίκησης ποιότητας στις δημόσιες οργανώσεις |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |

<sup>51</sup> Βλ. [http:// www.minadmin.gov.gr](http://www.minadmin.gov.gr), [Εθνική στρατηγική για τη διοικητική μεταρρύθμιση 2017-2019, «Δημόσιο 2020»: Η διοίκηση αναβαθμίζεται], Ελληνική Δημοκρατία, Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης, 07/2017. (τελευταία πρόσβαση: 13/01/2020).

## **ΔΡΑΣΕΙΣ ΟΙ ΟΠΟΙΕΣ ΥΛΟΠΟΙΗΘΗΚΑΝ <sup>52</sup>**

### **Ιούνιος- Αύγουστος 2017:**

Την περίοδο αυτή απεστάλη εγκύκλιος σε όλους τους εποπτευόμενους φορείς για την ολοκλήρωση των διαδικασιών αξιολόγησης και ανασχεδιασμού δομών.

Πρόκειται για τα εξής Υπουργεία:

- **Εσωτερικών**
- **Διοικητικής Ανασυγκρότησης**
- **Περιβάλλοντος και Ενέργειας**
- **Μεταναστευτικής Πολιτικής**
- **Ψηφιακής Πολιτικής, Τηλεπικοινωνιών και Μέσων Ενημέρωσης**
- **Οικονομικών**
- **Υποδομών και Μεταφορών**
- **Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων**
- **Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων**
- **Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής**
- **Οικονομίας και Ανάπτυξης**
- **Τουρισμού**

---

<sup>52</sup> Βλ. ιστοσελίδα <http://www.minadmin.gov.gr>, [Εθνική στρατηγική για τη διοικητική μεταρρύθμιση 2017-2019, «Δημόσιο 2020»: Η διοίκηση αναβαθμίζεται], Ελληνική Δημοκρατία, Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης, 07/2017, (τελευταία πρόσβαση: 13/01/2020).

- Πολιτισμού και Αθλητισμού
- Υγείας
- Παιδείας, Έρευνας και Θρησκευμάτων
- Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης

**Φεβρουάριος - Μάρτιος 2018:** Την περίοδο αυτή καταρτίστηκε σχέδιο δράσης για την εφαρμογή προτύπων διοίκησης ποιότητας στις δημόσιες οργανώσεις

**Τέλη έτους 2019:** Έχει τεθεί σε εφαρμογή το σχέδιο και η προτυποποίηση Υπηρεσιών βάση του νέου πλαισίου αξιολόγησης ποιότητας. Παράλληλα υλοποιήθηκαν οι κάτωθι δράσεις:

- Αναδιοργάνωση δημόσιων Υπηρεσιών, Υπουργείων, ΝΠΔΔ, γενικών και ειδικών γραμματειών, ανεξάρτητων αρχών κλπ. προχωρά με ταχείς ρυθμούς (κατάργηση και συγχωνεύσεις αυτών κατά τουλάχιστον 30%).
- Συγκρότηση του Κυβερνητικού Συμβουλίου Μεταρρύθμισης με απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου ως αρμόδιο Κυβερνητικό όργανο για τη λήψη αποφάσεων που αφορούν τη Διοικητική μεταρρύθμιση, μεταξύ άλλων και στα νέα οργανογράμματα των Υπουργείων.
- Αξιολογήσεις των δομών των Υπουργείων αποτυπώθηκαν σε Εκθέσεις των Επιτροπών Αξιολόγησης, οι οποίες υπεβλήθησαν στο ΥΔΜΗΔ και στα αρμόδια Υπουργεία για τις απαραίτητες διαβουλεύσεις.

- Σταδιακά το ΚΣΜ ενέκρινε τα νέα οργανογράμματα και τα σχέδια στελέχωσης των Υπουργείων που βασίστηκαν στις Εκθέσεις και τις Διαβουλεύσεις με τα Υπουργεία με το συντονιστικό ρόλο του ΥΔΜΗΔ.
- Εντάσσονται για 1<sup>η</sup> φορά περιγράμματα θέσεων ευθύνης (job descriptions) για όλους τους προϊσταμένους της δημόσιας διοίκησης.
- Ενισχύεται η έννοια του κρατικού υπαλλήλου με την απελευθέρωση των ανθρωπίνων πόρων της δημόσιας διοίκησης μέσα από τη δυνατότητα που δίνει ο Νόμος και υποστηρίζουν τα ΠΔ, να θέτουν υποψηφιότητα για θέσεις ευθύνης Γενικού Διευθυντή και Διευθυντή υπάλληλοι με κατάλληλα προσόντα.
- Βελτιώνεται ο προγραμματισμός προσλήψεων βάση των ουσιαστικών αναγκών αφού στα ΠΔ υπήρχε ένα ανώτατο όριο στελέχωσης, το οποίο οι υπηρεσίες πρέπει να λαμβάνουν υπόψη όταν προγραμματίζουν τη διαχείριση του ανθρωπίνου δυναμικού τους.
- Ενίσχυση του συντονισμού του Κυβερνητικού έργου και των δημοσίων φορέων.

Οι παραπάνω δράσεις συμβάλλουν στην βελτίωση του επιτελικού χαρακτήρα της δημόσιας διοίκησης και στην ενδυνάμωση του συντονισμού του Δημόσιου τομέα. Παράλληλα, επιδιώκεται η μετατροπή των δομών της Κεντρικής Διοίκησης από δομές υλοποίησης σε δομές διαμόρφωσης, παρακολούθησης, ελέγχου και αξιολόγησης των δημοσίων πολιτικών μεταφέροντας ταυτόχρονα την εφαρμογή των πολιτικών και των επιχειρήσεων σε αποκεντρωμένες δομές. Βασικός στόχος είναι η αποτελεσματική παρακολούθηση και ο αποτελεσματικότερος έλεγχος του κυβερνητικού έργου και της λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, ώστε να εξασφαλίζεται η συνεκτικότητα των πολιτικών και επιχειρησιακών λειτουργιών και όπου απαιτείται να λαμβάνονται διορθωτικά μέτρα. Έτσι, θα αναδειχθεί μια ευέλικτη και καλά συντονισμένη διοικητική δομή ικανή να ανταποκρίνεται στις τρέχουσες προκλήσεις και ανάγκες που θα αναφύονται μακροπρόθεσμα.

## **Αναδιοργάνωση διοικητικών δομών σε επίπεδο περιφερειακό-τοπικό**

Η αναδιοργάνωση των διοικητικών δομών δεν αφορά μόνο το επίπεδο της κεντρικής διοίκησης αλλά και το τοπικό και περιφερειακό επίπεδο. Ειδικότερα, αναφορικά με τις περιφέρειες και τους δήμους καθίσταται επιτακτική η ανάγκη να διασφαλιστούν αντίστοιχες με τις παραπάνω προϋποθέσεις για την αναδιοργάνωση των δομών τους.

Σύμφωνα με πρόσφατη σχετική μελέτη-πρόταση, κατά την εκπόνηση του Οργανισμού ενός ΝΠΔΔ ή Περιφέρειας ή Δήμου είναι αναγκαίο να προσδιορίζουμε τις υπηρεσίες του/της που ανταποκρίνονται στο βασικό τετράγωνο σχήμα: Υπηρεσίες διοίκησης (διοικητικής υποστήριξης), σχεδιασμού (χάραξης στρατηγικής και παρακολούθησης της υλοποίησης), επιχειρησιακές (ανάλογες με τις αρμοδιότητες κάθε φορέα) και ελέγχου». «Οι αρμοδιότητες των υπηρεσιών κατά τη θεωρία διακρίνονται σε αρμοδιότητες υποστήριξης (υποστηρικτικές), αρμοδιότητες σχεδιασμού και παρακολούθησης πολιτικών (σχεδιαστικές), αρμοδιότητες υλοποίησης πολιτικών (επιχειρησιακές) και αρμοδιότητες ελέγχου (ελεγκτικές)».

Σύμφωνα με την ίδια μελέτη-πρόταση και επεξεργαζόμενοι περαιτέρω τις εργασίες στις οποίες προβαίνει μια δημόσια υπηρεσία, μπορούμε να τις διακρίνουμε-τυποποιήσουμε σε τέσσερις μείζονες κατηγορίες στις οποίες αντιστοιχούν σειρά ολόκληρη συγκεκριμένων δραστηριοτήτων:

- Σε διοικητικής διαδικασίας (σχεδιασμός, προγραμματισμός, εισήγηση, γνώμη, επεξεργασία, τεκμηρίωση, έρευνα, κατάρτιση, αξιολόγηση, εκπόνηση κλπ.),
- Σε νομικής φύσεως (εκτελεστές πράξεις κάθε τύπου, απαιτούμενες γνωμοδοτήσεις),
- Σε εξειδικευμένης-τεχνικής φύσεως (σύνταξη αρχιτεκτονικών- πολεοδομικών σχεδίων από μηχανικούς, μελέτη ανάπλασης δάσους από δασολόγους, εξέταση γονιμότητας γης από γεωπόνους, παροχή οδηγιών πλοήγησης από λιμενικούς, θεραπευτική αγωγή από γιατρούς-νοσηλευτές, διδασκαλία μαθήματος από εκπαιδευτικούς κλπ.),
- Σε υλικές ενέργειες (έλεγχος οχημάτων, αποκομιδή απορριμμάτων, αποθήκευση, αστυνόμευση, φυσικές μετρήσεις κλπ.) είτε τυποποιημένες είτε όχι.

Συμπερασματικά, αναφορικά με την αναδιοργάνωση των διοικητικών δομών τόσο σε επίπεδο κεντρικής διοίκησης όσο και σε περιφερειακό επίπεδο επιχειρήθηκαν και εξακολουθούν να επιχειρούνται αδιάπτωτες προσπάθειες μέσω της συνέχισης και ολοκλήρωσης του έργου της αναδιάρθρωσης των δομών σε ολόκληρο τον δημόσιο Τομέα που αποτελεί ένα φιλόδοξο εγχείρημα του ΕΠ (Μεταρρύθμιση του Δημόσιου Τομέα «2014-2020»), με την αναδιοργάνωση των δομών της δημόσιας διοίκησης να μην εξαντλείται στη συνήθη διαδικασία εκπόνησης-τροποποίησης του Οργανισμού ή Δημόσιου Φορέα αλλά στην απαίτηση μιας ουσιαστικής και τεκμηριωμένης οργανωτικής μελέτης.

### **5.3 Εξορθολογισμός διοικητικών διαδικασιών (διαχείριση και απλοποίηση διαδικασιών)**

Σε ειδική ενότητα της Εθνικής Στρατηγικής για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση «2017-2019» που εντάσσεται στο ΕΠ Μεταρρύθμιση του Δημόσιου Τομέα «2014-2020», γίνεται λόγος για τον εξορθολογισμό των διοικητικών διαδικασιών.<sup>53</sup> Πριν προχωρήσουμε στην ανάλυση του εξορθολογισμού των διοικητικών διαδικασιών θα πρέπει να ορίσουμε την έννοια των διοικητικών διαδικασιών.

Οι διαδικασίες και πιο συγκεκριμένα οι διοικητικές διαδικασίες αποτελούν ένα δομικό εργαλείο βάση του οποίου συγκεντρώνονται συστημικά δεδομένα για την οργάνωση και τη λειτουργία των δημοσίων φορέων, αξιολογούνται και εν συνεχεία τροφοδοτούν τη λειτουργία των οργανώσεων με δράσεις βελτίωσης.

Σύμφωνα με διεθνείς πρακτικές, τόσο οι διαδικασίες λήψης αποφάσεων όσο και η γενικότερη οργάνωση και λειτουργία των δημοσίων οργανώσεων επικεντρώνεται σταδιακά στην ανάλυση αλλά και στην κατανόηση του τρόπου με τον οποίο λειτουργούν οι διαδικασίες (process oriented approach) καθώς και σε ένα μοντέλο διοίκησης «από κάτω προς τα πάνω» (bottom up models).

Συγκεκριμένα, η ανάπτυξη μιας κουλτούρας λειτουργίας των οργανώσεων σύμφωνα με τις διαδικασίες μπορεί να δημιουργήσει απεριόριστα οφέλη τόσο όσον αφορά την αναβάθμιση του προσωπικού της δημόσιας διοίκησης στην Ελλάδα και την αντιμετώπισης των

---

<sup>53</sup> Βλ. [http:// www.minadmin.gov.gr](http://www.minadmin.gov.gr), [Εθνική στρατηγική για τη διοικητική μεταρρύθμιση 2017-2019, «Δημόσιο 2020»: Η διοίκηση αναβαθμίζεται], Ελληνική Δημοκρατία, Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης, 07/2017, (τελευταία πρόσβαση: 13/01/2020).

παθογενειών που ταλανίζουν επίμονα τη δημόσια διοίκηση και οι οποίες αναλύθηκαν σε προηγούμενο κεφάλαιο της παρούσας εργασίας.

Ειδικότερα, μέσω της εστίασης στις διαδικασίες επιτυγχάνονται τα εξής:

- **Παρέχονται ποιοτικά και ποσοτικά δεδομένα για τη λειτουργία των δημόσιων φορέων και αναβαθμίζεται το επίπεδο πληροφόρησης της οργάνωσης.**
- **Το μοντέλο διοίκησης προσανατολίζεται στη λήψη αποφάσεων βάσει δεδομένων και στοιχείων (evidence based decision making) με έμφαση στην επίτευξη στόχων και αποτελεσμάτων.**
- **Σε συνδυασμό με την αξιοποίηση των περιγραμμάτων θέσης, λαμβάνονται καλύτερες αποφάσεις για τη διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού τόσο εντός, όσο και μεταξύ των φορέων της δημόσιας διοίκησης, μέσα από την προσανατολισμένη ανίχνευση αναγκών σε συγκεκριμένους κλάδους και ειδικότητες.**
- **Οι οργανώσεις αποκτούν καλύτερη αντίληψη του χρόνου και του κόστους των διοικητικών υπηρεσιών, με αποτέλεσμα να μπορούν να πραγματοποιούν πολύ πιο άμεσες και αποτελεσματικές παρεμβάσεις για την εξυπηρέτηση των πολιτών.**

*Πηγή: «Εθνική Στρατηγική για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση 2017-2019/Δημόσιο 2020».*

Με την Εθνική Στρατηγική Διοικητική Μεταρρύθμιση 2016-2018 τονίστηκε η μεγάλη σημασία της απλούστευσης των διοικητικών διαδικασιών στην κατεύθυνση της μείωσης των γραφειοκρατικών βαρών της αύξησης της διαφάνειας της διοικητικής δράσης και την πληροφόρηση των πολιτών. Η σταδιακή επέκταση της κουλτούρας αυτής στην τοπική αυτοδιοίκηση, όπου η επαφή με τους πολίτες είναι πολύ πιο εντατική θα συμβάλλει σε μια δραστική αλλαγή του προφίλ των διοικητικών υπηρεσιών της χώρας.

**Παράλληλα, τέθηκαν στο επίκεντρο οι εξής δράσεις:**

|                            |                                                                                                                                                      |
|----------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>1<sup>η</sup> δράση</b> | Ανάπτυξη ενιαίας μεθοδολογίας, χαρτογράφησης, ανάλυσης και αποποίησης διοικητικών διαδικασιών                                                        |
| <b>2η δράση</b>            | Πραγματοποίηση σχετικών επιμορφωτικών δράσεων στους δημοσίους υπαλλήλους.                                                                            |
| <b>3η δράση</b>            | Σύσταση μητρώου διαδικασιών μέχρι τέλη του 2019 σε κάθε φορέα της κεντρικής διοίκησης με σταδιακή επέκταση στις υπηρεσίες της τοπικής αυτοδιοίκησης. |
| <b>4η δράση</b>            | Κατάρτιση ετήσιας έκθεσης αξιολόγησης διοικητικών διαδικασιών κάθε φορέα.                                                                            |
| <b>5η δράση</b>            | Λειτουργική διασύνδεση του συστήματος αξιολόγησης διαδικασιών με το σύστημα στοχοθεσίας των δημοσίων υπαλλήλων.                                      |

**Επιπρόσθετες δράσεις:<sup>54</sup>**

|                               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|-------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Τα τέλη του έτους 2017</b> | Δημοσίευση στο ΦΕΚ 362 Α' (9/2/2017) της Κ.Υ.Α για την αναπροσαρμογή παραβόλων υποβολής αίτησης συμμετοχής και ένστασης για τις διαδικασίες αρμοδιότητας του Α.Σ.Ε.Π ενημέρωση των παράβολων στο σύστημα e-paravolo. Περαιτέρω απλούστευση επιλεγμένων διοικητικών διαδικασιών που αφορούν την παροχή υπηρεσιών για την περαιτέρω διευκόλυνση των επαγγελματιών στην άσκηση οικονομικής δραστηριότητας. Παροχή τεχνικής βοήθειας για την αναζήτηση και μελέτη βέλτιστων πρακτικών (best practices), με διαγράμματα ροής, χρόνου ανταπόκρισης κλπ. για ανάλογες διαδικασίες σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης. |
|-------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

<sup>54</sup> Βλ. ιστοσελίδα <http://www.minadmin.gov.gr>, [Εθνική στρατηγική για τη διοικητική μεταρρύθμιση 2017-2019, «Δημόσιο 2020»: Η διοίκηση αναβαθμίζεται], Ελληνική Δημοκρατία, Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης, 07/2017. (Τελευταία πρόσβαση: 13/01/2020).



|                               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|-------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Τα τέλη του έτους 2018</b> | Ανάπτυξη ολοκληρωμένης μεθοδολογίας για την ανάλυση, χαρτογράφηση και ανασχεδιασμό διαδικασιών σε συνδυασμό με επιμορφωτικές δράσεις. Προώθηση νομοθετικής ρύθμισης για την δημιουργία ενός ολοκληρωμένου δικτύου απλουστεύσεων των διοικητικών διαδικασιών με αξιοποίηση των επιμέρους Διευθύνσεων Απλούστευσης Διαδικασιών Οργάνωσης των οικείων Υπουργείων. |
| <b>Τα τέλη του έτους 2019</b> | Αναμένεται η ολοκλήρωση της ανάπτυξης Μητρώου Διαδικασιών στους φορείς της.                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| <b>Αρχές του 2020</b>         | Επιλογή από το ΑΣΕΠ των νέων υπηρεσιακών γραμματέων.                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |

## 5.4 Ενίσχυση ηλεκτρονικής διακυβέρνησης

Πέραν της διοικητικής και οργανωτικής μεταρρύθμισης του δημόσιου τομέα το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα επικεντρώνεται και στην ενίσχυση της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης. Η μετάβαση στην «ψηφιακή εποχή» και την κοινωνία της γνώσης προετοιμάζει το έδαφος για την ουσιαστική βελτίωση και τον εκσυγχρονισμό της ελληνικής δημόσιας διοίκησης.

Αξιοποιώντας τις Τεχνολογίες Πληροφορικής και Επικοινωνιών (ΤΠΕ), αποσκοπεί στην ριζική αναμόρφωση των υφιστάμενων διαδικασιών και την αναβάθμιση των παρεχόμενων υπηρεσιών σε υπηρεσίες προστιθέμενης αξίας ώστε η λειτουργία της διοίκησης να καταστεί αποτελεσματικότερη, αποδοτικότερη αλλά και ευφυέστερη ικανοποιώντας τις ανάγκες του συνόλου των πολιτών και προάγοντας την ενεργή συμμετοχή τους.

