

Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών
Σχολή Ν.Ο.Π.Ε.- Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης & Δημόσιας Διοίκησης
Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών «Κράτος και Δημόσια Πολιτική»

ΘΕΜΑ ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ:

Η μεταρρύθμιση των δομών των δημοσίων υπηρεσιών στο πλαίσιο του νέου Επιτελικού Κράτους. Η περίπτωση του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας

Επιβλέπων: Αντώνης Μακροδημήτρης
Σπουδάστρια: Καλλιόπη Παπαλεωνίδα

(Α.Μ. : 11813)

ΜΑΪΟΣ 2013

ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ

Θα ήθελα να ευχαριστήσω τον επιβλέποντα καθηγητή της παρούσας εργασίας, κ. Αντ. Μακρυδημήτρη, καθώς και την επιστημονική του συνεργάτιδα, κ. Μ. Πραβίτα, για τις κατευθύνσεις που μου παρείχαν στο πλαίσιο της εκπόνησης της διπλωματικής εργασίας.

Ευχαριστώ επίσης τον κ. Κ. Σουλιώτη, Επιθεωρητή – Ελεγκτή του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ., που με την ιδιότητα του Προέδρου της Επιτροπής Αξιολόγησης των Δομών του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης & Πρόνοιας, μου παρείχε σημαντικό πληροφοριακό υλικό σχετικά με την αξιολόγηση των δομών και την αναδιοργάνωση των υπηρεσιών του εν λόγω Υπουργείου.

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Αντικείμενο της παρούσας εργασίας είναι η μεταρρύθμιση των δομών, η αναδιοργάνωση δηλαδή των υπηρεσιών της Κεντρικής Διοίκησης, που πραγματοποιείται στο πλαίσιο της διοικητικής μεταρρύθμισης που επιχειρείται στη χώρα την τρέχουσα περίοδο και αποτελεί τόσο προαπαιτούμενο για την οικονομική στήριξη της χώρας, όσο και μοναδική ευκαιρία για να αντιμετωπιστούν και θεραπευτούν χρόνιες παθολογίες της ελληνικής δημόσιας διοίκησης.

Στο πλαίσιο της μελέτης της αναδιοργάνωσης των δομών του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης & Πρόνοιας, εξετάζονται και αναλύονται οι δυο φάσεις της μεταρρύθμισης των δομών: η πρώτη αφορά την αξιολόγηση των δομών και η δεύτερη την εφαρμογή της μεταρρύθμισης με την κατάρτιση των π.δ/των των οργανισμών των υπουργείων και την αντίστοιχη διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού αυτών. Γίνεται μια πρώτη απόπειρα αξιολόγησης – γιατί δεν έχει ακόμη ολοκληρωθεί - της μεθοδολογίας της μεταρρύθμισης και εντοπισμού των νέων στοιχείων της μεταρρύθμισης, αυτά που τη διαφοροποιούν από τις προηγούμενες, όσο και των προβληματικών σημείων, στην βάση των οποίων θα πρέπει να ανασχεδιαστεί η όλη διαδικασία. Μένει να αποδειχθεί εάν το όλο μεταρρυθμιστικό εγχείρημα – προϊόν εξωγενών πιέσεων – θα οδηγήσει σε αλλαγή διοικητικού παραδείγματος στην Ελλάδα.

ΛΕΞΕΙΣ – ΚΛΕΙΔΙΑ

Διοικητική μεταρρύθμιση – αλλαγή παραδείγματος – αναδιοργάνωση δομών – κρίση – αξιολόγηση δομών – τεχνολογία μεταρρύθμισης – οργανικές μονάδες - οργανογράμματα υπουργείων – κατάρτιση οργανισμών – περιγράμματα θέσεων εργασίας – έκθεση του Ο.Ο.Σ.Α. – Λευκή Βίβλος για τη Διακυβέρνηση – επιτελικό κράτος – κέντρο διακυβέρνησης – διυπουργικός συντονισμός – υποστηρικτικές – επιτελικές λειτουργίες – οργανωσιακές συνιστώσες

RESUME

L'objet de ce mémoire est la réforme des structures, à savoir la réorganisation des services de l'Administration centrale, ayant lieu dans le cadre de la réforme administrative réalisée actuellement en Grèce. Cette réforme constitue à la fois condition nécessaire pour le soutien économique du pays et occasion unique de faire face et guérir les problèmes chroniques de l'administration publique grecque.

Dans le cadre de l'examen de la réorganisation des structures du ministère du Travail, de la Sécurité sociale et de la Providence, sont examinées et analysées les deux phases de la réforme des structures: la première concerne l'évaluation des structures et la deuxième la mise en œuvre de la réforme (élaboration de nouveaux organismes des ministères / gestion de leurs ressources humaines). La dernière partie de ce mémoire constitue une première tentative d'évaluation – comme la réforme n'est pas encore achevée – de la méthodologie de la réforme et d'identification de nouveaux éléments de la réforme, ceux qui la distinguent des réformes précédentes du même genre et qui constituent la base de la conception de nouveau de l'ensemble du processus. Il reste à voir si la réforme - produit de pressions extérieures - va conduire à un changement de paradigme administratif en Grèce.

MOTS – CLES

Réforme administrative – changement de paradigme – réorganisation de structures – crise – évaluation de structures – technologie de réforme – organogrammes de ministères – élaboration d'organismes – contours de postes d'emploi – rapport de l' OCDE – Bible Blanche pour le Gouvernement – centre de gouvernement – coopération intraministérielle – fonctions de support – fonctions relatives à l' état- major – composantes organisationnelles

| | |
|--|------------|
| ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΑΚΡΟΝΥΜΙΩΝ..... | 7 |
| ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΣΧΗΜΑΤΩΝ..... | 9 |
| ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΠΙΝΑΚΩΝ..... | 9 |
| ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΓΡΑΦΗΜΑΤΩΝ..... | 9 |
| ΕΙΣΑΓΩΓΗ..... | 11 |
| ΕΝΟΤΗΤΑ 1. Ο ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ: ΜΙΑ ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΣΚΟΠΗΣΗ (1950 – 2010)..... | 17 |
| ΕΝΟΤΗΤΑ 2. ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΡΙΣΗ ΚΑΙ ΔΥΝΑΤΟΤΗΤΑ ΑΛΛΑΓΗΣ ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑΤΟΣ..... | 33 |
| 2.1. Το κυρίαρχο διοικητικό παράδειγμα στην Ελλάδα..... | 35 |
| 2.2. Γιατί αποτυγχάνουν οι μεταρρυθμίσεις..... | 40 |
| 2.3. Εξωγενείς πιέσεις για μεταρρυθμίσεις στην Ελλάδα..... | 46 |
| 2.4. Η ταυτότητα του νέου διοικητικού παραδείγματος..... | 53 |
| 2.5. Η Έκθεση του Ο.Ο.Σ.Α.για την Ελληνική Κεντρική Διοίκηση..... | 56 |
| 2.6. Η Λευκή Βίβλος για τη Διακυβέρνηση..... | 58 |
| ΕΝΟΤΗΤΑ 3. ΟΡΓΑΝΩΤΙΚΟ ΦΑΙΝΟΜΕΝΟ - ΘΕΩΡΗΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ..... | 68 |
| 3.1. Το οργανωτικό φαινόμενο..... | 68 |
| 3.2. Το ζήτημα της οργανωτικής δομής..... | 70 |
| 3.3. Κριτήρια οργανωτικής δομής..... | 71 |
| 3.4. Οργανωτικές σταθερές..... | 73 |
| 3.5. Οργάνωση της διοίκησης..... | 74 |
| 3.6. Βασικές αρχές διοικήσεως..... | 75 |
| 3.7. Οργανωσιακές συνιστώσες..... | 77 |
| ΕΝΟΤΗΤΑ 4. ΔΟΜΕΣ..... | 81 |
| 4.1. Δομές συντονισμού..... | 85 |
| 4.2. Γενική οργάνωση της Κεντρικής Κυβέρνησης..... | 95 |
| ΕΝΟΤΗΤΑ 5. ΟΙ ΦΑΣΕΙΣ ΤΗΣ ΑΝΑΔΙΑΡΘΡΩΣΗΣ ΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΚΑΙ Η ΚΑΙΝΟΥΡΓΙΑ ΤΑΥΤΟΤΗΤΑ ΜΙΑΣ «ΠΑΛΙΑΣ» ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ.... | 105 |
| 5.1. Το πλαίσιο και οι φάσεις της αναδιάρθρωσης των δημοσίων υπηρεσιών..... | 105 |
| 5.2. Η ταυτότητα της μεταρρύθμισης του Κράτους..... | 118 |
| ΕΝΟΤΗΤΑ 6. ΕΙΣΑΓΩΓΗ - ΠΕΡΙΓΡΑΦΗ ΤΗΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑΣ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ..... | 126 |