Πιο συγκεκριμένα σε επίπεδο κεντρικής διοίκησης, το ΥΔΜΗΔ (Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης) είναι το καθ' ύλη αρμόδιο κυβερνητικό όργανο για την άσκηση της κυβερνητικής πολιτικής στον τομέα αξιοποίησης των ΤΠΕ στην καθώς και στο σχεδιασμό και το συντονισμό υλοποίησης οριζόντιων έργων διοικητικής μεταρρύθμισης και ηλεκτρονικής διακυβέρνησης στο σύνολο της.

Καταλύτη για την υλοποίηση της Μεταρρύθμισης του Δημόσιου τομέα αποτελούν οι δράσεις της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης οι οποίες αναμένεται να λειτουργούν συμπληρωματικά και υποστηρικτικά στις κρίσιμες τομές και διοικητικές μεταρρυθμίσεις ενισχύοντας την προσβασιμότητα και συμβάλλοντας δραστικά στην αναβάθμιση του επιπέδου των δημοσίων υπηρεσιών σε όλο το φάσμα της διοικητικής δράσης.<sup>55</sup>

Η αλλαγή της οργάνωσης της κουλτούρας του δημόσιου τομέα επιτυγχάνεται μέσω της ενίσχυσης της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης και τις καινοτόμες δράσεις που αυτή επιφέρει. Δράσεις που συνιστούν καταλύτη για την υλοποίηση της μεταρρύθμισης του Δημόσιου τομέα και που αναμένεται να λειτουργήσουν τόσο συμπληρωματικά όσο και υποστηρικτικά στις κρίσιμες τομές της διοικητικής μεταρρύθμισης.

Οι δράσεις αυτές επρόκειτο να συμβάλλουν καθοριστικά στην βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών σε όλο το εύρος της διοικητικής δράσης. Εμπεριέχουν στην πραγματικότητα, την χρήση πρακτικών ΤΠΕ που σε συνδυασμό με τα εργαλεία ηλεκτρονικής διακυβέρνησης αποσκοπούν στην δια λειτουργικότητα και την ψηφιοποίηση των εσωτερικών

---

<sup>55</sup> Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Μεταρρύθμιση Δημόσιου Τομέα 2014-2020» Βλ. ιστοσελίδα [https://www.espa.gr/elibrary/Metarrythmisi\\_Dimosiou\\_2014.pdf](https://www.espa.gr/elibrary/Metarrythmisi_Dimosiou_2014.pdf) (Ημερομηνία τελευταίας πρόσβασης: 13/01/2020).

διοικητικών διαδικασιών καθώς και στην εσωτερική επικοινωνία της δημόσιας διοίκησης (ψηφιακής επικοινωνίας και συνεργασίας μεταξύ των υπηρεσιών και των στελεχών της δημόσιας διοίκησης) μέσω της διακίνησης πλέον ψηφιακών δεδομένων και όχι απλών εγγράφων.

Ειδικότερα, μέσω της διαλειτουργικότητας επιτυγχάνονται τα εξής:

- **Διευκολύνεται η διακίνηση των πληροφοριακών δεδομένων.**
- **Εξασφαλίζεται η ασφάλεια του κυβερνητικού δικτύου.**
- **Προάγεται η συνέπεια των πληροφοριακών δεδομένων σε ολόκληρο το κυβερνητικό δίκτυο.**
- **Παρέχονται οι προϋποθέσεις για την ανάπτυξη δικτύου διαχείρισης της παραγόμενης γνώσης.**
- **Ορίζονται ενιαία πρότυπα για την περιγραφή των πληροφοριών που παρέχει ο δημόσιος τομέας (meta data & data formatting).**
- **Υποστηρίζεται η παροχή κυβερνητικών υπηρεσιών προς τον πολίτη και τις επιχειρήσεις, μέσα από συγκεκριμένες κυβερνητικές πύλες.**

Επιπροσθέτως, η διαλειτουργικότητα αποτελεί ένα πλαίσιο τεχνικών προδιαγραφών οι οποίες:

- **Εξασφαλίζεται η δια συνδεσιμότητα των συστημάτων.**
- **Προσδιορίζονται τα επίπεδα ενοποίησης των δεδομένων (data integration).**
- **Προσδιορίζεται ενιαίο τρόπο πρόσβασης στα δεδομένα (data access).**
- **Παράλληλα, γίνεται εμφανής η χρήση σύγχρονων ενιαίων ή και κοινών υποδομών της δημόσιας διοίκησης.**

Συνεπώς, μέσα σε ένα περιβάλλον ψηφιακής συνεργασίας είναι αδύνατο να μην αναπτυχθούν και οι κατάλληλες ψηφιακές πολιτικές οι οποίες συνεπικουρούν στην αναδιοργάνωση του κράτους και στην εσωτερική βελτίωση της παραγωγικότητας/αποδοτικότητας και της οργάνωσης του αξιοποιώντας τεχνολογικά εργαλεία όπως (G2G υπηρεσίες, αναδιοργανώσεις). Με αυτό τον τρόπο, επιδιώκεται η διαμόρφωση ενός νέου περιβάλλοντος, μιας νέας διοικητικής και οργανωσιακής κουλτούρας της δημόσιας διοίκησης με μεγαλύτερη αξιοπιστία και παραγωγικότητα.<sup>56</sup>

Πέραν της διαλειτουργικότητας, η οποία επέφερε αξιοσημείωτες αλλαγές στην οργανωσιακή κουλτούρα του δημόσιου τομέα καθοριστικές υπήρξαν και οι οριζόντιες δράσεις οι οποίες συνέβαλλαν καθοριστικά στην αναβάθμιση της λειτουργίας των συστημάτων ΤΠΕ για την καλύτερη οργάνωση του δημόσιου τομέα την περίοδο 2014-2020. Τέτοιες υπήρξαν α) η αναβάθμιση του συστήματος μέτρησης, αξιολόγησης και συνεχούς απόδοσης των υπηρεσιών, β) η εγκατάσταση και λειτουργία ενός κεντρικού συστήματος ολοκληρωμένης χρηματοδοτικής διαχείρισης (ERP), γ) οι ψηφιακές υπηρεσίες ενιαίας μισθοδοσίας, δ) η ανάπτυξη πλατφόρμας διαβούλευσης, αρχικά μεταξύ των υπηρεσιών των Υπουργείων και στη συνέχεια μεταξύ των Υπουργείων και των εποπτευόμενων οργανισμών, των ανεξάρτητων αρχών και των περιφερειακών και δημοτικών υπηρεσιών αλλά και δ) οι υποστηρικτικές δράσεις του έργου ΣΥΖΕΥΞΙΣ II<sup>57</sup> με άμεσους βασικούς ωφελούμενους τη Δημόσια Διοίκηση, τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, την Τοπική Αυτοδιοίκηση και τους πολίτες.

#### **5.4.1 Στρατηγική ηλεκτρονικής διακυβέρνησης της 5ης διαχειριστικής περιόδου 2014-2020**

Στον άξονα στρατηγικής για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση συμπεριλαμβάνεται το σύνολο των πολιτικών και των επιμέρους στρατηγικών οι οποίες προάγουν την ηλεκτρονική διακυβέρνηση στον δημόσιο τομέα.

<sup>56</sup> Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Μεταρρύθμιση Δημόσιου Τομέα 2014-2020». Βλ. [https://www.espa.gr/elibrary/Metarrythmisi\\_Dimosiou\\_2014.pdf](https://www.espa.gr/elibrary/Metarrythmisi_Dimosiou_2014.pdf) (τελευταία πρόσβαση: 13/01/2020).

<sup>57</sup> Το Πρόγραμμα ΣΥΖΕΥΞΙΣ II, αποτελεί συνέχεια του έργου ΣΥΖΕΥΞΙΣ Πρόκειται για έργο του Υ.Μ.Η. με το οποίο επιδιώκεται η ανάπτυξη και ο εκσυγχρονισμός της τηλεπικοινωνιακής δομής του δημόσιου τομέα. Αποτελεί δίκτυο πρόσβασης για τους οργανισμούς του Δημοσίου, με σκοπό να καλύψει όλες τις ανάγκες για την μεταξύ τους επικοινωνία με τηλεφωνία (τηλεφωνική επικοινωνία ανάμεσα στους φορείς, δεδομένα (επικοινωνία υπολογιστών-Internet) καθώς και βίντεο (Τηλεδιάσκεψη). Σκοπός του έργου είναι βελτίωση της λειτουργίας των παρεχόμενων υπηρεσιών, με την αναβάθμιση της μεταξύ τους επικοινωνίας μέσω της παροχής προηγμένων τηλεματικών υπηρεσιών με χαμηλό κόστος και η ενοποιημένη εξυπηρέτηση των πολιτών με αυτοματοποιημένα και φιλικά προς το χρήστη συστήματα πληροφόρησης και διεκπεραίωσης συναλλαγών με το Δημόσιο. Βλ. Για περισσότερα το δικτυακό τόπο [www.syzefxis.gov.gr](http://www.syzefxis.gov.gr), (τελευταία πρόσβαση: 13/01/2020).

### **Ο άξονας και οι τομείς αυτού στηρίζονται:**

- α) στην σύσταση της Γενικής Γραμματείας Ψηφιακής Πολιτικής που επέρχεται με το Νόμο 4384/2016
- β) στην κατάρτιση της Εθνικής Στρατηγικής Ψηφιακής Πολιτικής όπως αυτή έχει εκπονηθεί από τη Γενική Γραμματεία Ψηφιακής Πολιτικής
- γ) στη σύσταση του Υπουργείου Ψηφιακής Πολιτικής Τηλεπικοινωνιών και Μέσων Ενημέρωσης.

### **α) Ο Νόμος 4389/2016 περί σύστασης της Γενικής Γραμματείας Ψηφιακής Πολιτικής**

Με το Νόμο 4389/2016 συστήνεται η Γενική Γραμματεία Ψηφιακής Πολιτικής (Γ.Γ.Ψ.Π) σε ρόλο κεντρικής δομής ενιαίου συντονισμού πολιτικής και υλοποίησης δράσεων Τ.Π.Ε και έχει από τον Νόμο την ευθύνη για την εκπλήρωση των απαιτήσεων της θεματικής της Στρατηγικής Ψηφιακής Ανάπτυξης.

Στην αποστολή της ανήκουν οι εξής αρμοδιότητες:

- **Σχεδιασμός και κατάρτιση της Εθνικής Ψηφιακής Στρατηγικής με έμφαση στις Τεχνολογίες πληροφορικής και Επικοινωνιών συμπεριλαμβανομένης της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης και των ευρυζωνικών υποδομών και στην Ψηφιακή Ενιαία Αγορά.**
- **Η παρακολούθηση της εφαρμογής και ο συντονισμός των Υπουργείων αναφορικά με τις επιμέρους δράσεις υλοποίησης της Ε.Ψ.Σ.**
- **Η αποτίμηση της υλοποίησης της Ε.Ψ.Σ και η διατύπωση σχετικών προτάσεων στα αρμόδια Υπουργεία και φορείς.**
- **Η διεθνής εκπροσώπηση της χώρας για θέματα που άπτονται της Ε.Ψ.Σ.**

Στα πλαίσια αυτά με τη ΓΓΨΠ του Υπουργείου Ψηφιακής Πολιτικής, Τηλεπικοινωνιών και Μέσων Ενημέρωσης πραγματοποιείται ένας σημαντικός διάλογος για τα θέματα ψηφιακής πολιτικής και ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, την υλοποίηση της Ε.Ψ.Σ., τις δράσεις και τον συντονισμό αυτών με στόχο την βελτίωση της οργάνωσης των διοικητικών φορέων και την παροχή υψηλής προστιθέμενης αξίας υπηρεσιών στους πολίτες και τις επιχειρήσεις.

## **β) Η κατάρτιση της Εθνικής Ψηφιακής Στρατηγικής**

Η Εθνική Ψηφιακή Στρατηγική αποτελεί τον οδικό χάρτη και το πλαίσιο για την ψηφιακή ανάπτυξη της χώρας. Θέτει το όραμα και εξειδικεύει τους τομείς παρέμβασης στους οποίους θα πρέπει να εστιάσει η προσπάθεια έτσι ώστε η Ελλάδα με ορίζοντα το 2021 να ενταχθεί με αξιώσεις στον Ευρωπαϊκό Ψηφιακό Χάρτη.

Μια από τις προτεραιότητες που αντιστοιχεί σε αναγνωρισμένα κενά της ελληνικής δημόσιας διοίκησης αποτελεί η ριζική αναθεώρηση του τρόπου παροχής των ψηφιακών υπηρεσιών του δημοσίου η οποία προβλέπει: 1) τον ενιαίο σχεδιασμό και το αποτελεσματικό μοντέλο υλοποίησης για τα νέα έργα 2) την αξιοποίηση υποδομών νέφους (cloud), 3) την ανάπτυξη δομικών στοιχείων των ψηφιακών υπηρεσιών του δημοσίου 4) την επιβολή διαλειτουργικότητας η έννοια της οποίας αναλύθηκε παραπάνω, 5) τη βελτίωση των δημοσίων μητρώων και των ανοιχτών δεδομένων, 6) ολοκληρωμένες υπηρεσίες προς τους πολίτες και τις επιχειρήσεις, 7) οριζόντιες λύσεις για οριζόντια προβλήματα, 8) την ενίσχυση της ασφάλειας και της εμπιστοσύνης μέσω της θεσμοθέτησης και της εφαρμογής πολιτικών ασφάλειας και προστασίας της ιδιωτικής ζωής, 9) την υιοθέτηση πιστοποιητικού προστασίας δεδομένων για υπηρεσίες υπολογιστικού νέφους που στεγάζουν υπηρεσίες του δημοσίου και τέλος 10) τη θωράκιση των κρίσιμων συστημάτων της Δημόσιας Διοίκησης.

## **γ) Η σύσταση του Υπουργείου Ψηφιακής Πολιτικής Τηλεπικοινωνιών και Μέσων Ενημέρωσης**

Το Υπουργείο Ψηφιακής Πολιτικής, Τηλεπικοινωνιών και Μέσων Ενημέρωσης διευρύνει δυνατότητες παρέμβασης και προοπτικές για την ψηφιακή ανάπτυξη της χώρας ολοκληρώνοντας το εγχείρημα. Αυτό το οποίο επιβάλλεται είναι η ομοιόμορφη τήρηση και η αποτελεσματική εφαρμογή του νέου πλαισίου από όλους τους εμπλεκόμενους φορείς. Στο νέο αυτό Υπουργείο έχει περιέλθει ένα εξόχως σημαντικό φάσμα αρμοδιοτήτων στον τομέα της

ηλεκτρονικής διακυβέρνησης και αξιοποίησης της ψηφιακής τεχνολογίας για τον δημόσιο τομέα.

Στα πλαίσια αυτά με τη ΓΓΨΠ του Υπουργείου Ψηφιακής Πολιτικής Τηλεπικοινωνιών και Μέσων Ενημέρωσης πραγματοποιείται ένας σημαντικός διάλογος για τα θέματα ψηφιακής πολιτικής και ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, την υλοποίηση της Ε.Ψ.Σ, τις δράσεις και τον συντονισμό αυτών με στόχο την βελτίωση της οργάνωσης των διοικητικών φορέων και την παροχή υψηλής προστιθέμενης αξίας υπηρεσιών στους πολίτες και τις επιχειρήσεις.

## **5.5 Η ψηφιακή τεχνολογία στον τομέα δράσεων εξυπηρέτησης πολιτών και επιχειρήσεων**

Ιδιαίτερη έμφαση δίνεται στην κατεύθυνση της αναβάθμισης της εξυπηρέτησης των πολιτών και των επιχειρήσεων. Πρόκειται για μια προσπάθεια που αποσκοπεί να προσφέρει προηγμένες και ποιοτικές υπηρεσίες προς τους πολίτες, αξιοποιώντας τις πλέον σύγχρονες τεχνολογικές εφαρμογές και μειώνοντας παράλληλα το χρόνο και το κόστος διεκπεραίωσης τους. Με την αξιοποίηση της ψηφιακής τεχνολογίας, όχι μόνο αποφεύγονται όχι μόνο η ταλαιπωρία και οι γραφειοκρατικές υστερήσεις, αλλά και αίρονται οι γεωγραφικοί περιορισμοί, με την πρόσβαση και των πιο απομακρυσμένων περιοχών της χώρας στα προηγμένα συστήματα εξυπηρέτησης πολιτών και επιχειρήσεων.

### **Α) Η δράση των ΚΕΠ στην αποτελεσματική εξυπηρέτηση των πολιτών**

Στον τομέα της εξυπηρέτησης πολιτών σημαντική είναι η δράση των ΚΕΠ, με την έννοια ότι περιορίζουν την ταλαιπωρία του πολίτη κατά τις συναλλαγές του με το κράτος. Οι υπηρεσίες μιας στάσης και συγκεκριμένα η επέκταση του συστήματος των ΚΕΠ θα πρέπει να περιλαμβάνει νέους κόμβους υποδομών σε ολόκληρη τη χώρα, συμπεριλαμβανομένων πολλών απομακρυσμένων περιοχών, έτσι ώστε οι πολίτες και οι επιχειρήσεις να έχουν πρόσβαση στις δημόσιες υπηρεσίες είτε φυσικά είτε μέσω του διαδικτύου. Στην κατεύθυνση της αναβάθμισης του θεσμού, ως βασική προτεραιότητα χαρακτηρίζεται η ψηφιοποίηση της λειτουργίας τους, ιδίως αν σκεφθεί κανείς ότι ο συνολικός όγκος εγγράφων που διαχειρίζονται ετησίως αγγίζει τα τρία εκατομμύρια. Υπό το πρίσμα αυτό, επιδιώκεται η μείωση του γραφειοκρατικού κόστους και η επιτάχυνση των σχετικών διαδικασιών σε όφελος των πολιτών και των επιχειρήσεων.

Στο πλαίσιο της εν λόγω ψηφιακής αναβάθμισης, θα εξετασθεί ο περαιτέρω εμπλουτισμός των παρεχόμενων υπηρεσιών των Κ.Ε.Π. με νέες, καινοτόμες υπηρεσίες. Αυτές οι νέες υπηρεσίες θα απευθύνονται όχι μόνο στους πολίτες αλλά και στην επιχείρηση, λαμβάνοντας υπόψη τις βασικές συναλλακτικές συνήθειες των πολιτών με το δημόσιο αλλά και τον κύκλο ζωής των επιχειρήσεων οι οποίες συμπεριλαμβάνουν:

- **Τις υποχρεώσεις πληρωμής σε οποιαδήποτε δημόσια αρχή**
- **Τις διαδικασίες έναρξης λειτουργίας μιας επιχείρησης**



- **Τις υποχρεώσεις φορολογίας και κοινωνικής ασφάλισης**
- **Τις διεκπεραιώσεις υποχρεώσεων που απορρέουν από το εργατικό δίκαιο**
- **Την ηλεκτρονική τιμολόγηση, το κλείσιμο μιας επιχείρησης κλπ.**

Επίσης, το υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης βρίσκεται σε επαφές με τον Ο.Ο.Σ.Α. για την ανάπτυξη συνεργασίας στον τομέα των ψηφιακών δεξιοτήτων. Ειδική μέριμνα δίνεται επιπλέον για την ανάπτυξη των ψηφιακών δεξιοτήτων των δημόσιων υπαλλήλων, γεγονός που, σε συνδυασμό με την ανάπτυξη των απαραίτητων υποδομών και εργαλείων, θα τροφοδοτήσει καταλυτικά τη μετάβαση της ελληνικής διοικητικής πραγματικότητας στην ψηφιακή εποχή. Οι διάφοροι φορείς προσκαλούνται σε συνεργασία προκειμένου να αποτυπωθεί το εύρος και ο βαθμός ψηφιοποίησης των ηλεκτρονικών υπηρεσιών.

Παράλληλα, γίνονται μετρήσεις των γεγονότων ζωής και του βαθμού ψηφιοποίησης των παρεχόμενων υπηρεσιών. Σημαντική καινοτομία, υπήρξε η ψηφιοποίηση αρχείων και η προώθηση της αυτεπάγγελτης αναζήτησης δικαιολογητικών κατά εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 12 του Ν.4325/2015.

Επιπλέον, οι διαδικασίες οι οποίες διεκπεραιώνονται ηλεκτρονικά on-line ΚΕΠ μέσω διασύνδεσης του πληροφοριακού συστήματος «ΕΡΜΗΣ-ΚΕΠ» με το πληροφοριακό σύστημα του αρμόδιου φορέα εντάσσονται κατά προτεραιότητα, εφόσον το τελευταίο πληροί συγκεκριμένες τεχνικές προδιαγραφές και υφίσταται ωριμότητα στο βαθμό ανάπτυξης τους και παραγωγικής του λειτουργίας.

Σημαντική είναι η χωροταξική αναδιάρθρωση των Κ.Ε.Π. για την καλύτερη εξυπηρέτηση πολιτών και επιχειρήσεων με βάση τους όρους και τις προϋποθέσεις της παρ. 3 του άρθρου 40 του Ν. 4024/2011 (ΦΕΚ 226 Α'). Εξέταση αιτημάτων ίδρυσης νέων Κ.Ε.Π. ή συγχώνευσης υφιστάμενων Κ.Ε.Π. κατόπιν αποφάσεων Δημοτικών Συμβουλίων των οικείων Δήμων καθώς επίσης και η μείωση του οικονομικού κόστους στέγασης των Κ.Ε.Π μέσω των στεγάσεων σε ιδιόκτητα κτίρια των Δήμων ή σε κτίρια με χαμηλότερο ενοίκιο.

Τέλος, καθιερώθηκε το θεσμικό πλαίσιο για τη λειτουργία του πληροφοριακού συστήματος «Μητρώο Πολιτών» καθώς και η αναμόρφωση του πλαισίου για την απονομή της ελληνικής ιθαγένεια.

Το έτος 2019 πραγματοποιείται η πλήρης μετάβαση στο «ψηφιακό Κ.Ε.Π.», ενώ για την τριετία 2017-2019 το Ε.Κ.Δ.Α. εκπόνησε το νέο επιχειρησιακό σχέδιο με στόχο την ανάπτυξη και την επιμόρφωση του ανθρωπίνου δυναμικού του δημόσιου τομέα, με τους ειδικούς στόχους να αφορούν τους εξής τομείς: α) ηλεκτρονική διακυβέρνηση, β) ρόλος της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης στην καταπολέμηση της γραφειοκρατίας και την εξυπηρέτηση πολιτών, γ) εφαρμοσμένες τεχνολογίες, δ) εκπαίδευση χρηστών στις ψηφιακές υπογραφές αλλά και στην ηλεκτρονική μάθηση ε) Βασικές δεξιότητες: διαχείριση γραφείου, λογιστικών φύλλων, ηλεκτρονική γραμματεία, στ) εξειδικευμένες γνώσεις προγραμματισμού και διαχείρισης λειτουργικών συστημάτων.<sup>58</sup>

## **B) Η ηλεκτρονική υπογραφή**

Ένα σημαντικό εργαλείο ηλεκτρονικής διακυβέρνησης το οποίο διευκολύνει πλέον τις συναλλαγές των πολιτών με τις επιχειρήσεις και το αντίστροφο μέσω ανοικτών δικτύων αποτελεί η ηλεκτρονική υπογραφή, η οποία διασφαλίζει τόσο την εμπιστευτικότητα όσο και την ασφάλεια των εν λόγω συναλλαγών. Η ηλεκτρονική υπογραφή διέπεται από ουσιαστικές και τυπικές προϋποθέσεις χρήσεως αυτής. Βάσει των ουσιαστικών προϋποθέσεων η ηλεκτρονική υπογραφή θα πρέπει: α) να συνδέεται συγκεκριμένα και άμεσα με τον εκάστοτε υπογράφοντα, β) να είναι ικανή να καθορίσει ειδικά και αποκλειστικά την ταυτότητα του υπογράφοντος, γ) να δημιουργείται με μέσα, τα οποία ο υπογράφων να μπορεί να διατηρήσει υπό τον κύριο άμεσο και αποκλειστικό του έλεγχο και επιτήρηση, δ) να συνδέεται με τα δεδομένα, στα οποία αναφέρεται, κατά τρόπο ώστε να μπορεί να εντοπισθεί οποιαδήποτε μεταγενέστερη αλλοίωση των εν λόγω δεδομένων. Μία ηλεκτρονική υπογραφή που πληροί τις ουσιαστικές προϋποθέσεις χαρακτηρίζεται από τη νομοθεσία ως «ψηφιακή - ηλεκτρονική υπογραφή». Αναφορικά με τις τυπικές προϋποθέσεις χρήσης της ηλεκτρονικής υπογραφής αυτή θα πρέπει: Α) να βασίζεται σε αναγνωρισμένο πιστοποιητικό γνησιότητας, Β) να δημιουργείται από ασφαλή διάταξη δημιουργίας υπογραφής.

---

<sup>58</sup> Βλ. ιστοσελίδα <http://www.minadmin.gov.gr>, [Εθνική Στρατηγική για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση 2017-2019, «Δημόσιο 2020»], Ελληνική Δημοκρατία, Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης, Αθήνα, 07/2017, (τελευταία πρόσβαση: 13/01/2020).

Βάσει αυτών των δύο τυπικών προϋποθέσεων, το ΠΔ. ρητά ορίζει ότι από μόνη της η μη συνδρομή τους δεν αποκλείει την ισχύ της ηλεκτρονικής υπογραφής ή το παραδεκτό της ως αποδεικτικού στοιχείου σε οποιαδήποτε κατάσταση αμφισβήτησης. Εν προκειμένω, ως «πιστοποιητικό» χαρακτηρίζεται η ηλεκτρονική βεβαίωση που συνδέει δεδομένα επαλήθευσης της ηλεκτρονικής υπογραφής (όπως κώδικες ή δημόσια κλειδιά κρυπτογραφίας) με ένα άτομο και επιβεβαιώνει την ταυτότητά του. Περαιτέρω, ως «ασφαλής διάταξη δημιουργίας υπογραφής» χαρακτηρίζεται το διατεταγμένο υλικό ή λογισμικό που χρησιμοποιείται για την εφαρμογή των δεδομένων δημιουργίας της ηλεκτρονικής υπογραφής, το οποίο διασφαλίζει, μέσω ενδεδειγμένων αρχείων και μέσων, την αξιοπιστία της δημιουργίας ηλεκτρονικής υπογραφής και συγκεκριμένα ότι τα δεδομένα δημιουργίας ηλεκτρονικής υπογραφής που χρησιμοποιούνται προς παραγωγή υπογραφών (μονοσήμαντα δεδομένα, όπως π.χ. κώδικες ή ιδιωτικά κλειδιά-αρχεία και διατάξεις κρυπτογραφίας):

**α) Απαντούν κατ' ουσία μόνο μία φορά και ότι το απόρρητο είναι διασφαλισμένο**

**β) Δεν μπορούν, με απόλυτη βεβαιότητα, να αντληθούν-δημιουργηθούν από άλλη πηγή, επίσης η υπογραφή προστατεύεται από πλαστογραφία με τα μέσα της σύγχρονης τεχνολογίας, και επιστήμης των Η/Υ**

**γ) Μπορούν να προστατεύονται αποτελεσματικά από τον νόμιμο υπογράφοντα κατά της χρησιμοποίησης από κακόβουλους τρίτους**

Η διασφάλιση της αξιοπιστίας της δημιουργίας υπογραφής κατά τα ανωτέρω από τις ασφαλείς διατάξεις δημιουργίας υπογραφής διαπιστώνεται από την Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών Ταχυδρομείων (Ε.Ε.Τ.Τ.) ή από οριζόμενους από αυτή δημόσιους ή ιδιωτικούς φορείς. Η Ε.Ε.Τ.Τ. και οι φορείς αυτοί είναι υποχρεωμένοι στην εφαρμογή των ελαχίστων κριτηρίων που προβλέπονται στην Απόφαση της Επιτροπής της 6.11.2000). Η συμμόρφωση των προϊόντων ηλεκτρονικής υπογραφής προς αναγνωρισμένα πρότυπα αποτελεί τεκμήριο συμμόρφωσης με τις απαιτήσεις που καθορίζονται στον νόμο για την διασφάλιση της αξιοπιστίας της δημιουργίας υπογραφής κατά σύννομο τρόπο.

## **5.6 Βελτίωση της διαχείρισης και της ανάπτυξης του ανθρωπίνου δυναμικού του δημόσιου τομέα**

Όπως παρατηρείται στον Πίνακα 1 του παρόντος κεφαλαίου, η βελτίωση της διαχείρισης και της ανάπτυξης του ανθρωπίνου δυναμικού του δημόσιου τομέα αποτελεί τον 3<sup>ο</sup> στρατηγικό στόχο του ΕΠ «Μεταρρύθμιση Δημόσιου Τομέα 2014-2020». Η βελτίωση της διαχείρισης του δημόσιου τομέα επικεντρώνεται στην ορθολογική κατανομή του ανθρωπίνου παράγοντα ενώ η ανάπτυξη του αφορά κυρίως την παροχή αναβαθμισμένων υπηρεσιών κατάρτισης-εκπαίδευσης με στόχο όχι μόνο την προσωπική ανέλιξη των δημοσίων υπαλλήλων αλλά και την άμεση ανταπόκριση τους στις διαρκώς αυξανόμενες ανάγκες ενός συνεχούς μεταβαλλόμενου περιβάλλοντος. Προκειμένου να επιτευχθεί η ορθολογική οργάνωση και διαχείριση του ανθρωπίνου δυναμικού της Δημόσιας Διοίκησης απαιτείται η σύγκριση του υπάρχοντος δυναμικού με τις αναδυόμενες ανάγκες που πρέπει να καλυφθούν. Κάτι τέτοιο οδηγεί στην αναζήτηση αποτελεσματικότερων λύσεων. Μια από αυτές, αποτελεί η ενεργοποίηση της λειτουργίας του θεσμού της κινητικότητας όχι μόνο όταν την επιζητεί ο ενδιαφερόμενος υπάλληλος αλλά κάθε φορά που το επιτάσσουν οι υπηρεσιακές ανάγκες. Μια ακόμη λύση, αποτελεί ο προγραμματισμός του ανθρωπίνου δυναμικού και των θέσεων εργασίας. Συνεπώς, η προσπάθεια ορθολογικής ανακατανομής του υπάρχοντος προσωπικού επιτυγχάνεται με την κινητικότητα των δημοσίων υπαλλήλων.<sup>59</sup>

## **5.7 Η ορθολογική κατανομή των ανθρωπίνων πόρων της ελληνικής δημόσιας διοίκησης**

Με τον όρο «ορθολογική κατανομή των ανθρωπίνων πόρων» της ελληνικής δημόσιας διοίκησης νοηματοδοτείται η ορθολογική διαχείριση του ανθρωπίνου παράγοντα, το κατάλληλο άτομο στην κατάλληλη θέση ανάλογα με τον τομέα εξειδίκευσής τους. Αρκετοί διοικητικοί επιστήμονες συμφωνούν με την άποψη ότι η κινητικότητα του ανθρωπίνου δυναμικού, των εργαζομένων στη δημόσια διοίκηση αποτελεί σημαντικό κίνητρο και καθοριστικό παράγοντα μείωσης της αντίστασης στην αλλαγή.

---

<sup>59</sup> Ακαδημαϊκές σημειώσεις καθηγήτριας Σταυρούλας Κτιστάκη, στα πλαίσια παρακολούθησης του μαθήματος «Εφαρμοσμένα Θέματα Διοικητικής Επιστήμης-Δημόσιες Πολιτικές», (σελ.1) Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών “Διοικητική Επιστήμη και Δημόσιο Management”, 2017-2018.

## α) Κινητικότητα

Στον χώρο της διοικητικής επιστήμης, η «**κινητικότητα**» (mobility) αποτελεί αναγκαία προϋπόθεση στην δραστηριοποίηση και την εξέλιξη του προσωπικού της δημόσιας διοίκησης ώστε αυτό να καθίσταται πάντοτε πιο αποτελεσματικό και αποδοτικό επί του αντικειμένου της εργασίας του και να μπορεί να επενδύει στην επίτευξη των επιδιωκόμενων στόχων.

Παράλληλα, πρέπει να αποτελεί *το βασικό εργαλείο ορθολογικής κατανομής του πλεονάζοντος προσωπικού* εκεί όπου η εργασιακή του φυσιογνωμία ταιριάζει με την περιγραφή κενών θέσεων και να μην συγχέεται με μέτρα «πυροσβεστικά», όπως η διαθεσιμότητα, που μόνο για λόγους πειθαρχικών παραβάσεων είναι καταρχήν νοητά.<sup>60</sup>

---

<sup>60</sup> Ακαδημαϊκές Σημειώσεις καθηγήτριας Σταυρούλας Κτιστάκη, στα πλαίσια παρακολούθησης του μαθήματος «Εφαρμοσμένα Θέματα Διοικητικής Επιστήμης-Δημόσιες Πολιτικές», Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών σπουδών “Διοικητική Επιστήμη και Δημόσιο Management”, 2017-2018, (σελ 1-2).

Διαφορετικά θα πρέπει να αντιμετωπίζεται ως **μια αυτοτελής μέθοδος εξορθολογισμού της διαχείρισης των ανθρωπίνων πόρων της δημόσιας διοίκησης**, και όχι ως μέσον μείωσης της δημόσιας απασχόλησης.<sup>61</sup>

## **Μορφές Κινητικότητας**

Ειδικότερα στον Υπαλληλικό Κώδικα, προβλέπονται ειδικές περιπτώσεις κινητικότητας οι οποίες παρατίθενται παρακάτω:

**Μετακίνηση:** Σύμφωνα με το αρ.66 του Υ/Κ η μετακίνηση συνίσταται στην αλλαγή θέσης του υπαλλήλου μέσα στον ίδιο φορέα στον οποίο υπηρετεί. Η οριζόντια αυτή μετακίνηση έχει ισχύ της αρχής της εναλλαγής αντικειμένου, το λεγόμενο job rotation που εμπλουτίζει την διοικητική εμπειρία του υπαλλήλου και δίνει δυνατότητα για ανταλλαγή απόψεων και πρακτικών εντός του οργανισμού. Υλοποιείται έπειτα από μονομερή απόφαση του προϊσταμένου της οργανικής μονάδας στην οποία έχει αρχικώς τοποθετηθεί ο υπάλληλος. Με την μετακίνηση ο υπάλληλος γίνεται περισσότερο δεκτικός απέναντι στις αλλαγές αφού αυτή αποτελεί έναν ισχυρό παράγοντα μείωσης του “Resistance of Change” (=Αντίσταση στην αλλαγή).

**Μετάθεση:** Σύμφωνα με το αρ.67 του Υ/Κ η μετάθεση συνίσταται σε μετακίνηση του υπαλλήλου σε κενή οργανική θέση, της ίδιας κατηγορίας, του ίδιου κλάδου, του ίδιου βαθμού σε άλλη δημόσια αρχή για ένα χρονικό διάστημα μιας διετίας. Η μετάθεση σημειώνεται ότι μπορεί να γίνει είτε με αίτηση του δημοσίου υπαλλήλου είτε αυτεπαγγέλτως από την υπηρεσία (υποχρεωτική για τον υπάλληλο) (λαμβανομένων υπόψη, της οικογενειακής κατάστασης, ηλικίας, συνολικού χρόνου υπηρεσίας, χρόνου υπηρεσίας κατά περιοχή, συνυπηρέτησης και εντοπιότητας). Τέλος, με την μετάθεση επέρχεται σοβαρή μεταβολή της υπηρεσιακής κατάστασης του υπαλλήλου, χωρίς όμως να αποτελεί πειθαρχικό μέτρο.

---

<sup>61</sup> Σπανού Κ., «Μεταρρυθμίσεις στη δημόσια διοίκηση στη διάρκεια της κρίσης/επισκόπηση/περιγραφή/αποτίμηση», Παπαζήση, Οκτ.2017, διαθέσιμο στο [www.eliamer.gr](http://www.eliamer.gr), σ.75. (Ημερομηνία τελευταίας πρόσβασης: 13/01/2020).

## Ειδικές Μορφές Μεταθέσεων

- i. **Οικειοθελής μετάθεση:** Γίνεται κυρίως για λόγους συνυπηρέτησης συζύγων υπαλλήλων, χωρίς γνώμη του υπηρεσιακού συμβουλίου
- ii. **Αμοιβαία μετάθεση υπαλλήλων για προσωπικούς λόγους:** Είναι καταρχήν υποχρεωτική για την υπηρεσία. Το ιδιωτικό συμφέρον του υπαλλήλου εξυπηρετεί γενικότερες κοινωνικές ανάγκες και καλή λειτουργία των υπηρεσιών.

**Απόσπαση:** Σύμφωνα με το άρθρο 68 του Υ/Κ η απόσπαση αποτελεί την προσωρινή τοποθέτηση του υπαλλήλου για μέγιστο διάστημα που δεν μπορεί να υπερβεί την διετία σε άλλη υπηρεσία άλλου υπουργείου ή ΝΠΔΔ, εντός ή εκτός της έδρας του προκειμένου να ασκήσει προσωρινά καθήκοντα για ένα δεδομένο χρονικό διάστημα και για την αντιμετώπιση πρόσκαιρων ή επειγουσών υπηρεσιακών αναγκών. Ο υπάλληλος που αποσπάται, εξακολουθεί να ανήκει στην υπηρεσία όπου βρίσκεται η οργανική του θέση. Η απόσπαση αποσκοπεί στην αξιοποίηση της διοικητικής ικανότητας και προσφοράς των αποσπώμενων υπαλλήλων για εξυπηρέτηση σοβαρών αναγκών με τις οποίες έρχεται αντιμέτωπη η υπηρεσία προς την οποία πραγματοποιείται η απόσπαση (προέχει το υπηρεσιακό συμφέρον).