| | |
|---|------------|
| 6.1. Η σημασία και οι στόχοι της αξιολόγησης..... | 126 |
| 6.2. Οργανωτικές αρχές της διαδικασίας αξιολόγησης..... | 128 |
| 6.3. Ο ρόλος των εμπλεκόμενων ομάδων/ επιτροπών στη διαδικασία αξιολόγησης..... | 130 |
| 6.4. Τα επτά βασικά ερωτήματα, τα κριτήρια και οι άξονες αξιολόγησης | 131 |
| 6.5. Οργάνωση διαδικασίας..... | 135 |
| ΕΝΟΤΗΤΑ 7. ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ ΚΑΙ ΠΡΟΝΟΙΑΣ..... | 139 |
| 7.1. Αποστολή και Στόχοι | 139 |
| 7.2. Διάρθρωση του Υπουργείου..... | 140 |
| 7.2.1. Κεντρική Υπηρεσία..... | 140 |
| 7.2.2. Γενική Γραμματεία Κοινωνικών Ασφαλίσεων (ΓΓΚΑ) | 140 |
| 7.2.3. Γενική Γραμματεία Διαχείρισης Κοινοτικών Και Άλλων Πόρων | 141 |
| 7.2.4. Γενική Γραμματεία Πρόνοιας (ΓΓΠ) | 142 |
| 7.2.5. Σώμα Επιθεώρησης Εργασίας (Σ.ΕΠ.Ε)..... | 142 |
| 7.2.6. Εποπτευόμενοι φορείς Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας | 144 |
| 7.3. Θεσμικό Πλαίσιο Οργάνωσης και Οργανωτική Εξέλιξη του ΥΕΚΑΠ..... | 145 |
| 7.3.1. Θεσμικό πλαίσιο Οργάνωσης..... | 147 |
| 7.3.2. Υφιστάμενη Πολιτική και Οργανωτική Δομή του ΥΕΚΑΠ | 150 |
| 7.4. Προτεινόμενη Αναδιοργάνωση του ΥΕΚΑΠ..... | 156 |
| 7.4.1. Στόχοι και φιλοσοφία των προτεινόμενων σεναρίων | 157 |
| 7.4.2. Αποστολές του ΥΕΚΑΠ | 158 |
| 7.4.3. Πολιτική Δομή..... | 159 |
| 7.4.4. Προτεινόμενα σενάρια αναδιοργάνωσης ΥΕΚΑΠ | 159 |
| ΕΝΟΤΗΤΑ 8. ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ ΤΗΣ ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑΣ ΤΗΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ..... | 184 |
| 8.1. Το ζήτημα της συναίνεσης | 184 |
| 8.2. Το «πότε» της μεταρρύθμισης: η χρονική συγκυρία ως παράγοντας επιτυχίας των μεταρρυθμίσεων | 186 |
| 8.3. Συστηματικότητα μεταρρυθμίσεων..... | 187 |
| ΕΠΙΛΟΓΟΣ..... | 191 |
| ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ | 195 |
| ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ | 202 |

ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΑΚΡΟΝΥΜΙΩΝ

| | |
|--------|--|
| ΑΕΠ | Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν |
| ΑΚΕ | Αξιολόγηση Κανονιστικών Επιπτώσεων |
| ΑΜΚΑ | Αριθμός Μητρώου Κοινωνικής Ασφάλισης |
| ΑΣΔΥ | Ανώτατο Συμβούλιο Δημοσίων Υπηρεσιών |
| ΑΣΕΠ | Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού |
| ΓΓΚ | Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης |
| ΓΛΚ | Γενικό Λογιστήριο του Κράτους |
| ΔΝΤ | Δεθνές Νομισματικό Ταμείο |
| ΕΙΣΕΠ | Ειδικό Συμβούλιο Επιλογής Προισταμένων |
| ΕΚΔΔΑ | Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης & Αποκέντρωσης |
| ΕΚΕ | Ενιαία Κέντρα Εξυπηρέτησης |
| ΕΚΤ | Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα |
| ΕΚΤ | Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο |
| ΕΝΑΠ | Ένωση Αποφοίτων Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης & Αυτοδιοίκησης |
| ΕΠ | Επιχειρησιακό Πρόγραμμα |
| ΕΤΧΣ | Ευρωπαϊκό Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας |
| ΕΥΣΣΕΠ | Ειδική Υπηρεσία Στρατηγικού Σχεδιασμού, Συντονισμού και Εφαρμογής Προγραμμάτων |
| ΗΔΙΚΑ | Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση Κοινωνικής Ασφάλισης |
| ΚΔ | Κέντρο Διακυβέρνησης |
| ΚΕΠ | Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών |
| ΚΕΠΕ | Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών |
| ΚΝ | Καλή Νομοθέτηση |
| ΚΣΜ | Κυβερνητικό Συμβούλιο Μεταρρύθμισης |
| ΚτΠ | Κοινωνία της Πληροφορίας |
| ΚΥΑ | Κοινή Υπουργική Απόφαση |
| ΝΔ | Νομοθετικό Διάταγμα |
| ΝΔΜ | Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ |
| ΝΠΔΔ | Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου |
| ΝΠΙΔ | Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτικού Δικαίου |
| ΟΕΕ | Οργανισμός Εργατικής Εστίας |
| ΟΕΚ | Οργανισμός Εργατικής Κατοικίας |
| ΟΟΣΑ | Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας & Ανάπτυξης |
| ΟΝΕ | Οικονομική και Νομισματική Ένωση |
| ΟΤΑ | Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης |
| ΠΔ | Προεδρικό Διάταγμα |
| ΠΕ | Πανεπιστημιακής Εκπαίδευσης |
| ΣΕΠΕ | Σώμα Επιθεώρησης Εργασίας |
| ΣτΕ | Συμβούλιο της Επικρατείας |
| ΤΠΕ | Τεχνολογίες Πληροφορικής και Επικοινωνιών |

| | |
|---------|--|
| ΥΔΙΜΗΔ | Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης |
| ΥΕΚΑΠ | Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας |
| ΥΠΑΑ | Υπουργείο Περιφερειακής Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας |
| ΥΠΑΑΤ | Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων |
| ΥΠΔΒΜΘ | Υπουργείο Παιδείας, Δια Βίου Μάθησης και Θρησκευμάτων |
| ΥΠΔΔΑΔ | Υπουργείο Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρώπινων Δικαιωμάτων |
| ΥΠΕΘΑ | Υπουργείο Εθνικής Άμυνας |
| ΥΠΕΚΑ | Υπουργείο Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής |
| ΥΠΕΞ | Υπουργείο Εξωτερικών |
| ΥΠΕΡΓΚΑ | Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης |
| ΥΠΕΣΑΗΔ | Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης |
| ΥΠΟΙΚ | Υπουργείο Οικονομικών |
| ΥΠΠΟΤ | Υπουργείο Πολιτισμού και Τουρισμού |
| ΥΠτΠ | Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη |
| ΥΠΥΜΕΔΙ | Υπουργείο Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων |
| ΥΥΚΑ | Υπουργείο Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης |
| ΦΕΚ | Φύλλο Εφημερίδας της Κυβέρνησης |

ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΣΧΗΜΑΤΩΝ

ΣΧΗΜΑ 1: ΔΙΑΡΘΡΩΣΗ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΤΟΜΕΑ

ΣΧΗΜΑ 2: ΚΡΙΤΗΡΙΑ / ΑΞΟΝΕΣ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ

ΣΧΗΜΑ 3: ΤΑ ΣΤΑΔΙΑ ΤΗΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑΣ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ

ΣΧΗΜΑ 4: ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΩΝ ΔΟΜΩΝ ΤΟΥ ΥΕΚΑΠ (1991-2009)

ΣΧΗΜΑ 5: ΥΦΙΣΤΑΜΕΝΟ ΟΡΓΑΝΟΓΡΑΜΜΑ ΥΕΚΑΠ

ΣΧΗΜΑ 6: ΥΦΙΣΤΑΜΕΝΟ ΟΡΓΑΝΟΓΡΑΜΜΑ ΥΕΚΑΠ (ΣΥΝΟΛΙΚΗ ΕΙΚΟΝΑ ΣΕ ΕΠΙΠΕΔΟ ΤΜΗΜΑΤΟΣ)

ΣΧΗΜΑ 7: ΠΡΟΤΕΙΝΟΜΕΝΟ ΟΡΓΑΝΟΓΡΑΜΜΑ ΥΕΚΑΠ

ΣΧΗΜΑ 8: ΠΡΟΤΕΙΝΟΜΕΝΟ ΟΡΓΑΝΟΓΡΑΜΜΑ Σ.ΕΠ.Ε.

ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΠΙΝΑΚΩΝ

ΠΙΝΑΚΑΣ 1: ΟΙ ΤΕΣΣΕΡΙΣ ΟΡΓΑΝΩΣΙΑΚΕΣ ΣΥΝΙΣΤΩΣΕΣ

ΠΙΝΑΚΑΣ 2: ΔΥΝΑΤΟΤΗΤΑ ΑΠΟΡΡΙΨΗΣ ΠΡΟΤΑΣΗΣ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟΥ ΑΠΟ ΤΟ ΚΕΝΤΡΟ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ

ΠΙΝΑΚΑΣ 3: Ο ΡΟΛΟΣ ΤΟΥ ΚΕΝΤΡΟΥ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ ΣΤΟΝ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟ

ΠΙΝΑΚΑΣ 4: ΥΦΙΣΤΑΜΕΝΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΔΟΜΗ ΤΟΥ ΥΕΚΑΠ

ΠΙΝΑΚΑΣ 5: ΠΡΟΤΕΙΝΟΜΕΝΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΔΟΜΗ ΤΟΥ ΥΕΚΑΠ

ΠΙΝΑΚΑΣ 6: ΠΡΟΤΕΙΝΟΜΕΝΑ ΣΕΝΑΡΙΑ ΑΝΑΔΙΑΡΘΡΩΣΗΣ ΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΤΟΥ ΥΕΚΑΠ

ΠΙΝΑΚΑΣ 7: ΠΡΟΤΕΙΝΟΜΕΝΟ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΟ ΜΟΝΤΕΛΟ

ΠΙΝΑΚΑΣ 8: ΤΟΜΕΙΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ ΚΑΙ ΜΕΤΡΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΓΡΑΦΗΜΑΤΩΝ

ΓΡΑΦΗΜΑ 1: ΧΡΟΝΙΚΗ ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΟΥ ΔΕΙΚΤΗ ΣΥΜΜΕΤΟΧΗ ΚΑΙ ΛΟΓΟΔΟΣΙΑ

ΓΡΑΦΗΜΑ 2: ΧΡΟΝΙΚΗ ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΟΥ ΔΕΙΚΤΗ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ

ΓΡΑΦΗΜΑ 3: ΧΡΟΝΙΚΗ ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΟΥ ΔΕΙΚΤΗ ΠΟΙΟΤΗΤΑ ΡΥΘΜΙΣΕΩΝ

ΓΡΑΦΗΜΑ 4: ΧΡΟΝΙΚΗ ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΟΥ ΔΕΙΚΤΗ ΕΦΡΑΜΟΓΗ ΤΗΣ ΝΟΜΙΤΟΤΗΤΑΣ

ΓΡΑΦΗΜΑ 5: ΧΡΟΝΙΚΗ ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΟΥ ΔΕΙΚΤΗ ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ

ΓΡΑΦΗΜΑ 6: ΧΡΟΝΙΚΗ ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΟΥ ΔΕΙΚΤΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΣΤΑΘΕΡΟΤΗΤΑ / ΑΠΟΥΣΙΑ ΒΙΑΣ

ΓΡΑΦΗΜΑ 7: ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΩΝ ΣΤΑ ΥΠΟΥΡΓΕΙΑ

ΓΡΑΦΗΜΑ 8: ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΕΠΙΤΕΛΙΚΩΝ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΩΝ ΤΩΝ ΚΕΝΤΡΙΚΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ

ΓΡΑΦΗΜΑ 9: ΠΟΣΟΣΤΙΑΙΑ ΑΠΕΙΚΟΝΙΣΗ ΣΗΜΑΝΤΙΚΟΤΕΡΩΝ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΩΝ Δ.Δ.

ΓΡΑΦΗΜΑ 10: ΑΡΙΘΜΟΣ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΩΝ ΚΑΙ ΑΝΤΙΣΤΟΙΧΩΝ ΝΟΜΙΚΩΝ ΚΕΙΜΕΝΩΝ ΑΝΑ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΓΙΑ ΤΟ 2011

ΓΡΑΦΗΜΑ 11: ΜΕΡΙΔΙΟ ΚΥΡΙΩΝ ΠΕΔΙΩΝ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΣΤΙΣ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΚΑΘΕ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟΥ

ΓΡΑΦΗΜΑ 12: ΜΕΡΙΔΙΟ ΤΩΝ ΗΓΕΤΙΚΩΝ ΥΠΟΥΡΓΕΙΩΝ ΣΤΙΣ ΚΥΒΕΡΝΗΤΙΚΕΣ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΣΕ ΣΧΕΣΗ ΜΕ ΚΑΘΕ ΠΕΔΙΟ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ (ΕΠΙ %)

ΓΡΑΦΗΜΑ 13: ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΤΟΥ ΑΡΙΘΜΟΥ ΤΩΝ ΤΜΗΜΑΤΩΝ ΜΕ ΒΑΣΗ ΤΗ ΣΤΕΛΕΧΩΣΗ ΤΟΥΣ

ΓΡΑΦΗΜΑ 14: ΜΕΡΙΔΙΟ ΤΩΝ ΥΠΟΥΡΓΕΙΩΝ ΜΕ ΥΠΟΣΤΗΡΙΚΤΙΚΕΣ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΕΣ

ΓΡΑΦΗΜΑ 15: ΤΥΠΟΙ ΥΠΟΣΤΗΡΙΚΤΙΚΩΝ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΩΝ

ΓΡΑΦΗΜΑ 16: ΜΕΙΩΣΗ ΟΡΓΑΝΙΚΩΝ ΜΟΝΑΔΩΝ (ΠΛΗΝ Σ.ΕΠ.Ε.)

ΓΡΑΦΗΜΑ 17: ΜΕΙΩΣΗ ΟΡΓΑΝΙΚΩΝ ΜΟΝΑΔΩΝ Σ.Ε.Π.Ε.

ΓΡΑΦΗΜΑ 18: ΜΕΙΩΣΗ ΟΡΓΑΝΙΚΩΝ ΜΟΝΑΔΩΝ ΣΥΝΟΛΙΚΑ

ΓΡΑΦΗΜΑ 19: ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟ ΟΦΕΛΟΣ

ΓΡΑΦΗΜΑ 20: ΣΧΕΔΙΟ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΑΝΘΡΩΠΙΝΩΝ ΠΟΡΩΝ ΚΕΝΤΡΙΚΗΣ ΥΠΗΡΕΣΙΑΣ

ΓΡΑΦΗΜΑ 21: ΣΧΕΔΙΟ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΑΝΘΡΩΠΙΝΩΝ ΠΟΡΩΝ Σ.Ε.Π.Ε.

ΓΡΑΦΗΜΑ 22: ΧΡΟΝΙΚΗ ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΟΥ ΠΟΣΟΣΤΟΥ ΑΝΕΡΓΙΑΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ (ΕΤΗ 2008-2013)

ΓΡΑΦΗΜΑ 23: ΧΡΟΝΙΚΗ ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΟΥ ΠΟΣΟΣΤΟΥ ΑΝΕΡΓΙΑΣ ΚΑΤΑ ΦΥΛΟ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ (ΕΤΗ 2008-2013)

ΓΡΑΦΗΜΑ 24: ΧΡΟΝΙΚΗ ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΟΥ ΠΟΣΟΣΤΟΥ ΑΝΕΡΓΙΑΣ ΚΑΤΑ ΟΜΑΔΕΣ ΗΛΙΚΙΩΝ (ΕΤΗ 2008-2013)