**Μετάταξη:** Η μετάταξη αφορά την αλλαγή της τάξης δηλαδή οριστική μετακίνηση του υπαλλήλου από κλάδο σε κλάδο ή από κατηγορία σε κατηγορία ή τέλος από Υπηρεσία σε Υπηρεσία, είτε με αίτηση του υπαλλήλου είτε με πρωτοβουλία της Υπηρεσίας (αρ.69-74). Ισχύουν ειδικές διατάξεις για τις μετατάξεις υπαλλήλων σε:

- Παραμεθόριες περιοχές
- Των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων
- Της τοπικής αυτοδιοίκησης α' βαθμού

Στην πράξη η ολοκλήρωση μιας από τις παραπάνω διαδικασίες είναι ιδιαίτερα χρονοβόρα και από την αίτηση έως την υλοποίηση μπορεί να διανυθεί εξαιρετικά μεγάλο χρονικό διάστημα (από τέσσερις μήνες στην καλύτερη περίπτωση έως και πάνω από έτος) γεγονός που λειτουργεί αποτρεπτικά ως προς την συχνή υιοθέτηση πρακτικών μεταθέσεων, μετατάξεων, ή αποσπάσεων. Στις δε περιπτώσεις οριζόντιας μετακίνησης εντός του

οργανισμού, όπως ρητά επιτάσσει ο Κώδικας αυτές υλοποιούνται έπειτα από απόφαση του Προϊσταμένου και άρα χωρίς την απαραίτητη συναίνεση του υπαλλήλου. Ο παράγοντας εκείνος αποτελεί αντικίνητρο, ειδικά στις περιπτώσεις εκείνες που οι ίδιοι οι υπάλληλοι δεν συμφωνούν, έστω εκ των υστέρων, με τη σχετική μετακίνηση αλλά κρίνεται αυτή αναγκαία ενδο-υπηρεσιακά. Το ίδιο ισχύει σε μικρότερο βαθμό στις περιπτώσεις των μεταθέσεων εφόσον υπάρχει εκεί η δυνατότητα αίτησης του υπαλλήλου πέραν της ενδεχόμενης απόφασης για μετάθεση από την Υπηρεσία.

Η μετάταξη έχει χαρακτήρα υποχρεωτικό κάτι το οποίο απορρέει από την ανάγκη αναδιοργάνωσης των υπηρεσιών και την ορθολογική κάλυψη πάγιων αναγκών, από το προσωπικό συμφέρον του μετατασσόμενου.

Στη προκειμένη περίπτωση, είναι επιτακτική η αιτιολογημένη απόφαση υπηρεσιακού συμβουλίου που συνεκτιμά:

- α) Ότι υπάρχει κενή οργανική θέση που θα καταλάβει ο μετατασσόμενος
- β) Ότι αυτός έχει τα απαιτούμενα προσόντα ώστε να καταληφθεί η θέση



## **Ειδικές μορφές μετατάξεων**

### ***I. Εθελούσια μετάταξη μετά από αίτηση του υπαλλήλου:***

- Στην περίπτωση αυτή, το Υπηρεσιακό Συμβούλιο κρίνει εάν ο μετατασσόμενος έχει τα τυπικά και ουσιαστικά προσόντα για τη θέση για την οποία ζητεί τη μετάταξη
- Προτιμάται αυτός που συγκεντρώνει μεγαλύτερο βαθμό στα κριτήρια: απόδοσης, χρόνου απόκτησης του τυπικού προσόντος, χρόνου συνολικής υπηρεσίας στον κλάδο και στον βαθμό
- Συνεκτιμάται η προσωπική κατάσταση του υπαλλήλου που επιθυμεί να μεταταχτεί σε άλλο κλάδο

### ***II. Μετάταξη σε κλάδο ανώτερης κατηγορίας:***

Πρόκειται για ένα είδος προαγωγής του υπαλλήλου σε ανώτερη κατηγορία εφόσον αποκτήσει κατά τη διάρκεια της υπηρεσίας του τα τυπικά προσόντα του ανώτερου κλάδου. Με άλλα λόγια, πρόκειται για ένα σύστημα επιβράβευσης του φιλομαθούς υπαλλήλου, που ενισχύει τα κίνητρα του για εργασία και για περαιτέρω αύξηση της αποδοτικότητας του.

Η μη εξατομικευμένη παρακολούθηση της καριέρας των δημοσίων υπαλλήλων και κυρίως η εφαρμογή μη συναινετικών πρακτικών οδηγούν είτε σε μείωση της κινητικότητας των υπαλλήλων είτε στην μη εθελούσια και άρα στην μη παραγωγική τους απασχόληση, σε μια θέση που θα βρεθούν «αναγκαστικά».

Ενδεικτικά αναφέρεται, ότι σε ευρωπαϊκές χώρες η μετακίνηση αποτελεί παράγοντα που έχει ιδιαίτερα βαρύνουσα σημασία κατά την αξιολόγηση και κρίση των υπαλλήλων.

**Με βάση τα παραπάνω οι κυριότερες προτάσεις εστιάζονται κυρίως στις παρακάτω κατευθύνσεις:**

- Να δοθεί η ευχέρεια από την πολιτική ηγεσία για μια εξατομικευμένη παρακολούθηση της καριέρας των δημοσίων υπαλλήλων (σε επίπεδο τεχνικών

Διευθύνσεων και άρα να εξοπλιστούν όχι μόνο οι διευθυντές και όχι μόνο οι Διευθυντές προσωπικού (όχι βέβαια όσον αφορά την ευρύτερη πολιτική προσωπικού –άδειες, ασφαλιστικά θέματα κα.)

- Να δοθούν ποιοτικά και απτά μετρήσιμα κίνητρα για τους δημοσίους υπαλλήλους σε επίπεδο Διευθύνσεων. Να απελευθερωθεί δηλαδή η δυνατότητα που έχουν οι Διευθύνσεις να αναλαμβάνουν πρωτοβουλίες. Η συλλογική ανταμοιβή των υπαλλήλων μιας Διεύθυνσης η οποία θα έχει πετύχει τους τιθέμενους στόχους της είτε μέσα από τη βελτίωση για παράδειγμα των συνθηκών απασχόλησης, είτε μέσα από μια ευχαριστήριο επιστολή από πλευράς του Διευθυντή ή του Γενικού Διευθυντή, και θα αυξήσουν την επένδυση των υπαλλήλων στους στόχους.

#### **Οι παράγοντες που ώθησαν στην κινητικότητα του ανθρώπινου δυναμικού της δημόσιας διοίκησης:**

- ✓ Η κοινωνική αμφισβήτηση της ελληνικής δημοσιοϋπαλληλικές αποτελεί το επίκεντρο μιας πολεμικής που λαμβάνει χώρα την τελευταία εικοσαετία.
- ✓ Η διόγκωση των δαπανών του δημόσιου τομέα οδήγησε στην ανάγκη δημιουργίας ενός μικρότερου κράτους μέσω της μείωσης του αριθμού των δημοσίων υπαλλήλων αλλά και του παγώματος μισθών και συντάξεων στην μνημονιακή περίοδο.<sup>62</sup>

---

<sup>62</sup> Ακαδημαϊκές Σημειώσεις Σταυρούλας Κτιστάκη, στα πλαίσια παρακολούθησης του μαθήματος «Εφαρμοσμένα Θέματα Διοικητικής Επιστήμης-Δημόσιες Πολιτικές»,(σελ.1) Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών σπουδών“ Διοικητική Επιστήμη και Δημόσιο Management”,2017-2018.

## **Η επικρατούσα κατάσταση στον δημόσιο τομέα αναφορικά με το ζήτημα της κινητικότητας τα τελευταία χρόνια**

Η απουσία κινητικότητας των δημοσίων υπαλλήλων αποτελεί ένα διαχρονικό πρόβλημα που υποθάλλει την ομαλή λειτουργία της ελληνικής δημόσιας διοίκησης.

Παράγοντες όπως:

- α) Η μη ορθολογική διαχείριση του ανθρωπίνου δυναμικού της δημόσιας διοίκησης**
- β) Η ελλιπής οργάνωση αυτού οδηγούν σε μια απρογραμμάτιστη αύξηση του αριθμού των δημοσίων υπαλλήλων και την ανορθολογική κατανομή τους, ποσοτική ή και ποιοτική.<sup>63</sup>**
- γ) Η ατομική επιλογή για μετακίνηση (η μη) εΐθισται να υπερκερά τις αναδύμενες υπηρεσιακές ανάγκες.<sup>64</sup>**

Ως βασικές αιτίες αναφέρονται οι εξής:

- **Η σύνδεση της υπαλληλικής σταδιοδρομίας με έναν φορέα/Υπουργείου που απορρέει κυρίως από τον τρόπο στελέχωσης του εν λόγω φορέα**
- **Μαζικές μονιμοποιήσεις συμβασιούχων χωρίς να προϋπάρχει προγραμματισμός και μάλιστα σε προσωποπαγείς θέσεις**
- **Δημιουργία στεγανών επί του κρατικού μηχανισμού που οφείλεται στην κατά κλάδους ή κατά ειδικότητες οργάνωση του προσωπικού της διοίκησης. Ένα κύμα δομικών και συντεχνιακών εμποδίων στην μετακίνηση οφείλονται σε ρυθμίσεις γύρω από εσωτερικές διαφοροποιήσεις του δημόσιου τομέα (μισθολογικά και άλλα πρόνομια)**
  - **Έλλειψη αξιοκρατίας και διαφάνειας στο σύστημα των μετακινήσεων**

<sup>63</sup> Σπανού Κ., «Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση στη διάρκεια της κρίσης/επισκόπηση/περιγραφή/αποτίμηση», Παπαζήση, Οκτ.2017, διαθέσιμο στο [www.eliamer.gr](http://www.eliamer.gr), σ.54. Ημερομηνία τελευταίας πρόσβασης: 13/01/2020.

<sup>64</sup> Σπανού Κ., «Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση στη διάρκεια της κρίσης/επισκόπηση/περιγραφή/αποτίμηση», Παπαζήση, Οκτ.2017, διαθέσιμο στο [www.eliamer.gr](http://www.eliamer.gr), σ.54. Ημερομηνία τελευταίας πρόσβασης: 13/01/2020.

- **Ανυπαρξία ενός ευρύτερου πλαισίου συνολικής διαχείρισης και εξυπηρέτησης των υπηρεσιακών αναγκών**

## **5.8 Καλύτερη αξιοποίηση στελεχών διοίκησης**

Στην καλύτερη αξιοποίηση των στελεχών διοίκησης συνέβαλλε αναμφίβολα η αποκλιμάκωση της αύξησης του μέσου όρου ηλικίας των δημοσίων υπαλλήλων. Η αποκλιμάκωση της δημογραφικής επιδείνωσης που παρατηρείται στο μέσο όρο ηλικίας των δημοσίων υπαλλήλων αποτελεί στρατηγική προτεραιότητα ύψιστης σημασίας και θα συμβάλλει στην καλύτερη αξιοποίηση των στελεχών της διοίκησης. Το έτος 2019 να αποτέλεσε το 1<sup>ο</sup> έτος αποκλιμάκωσης της δημογραφικής γήρανσης των δημοσίων υπαλλήλων μέσω της ενίσχυσης του δημόσιου τομέα με δυναμικό νέων ηλικιών και δεξιοτήτων. Προς σε αυτή την κατεύθυνση, έχει προωθηθεί η συνεργασία του Υπουργείου Διοικητικής Ανασυγκρότησης με το Α.Σ.Ε.Π αλλά και άλλους φορείς του δημόσιου τομέα ώστε να καταρτιστεί πρόγραμμα αξιοποίησης νέου, υψηλών προσόντων δυναμικού, με στόχο την εισαγωγή καινοτομιών και την αναχαίτιση του brain drain καθώς και την ενίσχυση των επιτελικών υπηρεσιών με απόφοιτους από την Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης.

## **Διαχείριση ανώτερων στελεχών της δημόσιας διοίκησης<sup>65</sup>**

Σχετικά με την αποτελεσματική διαχείριση των ανώτερων στελεχών της δημόσιας διοίκησης επιδιώκονται οι εξής στόχοι:

### **1<sup>ον</sup>) Αποκρατικοποίηση του συστήματος στελέγωσης των ανώτερων (επιτελικών) θέσεων της δημόσιας διοίκησης:<sup>66</sup>**

<sup>65</sup> Βλ. <http://www.minadmin.gov.gr>, [Εθνική Στρατηγική για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση 2017-2019, «Δημόσιο 2020»], Ελληνική Δημοκρατία, Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης, Αθήνα, Ιούλιος 2017, (τελευταία πρόσβαση: 13/01/2020).

<sup>66</sup> Σπανού Κ., «Μεταρρυθμίσεις στη δημόσια διοίκηση στη διάρκεια της κρίσης/επισκόπηση/περιγραφή/αποτίμηση» <https://www.eliamer.gr/>, Παπαζήση, Αθήνα, 2018. Ημερομηνία τελευταίας πρόσβασης: 13/01/2020.

Σύμφωνα με την παραδοσιακή διάρθρωση της Κεντρικής Διοίκησης, η κορυφή της διοικητικής πυραμίδας, δηλαδή οι Γενικοί Διευθυντές, ως υπηρεσιακά στελέχη τίθενται υπό την ηγεσία πολιτικών στελεχών (Γενικοί και Ειδικοί Γραμματείς), οι οποίοι διέπονται από το καθεστώς του μετακλητού υπαλλήλου και διορίζονται από την εκάστοτε κυβέρνηση.

Σύμφωνα με τις προτάσεις του ΟΟΣΑ, η παρουσία των πολιτικών στελεχών έπρεπε να περιοριστεί μέσω της μείωσης του αριθμού τους και της συγκεκριμενοποίησης των καθηκόντων τους.

Το 3<sup>ο</sup> μνημόνιο έθεσε συγκεκριμένες κατευθύνσεις στο ζήτημα της αποκρατικοποίησης των πολιτικά διοριζόμενων Γενικών Γραμματέων και των Γενικών Διευθυντών των δημοσίων οργανισμών.

***Οι κατευθύνσεις αυτές αφορούσαν:***

- Την αύξηση της διαφάνειας και της αξιοκρατίας(πρόσληψη αυτών στη βάση της αξίας και της ικανότητας τους) στις διαδικασίες στελέχωσης των ανωτέρων θέσεων της δημόσιας διοίκησης
- Αποσύνδεση της διαδικασίας εφαρμογής πολιτικών από τη πολιτική απόφαση
- Μεταβολή του καθεστώτος (θητείας) των Γενικών Γραμματέων και Γενικών Διευθυντών δημοσίων φορέων και οργανισμών.
- Οριοθέτηση της κυβερνητικής διακριτικής ευχέρειας στην επιλογή αυτών μέσω μιας διαδικασίας αξιολόγησης προσόντων. Επιτυγχάνεται κυρίως με την καθιέρωση του μηχανισμού Εθνικό Μητρώο Επιτελικών Στελεχών το οποίο τηρείται ηλεκτρονικά από το ΑΣΕΠ και αποτελεί δεξαμενή από την οποία αντλούνται υποψήφιοι (κυρίως από τον δημόσιο αλλά και από τον ιδιωτικό τομέα). Ο δεύτερος είναι η διαδικασία δημόσιας προκήρυξης και στη συνέχεια αξιολόγησης των υποψηφιοτήτων από ειδικό όργανο, το «Ειδικό Συμβούλιο Επιλογής Διοικήσεων» (εννεαμελές, με συμμετοχή 3 στελεχών του ΑΣΕΠ) το οποίο προκρίνει 3 επικρατέστερους υποψηφίους, μεταξύ των οποίων επιλέγει ο υπουργός κατά διακριτική ευχέρεια.

## **2<sup>ον</sup>) Αναμόρφωση του συστήματος επιλογής προϊσταμένων:**

Με το Ν.4369/2016 καθιερώνεται το νέο σύστημα επιλογής των επιτελικών στελεχών, μετατρέποντας τους Γενικούς και Ειδικούς Γραμματείς σε «επιτελικές θέσεις» με 4ετή θητεία για Διοικητικούς και Τομεακούς Γραμματείς (και αναπληρωτές) και επικεφαλής οργανισμών (Πρόεδροι, Αντιπρόεδροι, Διοικητές, Αναπληρωτές Διοικητές, Υποδιοικητές, και επικεφαλής των ΝΠΔΔ και ΝΠΙΔ κλπ.).

## **3<sup>ον</sup>) Εκπόνηση εγχειριδίου δομημένης συνέντευξης**

## **4<sup>ον</sup>) Εκπαίδευση μελών συμβουλίων επιλογής**

## **5<sup>ον</sup>) Ενίσχυση δεξιοτήτων ανώτερων στελεχών της δημόσιας διοίκησης με πρόγραμμα εξειδικευμένων επιμορφωτικών δράσεων**

### **5.9 Παροχή αναβαθμισμένων υπηρεσιών κατάρτισης και εκπαίδευσης με στόχο την ατομική πρόοδο των υπαλλήλων και την ανταπόκριση τους στις αυξανόμενες ανάγκες**

Αξιολογώντας την ασκούμενη δημόσια πολιτική κατάρτισης του ανθρώπινου δυναμικού της Δημόσιας Διοίκησης, καταλήγουμε στο συμπέρασμα ότι ο σημαντικότερος δημόσιος φορέας άσκησης της πολιτικής αυτής, που είναι το ΕΚΔΔΑ, παρέχει υψηλού επιπέδου μεταπτυχιακή εκπαίδευση στην ΕΣΔΔ. Όπως έχει και παλαιότερα διαπιστωθεί:<sup>67</sup>

«Ενώ η προσφορά υπηρεσιών εκπαίδευσης και επιμόρφωσης γίνεται με επάρκεια από το ΕΚΔΔΑ, η ζήτηση των υπηρεσιών αυτών από τους δημόσιους φορείς δεν είναι συνήθως σαφής και συνδεδεμένη με τις ανάγκες τους.<sup>68</sup> Ταυτόχρονα, οι οργανικές μονάδες υποδοχής δεν είναι

<sup>67</sup> Βλ. Μαϊστρος Π. (2009), Τα τρία κύματα μεταρρυθμίσεων της Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα [1975-2015+], Παπαζήσης, Αθήνα, σελ. 172-175.

<sup>68</sup> Βλ. Πασσάς Α., Τσέκος Θ. (2004), Η Επαγγελματική Εκπαίδευση των Δημοσίων Υπαλλήλων. Ευρωπαϊκή και ελληνική εμπειρία, Μελέτες, Νο20, ΙΝΕ ΓΣΕΕ/ΑΔΕΔΥ, Αθήνα, «Απαιτούνται ευρύτερες μεταβολές που θα επιτρέψουν στις υπηρεσίες να κατανοήσουν το νέο περιβάλλον της δράσης τους και την εντός αυτού λειτουργία της εκπαίδευσης. Μια τέτοια ωρίμανση θα οδηγήσει σε ένα σύστημα επαγγελματικής εκπαίδευσης που θα προσανατολίζεται όχι από την προσφορά, όπως συμβαίνει σήμερα, αλλά από τη ζήτηση. Τα υπουργεία, τα νομικά πρόσωπα, οι εν γένει φορείς της δημόσιας δράσης θα πάνε να είναι απλοί αποδέκτες των προσφερόμενων από τους φορείς εκπαίδευσης προγραμμάτων και θα μεταβληθούν σε διαμορφωτές τους, αρθρώνοντας συγκεκριμένα αιτήματα που θα προκύπτουν άμεσα από τις οργανωτικό-λειτουργικές τους ανάγκες», σελ. 89.

επαρκώς ευαισθητοποιημένες και κατάλληλα οργανωμένες για την αποτελεσματική αξιοποίηση των παρεχόμενων υπηρεσιών και την αποδοτική ένταξη των επιμορφωμένων.

Η «έρευνα των αναγκών κατάρτισης» πολλές φορές είναι απλώς η συμπλήρωση ενός ερωτηματολογίου από τον προϊστάμενο της οργανικής μονάδας-«ψυγείου», που κατ' ευφημισμό προγραμματίζει την εκπαίδευση και επιμόρφωση των υπαλλήλων. Στην καλύτερη περίπτωση, καταγράφει τις υποκειμενικές ανάγκες μεταμόρφωσης των υπαλλήλων και όχι τις αντικειμενικές ανάγκες που προκύπτουν από τις απαιτήσεις σε γνώσεις και δεξιότητες ενός νέου ρόλου τους, ο οποίος συνδέεται π.χ. με τον λειτουργικό εκσυγχρονισμό του φορέα τους. Επομένως, οργανώθηκε η προσφορά υπηρεσιών εκπαίδευσης και επιμόρφωσης και αφέθηκε η ζήτηση των υπηρεσιών αυτών να είναι παθητική, ασαφής και απροετοίμαστη για την υποδοχή τους.<sup>69</sup>

Επίσης, δεν υπάρχει διαρκής ενημέρωση και συστηματική συμβουλευτική υποστήριξη (consulting) των στελεχών του δημόσιου τομέα στο καθημερινό έργο τους, δεν προβλέπεται «κατάρτιση κατά την εργασία» (on the job training), ούτε καλλιεργείται «πνεύμα σώματος» (esprit de corps), διότι αυτά δεν είναι, ούτε μπορεί να αποτελέσουν ρόλο ενός αποκλειστικά εκπαιδευτικού οργανισμού όπως είναι σήμερα το ΕΚΔΔΑ, αλλά διαφορετικών δομών που δεν υπάρχουν και δομών που υπάρχουν αλλά δεν έχουν κατάλληλα ενεργοποιηθεί, και διότι προϋποθέτουν μια διαφορετική αντίληψη της εκπαίδευσης και κατάρτισης ως δια βίου μάθησης.<sup>70</sup>

Επιπλέον, η εκπαίδευση και η επιμόρφωση αποτελούν μόνον τμήμα μιας ολοκληρωμένης πολιτικής ανάπτυξης του ανθρώπινου δυναμικού. Με τη σειρά της, η πολιτική ανάπτυξης του ανθρώπινου δυναμικού αποτελεί μόνον τμήμα μιας ολοκληρωμένης πολιτικής αναβάθμισης του δημόσιου τομέα.<sup>71</sup> Αυτές δε οι πολιτικές μπορεί να υπηρετούν

<sup>69</sup> Βλ. Μακρυδημήτρης Α., Μιχαλόπουλος Ν. (επιμ.) (2000), «Εκθέσεις Εμπειρογνομόνων για τη Δημόσια Διοίκηση - 1950-1998», Παπαζήσης, Αθήνα, την έκθεση του G. Langrod η οποία από το 1964 επισημαίνει ότι «η συνεργασία μεταξύ των “εκπαιδευτικών” και των “καταναλωτών” αποτελεί προϋπόθεση εκ των “ων ουκ άνευ” πάσης ευλόγου μεταρρυθμίσεως», σελ.230.

<sup>70</sup> Βλ. Τσέκος Θ. (2007), «Ποιότητα υπηρεσιών και δημόσιο μάρκετινγκ - Προς ένα ανθρωποκεντρικό παράδειγμα για τη Δημόσια Διοίκηση», Α.Ν. Σάκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή, «Η γνώση και η μάθηση θα πρέπει να αντιμετωπίζονται ως συνεχές το οποίο εκκινεί από την ακαδημαϊκή και επαγγελματική εκπαίδευση, διέρχεται από τη διαρκή επιμόρφωση και καταλήγει στην ενδο- υπηρεσιακή και «διυπηρεσιακή» επεξεργασία της εμπειρίας», σελ. 93.

<sup>71</sup> Βλ. Μακρυδημήτρης Α. (1999), «Διοίκηση και Κοινωνία. Η δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα», Θεμέλιο, Αθήνα, «είναι αναγκαία η σύνδεση της εκπαίδευσης και επιμόρφωσης με το γενικότερο πρόβλημα του εκσυγχρονισμού των μηχανισμών λειτουργίας και της βελτίωσης της αποδοτικότητας των δημοσίων υπηρεσιών», σελ. 286

αποτελεσματικά τους στόχους τους, μόνον εφόσον εντάσσονται σε ένα μακροχρόνιο μεταρρυθμιστικό Πρόγραμμα, με συγκεκριμένες δράσεις, εξασφαλισμένους πόρους, φορείς υλοποίησης, συναίνεση των δικαιούχων, σύστημα διοίκησης και παρακολούθησης, επικοινωνιακό κώδικα και συστηματική αξιολόγηση της εφαρμογής τους. Η ανάγκη αυτή ήταν κατανοητή στα ιδρυτικά κείμενα του ΕΚΔΔΑ, στα οποία αναφερόταν «ότι η παρουσία και η εξέλιξη της Σχολής πρέπει να συνυπάρχει και να συνυφάνεται με παράλληλες μεταρρυθμιστικές προσπάθειες στη διοίκηση, έτσι ώστε να δημιουργείται ένα κλίμα αισιοδοξίας και μια κουλτούρα προοδευτικών αλλαγών και τομών»,<sup>72</sup> αλλά η αντίληψη αυτή παρέμεινε στα χαρτιά.

Εκτός όμως από το ζήτημα του καλύτερου προγραμματισμού της επιμόρφωσης/κατάρτισης του ανθρώπινου δυναμικού του δημόσιου τομέα, υπάρχει και το ζήτημα της χρηματοδότησής της. Δυστυχώς επί μια εικοσαετία χρησιμοποιούνται πόροι του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου (ΕΚΤ) για την κατάρτιση υπαλλήλων της κεντρικής δημόσιας διοίκησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης και για την κατάρτιση των αιρετών, χωρίς αυτή να συνδέεται άμεσα με προγράμματα ή έστω με ενέργειες διοικητικού εκσυγχρονισμού των δημοσίων φορέων.

Έτσι, με στόχο την αύξηση των δεικτών απορρόφησης των κονδυλίων, το αποτέλεσμα είναι η αποσπασματική ευαισθητοποίηση ορισμένων αιρετών και η απλή βελτίωση των ατομικών γνώσεων όσων υπαλλήλων ενδιαφέροντα/ για την Μεταμόρφωση τους, χωρίς ο φορέας που υπηρετούν να έχει οποιοδήποτε άμεσο όφελος.

### **5.10 Ανάπτυξη Προγράμματος Προσέλκυσης νέων επιστημόνων**

Ευρύτατες διαβουλεύσεις γίνονται γύρω από το ζήτημα της θέσπισης των διυπουργικών κλάδων από εξειδικευμένα στελέχη, γεγονός που σύμφωνα με εκθέσεις που έχουν εκπονηθεί για την ελληνική δημόσια διοίκηση θα επιτρέψει τη βελτίωση του οριζόντιου και κάθετου συντονισμού, την ταχεία διάχυση γνώσης και την μεγαλύτερη ανταπόκριση σε διεθνή πρότυπα και βέλτιστες πρακτικές.

---

<sup>72</sup> Βλ. Παπούλιας Δ., Σωτηρόπουλος Α., Οικονόμου Χ. (2002), «Το εκκρεμές της Διοικητικής Μεταρρύθμισης», Ποταμός, Αθήνα, σελ. 124.



## ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Μεταρρύθμιση Δημόσιου Τομέα» της διαχειριστικής περιόδου «2014-2020», ενεργοποιεί την διοικητική επιστήμη ως προς τον οργανωσιακό της ρόλο, καθώς αυτή καλείται να αναδιοργανώσει την ελληνική δημόσια διοίκηση προκειμένου να αναγεννηθεί τόσο θεσμικά όσο και λειτουργικά. Οπότε γίνεται λόγος για το θεσμικό και λειτουργικό εκσυγχρονισμό της ελληνικής δημόσιας διοίκησης.

Ο εν λόγω εκσυγχρονισμός των διοικητικών δομών όπως αναλύεται στο Κεφάλαιο 5 της παρούσας διπλωματικής εργασίας πραγματοποιείται για να καταστεί η δημόσια διοίκηση τόσο αποτελεσματική όσο και ορθολογική. Στη βάση των νέων προτύπων οργανώσεως του δημόσιου τομέα, που προέρχονται κυρίως από τον ιδιωτικό, παρατηρείται και μια ευρύτερη αλλαγή στην οργανωσιακή κουλτούρα του. Τα στοιχεία τα οποία επιβεβαιώνουν την αλλαγή αυτή διαφαίνονται στο Μεταρρυθμιστικό Πρόγραμμα «2014-2020» ως εξής:

- Μέσω της καλύτερης αξιοποίησης των στελεχών της διοίκησης που αποτελεί μια από τις δράσεις του ΕΠ(Επιχειρησιακού Προγράμματος) Μεταρρύθμισης Δημόσιου Τομέα «2014-2020» επέρχεται ο μετασχηματισμός του ρόλου των προϊσταμένων των δημοσίων υπηρεσιών σε επιτελικά στελέχη, που έχουν, όπως οι managers στην ιδιωτική επιχείρηση, πρωτοβουλίες και καταστρώνουν στρατηγικό πρόγραμμα επίτευξης ορισμένων αποτελεσμάτων, ώστε να είναι εφικτός στη συνέχεια ο σχετικός έλεγχος. Επιτυγχάνεται έτσι, η αποκρατικοποίηση του συστήματος στελέχωσης των ανώτερων (επιτελικών) θέσεων της δημόσιας διοίκησης.
- Έμφαση δίνεται στον πολλαπλασιασμό των κέντρων λήψεως αποφάσεων, εκτός της κεντρικής κρατικής διοικήσεως και στον κατακερματισμό έτσι της διοικητικής δομής και της διοικητικής εξουσίας, με αποτέλεσμα την ενίσχυση της διοικητικής αποκέντρωσης και της τοπικής αυτοδιοίκησης.
- Στην «συμμετοχική», επικοινωνιακή και προπάντων δημοκρατική τύπου άσκηση διοικητικής εξουσίας, με αποτέλεσμα την ελάττωση των συγκρούσεων και το ήρεμο κλίμα συνεργασίας, προϋποθέσεις που απαιτούνται για να οδηγήσουν στην παραγωγικότητα και την αποδοτικότητα των δημοσίων υπηρεσιών αλλά και στην ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών από τη Δημόσια Διοίκηση. Η βελτίωση, με

άλλα λόγια, της κατανομής της διοικητικής εξουσίας, επιφέρει βελτίωση της εσωτερικής λειτουργίας της διοικητικής μηχανής του Κράτους.

- Στην βελτίωση της ποιότητας των αποφάσεων, εξαιτίας της συμμετοχής στη λήψη τους εκείνων που πρόκειται να τις εφαρμόσουν ή που τους αφορούν. Η συλλογική, δηλαδή, επεξεργασία των αποφάσεων πριν την λήψη τους, κατόπιν γόνιμου διαλόγου και διαπραγματεύσεων, όπως η συνεργασία εκείνη μεταξύ των «κοινωνικών εταίρων» στις εργασιακές σχέσεις του ιδιωτικού τομέα ή της σύγχρονης «διαβούλευσης», βελτιώνει την ποιότητα των αποφάσεων, αλλά και συναινεί στις αντιθέσεις.
- Στην κάμψη και εξασθένηση της καθέτου ιεραρχικής γραφειοκρατικής οργάνωσης της δημόσιας διοικήσεως, που οδήγησε στην αυταρχική ανελαστική διεύθυνση, αύξησε της συγκρούσεις μεταξύ ανωτέρων-κατωτέρων και χρηστών των δημοσίων υπηρεσιών, αλλά και την παθητικότητα των κατωτέρων υπαλλήλων. Δηλαδή, βάσει του Δημόσιου Management απαιτείται απομάκρυνση από το εκφυλισμένο πλέον γραφειοκρατικό σύστημα, στο οποίο επικράτησε ως γνωστόν η άποψη ότι οι υπάλληλοι οφείλουν να ενεργούν μόνο στα πλαίσια του αναγκαίου, χωρίς ευχέρεια κινήσεων και πρωτοβουλιών, ανελαστικά και με «κομορμισμό», στοιχεία που οδηγούν στην «απόσυρση» του υπαλλήλου και μειώνουν κατά αυτό τον τρόπο την αποτελεσματικότητα των δημοσίων υπηρεσιών και την ποιότητα των παρεχόμενων από αυτές υπηρεσιών.

Αποτέλεσμα της κάμψεως της καθέτου διοικητικής ιεραρχίας είναι, όπως ήδη επισημάνθηκε η οριζόντιος ιεραρχική οργάνωση (πελατοκεντρική κουλτούρα, πολυαρχία, αρχή της επικουρικότητας του κράτους σε νομικό επίπεδο), που οδηγεί στην ενίσχυση της διοικητικής αποκεντρώσεως και στην πολυβάθμιο τοπική αυτοδιοίκηση και άρα στον εκσυγχρονισμό της διοικητικής οργάνωσης του Κράτους, αλλά και στην από συγκέντρωση λειτουργικά αρμοδιοτήτων σε νέους διοικητικούς φορείς-«μορφώματα» ανεξάρτητα της κεντρικής κρατικής διοικήσεως, γεγονός που οδηγεί και στον εκσυγχρονισμό της διοικητικής λειτουργίας.

Εξ άλλου, οι οικονομική αρχή του ιδιωτικού management, σύμφωνα με την οποία θα πρέπει να επιτυγχάνεται η μεγαλύτερη δυνατή αποτελεσματικότητα με το μικρότερο δυνατό κόστος (χρηματικό, κοινωνικό κ.λπ.), μεταφέρεται στο μεν δημόσιο δίκαιο, ως αρχή της

αναλογικότητας, με την οποία εξασφαλίζεται η αποτελεσματικότητα και ορθολογικότητα, ως στοιχεία της νομιμότητας της κρατικής δράσεως, αλλιώς ελέγχεται (από το ΣΤΕ) η διοικητική δράση ως παράνομη, στον δε δημόσιο τομέα, ως «διοίκηση αποτελεσμάτων, ολικής ποιότητας και αποδοτικότητας», όπως στον ιδιωτικό τομέα. Και τούτο, διότι και οι δημόσιες υπηρεσίες άρχισαν να λειτουργούν, ως επί το πλείστον, υπό ουσιαστική (και όχι οργανική) άποψη, αφού επικρατεί το φαινόμενο όχι μόνο της αποκρατικοποίησης, αλλά και της ιδιωτικοποίησης του ευρύτερου Δημοσίου Τομέα, βάσει της αρχής της επικουρικότητας του Κράτους.

Επομένως, και οι δημόσιες υπηρεσίες υπό ουσιαστική άποψη, λειτουργούν σε καθεστώς ελεύθερης αγοράς και ελεύθερου ανταγωνισμού, μη έχουσες άλλωστε μονοπωλιακό χαρακτήρα και κατά συνέπεια έχουν χρέος να είναι σήμερα αποδοτικές, υπό τον όρο όμως ότι παραλλήλως δε θα παραβλάπτεται το δημόσιο συμφέρον, «η κοσμήτωρ» ρήτρα του δημόσιου τομέα. Από το συνδυασμό αυτό προκύπτει το «Νέο» Δημόσιο Management για την ελληνική πραγματικότητα της επιστήμης του διοικείν.

Η νέα αυτή μορφή δημόσιας διοίκησης που εισάγει το ΕΠ (Επιχειρησιακό Πρόγραμμα) Μεταρρύθμιση του Δημοσίου Τομέα «2014-2020» πρέπει να υλοποιεί τον συνδυασμό των αρχών του Ιδιωτικού και του Δημοσίου Τομέα σε μακροπρόθεσμο ορίζοντα, όχι όμως επί θυσία του δημοσίου συμφέροντος και των λοιπών γενικών αρχών Δημοσίου Δικαίου οι οποίες κατοχυρώνουν το Κράτος δικαίου και το Κράτος Πρόνοιας.

Ο συνδυασμός επιτυγχάνεται αφενός προσεγγίζοντας της διοίκηση μιας δημόσιας υπηρεσίας με κριτήρια-στόχους ιδιωτικής επιχείρησης, προκειμένου και η δημόσια υπηρεσία να γίνει ανταγωνιστική, αφού δεν έχει πλέον μονοπωλιακό χαρακτήρα, αφετέρου μέσω της διαφύλαξης των αρχών, των δημοκρατικών διαδικασιών και των κλασσικών αξιών στις οποίες εδράζεται ο Δημόσιος Τομέας με το κοινωνικό πρόσωπο.

Το τελευταίο σε άλλες χώρες, όπου οι ιδιωτικοποιήσεις έγιναν νωρίς και σε ικανή έκταση αλλά ίσως χωρίς ορθολογικότητα και μέτρο, λέγεται «επιστροφή και επαναφορά της εμπιστοσύνης στις δημόσιες υπηρεσίες και στις αξίες τους», λόγω του ότι η αμιγής εφαρμογή του ιδιωτικού management στο Δημόσιο, αύξησε την διαφθορά στην Δημόσια Διοίκηση και περιέπλεξε τα πράγματα.

Αντιθέτως, η διαφύλαξη των κλασσικών αρχών, όπως του δημοσίου συμφέροντος, της συνέχειας των δημοσίων υπηρεσιών, της αμεροληψίας, της αξιοκρατίας, σε συνδυασμό με την κοινωνική αλληλεγγύη, της ιδιότητας του διοικούμενου-πολίτη (αντί του «πελάτη»), σε

συνδυασμό με την «ποιότητα» του ιδιωτικού management, επιφέρουν μια θετική αλλαγή στην οργανωσιακή κουλτούρα του Δημόσιου τομέα μέσω της προσφοράς του «Δημόσιου Management». Αυτό συμβαίνει διότι, έτσι δίδεται εξίσου σημασία, όχι μόνο στην «αποτελεσματικότητα» των δημοσίων υπηρεσιών, αλλά και στις δημοκρατικές διαδικασίες και γενικές αρχές δικαίου μιας χρηστής και κοινωνικής Δημόσιας Διοίκησης. Αξιοσημείωτη είναι η επικράτηση της αξιοκρατίας για το ανθρώπινο δυναμικό των δημοσίων υπηρεσιών (προσλήψεις, προαγωγές κατά τον λόγο της αξίας του καθενός), σε συνδυασμό με τα κοινωνικά κριτήρια των φύσει ή θέσει αδύναμων. Επιπροσθέτως, η επικράτηση της διοικητικής ηθικής και δεοντολογίας στις σχέσεις δημόσιας υπηρεσίας και ιδιωτικού τομέα, ήτοι δημόσιας υπηρεσίας- χρηστών και συνεργατών της αποτελεί την ουσία της νέας διαδικασίας.