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η τρέχουσα κοινωνικοοικονομική κρίση ανέδειξε σε μεγάλο βαθμό τα δομικά και λειτουργικά προβλήματα του ελληνικού διοικητικού συστήματος, τα οποία άλλωστε οδήγησαν εν μέρει σε αυτήν και οξύνθηκαν εξαιτίας της. Η κρίση *«ως επιβεβαίωση και αποκάλυψη των δομικών παθογενειών του ελληνικού κράτους»*¹ καταδεικνύει ότι αυτή αποτελεί πρωτίστως πρόβλημα του κράτους - στην καρδιά του προβλήματος βρίσκεται η λειτουργία του κράτους, η δομή και η λογική λειτουργίας του πολιτικού συστήματος, που βασίζεται στην κυριαρχία των πελατειακών σχέσεων στην οικονομία και την κοινωνία, σε πρακτικές νεποτισμού και στην έλλειψη αξιοκρατίας στη δημόσια διοίκηση - και μετά της οικονομίας, αποτελώντας έτσι και μια ευκαιρία για αναριοθέτηση της σημασίας και του ρόλου του εθνικού κράτους, ως αντίβαρου στον *«φονταμενταλισμό»* των αγορών και ως εγγυητή του δημόσιου συμφέροντος και της κοινωνικής συνοχής. Σε αυτό το πλαίσιο, που εγκαινιάστηκε το 2010, και το οποίο σηματοδοτεί το τέλος της μεταπολίτευσης και την αρχή μιας νέας εποχής *με προοπτική μακράς διάρκειας και με ενδείξεις διαμόρφωσης νέας ιστορικής περιόδου*², η Ελλάδα, όπως και τα υπόλοιπα σύγχρονα κράτη, καλείται να λάβει πρωτοβουλίες στην κατεύθυνση τόσο της αντιμετώπισης της αχαλίνωτης δράσης των αγορών, όσο και της προάσπισης των δικαιωμάτων των ευάλωτων κοινωνικών ομάδων. Από αυτήν την άποψη η κρίση μπορεί να αποδειχθεί *«μοναδική ευκαιρία να αντιμετωπισθούν προβλήματα και παθογένειες που σοβούν εδώ και πολλά χρόνια και τα οποία συνδέονται, υπό τη μία ή την άλλη εκδοχή, με την επαναθεμελίωση του κράτους και τον επαναπροσδιορισμό της σχέσης του με την οικονομία, την κοινωνία και τους πολίτες»*³.

Είναι λοιπόν επιτακτική η μεταρρύθμιση του κράτους για να ενισχυθεί τόσο ο πολιτικό-θεσμικός, όσο και ο διοικητικός-συντονιστικός του ρόλος του. Αυτός ο διττός ρόλος του κράτους και η ίδια η φύση του ως *«πολιτικής αποτύπωσης συγκεκριμένων κοινωνικών συσχετισμών, όπως αυτοί διαμορφώνονται σε ένα βάθος χρόνου, προσδίδοντας του συγκεκριμένη θεσμική παράδοση και συγκεκριμένη*

¹ Βλ. Σωτηρέλης Γ.Χ., «Η οικονομική κρίση ως ευκαιρία για την επαναθεμελίωση του κράτους» στο Σωτηρέλης Γ.Χ., Πικραμένος Μ.Ν., Ξηρός Θ.Γ., *Η Μεταρρύθμιση του Κράτους στην εποχή των μεγάλων προκλήσεων*, εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2011, σελ. 29.

² Βλ. Μανιτάκη Αντ., *Το άδοξο τέλος της Μεταπολίτευσης και οι όροι ανάδυσης μιας νέας εποχής*, (<http://law-constitution.web.auth.gr>).

³ Βλ. Σωτηρέλης Γ.Χ., ο.π., σελ. 14.

ιστορικότητα»⁴ προσδιορίζουν και το διττό και αλληλοσυμπληρούμενο πρσανατολισμό του μεταρρυθμιστικού εγχειρήματος: δημιουργία ενός σύγχρονου, επιτελικού, αποτελεσματικού κράτους το οποίο θα έχει ευρεία δημοκρατική νομιμοποίηση και θα ευνοεί ισόρροπα την προσωπική ελευθερία και την κοινωνική συνοχή. Η αναδιοργάνωση του κράτους και η επαναφορά της «αυτονομίας της πολιτικής», κρίνεται απαραίτητη για την αντιμετώπιση της πολλαπλής υπονόμευσης του κράτους σήμερα και από τις διεθνείς αγορές, αλλά και από τα εγχώρια «διαπλεκόμενα» συμφέροντα. Αυτή η αναδιοργάνωση αφορά, ανάμεσα σε άλλα, την πλήρη οργανωτική αναδιάρθρωση του κράτους, ούτως ώστε να ανταποκρίνεται στο ρόλο του αποτελεσματικού κράτους – στρατηγείου, στην παροχή των δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών.

Έτσι, το θέμα της αναδιοργάνωσης του κράτους προσεγγίζεται με έναν ευρύ τρόπο και δεν περιορίζεται ούτε εξαντλείται στην υλοποίηση «κοντόφθαλμων» αλλαγών που κρίνονται απαραίτητες για την εκταμίευση των δόσεων. Αυτό που έχει ανάγκη η χώρα είναι ένα σχέδιο μεταρρύθμισης το οποίο θα εξασφαλίσει την διατηρησιμότητα των μέτρων που λαμβάνονται με σκοπό την ανάσχεση του δημοσιονομικού προβλήματος της χώρας. Προκειμένου η Ελλάδα να επωφεληθεί της ευκαιρίας που εμφανίζεται αυτή τη στιγμή μπροστά της, θα πρέπει ο ελληνικός κρατικός μηχανισμός να μετουσιωθεί σε έναν αποτελεσματικό, ενήμερο και αξιόπιστο διεκπεραιωτή, ο οποίος θα αναλάβει ρόλο καταλύτη, και θα είναι σε θέση να θέτει προτεραιότητες, να ενημερώνεται και να καταρτίζει σχέδια δράσης, να κατανέμει πόρους, να διασφαλίζει αποτελεσματική διαχείριση και να αφήνει στον εαυτό του το περιθώριο για αξιολόγηση των πεπραγμένων του και για συνεχή εκπαίδευση⁵.

Η Ελλάδα πρέπει στην παρούσα φάση να προβεί σε βαθιές μεταρρυθμίσεις, ερχόμενη σε ρήξη με τις στρεβλώσεις και παθογένειες του δημόσιου τομέα, αλλά και να γεφυρώσει τη διαδικασία λήψης έκτακτων μέτρων με την εφαρμογή μακροπρόθεσμων μεταρρυθμίσεων. Παρά την ολοένα αυξανόμενη κοινωνική και πολιτική δυσαρέσκεια, το μέλλον της χώρας εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό, σύμφωνα με την έκθεση του ΟΟΣΑ για την Ελληνική Κεντρική Διοίκηση (2011) από την ικανότητα της κυβέρνησης να συνδυάσει βραχυπρόθεσμα μέτρα λιτότητας με ένα

⁴ Βλ. Σωτηρέλης Γ.Χ., ο.π. σελ. 35.

⁵ Βλ. Featherstone K., *Η Ελλάδα έχει μια Μοναδική Ευκαιρία – θα την Εκμεταλλευτεί;*, Άρθρο Γνώμης, Νο 1, Μάρτιος 2013, Παρατηρητήριο για την Κρίση, ΕΛΙΑΜΕΠ (Ελληνικό Ίδρυμα Ευρωπαϊκής & Εξωτερικής Πολιτικής).

μακροπρόθεσμο όραμα για την ανάκαμψη της ανάπτυξης και την βελτίωση της ευημερίας του πληθυσμού, στη βάση διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων ευρείας κλίμακας. Η υλοποίηση αυτών των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από την αποτελεσματική λειτουργία της δημόσιας διοίκησης. Είναι λοιπόν επιτακτική η ανάγκη της μεταρρύθμισης της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, προκειμένου να υλοποιηθούν οι προαναφερθείσες διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις. Αυτό που πρέπει να υπογραμμιστεί είναι ότι η δημόσια διοίκηση είναι τόσο μέρος του ελληνικού προβλήματος, όσο και της λύσης του.

Όταν μιλάμε για μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης στην Ελλάδα, αναφερόμαστε στη λήψη δραστικών μέτρων που στοχεύουν στην ενίσχυση της αποτελεσματικότητας, της λογοδοσίας και της ακεραιότητάς της, αλλά και στη θεραπεία των παθογενειών της που την εμπόδιζαν όλα αυτά τα χρόνια να αυτομεταρρυθμιστεί. Ενδεχόμενη αποτυχία εφαρμογής μιας μεγάλης και ολοκληρωμένης μεταρρύθμισης της δημόσιας διακυβέρνησης στην Ελλάδα είναι πιθανό να θέσει σε κίνδυνο τις ευρύτερες μεταρρυθμίσεις που απαιτούνται προκειμένου να εισέλθει η χώρα και πάλι σε τροχιά βιώσιμης ανάπτυξης. Διακυβεύεται η επιτυχία σημαντικών μεταρρυθμίσεων, όπως είναι οι αποκρατικοποιήσεις, η δημοσιονομική εξυγίανση, η μείωση του χρέους, ο φοροεισπρακτικός μηχανισμός, καθώς και η ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας.

Η αναδιοργάνωση των δομών, που πραγματεύεται η παρούσα μελέτη, εντάσσεται στη διαδικασία εκσυγχρονισμού της δημόσιας διοίκησης και αποτελεί μνημονιακή υποχρέωση: το Μνημόνιο Συνεννόησης που υπογράφηκε τον Μάιο του 2010 ανάμεσα στην ελληνική κυβέρνηση και την Τρόικα ορίζει, μεταξύ άλλων δράσεων, ότι η ελληνική κυβέρνηση θα πρέπει να *«μεταρρυθμίσει και να εκσυγχρονίσει τη δημόσια διοίκησή της»*, πράγμα που προϋποθέτει μια λειτουργική αξιολόγηση της κεντρικής δημόσιας διοίκησης. Ο εκσυγχρονισμός της δημόσιας διοίκησης ξεκίνησε στο τέταρτο τρίμηνο του 2011 με μια απόπειρα αναδιοργάνωσης των δημοσίων υπηρεσιών, που κατέληξε στην κατάρτιση σχετικού σχεδίου νόμου, το οποίο κατατέθηκε στη Βουλή το Μάρτιο του 2012, χωρίς όμως να εισαχθεί ποτέ σε συζήτηση. Το μεταρρυθμιστικό εγχείρημα της μείωσης των οργανικών μονάδων των δημοσίων υπηρεσιών κατά 30% ματαιώθηκε ενόψει των επικείμενων εθνικών εκλογών του Μαΐου του 2012. Ήδη όμως από τις αρχές του 2012 είχαν τεθεί οι

βάσεις για τη «μεταρρύθμιση των μεταρρυθμίσεων», για την αναδιάρθρωση δηλαδή των δημόσιων υπηρεσιών, σε ένα καινοτόμο πλαίσιο: αυτό της αξιολόγησης των δομών των οργανικών μονάδων της κεντρικής διοίκησης, που αποτελεί άλλωστε και την πρώτη φάση του εγχειρήματος και της υλοποίησης της μεταρρύθμισης (δεύτερη φάση) που περιλαμβάνει την κατάρτιση των καινούργιων οργανισμών των υπουργείων, το σχεδιασμό περιγραμμάτων θέσεων εργασίας και την κατανομή προσωπικού. Η πρώτη φάση ολοκληρώθηκε – για τα περισσότερα υπουργεία – επίσημα τον Φεβρουάριο του 2013, ενώ η δεύτερη φάση εγκαινιάστηκε με μια σχετική ημερίδα την 1^η Απριλίου του τρέχοντος έτους. Πρόκειται λοιπόν για μια μεταρρύθμιση σε εξέλιξη, για ένα «*work in progress*», την οποία δεν μπορούμε να αξιολογήσουμε ως προς τα αποτελέσματά της γιατί δεν έχει ακόμη ολοκληρωθεί και εφαρμοστεί, παρουσιάζει όμως εξαιρετικό ενδιαφέρον γιατί πρώτη φορά επιχειρείται στην Ελλάδα κάτι ανάλογο, πρώτη φορά αυτοαξιολογείται και αποπειράται να αυτομεταρρυθμιστεί η δημόσια διοίκηση. Το περιεχόμενο της μεταρρύθμισης δεν είναι καινούργιο, πρόκειται για την αναδιοργάνωση δημόσιων υπηρεσιών, που είχε εξαγγελθεί πολλές φορές στο παρελθόν. Αυτό που έχει ενδιαφέρον είναι η εξέταση της «τεχνολογίας» της για να διαπιστώσουμε εάν πρόκειται για μια «παλιά» μεταρρύθμιση με «νέα» ταυτότητα ή όχι.

Η παρούσα μελέτη περιλαμβάνει οκτώ ενότητες. Στην πρώτη ενότητα γίνεται μια ιστορική ανασκόπηση του εκσυγχρονισμού της ελληνικής δημόσιας διοίκησης από το 1950 μέχρι το 2010, μέσα από επιστημονικά τεκμηριωμένες εκθέσεις και προγραμματικά κείμενα και καταδεικνύεται ο άτολμος και αποσπασματικός χαρακτήρας των μεταρρυθμιστικών προσπαθειών που είχαν ως στόχο την αναδιοργάνωση των δημοσίων υπηρεσιών, για να περιοριστούμε στο θέμα που μας ενδιαφέρει.

Στη δεύτερη ενότητα, αναλύεται, μέσα από το εννοιολογικό πλαίσιο του ιστορικού θεσμισμού, ο τρόπος που η οικονομική κρίση μπορεί να οδηγήσει σε αλλαγή του διοικητικού παραδείγματος στην Ελλάδα, μελετάται ο χαρακτήρας και οι συνιστώσες του κυρίαρχου ελληνικού διοικητικού παραδείγματος που εξηγούν σε μεγάλο βαθμό το γιατί αποτυγχάνουν οι μεταρρυθμίσεις στην Ελλάδα. Εξετάζονται στη συνέχεια οι εξωγενείς πιέσεις για μεταρρυθμίσεις, το πλαίσιο δηλαδή εκείνο που αναγκάζει και

δεσμεύει την χώρα να λάβει συγκεκριμένα μέτρα σε συγκεκριμένες κατευθύνσεις και στοχεύσεις, όπως και τα στοιχεία εκείνα που συνθέτουν το νέο διοικητικό παράδειγμα, όπως φαίνεται να διαμορφώνεται, στην Ελλάδα. Η ενότητα αυτή κλείνει με την αναφορά σε δύο κείμενα πολύ βασικά και για την αποτύπωση των δυσλειτουργιών της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, αλλά και για τις διαπιστώσεις και συστάσεις που περιέχουν και που στην ουσία προετοιμάζουν το σχεδιασμό της τρέχουσας μεταρρύθμισης. Οι δύο αυτοί πρακτικοί οδηγοί είναι: η *Έκθεση του ΟΟΣΑ για την ελληνική Κεντρική Διοίκηση* (Δεκέμβριος 2011) και η *Λευκή Βίβλος για τη Διακυβέρνηση* (Ιανουάριος 2012).

Στην τρίτη ενότητα παρουσιάζεται το θεωρητικό πλαίσιο σχετικά με την οργανωτική δομή των δημοσίων υπηρεσιών. Συγκεκριμένα, αναλύονται οι διαστάσεις του οργανωτικού φαινομένου – οργανωσιακές συνιστώσες -, το ζήτημα της οργανωτικής δομής, όπως επίσης και οι σταθερές που διέπουν την οργάνωση της διοίκησης.

Στην τέταρτη ενότητα παρατίθενται στοιχεία ποσοτικά και ποιοτικά, συμπεράσματα και προτάσεις, σχετικά με τις δομές της κεντρικής διοίκησης στην Ελλάδα, έτσι όπως καταγράφονται και στην Έκθεση του ΟΟΣΑ και στη Λευκή Βίβλο για τη Διακυβέρνηση. Η αναλυτική παρουσίαση των εν λόγω στοιχείων κρίνεται απαραίτητη γιατί τα εναλλακτικά σενάρια αναδιοργάνωσης των υπουργείων, που διατυπώθηκαν κατά τη φάση της αξιολόγησης των οργανικών μονάδων, βασίστηκαν σε μεγάλο βαθμό σε αυτά.

Η πέμπτη ενότητα εξετάζει τις φάσεις της αναδιάρθρωσης των υπηρεσιών και αναλύει τα «νέα» στοιχεία μιας «παλιάς» μεταρρύθμισης, ενώ η έκτη περιγράφει τη διαδικασία της αξιολόγησης των δομών των οργανικών μονάδων, επικεντρώνεται στις οργανωτικές αρχές της, μελετά τον ρόλο των εμπλεκόμενων ομάδων και αποτυπώνει αναλυτικά τα στάδια της όλης διαδικασίας.

Η έβδομη ενότητα παρουσιάζει την αξιολόγηση των δομών του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας, μέσα από την αποτύπωση της υφιστάμενης κατάστασης και των προβληματικών της σημείων. Εξετάζει τα εναλλακτικά σενάρια που προτάθηκαν από την *Επιτροπή Αξιολόγησης Δομών* του εν λόγω Υπουργείου και αυτό που τελικά οριστικοποιήθηκε από το Κυβερνητικό

Συμβούλιο Μεταρρύθμισης, μετά από επεξεργασία από το Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης. Στο τέλος της ενότητας, παρατίθενται ποσοτικά στοιχεία σχετικά με το σύνολο των μεταρρυθμιστικών δράσεων που αφορούν το Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας.