Η τήρηση των αρχών της αμεροληψίας, της διαφάνειας των ενεργειών της δημόσιας διοικήσεως και η πάταξη της διαφθοράς στον δημόσιο τομέα, μέσω κανόνων και κωδίκων διοικητικής δεοντολογίας και ηθικής που επιβάλλονται άλλωστε και συντάσσονται από και σύμφωνα με τις συστάσεις και οδηγίες διεθνών οργανισμών (ΟΟΣΑ, κ.ά.), βάσει των αρχών της χρηστής και κοινωνικής δημόσιας διοικήσεως. Η μεταφορά στόχων και αρχών του ιδιωτικού management στον Δημόσιο Τομέα, δεν πρέπει να διαφθείρει τον δεύτερο με την μεταφορά του μικροβίου «του κέρδους» και της πάση θυσία «επιβιώσεως», αλλά αντίθετα ο δημόσιος τομέας οφείλει να επηρεάσει τον ιδιωτικό, με τους κανόνες της ηθικής και εντιμότητας. Μάλιστα, επειδή ο δημόσιος τομέας «διαπλέκεται» αναπόφευκτα με τον Ιδιωτικό Τομέα, οφείλουν και οι δύο τομείς από κοινού να σέβονται τους ίδιους ηθικούς κανόνες, για να δημιουργηθεί ένα αμφίπλευρο ηθικό κοινωνικό «προφίλ» στο παιχνίδι της ελευθέρως αγοράς.

Η δημόσια διοίκηση αποτελεί ουσιαστικά ένα πολιτικό υποκείμενο με σχετικά αυτόνομη θέση στο πολιτικό σύστημα. Το εύρος της επίδρασης των λεγόμενων «διοικητικών ελίτ» και της γραφειοκρατίας εν γένει επί των πολιτικών αποφάσεων εξαρτάται ασφαλώς από τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά κάθε πολιτικού συστήματος. Η εμπλοκή και η αποτυχία θεσμικών μεταρρυθμίσεων οφείλεται ακριβώς στις «αντιστάσεις» ή στην μη συνεργασιμότητα της δημόσιας διοίκησης να τις υποστηρίξει<sup>73</sup> είτε στο επίπεδο του σχεδιασμού είτε, ιδίως, στο επίπεδο της εξειδίκευσης και της εφαρμογής τους.

---

<sup>73</sup> Η έννοια της μεταρρύθμισης των διοικητικών θεσμών αποτελεί πεδίο εκτενούς μεθοδολογικού και θεωρητικού διαλόγου, από το οποίο δεν έχει ακόμα προκύψει ένα συνεκτικό και κυρίαρχο παράδειγμα, πρβλ. G. Caiden, Administrative Reform, 2007., Osborne/k/ Brown, p.118-135 St.P “Managing Change and Innovation in Public Service Organizations”, 2005, p.255-258.

Η διαπίστωση αυτή, επιβεβαιώνεται ακόμη περισσότερο όταν οι εν λόγω μεταρρυθμίσεις του κράτους επιδιώκουν να επηρεάζουν άμεσα τη λειτουργία της ίδιας της δημόσιας διοίκησης. Κλασικό παράδειγμα αποτελεί το γεγονός ότι η διενέργεια αξιολογήσεων ανέκαθεν υπήρξε πεδίο τριβών από την πλευρά των υπηρεσιών και των φορέων του δημόσιου τομέα.<sup>74</sup> Η αξιολόγηση της διοίκησης εμφανίζεται να διαταράσσει τις κερτιμένες αδράνεις, τη θεσμοποιημένη αναποτελεσματικότητα, τις μακροχρόνιες οργανωτικές αγκυλώσεις, τις πελατειακές πρακτικές, τις κομματικές παρεμβάσεις, την εδραιωμένη διαφθορά, την αναξιοκρατία και εν τέλει την ευρύτερη κουλτούρα αδιαφάνειας και άνευ ελέγχου χαμηλών επιδόσεων σε πολλούς τομείς της διοίκησης.

Τα προσχήματα και οι μεθοδεύσεις που έχουνε κατά καιρούς χρησιμοποιηθεί για την ματαίωση στην πράξη των αξιολογήσεων στη δημόσια διοίκηση αποδεικνύουν πόσο πολυμήχανη και εφευρετική μπορεί να είναι μια διοικητική ελίτ ή και τα χαμηλότερα επίπεδα της διοίκησης, προκειμένου να διαφυλάξουν τη σχετική τους αυτονομία και στρατηγική. Όταν όμως οι παθογένειες και οι δυσλειτουργίες υπερβούν ένα όριο που η κοινωνία των πολιτών και η πολιτική τάξη δεν μπορούν πλέον να αφομοιώσουν, να ανεχθούν ή και να υποθάλψουν, όταν δηλαδή η νομιμοποίηση και η αξιοπιστία της δημόσιας διοίκησης υποχωρήσουν σε τέτοιο βαθμό ώστε να είναι ασύμβατες με τις θεμελιώδους χαρακτήρα απαιτήσεις και τις ανάγκες της κοινωνίας, τότε η διεκδίκηση της αποτελεσματικότητας, της διαφάνειας και της αξιοκρατίας καθίσταται αναπόφευκτη.<sup>75</sup>

Ωστόσο, από τα μείζονα ή ελάσσονα εκσυγχρονιστικά εγχειρήματα των τελευταίων χρόνων ελάχιστα είναι εκείνα που μπορεί να θυμηθεί κανείς, εάν τεθεί το ερώτημα: Τι ήταν αυτό που επέφερε αλλαγές στην καθημερινότητα του πολίτη, ποιες αναδιαρθρώσεις πραγματοποιήθηκαν στη δημόσια διοίκηση που να την καταστήσουν περισσότερο φιλική και εξυπηρετική, λιγότερο επιβαρυντική και δυσκίνητη, για τον ασφαλισμένο, τον επιχειρηματία ή το φορολογούμενο; Πρόσφατες έρευνες αποδεικνύουν ότι αναγνωρίσιμο θεσμικό εκσυγχρονισμό για τους πολίτες αποτελούν τα Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών. Η πληθώρα

---

<sup>74</sup> Για την εισαγωγή αλλαγών στους οργανισμούς πρβλ. Α.Α. Armenakis/A.G. Bedeian, Organizational Change: A review of Theory and Research in the 1990s, Journal of Management, Τευχ.3/1999, επ.σελ.293. Ειδικότερα για την αντίσταση στις αλλαγές βλ. S.K. Piderit, Rethinking Resistance and Recognizing Ambivalence: Multidimensional View of Attitudes Toward an Organizational Change, Academy of Management Review, τευχ.4/2000, επ.σελ.783.

<sup>75</sup> Για τη σχέση μεταξύ αποτελεσματικότητας και νομιμοποίησης βλ. J. Clarke/J. Newman, The Managerial State, 1997 σελ. 144 επ., M.Cini, The European Commission: Leadership, Organisation, and Culture in the EU Administration, 1996, ιδίως επ.σελ.224.

των μεταρρυθμιστικών πρωτοβουλιών δεν είχε ουσιαστικό αντίκτυπο στους δέκτες των δημόσιων υπηρεσιών με επακόλουθο την κατάργησή τους σε μεταγενέστερο στάδιο, οδηγώντας σε ένα φαύλο κύκλο ατελών παρεμβάσεων με περιορισμένα αποτελέσματα και εφαρμογή.

Αξιολογώντας τις παθογένειες της ελληνικής δημόσιας διοίκησης προτάσσεται ως βασική διαπίστωση ότι η δημόσια γραφειοκρατία αναπτύχθηκε κατά τρόπο υπερτροφικό, πελατειακό και αναποτελεσματικό, αποτυγχάνοντας να αντισταθεί στην κομματικοποίηση και στα φαινόμενα διαφθοράς, ενώ οι λειτουργικές της ατέλειες, η χαμηλή ποιότητα των κανονιστικών ρυθμίσεων και των παρεχόμενων υπηρεσιών, των μηχανισμών ελέγχου και του ανθρώπινου δυναμικού μετέτρεψαν εν τέλει τη διοίκηση από ατμομηχανή σε τροχοπέδη για την ανάπτυξη και τον εκσυγχρονισμό της ελληνικής οικονομίας και κοινωνίας.<sup>76</sup> Τις παθογένειες αυτές οξύνει περαιτέρω ο γραφειοκρατικός δυσμοσ της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, συνέπεια της πλημμελούς ανάπτυξης του βεμπεριανού μοντέλου διοίκησης υπό το βάρος του πελατειακού κράτους και των φαινομένων διαφθοράς, γεγονός που οδήγησε στη θεμελίωση ενός ιδιότυπου μη ορθολογικού και με περιορισμένη ικανότητα διοικητικής προβλεψιμότητας και λογοδοσία διοικητικού μηχανισμού.<sup>77</sup>

***Η διατύπωση δε ορισμένων προτάσεων για τη συγκρότηση μιας νέας δημόσιας διοίκησης επικεντρώνεται εδώ σε πέντε κρίσιμα ζητήματα:***

- Την επιτελική λειτουργία της Κυβέρνησης και τον αποτελεσματικό συντονισμό της δημόσιας διοίκησης.
- Την ποιότητα των κανονιστικών ρυθμίσεων και την ανάπτυξη της δημόσιας διαβούλευσης.
- Την αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού.
- Την αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας των δημόσιων υπηρεσιών.
- Την ανάπτυξη μιας νέας συνεργασίας με την αγορά και την κοινωνία των πολιτών.

<sup>76</sup> Για τα αδιέξοδα της διοικητικής μεταρρύθμισης στην Ελλάδα βλ. αντί άλλων Α.Μακρυδημήτρη, Διοίκηση και κοινωνία. Η δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα, 1999, ιδίως επ.σελ.99.

<sup>77</sup> Για τον πολιτικό και διοικητικό δυσμό βλ. Ν.Διαμαντούρου, Πολιτικός δυσμοσ και πολιτική αλλαγή, 2000, επ.σελ.19.

## Η Επιτελική Λειτουργία του κράτους ως μια αλλαγή κουλτούρας στη δημόσια διοίκηση

Βασική και αναγκαία προϋπόθεση για την αλλαγή της οργανωσιακής κουλτούρας στην ελληνική δημόσια διοίκηση αποτελεί ο ολοκληρωτικός μετασχηματισμός του κράτους σε κράτος πλοηγό, κράτος αρωγό, σε μοχλό τόσο της κοινωνικής όσο και την οικονομικής ανάπτυξης. Πρόκειται για το επιτελικό κράτος, το οποίο αναμένεται να επιφέρει ρηξικέλευθες αλλαγές στην ελληνική πραγματικότητα, εντούτοις όμως η δημιουργία του προϋποθέτει συντονισμένες και κοπιώδεις προσπάθειες τόσο από κυβερνητικούς φορείς, όσο και από τα ίδια τα στελέχη της ανώτατης αλλά και της κατώτερης διοίκησης.

Το ζήτημα της επιτελικής λειτουργίας της Κυβέρνησης και της δημόσιας διοίκησης υπήρξε και παραμένει βασική προγραμματική εξαγγελία όλων των πολιτικών κομμάτων, χωρίς όμως ποτέ να υλοποιηθεί. Για πολλούς θεωρείται μάλιστα πλέον μια τόσο αναλωθείσα πρόταση, ώστε να χάνει τη δυναμική και την ουσία της.

Κρίνεται λοιπόν, σκόπιμη η μετάβαση σε μια Κυβέρνηση-επιτελείο, με ευέλικτο σχήμα, συλλογικότερη λειτουργία, καθώς και τη δυνατότητα αποτελεσματικής οριζόντιας δράσης, ανά πεδίο πολιτικής και όχι μόνο ανά τομέα διοίκησης,<sup>78</sup> κάτι το οποίο αναμένεται να αλλάξει και την οργανωσιακή κουλτούρα του ευρύτερου δημόσιου τομέα και μάλιστα με θετικό πρόσημο. Για να επιτευχθεί όμως ο στόχος αυτός προϋποτίθεται η αποσυγκέντρωση και η αποκέντρωση, με τη μεταβίβαση αρμοδιοτήτων και ενοποιούμενων υπουργείων σε άλλους φορείς, ο περιορισμός των συναρμοδιοτήτων και των αλληλοεπικαλύψεων των φορέων της διοίκησης, ο ανασχεδιασμός και οι συνενώσεις υπηρεσιών, η επανεξέταση της θέσης κάθε υπηρεσιακής μονάδας καθώς επίσης και η μεταξύ τους οριζόντια δικτύωση βάσει μιας νέας αντίληψης, μιας νέας θα λέγαμε κουλτούρας για την επιτελική κεντρική διοίκηση.<sup>79</sup>

Η νέα αυτή οργανωσιακή κουλτούρα της επιτελικής δημόσιας διοίκησης απαιτεί τη θεσμοθέτηση του οριζόντιου και πολύ επίπεδου συντονισμού και της συνεργασίας μεταξύ των φορέων της δημόσιας διοίκησης. Ο διοικητικός συντονισμός μπορεί να διαρθρωθεί κατά τρόπο ώστε να αίρονται τα στεγανά των δημοσίων οργανισμών, με σκοπό την ανάπτυξη μιας ευρύτερης αντίληψης για την παροχή δημοσίων υπηρεσιών. Απαραίτητη συνεπώς για την αποτελεσματική εφαρμογή του πολυεπίπεδου διοικητικού συντονισμού κρίνεται η εκχώρηση αρμοδιοτήτων στα χαμηλότερα επίπεδα της δημόσιας διοίκησης και ο οριζόντιος συντονισμός των φορέων της.

<sup>78</sup> Βλ. Ευ. Βενιζέλου, Προς μια μετα-αντιπροσωπευτική δημοκρατία, 2008, σελ.136.

<sup>79</sup> Βλ. μεταξύ άλλων B.G.Peters, The Future of Governing, 2003, του ίδιου, Managing horizontal government: The politics of coordination, Public Administration, 1998, επ. σελ. 299.

Οι αρμοδιότητες αναπτυξιακού σχεδιασμού σε περιφερειακό επίπεδο είναι σκόπιμο να ανατεθούν σε λιγότερες περιφέρειες. Η μείωση του αριθμού των περιφερειών συναρτάται με την ενίσχυση των αρμοδιοτήτων τους, ώστε ο σχεδιασμός των δημόσιων πολιτικών να πραγματοποιείται εγγύτερα προς την κοινωνία και τις τοπικές ανάγκες. Εξάλλου, η ενδυνάμωση του ρόλου των πρωτοβάθμιων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, κάτι το οποίο αποτυπώνεται και το ΕΠ Μεταρρύθμιση Δημόσιου Τομέα 2014-2020, ως φορέων παροχής υπηρεσιών προϋποθέτει αφενός την μείωση του αριθμού τους και την ενίσχυση των αρμοδιοτήτων τους και αφετέρου, την κατοχύρωση της ουσιαστικής δημοσιονομικής τους αυτοτέλειας, κατ' εφαρμογή και των σχετικών συνταγματικών ρυθμίσεων. Η ενίσχυση της δημοσιονομικής αυτοτέλειας των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης μπορεί να συνοδευτεί από την εισαγωγή της δημόσιας διαβούλευσης και του δημόσιου απολογισμού στην λειτουργία των ΟΤΑ.

Εξίσου κρίσιμη με τη μείωση του αριθμού των υπουργείων και των περιφερειών και την ενδυνάμωση τόσο της επιτελικής τους λειτουργίας όσο και του μεταξύ τους συντονισμού, εμφανίζεται η μείωση των οργανωτικών επιπέδων διοίκησης και η κατάργηση δομών που επικαλύπτουν η μία την άλλη, όπως γενικών και ειδικών γραμματειών, νομικών προσώπων, συμβουλίων και επιτροπών.<sup>80</sup>

Όλα αυτά δεν σημαίνουν όμως συρρίκνωση του κράτους και απεμπόληση ζωτικών λειτουργιών του, υπό μια νεοφιλελεύθερη εκδοχή, αλλά αντίθετα ενίσχυση του ρυθμιστικού του ρόλου μέσα από την ανακατανομή αρμοδιοτήτων και την αποτελεσματικότερη παρέμβαση για την ισότιμη κατανομή δημόσιων αγαθών, καθώς και την ενίσχυση των αναδιανεμητικών του λειτουργιών.

Η ενίσχυση του επιτελικού και ρυθμιστικού ρόλου του κράτους θεμελιώνεται ακριβώς στην αναδιοργάνωση των δομών και λειτουργιών της κεντρικής διοίκησης. Οι φορείς της κεντρικής διοίκησης κατέχουν εποπτικό ρόλο ως προς την παροχή δημόσιων υπηρεσιών, που λαμβάνει χώρα στα χαμηλότερα επίπεδα διοίκησης, την τοπική και την περιφερειακή διοίκηση. Στόχο της κεντρικής διοίκησης πρέπει να αποτελεί η προσδιορισμός των στόχων των δημοσίων πολιτικών και η αξιολόγηση του βαθμού επίτευξής τους, προωθώντας καθ' αυτόν τον τρόπο την αποκέντρωση, την συμμετοχή της κοινωνίας των πολιτών, την αυτονομία και την καινοτομία στη δημόσια διοίκηση.

---

<sup>80</sup> Πρβλ. Α. Πασσά/Θ. Τσέκου, Οκτώ προϋποθέσεις για αποτελεσματική διακυβέρνηση, Ελευθεροτυπία, 9/12/2005.



Ορισμένες από τις πρωτοβουλίες οι οποίες αναλήφθηκαν το 2020 και αναμένεται να ολοκληρωθούν στα πλαίσια του τρέχοντος έτους αποτελούν: α) η Σύσταση της Γενικής Γραμματείας Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, β) η Προεδρία της Κυβέρνησης, γ) η Εθνική Αρχή Διαφάνειας, δ) το Εθνικό Πρόγραμμα Απλούστευσης Διαδικασιών, ε) το Παρατηρητήριο για τη Γραφειοκρατία και Κώδικας Διοικητικών και Ψηφιακών Διαδικασιών οι οποίες αναλύονται παρακάτω.

### **Σύσταση Γενικής Γραμματείας Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων**

Η Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων αποτελεί οργανική μονάδα που υπάγεται στην Προεδρία της Κυβέρνησης. Αποστολή της Γενικής Γραμματείας Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων είναι η διασφάλιση της συνοχής και του συντονισμού της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας, η αποτελεσματική εφαρμογή των αρχών και εργαλείων της Καλής Νομοθέτησης, καθώς και η υποστήριξη του Υπουργικού Συμβουλίου και των συλλογικών κυβερνητικών οργάνων.

### **Προεδρία της Κυβέρνησης**

Σε επίπεδο κεντρικής διοίκησης, έχουμε τη σύσταση της **Προεδρίας της Κυβέρνησης** που συστάθηκε επίσης με το Νόμο 4622/2019. είναι επιτελική δημόσια υπηρεσία, αυτοτελής. Συστάθηκε με το Ν. 4622/2019 (ΦΕΚ Α' 133/7.8.2019) και υπάγεται στον Πρωθυπουργό, τον οποίο υποστηρίζει στην άσκηση των καθηκόντων του.