Η τελευταία ενότητα, στην οποία γίνεται μια αποτίμηση, βάσει συγκεκριμένων κριτηρίων, της μεθοδολογίας της συγκεκριμένης μεταρρύθμισης, δίνει μια εμπειριστατωμένη εικόνα, στο πλαίσιο πάντα των διαθέσιμων στοιχείων⁶, σε συνδυασμό με την πέμπτη ενότητα, για την υλοποίηση της μεταρρύθμισης των δομών.

⁶ Το πληροφοριακό υλικό που έχει χρησιμοποιηθεί για την εκπόνηση της διπλωματικής εργασίας και που αφορά τη μεταρρύθμιση των δομών (α' και β' φάση), έχει επικαιροποιηθεί μέχρι και τα τέλη Μαΐου 2013.

ΕΝΟΤΗΤΑ 1. Ο ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ: ΜΙΑ ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΣΚΟΠΗΣΗ (1950 – 2010)

Ο εκσυγχρονισμός, τόσο ο **δομικός** όσο και ο **λειτουργικός**, που εντάσσεται στο μεγάλο κεφάλαιο της μεταρρύθμισης του ελληνικού διοικητικού συστήματος, συνιστά ένα ζήτημα που απασχολεί κοινωνικές και πολιτικές δυνάμεις από τις αρχές του 20^{ου} αιώνα και την επιστημονική κοινότητα, όπως καταδεικνύει η πληθώρα σχετικών μελετών, εκθέσεων και ερευνών, συστηματικά τα τελευταία τριάντα χρόνια.

Αν επιχειρήσουμε μια σύντομη ανασκόπηση του εγχειρήματος της αναδιοργάνωσης της κρατικής μηχανής σε διάφορες ιστορικές φάσεις της μεταπολεμικής Ελλάδας, μπορούμε, σαν ένα πρώτο γενικό συμπέρασμα, να επισημάνουμε ότι όλες οι μεταρρυθμιστικές και εκσυγχρονιστικές προσπάθειες είχαν έναν αμήχανο, άτολμο χαρακτήρα που σε συνδυασμό με τη δυσκαμψία και την έλλειψη της κατάλληλης κουλτούρας που χαρακτηρίζει το ελληνικό διοικητικό σύστημα και ανθρώπινο δυναμικό του, οδήγησαν σε ισχνά αποτελέσματα και μεγάλες αποκλίσεις από τους κάθε φορά επίσημα διακηρυγμένους στόχους.

Πιο αναλυτικά: στην **μεταπολεμική περίοδο (1946-1967)**, παρά τις επιχειρούμενες προσπάθειες εκσυγχρονισμού της δημόσιας διοίκησης, με σημαντικότερες τη σύσταση του *Υπουργείου Συντονισμού* ως κεντρικού συντονιστικού φορέα της αναπτυξιακής διαδικασίας στο σύνολό της, την τελική σύνταξη και ψήφιση του πρώτου ενιαίου *Υπαλληλικού Κώδικα* (ν.1811/1951), την ίδρυση του *ΑΣΔΥ* ως ανεξάρτητης διοικητικής αρχής, με έργο της τη διαφύλαξη των διατάξεων του υπαλληλικού κώδικα και την εφαρμογή των αρχών της αξιοκρατίας στη στελέχωση του προσωπικού των δημόσιων υπηρεσιών, τη σύσταση της *3^{ης} Γενικής Διεύθυνσης Διοικητικής Οργάνωσης* στο Υπουργείο Συντονισμού και τη σύσταση μιας υπηρεσίας παραπόνων, το ελληνικό διοικητικό σύστημα δεν μπόρεσε να ξεπεράσει τα δομικά και λειτουργικά του προβλήματα και να αποτελέσει μοχλό ανάπτυξης για τη χώρα. Αυτά τα προβλήματα αποτυπώνονται στις πρώτες εκθέσεις εμπειρογνομόνων εκείνης της περιόδου. Σε αυτό το σημείο πρέπει να πούμε ότι η πορεία των μεταρρυθμίσεων της ελληνικής δημόσιας διοίκησης για το διάστημα 1950-1998 αποτυπώνεται στις δέκα σημαντικότερες εκθέσεις της μεταπολεμικής περιόδου, οι οποίες

περιλαμβάνονται στην έκδοση «*Εκθέσεις Εμπειρογνομώνων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950 – 1998*»⁷. Αυτές οι εκθέσεις είναι πολύ σημαντικές γιατί εκτός από την αποτύπωση της διαχρονικής διοικητικής παθογένειας της Ελλάδας και την έκθεση απόψεων και προτάσεων για βελτίωση αυτής της προβληματικής κατάστασης, θέτουν και το ζήτημα της **μεθοδολογίας εφαρμογής των διοικητικών μεταρρυθμίσεων** στην Ελλάδα, κάτι το οποίο συνδέεται με ένα από τα σοβαρότερα προβλήματα του πολιτικού και του διοικητικού συστήματος της χώρας μας, την απουσία δηλαδή «*ιστορικής και θεσμικής μνήμης*»⁸. Στην έκθεση του **Γ. Μαραγκόπουλου**⁹ (1950), Παρέδρου του ΣτΕ, τονίζεται ως βασικός παράγοντας για την εύρυθμη λειτουργία της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, η ύπαρξη του κατάλληλου στελεχιακού δυναμικού και η ορθή εκπαίδευσή του με τη χρήση ενός αντικειμενικού και αξιόπιστου συστήματος. Η έκθεση προτείνει, ανάμεσα σε άλλα, τη σύσταση **κέντρου επιτελικής οργάνωσης στο γραφείο του Προθυπουργού** για τη συνολική εποπτεία, τον προγραμματισμό και την επιτελική στήριξη του γενικού μεταρρυθμιστικού προγράμματος οργάνωσης και στελέχωσης των δημόσιων υπηρεσιών. Ο **Κ. Βαρβαρέσσος**¹⁰, δύο χρόνια αργότερα (1952), στη δική του έκθεση περιγράφει τα κύρια χαρακτηριστικά του νέου τύπου δημοσίου υπαλλήλου τα οποία είναι: «*η έλλειψη ικανότητας και υπαλληλικής συνειδήσεως και η επιτηδειότητα, όπως εκμεταλλεύεται τη θέση του δια προσωπικήν ωφέλειαν*». Κατά την έκθεση, οι τρεις βασικές αρχές που είναι απαραίτητη προϋπόθεση για την επιτυχία της διοικητικής αναδιοργάνωσης είναι: η **ευρύτερη πολιτική συναίνεση**, η υλοποίηση αυτής από **μη πολιτικά πρόσωπα** και η σύσταση **ειδικής δομής** που θα την αναλάβει. Στο ίδιο μήκος κύματος κινείται και η έκθεση του σύμβουλου του ΟΟΣΑ, **G. Langrod**¹¹ (1964), ο οποίος εισηγείται την ενίσχυση του διυπουργικού χαρακτήρα και τη θωράκιση του ανθρώπινου δυναμικού με τις απαραίτητες επαγγελματικές γνώσεις,

⁷ Πρόκειται για έκδοση που επιμελήθηκαν ο καθηγητής του Πανεπιστημίου της Αθήνας, Αντώνης Μακρυδημήτρης και ο εμπειρογνώμονας και ανώτερο στέλεχος της δημόσιας διοίκησης, Νίκος Μχαλόπουλος, *Εκθέσεις Εμπειρογνομώνων για τη Δημόσια Διοίκηση (1950-1998)*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 2000.

⁸ Βλ. Μαϊστрос Π., *Τα τρία κύματα μεταρρυθμίσεων της Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα [1975 – 2015+]*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 2009, σελ. 134, υπ.115.

⁹ Βλ. Μαραγκόπουλος Γ., (1950) «Μέθοδοι επιλογής και εκπαίδευσως του προσωπικού της Διοικήσεως», στο Μακρυδημήτρης Αντ. και Μιχαλόπουλος Ν. (επιμ.), ο.π., σελ. 93-151.

¹⁰ Βλ. Βαρβαρέσσος Κ. (1952) «Η πλημμελής λειτουργία της Διοικήσεως και η ανάγκη αναδιοργανώσεως αυτής» στο Μακρυδημήτρης Αντ. και Μιχαλόπουλος Ν. (επιμ.), ο.π., σελ. 65-91.

¹¹ Βλ. Langrod G. (1964), «Εκθεσις αφορώσα την Διοικητικήν Αναδιοργάνωσιν εν Ελλάδι» στο Μακρυδημήτρης Αντ. και Μιχαλόπουλος Ν. (επιμ.), ο.π., σελ. 153-279.

γιατί όπως σημειώνει χαρακτηριστικά ο διοικητικός μηχανισμός της χώρας υποφέρει από «κρίση ακαταλληλότητας και λειτουργικής ανεπάρκειας και πρέπει άνευ αναβολής να αποκτήσει τον κατάλληλο διοικητικό εξοπλισμό». Η έκθεση επισημαίνει επίσης ότι «η διοικητική μεταρρύθμιση δεν είναι ποτέ μια μεμονωμένη και σποραδική προσπάθεια», «πρέπει να γίνει **βάσει ενός προκαθορισμένου σχεδίου**» και «*αι μεταρρυθμιστικά προσπάθειαι απεδείχθησαν εν τω συνόλω των ανεπαρκείς, εν πρώτοις διότι έλειπεν εν γενικόν σχέδιον*» Το 1966, ο **F.Wilson**¹², στη δική του έκθεση τονίζει την ανάγκη συντονισμού της κυβερνητικής δομής επισημαίνοντας ότι η αναδιοργάνωση πρέπει να ξεκινήσει από το ανώτερο κυβερνητικό επίπεδο και στη συνέχεια να μεταφερθεί από τις κεντρικές υπηρεσίες των Υπουργείων στις αποκεντρωμένες. Στο πνεύμα αυτό προτείνει τη σύσταση μιας σύγχρονης υπηρεσίας Γραμματείας της Κυβέρνησης για τη διοικητική στήριξη του έργου του Πρωθυπουργού και την παρακολούθηση της εφαρμογής της κυβερνητικής πολιτικής. Επισημαίνει επίσης την αναγκαιότητα και τη σκοπιμότητα της ενεργού συμμετοχής των στελεχών της ανώτερης δημοσιουπαλληλίας στην υπόθεση της διοικητικής μεταρρύθμισης.

Η **δεύτερη περίοδος αναφοράς (1968-1980)**, περίοδος μερικής αναπαλαίωσης, σύμφωνα με τον καθηγητή Μακρυδημήτρη, χαρακτηρίζεται από την προσκόλληση στις πρακτικές του '50. Η σύσταση της *Σχολής Επιμορφώσεως Δημοσίων Υπαλλήλων* (ν.232/1975), στη θέση του Κέντρου Μετεκπαιδεύσεως Οργάνων Δημόσιας Διοίκησης (Β.Δ. 323/1969), καθώς και η συμπλήρωση και αναθεώρηση του Υπαλληλικού Κώδικα (π.δ. 611/1977) αποτελούν προσπάθειες με μικρό αντίκτυπο στον εκσυγχρονισμό της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, όπως φαίνεται και από τις εκθέσεις αυτής της περιόδου. Ο **Δ. Αργυριάδης** στην έκθεσή του το 1970 τονίζει τον ανορθολογικό χαρακτήρα των μεθόδων ανέλιξης του προσωπικού των δημοσίων υπηρεσιών και την συνεπακόλουθη ανάγκη δημιουργίας μιας «*δεξαμενής*

¹² Βλ. Wilson F.M.G. (1966), «Ο κυβερνητικός μηχανισμός στην Ελλάδα» στο Μακρυδημήτρης Αντ. και Μιχαλόπουλος Ν., ο.π., σελ. 281-369.

ταλέντων»¹³. Η έκθεση **Σταυριανόπουλου** (1972) καταγράφει επίσης το ποιοτικό έλλειμμα της ελληνικής δημόσιας διοίκησης¹⁴.

Κατά τη **δεύτερη μεταδιδακτορική περίοδο** (1981-1989), η δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα συνεχίζει να παρουσιάζει τα ίδια προβλήματα που καταγράφονται στις προαναφερθείσες εκθέσεις. Το 1988 εκπονείται έκθεση από το ΚΕΠΕ¹⁵, η οποία τονίζει την ανάγκη εναρμόνισης κατηρτισμένου και ικανού ανθρώπινου δυναμικού με τη δημιουργία κατάλληλων δομών, που θα αποτελέσουν το πλαίσιο αλλά και παράγοντα προγραμματισμού, συντονισμού της διοικητικής δράσης, με τη βοήθεια εργαλείων όπως η μέτρηση της παραγωγικότητας και η χρήση των *ΤΠΕ*. Η έκθεση προτείνει μέτρα πολιτικής για τη δημόσια διοίκηση, με βάση τους ακόλουθους άξονες πολιτικής:

- **Βελτίωση και ποιοτική αναβάθμιση της οργάνωσης και των λειτουργιών της δομής της.**
- Αξιοποίηση και σωστή ένταξη του ανθρώπινου δυναμικού στις διάφορες υπηρεσιακές μονάδες της που συνδέονται τόσο με την αποδοτικότητα τόσο της εργασίας, όσο και της οργάνωσης σε σχέση με την εργασία.
- **Μεταρρύθμιση της εσωτερικής της οργάνωσης και επιδίωξη αποτελεσματικότερης λειτουργίας.**
- Βελτίωση των σχέσεων κράτους – πολίτη.

Πρέπει να επισημάνουμε ότι με την έκθεση του ΚΕΠΕ *«εγκαινιάστηκε από τη σκοπιά της εφηρμοσμένης δημόσιας πολιτικής ένας προβληματισμός για τη δημόσια γραφειοκρατία που κινείται πέρα από τους στόχους του δομικού και οργανωτικού εκσυγχρονισμού κλασικού "βεμπεριάνου" τύπου»*¹⁶.

Και αυτοί όμως οι στόχοι, όπως περιγράφονται στην προαναφερθείσα έκθεση, δεν μπόρεσαν να επιτευχθούν, καθώς και αυτή η περίοδος χαρακτηρίζεται από ατολμία

¹³ Βλ. Αργυριάδης Δ. (1970), «Όψεις της διοικητικής αλλαγής στην Ελλάδα» στο Μακρουδημήτρης Αντ. και Μιχαλόπουλος Ν., ο.π., σελ. 371-428.

¹⁴ Βλ. Παπαδημητρίου Κ., Παραδόσεις στην Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης, στο πλαίσιο του μαθήματος της ΙΘ΄ Εκπαιδευτικής Σειράς «Δημόσια Διοίκηση και Δημόσια Πολιτική», Κοινή Φάση Σπουδών, Τμήμα Εφαρμογής Προγραμμάτων, Αθήνα 2007.

¹⁵ Βλ. ΚΕΠΕ (1988), «Δημόσια Διοίκηση: Έκθεση για το πρόγραμμα 1988-1992» στο Μακρουδημήτρης Αντ. και Μιχαλόπουλος Ν., ο.π., σελ. 429-555.

¹⁶ Βλ. Μακρουδημήτρης Αντ., Μιχαλόπουλος Ν., ο.π., σελ. 49.

σε σχέση με το μεταρρυθμιστικό εγχείρημα της δημόσιας διοίκησης, παρά την καθιέρωση ενιαίου μισθολογίου με τον ν.1505/1984¹⁷ και την εγκαθίδρυση, με τον ν. 1320/1983¹⁸, ενός μηχανογραφικού συστήματος προσλήψεων προσωπικού με μόρια. Πρέπει βέβαια να αναφέρουμε τη λειτουργία της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης το 1985¹⁹, που στην ουσία υλοποιεί την ανάγκη ύπαρξης της «*δεξαμενής ταλέντων*» για την οποία είχε κάνει λόγο ο Δ.Αργυριαδής στην έκθεσή του, όπως προαναφέραμε, και η οποία τροφοδοτεί την ελληνική δημόσια διοίκηση με κατηρτισμένα και εξειδικευμένα στελέχη.

Η **τρίτη μεταδιδακτορική περίοδος** (1990-1996) χαρακτηρίζεται από μέτρα ή, όπως χαρακτηριστικά τα αποκαλεί, στην προαναφερθείσα έκθεσή του ο Langrod, *ημίμετρα* τα οποία δεν μπορούν να ενταχθούν στο πλαίσιο ενός ολοκληρωμένου μεταρρυθμιστικού εγχειρήματος. Αυτά είναι: η εισαγωγή μιας ανεξάρτητης αρχής ως εγγυητή της αξιοκρατίας στο σύστημα των προσλήψεων στο δημόσιο (ΑΣΕΠ, ν.2190/1994²⁰), η επαναφορά, με το ν. 1892/1990²¹, των θέσεων των Γενικών Διευθυντών, οι οποίες είχαν καταργηθεί με το ν. 1232/1982²², η καθιέρωση του δεύτερου βαθμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης με το ν. 2218/1994²³, το σχέδιο «*Καποδίστριας*» (ν.2539/1997²⁴).