Η διαρκής αποστολή της Προεδρίας της Κυβέρνησης είναι η διασφάλιση της συνοχής και της αποτελεσματικότητας του κυβερνητικού έργου.

Για το σκοπό αυτό: α) συντονίζει το σχεδιασμό του κυβερνητικού έργου, παρακολουθεί την υλοποίησή του, επιλύοντας μάλιστα και τυχόν διαφορές μεταξύ συναρμοδίων υπηρεσιών, β) μεριμνά για την υιοθέτηση των αρχών και εργαλείων της Καλής Νομοθέτησης, γ) σχεδιάζει και υλοποιεί την επικοινωνιακή πολιτική της κυβέρνησης για να ενημερώνεται έγκαιρα η κοινή γνώμη, και δ) υποστηρίζει το Υπουργικό Συμβούλιο και τα συλλογικά κυβερνητικά όργανα, με στόχο την επίτευξη των στόχων της κυβερνητικής πολιτικής.

Αποτελείται από τις ακόλουθες Γραμματείες:

- Α) Τη Γενική Γραμματεία του Πρωθυπουργού
- Β) Τη Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων
- Γ) Τη Γενική Γραμματεία Συντονισμού Εσωτερικών Πολιτικών
- Δ) Τη Γενική Γραμματεία Συντονισμού Οικονομικών και Αναπτυξιακών Πολιτικών

Ε) Την Ειδική Γραμματεία Ολοκληρωμένων Πληροφοριακών Συστημάτων (Ο.Π.Σ.) Παρακολούθησης και Αξιολόγησης του Κυβερνητικού Έργου και Στ) Τη Γενική Γραμματεία Επικοινωνίας και Ενημέρωσης.

Στην Προεδρία της Κυβέρνησης υπάγεται και η Εθνική Υπηρεσία Πληροφοριών (ΕΥΠ).

Για τα ζητήματα διοικητικής φύσης και την οικονομική υποστήριξη των υπηρεσιών που συναπαρτίζουν την Προεδρία της Κυβέρνησης μεριμνά η Γενική Γραμματεία του Πρωθυπουργού.

Η ιδέα δημιουργίας της εν λόγω υπηρεσίας μοιάζει με την ιδέα σύστασης ενός Υπουργικού Συμβουλίου. Αυτές οι υπηρεσίες δεν αποτελούν, όμως, μια επιπλέον δομή της κυβέρνησης αλλά μια υπερ-δομή που επικαθορίζει την κυβερνητική δομή. Για το λόγο αυτό οι υπουργοί αποτελούν ένα υποσύνολο αυτής της υπερδομής. Είναι οι «γραμματείς» του Προέδρου. Η σκέψη του συγκεκριμένου νομοθετήματος είναι η δημόσια πολιτική να παράγεται πλέον, κατά ένα μεγάλο μέρος, από πάνω προς τα κάτω. Να υπάρχει δηλαδή, ένα συνεκτικό σχέδιο επιχειρησιακής κυβερνητικής πολιτικής, το οποίο θα υλοποιείται από τα επιμέρους υπουργεία, και γι' αυτό, το υπουργικό συμβούλιο αποκαθίσταται, σύμφωνα με τη συνταγματική του προοπτική, ως ένα όργανο συλλογικό, διαβουλευόμενο, ένα όργανο από το οποίο θα εκπορεύεται η δημόσια πολιτική.

Αναγκαία προϋπόθεση για τη μετάβαση στο μοντέλο του κράτους-πλοηγού αποτελεί επίσης η περεταίρω αποσαφήνιση του ρόλου και των αρμοδιοτήτων των ανεξάρτητων αρχών, ως πυλώνα του ρυθμιστικού κράτους. Χρήσιμη κρίνεται η σύσταση ανεξάρτητων ρυθμιστικών αρχών επιφορτισμένων με την αξιολόγηση των δημοσίων οργανισμών.

### **Εθνική Αρχή Διαφάνειας<sup>81</sup>**

Μια σημαντική καινοτομία αναφορικά με τη σύσταση ανεξάρτητων ρυθμιστικών αρχών αποτελεί η **Εθνική Αρχή Διαφάνειας** η οποία ιδρύεται με το Νόμο 4622/2019. Η ΕΑΔ έχει αναλάβει το σύνολο των αρμοδιοτήτων, υποχρεώσεων και δικαιωμάτων πέντε βασικών ελεγκτικών δημόσιων φορέων (ΓΕΔΔ, ΣΕΕΔΔ, ΣΕΥΥΠ, ΣΕΔΕ, ΣΕΕΜΕ) και της Γενικής

<sup>81</sup> Ανακτήθηκε από την ιστοσελίδα (<https://www.lawspot.gr/nomikes-plirofories/nomothesia/n-4622-2019/arthro-49-nomos-4622-2019-enopoiimeno-shedio-kyvernitikis>) (τελευταία πρόσβαση: 12/5/2020)

Γραμματείας Καταπολέμησης της Διαφθοράς. Επίσης, χαρακτηρίζεται από την κανονικότητα της λειτουργίας της παράγοντας ουσιαστικό έργο με «μετρήσιμα» αποτελέσματα.

Η ΕΑΔ συμβάλλει στην ευρύτερη αλλαγή της οργανωσιακής κουλτούρας στο δημόσιο τομέα καθώς στοχεύει στην ολοκληρωτική μετουσίωση προτύπων και αντιλήψεων για τη δημόσια ηθική, την ατομική συνείδηση και υπευθυνότητα αλλά και την ακεραιότητα από την οποία πρέπει να διακατέχονται οι δημόσιοι υπάλληλοι.

Η Αρχή έχει ως αποστολή τον σχεδιασμό και την υλοποίηση ενός πλαισίου συντονισμένων και με συνοχή πολιτικών τόσο για τον εντοπισμό και την πάταξη φαινομένων διαφθοράς όσο και για την πρόληψη κι αποτροπή αυτών. Μέσω της εν λόγω οδού, ενημερώνεται αλλά και ευαισθητοποιείται το σύνολο της κοινωνίας υιοθετώντας μια νέα κουλτούρα. Εξάλλου, ο εκμηδενισμός της κοινωνικής ανοχής στη διαφθορά επιτυγχάνεται μόνο μέσω της ενίσχυση της διαφάνειας και των μηχανισμών λογοδοσίας.

Το όραμα και αποστολή της Αρχής αφορούν στο δημόσιο ήθος, τις κοινωνικές αξίες και την ποιότητα της δημοκρατίας που θέλουμε να επιτύχουμε. Για αυτούς τους λόγους, ο πυρήνας των αρμοδιοτήτων της στηρίζεται στην ανάγκη αποκατάστασης της εμπιστοσύνης των πολιτών στους θεσμούς. Η συνέχεια των διενεργούμενων ελέγχων από την πλευρά της ΕΑΔ, με διευρυμένο πλαίσιο ελεγκτικών αρμοδιοτήτων συμβάλλουν στην αποτελεσματικότητα της λειτουργίας του ελεγκτικού μηχανισμού του επιτελικού κράτους.

Επιδιώκοντας την ενίσχυση των μηχανισμών λογοδοσίας και διαφάνειας στη Δημόσια Διοίκηση, ο θεσμός της Εθνικής Αρχή Διαφάνειας επιφέρει αξιοσημείωτες διαρθρωτικές αλλά και επιχειρησιακές καινοτομίες.

Ξεπερνώντας με πρωτοποριακό τρόπο τη μονοδιάστατη αντίληψη περί συγκέντρωσης όλων των διαθέσιμων δυνάμεων στον έλεγχο και των εντοπισμό των φαινομένων κακοδιοίκησης και διαφθοράς, η Εθνική Αρχή Διαφάνειας επενδύει παράλληλα στις ενεργητικές πολιτικές πρόληψης και στην υλοποίηση δράσεων για την κινητοποίηση του συνόλου της κοινωνίας. Στο πλαίσιο αυτό, η Αρχή δομείται σε τρεις βασικούς πυλώνες, εισάγοντας για πρώτη φορά στην Ελλάδα ένα ολοκληρωμένο οργανωτικό και επιχειρησιακό μοντέλο καινοτόμων δράσεων και πρακτικών για την ενίσχυση της διαφάνειας. Οι πυλώνες αυτοί καλύπτουν τους παρακάτω τομείς:

**A) Διενέργειας Επιθεωρήσεων και Ελέγχων**

**B) Εκπόνησης πολιτικών Πρόληψης και Ακεραιότητας**

**Γ) Υλοποίησης δράσεων Ευαισθητοποίησης της Κοινωνίας**

Η Εθνική Αρχή Διαφάνειας αποτελεί μεταρρυθμιστικό θεσμό που φιλοδοξεί να κινητοποιήσει το σύνολο των υγιών δυνάμεων του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα συμπεριλαμβανομένης της κοινωνίας των πολιτών, προκειμένου να σχηματιστεί μία κοινωνική

πλειονηφία που θα απαιτεί αλλά και θα συμμετέχει ενεργά στη δημιουργία προτύπων και μηχανισμών προάγοντας τη διαφάνεια, την ακεραιότητα και τη λογοδοσία στο σύνολο της κοινωνίας δημιουργώντας ένα περιβάλλον που δεν θα ευνοεί την ανάπτυξη φαινομένων κακοδιοίκησης και διαφθοράς καθώς ως θεσμός λειτουργεί εποπτικά αναφορικά με την τήρηση της νομιμότητας της λειτουργίας των δημοσίων φορέων, των δημοσίων υπηρεσιών και της διαφάνειας του δημόσιου χρήματος σε ολόκληρη την ελληνική επικράτεια. Τέλος, η Αρχή απολαύει λειτουργικής ανεξαρτησίας, διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας και δεν υπόκειται σε έλεγχο ή εποπτεία από κυβερνητικά όργανα, κρατικούς φορείς ή άλλες Διοικητικές Αρχές)

Η ποιότητα των κανονιστικών ρυθμίσεων<sup>82</sup> είναι αλληλένδετη με μια σειρά λειτουργιών όπως η ανάλυση κανονιστικών επιπτώσεων, η μέτρηση και η μείωση των διοικητικών βαρών, η αναδιοργάνωση της δημόσιας διαβούλευσης, η μείωση της γραφειοκρατίας, η απλούστευσή διαδικασιών και η κωδικοποίηση της νομοθεσίας. Από σειρά μελετών προκύπτει ότι η πολυνομία, η κακονομία και η συνακόλουθη ανομία στη χώρα μας, σε συνάρτηση με την πολυδιάσπαση αρμοδιοτήτων μεταξύ πολλών επιπέδων διοίκησης και υπηρεσιών, προκαλούν όχι μόνο σημαντικές δυσχέρειες στον πολίτη που συναλλάσσεται με τη δημόσια διοίκηση, αλλά ταυτόχρονα συνεπάγονται τη δημιουργία εστιών αδιαφάνειας και διαφθοράς, ενώ εξίσου δυσβάστακτο εμφανίζεται το οικονομικό κόστος της περιττής γραφειοκρατίας.

### **Εθνικό Πρόγραμμα Απλούστευσης Διαδικασιών<sup>83</sup>**

Σημαντικό βήμα προς την μείωση των προαναφερόμενων διοικητικών βαρών και της γραφειοκρατίας, αποτέλεσε η θέσπιση του **Εθνικού Προγράμματος Απλούστευσης Διαδικασιών** το οποίο εγκαθιδρύεται με το Ν.4622/2019.

Το εν λόγω Πρόγραμμα αποτελεί το κεντρικό, κυβερνητικό πλαίσιο διϋπουργικού συντονισμού, σχεδιασμού και υλοποίησης δράσεων ανασχεδιασμού και απλούστευσης των διοικητικών διαδικασιών, οι οποίες επιδιώκουν την καταπολέμηση της γραφειοκρατίας και τη μείωση των διοικητικών βαρών προς τους πολίτες, τις επιχειρήσεις και τη δημόσια διοίκηση. Το Εθνικό Πρόγραμμα Απλούστευσης Διαδικασιών τελεί υπό την υψηλή εποπτεία του Πρωθυπουργού, η οποία ασκείται δια του αρμοδίου, για την ψηφιακή διακυβέρνηση, Υπουργού Επικρατείας.

<sup>82</sup> Για την ποιότητα των κανονιστικών ρυθμίσεων βλ. αντί άλλων OECD, Measuring Regulatory Quality, Policy Brief, April 2008. Για την κανονιστική ποιότητα στην Ε.Ε., υπό το πρίσμα ενσωμάτωσης της ενωσιακής κανονιστική ύλης στην εθνική νομοθεσία, βλ. M. Kaeding, In Search of Better Quality of EU Regulations for Prompt Transposition: The Brussels Perspective, European Law Journal, τευχ. 5/2008, επ. σελ. 583.

<sup>83</sup> Ανακτήθηκε από την ιστοσελίδα <http://www.opengov.gr/ypoian/?p=10450>

Στόχος του Εθνικού Προγράμματος Απλούστευσης Διαδικασιών είναι η βελτίωση της καθημερινότητας των πολιτών και η υποστήριξη της αναπτυξιακής δυναμικής της χώρας, μέσα από την αναβάθμιση της ποιότητας των παρεχόμενων δημοσίων υπηρεσιών και την απελευθέρωση των κοινωνικών και παραγωγικών δυνάμεων της χώρας από περιττές και παρωχημένες γραφειοκρατικές διατυπώσεις αλλά και η ουσιαστική προστασία του δημοσίου συμφέροντος και του κράτους δικαίου μέσα από υψηλής ποιότητας ρυθμίσεις, κανόνες και διοικητικές διαδικασίες.

Στο Εθνικό Πρόγραμμα Απλούστευσης Διαδικασιών εντάσσεται κάθε πολιτική, ενέργεια, δράση ή πρωτοβουλία οποιουδήποτε δημοσίου φορέα, η οποία αφορά σε ή σχετίζεται με την καταπολέμηση της γραφειοκρατίας ή τη μείωση των διοικητικών βαρών, όπως ενδεικτικά:

(α) ανασχεδιασμός και απλούστευση διοικητικών διαδικασιών και ροής εργασιών ή τροποποίηση, βελτίωση ή κατάργηση δικαιολογητικών, διατυπώσεων ή υποχρεώσεων πληροφόρησης προς τη δημόσια διοίκηση ή προς τρίτους, εφόσον αυτό απαιτείται από νόμο ή κανονιστική πράξη,

(β) τροποποίηση, προσαρμογή, απλούστευση και εν γένει βελτίωση του νομοθετικού και κανονιστικού πλαισίου υφιστάμενων ρυθμίσεων ή κωδικοποίηση της νομοθεσίας, διοικητικής ή νομοθετικής, πριν αυτή ενταχθεί στην Κεντρική Επιτροπή Κωδικοποίησης, σύμφωνα με τις διατάξεις των παραγράφων 1 και 2 του άρθρου 67 του ν. 4622/2019 (Α' 133),

(γ) ψηφιοποίηση των διαδικασιών και διαλειτουργικότητα των πληροφοριακών συστημάτων

(δ) βελτίωση της πληροφόρησης των πολιτών ή των επιχειρήσεων για κάθε διοικητική διαδικασία ή για υποχρεώσεις πληροφόρησης προς της διοίκηση ή προς τρίτους, εφόσον αυτό απαιτείται από νόμο ή κανονιστική πράξη, και;

(ε) αναβάθμιση της εξυπηρέτησης των πολιτών από φυσικά σημεία εξυπηρέτησης και υπηρεσίες υποδοχής κοινού. Στο πλαίσιο αυτό, οι ως άνω δράσεις, υλοποιούνται και παρακολουθούνται ως συνεκτικά και αλληλεξαρτώμενα μέρη του ανωτέρω Προγράμματος με σκοπό τη μεγιστοποίηση του οφέλους που προκύπτει από την υλοποίηση των δράσεων αυτών.

## **Παρατηρητήριο για τη Γραφειοκρατία και Κώδικας Διοικητικών και Ψηφιακών Διαδικασιών**<sup>84</sup>

Στην πάταξη του φαινομένου της γραφειοκρατίας αναμένεται να συμβάλλει επίσης η μετάβαση στο ψηφιακό επιτελικό κράτος μέσω της σύστασης **του Παρατηρητηρίου για τη Γραφειοκρατία και του επερχόμενου Κώδικα Διοικητικών και Ψηφιακών Διαδικασιών.**

Με τη σύσταση του Παρατηρητηρίου για τη Γραφειοκρατία και τον επερχόμενο Κώδικα Διοικητικών και Ψηφιακών Διαδικασιών ο Προσωπικό Αριθμός του πολίτη, η ηλεκτρονική διακίνηση εγγράφων, η κατάργηση του φαξ στο Δημόσιο, οι ψηφιακές υπογραφές και σφραγίδες καθώς και μια σειρά άλλων διατάξεων που έχουν σκοπό να εκσυγχρονίσουν ψηφιακά το Κράτος έρχονται στο επίκεντρο της σύγχρονης ηλεκτρονικής διακυβέρνησης. Ο Κώδικας Ψηφιακής Διακυβέρνησης αναμένεται να επιφέρει σημαντικές αλλαγές στην απαρχαιωμένη κουλτούρα από την οποία χαρακτηρίζεται ο ελληνικός δημόσιος τομέας και να διευκολύνει επίσης την ζωή των πολιτών. Οι εν λόγω αλλαγές δημιουργούν ένα νέο, σύγχρονο πλαίσιο διαφάνειας και εξορθολογισμού της δημόσιας διοίκησης.

***Βάσει των όσων αναλύθηκαν ανωτέρω, είναι σκόπιμη η ανάληψη συγκεκριμένων πρωτοβουλιών:***

- Απαιτείται να επιταχυνθεί η κανονιστική μεταρρύθμιση για τον περιορισμό των διοικητικών επιβαρύνσεων, δηλαδή του κόστους που επωμίζονται οι επιχειρήσεις και οι πολίτες προκειμένου να συμμορφωθούν σε υποχρεώσεις πληροφόρησης και προσαρμογής που προκύπτουν από ποικίλες κανονιστικές ρυθμίσεις. Προϋπόθεση για τη μείωση των διοικητικών επιβαρύνσεων είναι ασφαλώς η μέτρηση και ανάλυσή τους, που ορθότερο κρίνεται να ανατεθεί σε φορέα με εγγυήσεις ανεξαρτησίας, ο οποίος να διαθέτει την αναγκαία θεσμική τεχνογνωσία.
- Είναι επίσης σκόπιμο, να εφαρμοστεί μια μέθοδος ολοκληρωμένης ανάλυσης των κανονιστικών επιπτώσεων κάθε ρύθμισης (regulatory impact assessment), προκειμένου, αφενός να βελτιωθεί η ποιότητα των νομοθετικών ρυθμίσεων και αφετέρου, να επιτευχθεί η απλούστευση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος. Η ανάλυση κανονιστικών επιπτώσεων, σε συνδυασμό με τα προγράμματα απλούστευσης διοικητικών διαδικασιών και την ανάπλαση του ισχύοντος δικαίου μέσω κωδικοποιήσεων, αποτελούν τα τρία βασικά εργαλεία για την κανονιστική

<sup>84</sup> Ανακτήθηκε από την ιστοσελίδα <http://www.opengov.gr/ypoiar/?p=10448> (τελευταία πρόσβαση: 12/06/2020)

μεταρρύθμιση, τα οποία η ελληνική πολιτεία οφείλει να αξιοποιήσει στο μέγιστο βαθμό.

- Η ανάλυση των κανονιστικών επιπτώσεων απαιτείται να υποστηριχθεί από την ανάλυση των επιπτώσεων παροχής υπηρεσιών που προκύπτουν από τις κανονιστικές ρυθμίσεις (program impact assessment). Η αξιολόγηση των επιπτώσεων των υπηρεσιών των δημοσίων οργανισμών, σύμφωνα με ένα προτυποποιημένο σύστημα αξιολόγησης, μπορεί να συμβάλει στην αποτίμηση των επιπτώσεων των κανονιστικών ρυθμίσεων τόσο σε επίπεδο λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών όσο και σε επίπεδο επίτευξης αποτελεσμάτων.
- Στο επίκεντρο κάθε θεσμικής μεταρρύθμισης πρέπει να τίθεται η δημόσια διαβούλευση, δηλαδή η εμπλοκή των άμεσα ενδιαφερομένων φορέων της οικονομίας και της κοινωνίας πολιτών. Παράλληλα, σκόπιμη θεωρείται η οργάνωση διαβούλευσης σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, ως ουσιώδους τύπου των αποφάσεων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης. Η ενσωμάτωση της δημόσιας διαβούλευσης στη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης προϋποθέτει τη νομοθετική της κατοχύρωση και την ανάπτυξη οδηγού εφαρμογής.
- Η αποτελεσματική εφαρμογή των προγραμμάτων αναδιοργάνωσης των δημοσίων οργανισμών και υπηρεσιών και αξιολόγησης της λειτουργίας τους προϋποθέτει τη μεταρρύθμιση του συστήματος προϋπολογισμού της δημόσιας διοίκησης. Δίχως την αναδιοργάνωση του συστήματος κατανομής πόρων στις δημόσιες υπηρεσίες, οι μεταρρυθμιστικές πρωτοβουλίες που εισάγει το Μεταρρυθμιστικό Πρόγραμμα μεταρρύθμιση του Δημόσιου Τομέα 2014-2020 παραμένουν μετέωρες. Απαιτείται συνεπώς η εισαγωγή ενός νέου μοντέλου κατανομής πόρων, βάσει του οποίου η χρηματοδότηση συνδέεται άρρηκτα με το βαθμό επίτευξης στόχων των παρεχόμενων υπηρεσιών και με την ανάλυση των οικονομικών αναγκών ανά πρόγραμμα δράσης. Επιπλέον, σκόπιμη θεωρείται η εκχώρηση αρμοδιοτήτων σχεδιασμού και κατανομής των πόρων του προϋπολογισμού σε επίπεδο υπουργείων, περιφερειών και αυτοτελών δημοσίων υπηρεσιών, προωθώντας τη διοικητική και δημοσιονομική αυτοτέλεια και ευελιξία.
- Προαπαιτούμενο της επίτευξης των μεταρρυθμιστικών προτάσεων που εισάγει το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Μεταρρύθμιση Δημόσιου Τομέα 2014-2020»

αποτελεί η εμπέδωση της νέας διοικητικής οργανωσιακής κουλτούρας, προσανατολισμένης όχι μόνο στην τήρηση και τον έλεγχο των διαδικασιών, αλλά και στην επίτευξη και αξιολόγηση αποτελεσμάτων και της απόδοσης με ποσοτικούς όρους.<sup>85</sup> Αυτή η νέα διοικητική οργανωσιακή κουλτούρα θεμελιώνεται στη μετάβαση από την φορμαλιστική δημόσια διοίκηση στη διοίκηση αποτελεσμάτων και στην αναανομηματοδότηση της έννοιας και του περιεχομένου της προστασίας του δημόσιου συμφέροντος από την απλή τήρηση και εφαρμογή των διατάξεων των νόμων, στην εφαρμογή τους με γνώμονα την επίτευξη αποτελεσμάτων προς όφελος των πολιτών.<sup>86</sup>

Εν κατακλείδι, το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Διοικητική Μεταρρύθμιση της διαχειριστικής περιόδου «2014-2020» αποτελεί ένα πολύτιμο εργαλείο διοικητικής μεταρρύθμισης στο οποίο μπορούν να ανατρέχουν πολιτικοί φορείς και διοικητικοί επιστήμονες της χώρας αλλά και αλλαγής τόσο της διοικητικής σκέψης όσο και της οργανωσιακής κουλτούρας του δημόσιου τομέα. Παράλληλα, αποτελεί μια αισιόδοξη πρωτοβουλία και το σημείο εκκίνησης του επί σειρά ετών αδρανή δημόσιου τομέα. Αδιαμφισβήτητα, πρόκειται για μια ρηξικέλευθη μεταρρυθμιστική ατζέντα που θέτει μια σειρά πρωτοβουλιών οι οποίες θα πρέπει να αποτελούν ταυτόχρονα συντονισμένες ολιστικές (whole of the government) μεταρρυθμιστικές προσπάθειες όλων δημοκρατικών κυβερνήσεων που ανέρχονται στην εξουσία. Τέτοιες προσπάθειες αφορούν την ορθολογική διαχείριση του ανθρωπίνου δυναμικού της δημόσιας διοίκησης, την ενεργοποίηση της διαχείρισης αλλαγών (Change Management) και ενίσχυσης των κινήτρων στο δημόσιο τομέα, την αξιολόγηση του προσωπικού, την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση τη μεταρρύθμιση τόσο της τοπικής όσο και της κεντρικής διοίκησης του κράτους.

Απαιτείται λοιπόν, μια θεσμική επανάσταση στη δημόσια διοίκηση, με τη συμμετοχή και τη συναίνεση των πολιτών και προς χάριν την ελληνικής οικονομίας και κοινωνίας. Η αναδιοργάνωση της ελληνικής δημόσιας διοίκησης αποτελεί προϋπόθεση για την οικονομική ανάπτυξη, την ενδυνάμωση του κοινωνικού κράτους και τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας όλων των επιμέρους δημόσιων πολιτικών. Τα νέα προβλήματα και οι ανάγκες που καλείται να αντιμετωπίσει το κράτος απαιτούν μια νέα δημόσια διοίκηση, η συγκρότηση της οποίας δεν αποτελεί ουτοπία, αλλά είναι σήμερα τόσο εφικτή όσο και αναγκαία.

---

<sup>85</sup> Πρβλ. Ν.Μιχαλοπούλου, Η δημόσια διοίκηση στην εποχή των αποτελεσμάτων, ό.π., επ. σελ. 175.

<sup>86</sup> Βλ. T.Bovaird/E.Loffler (ed.), Public Management and Governance, ό.π., J.Koopenjan, Managing Uncertainties in Networks, 2004, επ. σελ. 39.



## Βιβλιογραφία

### Ελληνική Βιβλιογραφία

Βενιζέλου Ε., «Προς μια μετα-αντιπροσωπευτική δημοκρατία», Εκδόσεις Πόλις, 2008, σελ.136

Γαβριήλ, Γ., «Πολιτισμική θεώρηση των οργανώσεων», στο Ι. Τσιβάκου (επιμ.), Δράση και σύστημα.

Σύγχρονες προσεγγίσεις στη θεωρία των οργανώσεων, Θεμέλιο, Αθήνα, σελ. 189, 1995.

Διαμαντούρου Ν., «Πολιτικός δυισμός και πολιτική αλλαγή στην Ελλάδα της μεταπολίτευσης», 2000, Εκδόσεις Αλεξάνδρεια, σελ. 19, 2000.

Καρκατσούλης, Π., «Το κράτος σε μετάβαση. Από τη ‘διοικητική μεταρρύθμιση’ και το ‘νέο δημόσιο μανάτζμεντ’ στη ‘διακυβέρνηση’», σειρά: Πολιτική στον 21ο αιώνα, επιμέλεια σειράς: Ηλίας Κατσούλης, Εκδόσεις Ι. Σιδέρης, Αθήνα, 2004.

Κτιστάκη, Σ.Ν. Ακαδημαϊκές σημειώσεις στα πλαίσια παρακολούθησης του μαθήματος «Εφαρμοσμένα Θέματα Διοικητικής Επιστήμης-Δημόσιες Πολιτικές», Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών “Διοικητική Επιστήμη και Δημόσιο Management”, 2017-2018.

Μαϊστρος Π., «Τα τρία κύματα μεταρρυθμίσεων της Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα [1975-2015+]», Εκδόσεις Παπαζήσης, Αθήνα, σελ. 172-175, 2009.

Μακρυδημήτρης Α., «Διοίκηση και Κοινωνία. Η δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα», Θεμέλιο, Αθήνα, 1999.

Μακρυδημήτρης, Α., «Δημόσια Διοίκηση, Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης», Εκδόσεις Σάκκουλα, 4η Έκδοση, Αθήνα σελ.487, 2010.

*Μακρυδημήτρης Α., Μιχαλόπουλος Ν. (επιμ.), «Εκθέσεις Εμπειρογνομόνων για τη Δημόσια Διοίκηση - 1950-1998», Εκδόσεις Παπαζήσης, Αθήνα, 2000.*

*Μιχαλόπουλος Ν., «Από τη Δημόσια Γραφειοκρατία στο Δημόσιο Management», εκδόσεις Παπαζήση, 2003.*

*Μιχαλόπουλος Ν., «Η δημόσια διοίκηση στην εποχή των αποτελεσμάτων», εκδόσεις Παπαζήση, 2008.*

*Μουζέλης Ν., «Γιατί αποτυγχάνουν οι μεταρρυθμίσεις; Το κράτος και το κομματικό φουτμπόλ», σε Θ. Πελαγίδη (επιμ.) Η εμπλοκή των μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα, Παπαζήσης. Σελ. 17-36, 2005.*

*Μπουραντάς Δ., Παπαλεξανδρή, Ν., «Διοίκηση Ανθρώπινων Πόρων». Αθήνα: Μπένου, 2002.*

*Παπαδημητρίου, Κ., «Πραγματικοί Όροι Λειτουργίας Δημοσίων Υπηρεσιών και Σύγχρονη Προσπάθεια Διοικητικής Μεταρρύθμισης». Διοικητικό Επιμελητήριο, 2013.*

*Παπούλιας Δ., Σωτηρόπουλος Α., Οικονόμου Χ., «Το εκκρεμές της Διοικητικής Μεταρρύθμισης», Ποταμός, Αθήνα, σελ. 124, 2002.*

*Πασσάς Α., Τσέκος Θ., «Η Επαγγελματική Εκπαίδευση των Δημοσίων Υπαλλήλων. Ευρωπαϊκή και ελληνική εμπειρία», Μελέτες, Νο20, ΙΝΕ ΓΣΕΕ/ΑΔΕΔΥ, Αθήνα, 2004.*

*Πασσάς Α., Τσέκος Θ., «Οκτώ προϋποθέσεις για αποτελεσματική διακυβέρνηση», Ελευθεροτυπία, 9/12/2005.*

*Ρωσσίδης, Ι., Ρομπόκου - Καραγιάννη, Α. «Η συμβολή της επιστήμης της Διοίκησης Επιχειρήσεων στη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των δημοσίων επιχειρήσεων. Το 13 παράδειγμα της Αγροτικής Τράπεζας», στον Συλλογικό Τόμο με τίτλο: «Διοίκηση και Δημοκρατία: Ποιότητα, Αποτελεσματικότητα, Νομιμοποίηση», εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα, σελ. 764, 2011.*

Σπανού Κ., «Μεταρρυθμίσεις στη δημόσια διοίκηση στη διάρκεια της κρίσης/επισκόπηση/περιγραφή/αποτίμηση», εκδ. Παπαζήση, Οκτ.2018.

Σπηλιωτοπούλου, Επ. «Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου», 11η Έκδοση, 2001, σελ. 27-28.

Τάχος Α., «Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο» Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 28, 2005.

Τσέκος Θ., «Ποιότητα υπηρεσιών και δημόσιο μάρκετινγκ - Προς ένα ανθρωποκεντρικό παράδειγμα για τη Δημόσια Διοίκηση», Α.Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή, 2007.

Φλωράτος, Χ. «Η Ελληνική Δημόσια Διοίκηση, Αδυναμίες - Μέτρα Εξυγίανσης», Αθήνα: Αρσενίδης. σελ. 122, 2005.

### **Ξένη Βιβλιογραφία**

Armenakis A.A. & Bedeian A.G., «Organizational Change: A review of Theory and Research in the 1990s» Journal of Management, 3, 293, 1999.

Bateson, G., «The Logical Categories of Learning and Communications». In Gregory Bateson: Steps to an Ecology of Mind. The University of Chicago Press, Chicago and London 2000, pp. 279-308, 1972.

Boston, J. «The Theoretical Underpinnings of Public Sector Restructuring in New Zealand» in Reshaping the State: New Zealand's Bureaucratic Revolution, Boston, J., Martin, J., Pallot, J. and Walsh, P. (Eds.), Oxford University Press: Auckland, pp. 1-26, 1991.

Bovaird T., Loeffler E. «Public management and governance, 3rd edition». Taylor & Francis, pp. 39, 2003.

Caiden G., «Administrative reform – proceed with caution», International Journal of Public Administration», 22 (6), pp. 815-832, 2007.

*Campbell, D. T.*, «Methodological suggestions from a comparative psychology of knowledge processes» *Inquiry*, 2, 152-182, 1959.

*Cini, M.*, «The European Commission: Leadership, Organisation and Culture in the EU Administration» Manchester: Manchester University Press, p.224, 1996.

*Dixon, N.*, «The organizational learning cycle: how we can learn collectively». London; New York: McGraw-Hill, 1994.

*Dulfer, E.* «Organisationskultur - Phänomen - Philosophie - Technologie». Stuttgart: C.E. Poeschl, p.2, 1991.

*Garratt, B.*, «The Learning Organization: developing democracy at work» Glasgow: Harper Collins Business, 2000.

*Handy, C.*, «Understanding Organizations», London-UK, Penguin Books Ltd, 4th Edition, 1993.

*Honey, P. & Mumford, A.* «Manual of Learning Styles» London: P Honey, 1982.

*Kaeding M.*, «In Search of Better Quality of EU Regulations for Prompt Transposition: The Brussels Perspective», *European Law Journal*, 5, pp.583, 2008.

*Kolb, D., Osland, J. & Rubin, I.* «Organizational behavior: An experiential approach to human behavior in organizations» (6th edition). Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall. (Previously titled: Organizational psychology: An experiential approach to organizational behavior by D. Kolb, I. Rubin, & J. McIntyre.), 1995.

*Koopenjan J, & Klijn E-H*, «Managing Uncertainties in Networks», Routledge, pp 39, 2004.

*Newman, J. & Clarke, J.* «The managerial state: Power, politics and ideology in the remaking of social welfare», London, UK: Sage, p.144, 1997.

*OECD*, Measuring Regulatory Quality, Policy Brief, April 2008.

*Osborne, S. and Brown, K.* «Managing change and innovation in Public Service Organizations», London: Routledge, pp. 255-258, 2005.

*Peters, B.G.*, «The future of governing (studies in government and public policy)», University Press of Kansas, 2001.

*Peters, B.G.* «Managing horizontal government: The politics of coordination», *Public Administration*, 76(2), pp.299, 1998.

*Philippidou, S., Soderquist, K.E. and Prastacos, G.* «Towards New Public Management in Greek Public Organizations: Leadership vs. Management, and the Path to Implementation», *Public Organization Review: A Global Journal* Vol4, pp.317–337, 2004.

*Piderit S.K.*, «Rethinking Resistance and Recognizing Ambivalence: Multidimensional View of Attitudes Toward an Organizational Change», *Academy of Management Review*, 4, pp.783, 2000.

*Schein E. H.*, «Three Cultures of Management The Key to Organizational Learning», *MIT Sloan Management Review*, Vol. 38, No. 1, pp. 9-20, 1996.

*Schroder, H., Driver, M. and Streufert, S.*, «Human Information Processing: Individuals and Groups

Functioning in: Complex Social Situations». New York: Holt, Rinehart and Winston, 1967.

*Spanou, C.*, «State reform in Greece: responding to old and new challenges». *International Journal of*

*Public Sector Management* 21(2): pp. 150–73, 2008.

## Ιστοσελίδες

<http://apografi.yap.gov.gr> Ημερομηνία τελευταίας πρόσβασης: 13/01/2020.

<http://www.eliamep.gr>, Ημερομηνία τελευταίας πρόσβασης: 13/01/2020.

<http://www.dianeosis.org>, Ημερομηνία τελευταίας πρόσβασης: 13/01/2020.

<https://www.constitutionalism.gr/manitakis-dioikitiki-metarrythmisi/> Ημερομηνία τελευταίας πρόσβασης 13/01/2020.

<http://www.dee.gr/contents.asp?id=827&category=17> Ημερομηνία τελευταίας πρόσβασης 13/01/2020.

<http://www.dtcg.co/research.>, Ημερομηνία τελευταίας πρόσβασης: 13/01/2020.

[https://www.espa.gr/elibrary/Metarrythmisi\\_Dimosiou\\_2014.pdf](https://www.espa.gr/elibrary/Metarrythmisi_Dimosiou_2014.pdf) Ημερομηνία τελευταίας πρόσβασης: 13/01/2020.

[http://www.espa.gr/el/Documents/Metarrythmisi\\_Dimosiou\\_2014GR05M20P;001\\_1\\_2\\_el](http://www.espa.gr/el/Documents/Metarrythmisi_Dimosiou_2014GR05M20P;001_1_2_el), Ημερομηνία τελευταίας πρόσβασης: 13/01/2020.

<https://www.infocom.gr/2020/04/30/nomoschedio-gia-psifiako-kratos-titlo-kodikas-psifiakis-diakyvernisis/51411/> Ημερομηνία τελευταίας πρόσβασης: 13/01/2020.

<http://www.minadmin.gov.gr/> Ημερομηνία τελευταία πρόσβασης: 13/01/2020.

<http://www.opengov.gr/types/?p=440>, Ημερομηνία τελευταίας πρόσβασης: 13/01/2020.

<http://www.opengov.gr/ypoian/?p=10448>, Ημερομηνία τελευταίας πρόσβασης: 13/01/2020.

<http://www.opengov.gr/ypoian/?p=10450>, Ημερομηνία τελευταίας πρόσβασης: 13/01/2020.

[http://politicalreview.gr.blogspot.gr/2015/06/blog-post\\_61.html](http://politicalreview.gr.blogspot.gr/2015/06/blog-post_61.html) Ημερομηνία τελευταίας πρόσβασης: 13/01/2020.

[www.syzefxis.gov.gr](http://www.syzefxis.gov.gr), Ημερομηνία τελευταίας πρόσβασης: 13/01/2020.

<https://www.tanea.gr/2018/12/20/greece/employment/posoi-einai-oi-dimosioi-ypalliloi-pou-apasxolountai-pinakes/>, Ημερομηνία τελευταίας πρόσβασης: 13/01/2020.

<https://www.tovima.gr/2008/11/24/opinions/pente-theseis-gia-ti-dimosia-dioikisi/> Ημερομηνία τελευταίας πρόσβασης: 13/01/2020.