Η έκθεση για τη «*Μεταρρύθμιση και τον Εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης*»²⁵ (1990), γνωστή και ως «*Έκθεση των 100*»²⁶ εστιάζει στις αιτίες της δυσλειτουργίας της ελληνικής δημόσιας διοίκησης: «*ο φαύλος κύκλος της πολιτικοποίησης*» και «*η διαιώνιση των αντιλήψεων για κομματικό έλεγχο της*

¹⁷ Βλ. ν. 1505/1984 «*Αναδιάρθρωση μισθολογίου προσωπικού της Δημόσιας Διοίκησης και άλλες συναφείς διατάξεις*» (ΦΕΚ Α'194).

¹⁸ Βλ. ν. 1320/1983 «*Πρόσληψη στο Δημόσιο Τομέα και άλλες διατάξεις*» (ΦΕΚ Α'6).

¹⁹ Η Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης ιδρύθηκε με τον ν. 1388/1983 «*Ίδρυση Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης*» (ΦΕΚ Α'113).

²⁰ Βλ. ν. 2190/1994 «*Σύσταση ανεξάρτητης αρχής για την επιλογή προσωπικού και ρύθμιση θεμάτων διοίκησης*» (ΦΕΚ Α'28).

²¹ Βλ. ν. 1892/1990 «*Για τον εκσυγχρονισμό και την ανάπτυξη και άλλες διατάξεις*» (ΦΕΚ Α'101).

²² Βλ. ν. 1232/1982 «*Επαναφορά σε ισχύ, τροποποίηση και συμπλήρωση των διατάξεων του Ν.Δ. 4352/1964 και άλλες διατάξεις*» (ΦΕΚ Α'22).

²³ Βλ.ν.2218/1994 «*Ίδρυση νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, τροποποίηση διατάξεων για την πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση και την περιφέρεια και άλλες διατάξεις*» (ΦΕΚ Α'90).

²⁴ Βλ. ν. 2539/1997 «*Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης*» (ΦΕΚ Α'244).

²⁵ Βλ. «*Έκθεση για τη Μεταρρύθμιση και τον Εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης*» (1990) στο Μακρυδημήτρης Αντ. και Μιχαλόπουλος Ν., ο.π., σελ. 557-626.

²⁶ Η έκθεση αυτή εκπονήθηκε από τους καθηγητές Ιωάννη Αναστόπουλο και Αντώνη Μακρυδημήτρη, με βάση τα πορίσματα πολυμελούς επιτροπής και ομάδων εργασίας που είχε συγκροτήσει νωρίτερα, ως Υπουργός Προεδρίας της Κυβέρνησης, ο Αθανάσιος Κανελλόπουλος στο πλαίσιο της «*Επιτροπής για τη Μεταρρύθμιση και τον Εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης*».

Διοίκησης», η «προσήλωση σε ένα τυπικό νομικισμό» και η «υποβάθμιση και περιθωριοποίηση του Κοινοβουλίου» και σημειώνει ότι «εφαρμόστηκαν άστοχες και αποσπασματικές μεταρρυθμίσεις που υποδηλώνουν ατολμία και ελλιπή σφαιρική θεώρηση», προτείνοντας «**μια συνολική πρόταση μεταρρύθμισης και εκσυγχρονισμού του διοικητικού συστήματος της χώρας**» που θα βασίζεται στην υιοθέτηση σύγχρονων αρχών εξορθολογισμού της διοίκησης με ιδιαίτερη έμφαση στην ενίσχυση της επιτελικότητας των κεντρικών δομών και την αύξηση της παραγωγικότητας των δημόσιων υπηρεσιών.

Το 1991, η «Έκθεση Επιτροπής για τον Ανθρώπινο Παράγοντα»²⁷ τονίζει και αυτή την ανάγκη δημιουργίας ενός ανθρώπινου δυναμικού που θα αποτελέσει τον βασικό αναπτυξιακό παράγοντα της χώρας.

Η τελευταία μελέτη²⁸ (1992) αυτής της περιόδου εκπονείται υπό την προεδρία του Μ. Δεκλέρη, αντιπροέδρου του ΣτΕ εκείνη την περίοδο, και είχε ως «αντικείμενο την προετοιμασία της σχεδίασης των γενικών στόχων του προγράμματος διοικητικού εκσυγχρονισμού, την επεξεργασία εξειδικευμένων κατευθύνσεων για τη διαμόρφωση του περιεχομένου του προγράμματος, την αξιολόγηση και ενσωμάτωση στο σχέδιο του προγράμματος των επιμέρους προτάσεων και των πορισμάτων μελετών και εργασιών του προγράμματος διοικητικού εκσυγχρονισμού²⁹». Η μελέτη εντοπίζει 117 παθογόνες αιτίες του διοικητικού μηχανισμού και με βάση τη συστημική μεθοδολογία αποτελεί μια εισαγωγή στην εφαρμογή της νέας διοικητικής ορθοδοξίας του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ (ΝΔΜ), που κυριαρχεί ως διοικητική πρακτική στην Ευρώπη από τις αρχές του '80. Η έκθεση προτείνει, ανάμεσα σε άλλα, την «αποτύπωση των αρμοδιοτήτων της διοικήσεως σε πληροφοριακά συστήματα», την «καθιέρωση σύγχρονων μεθόδων περιγραφής αποστολής και αναλύσεως και αξιολογήσεως της δημόσιας πολιτικής», την «εισαγωγή νέων μορφών οργανώσεων που θα περιλαμβάνουν τη σύμπραξη και συνεργασία με τον ιδιωτικό τομέα». Η έκθεση

²⁷ Βλ. «Έκθεση Επιτροπής για τον Ανθρώπινο Παράγοντα» (1991), στο Μακρυδημήτρης Αντ. και Μιχαλόπουλος Ν., ο.π., σελ.627-657. Πρόεδρος αυτής της Επιτροπής ήταν ο Ξενοφών Ζολώτας (οικουμενική κυβέρνηση από 23/11/1989 έως 11/04/1990).

²⁸ Βλ. «Ελληνική Διοίκηση 2000, Έκθεση Επιτροπής Μ. Δεκλέρη», (ΥΠΚ 1992) , στο Μακρυδημήτρης Αντ. και Μιχαλόπουλος Ν., ο.π., σελ.657 – 701.

²⁹ Βλ. παρ. 1 της υπ' αριθ. 2054805/4159/0022 Κοινής Υπουργικής Απόφασης «Συγκρότηση Επιτροπής Προγράμματος Διοικητικού Εκσυγχρονισμού» (ΦΕΚ Β' 448/11-07-1992).

υπογραμμίζει ότι η διοικητική μεταρρύθμιση δεν πρέπει «να αντιμετωπίζεται ως περιοδική θαυματουργός θεραπεία» αλλά ως «μεθοδικώς σχεδιασμένη μακροχρόνια στρατηγική βελτιώσεως της διοικήσεως», ως «προγραμματισμένη διαδικασία συνεχούς μαθήσεως και βελτιώσεως» και ως «συνεχής διοικητική μεταρρύθμιση».

Στην τελευταία έκθεση³⁰ (1998), του καθηγητή Ι. Σπράου, τονίζεται ξανά η ανάγκη για υιοθέτηση νέων εργαλείων διοίκησης, σε μια περίοδο (1996-2008) όπου ο κύριος μεταρρυθμιστικός στόχος είναι η οικοδόμηση μιας διοίκησης εξοπλισμένης με εκείνα τα μέσα που θα της επιτρέψουν να αξιοποιήσει τα δεδομένα που διαμορφώνονται μετά την ένταξη της χώρας στην Ε.Ε.³¹ Σύμφωνα με την έκθεση, εκφάνσεις της διοικητικής παθολογίας είναι ο συγκεντρωτισμός στη λήψη αποφάσεων, η εσωστρέφεια, η απουσία επιτελικού σχεδιασμού και στρατηγικής δράσης και η αντιοικονομικότητα ως πάγια αδυναμία του ελληνικού γραφειοκρατικού μοντέλου. Για αυτούς τους λόγους η Έκθεση προτείνει τη σύσταση Σώματος Οικονομολόγων της Διοίκησης, κλάδου Ανωτάτων Στελεχών Διοίκησης, τονίζει τη σημασία της ποιότητας των κανονιστικών ρυθμίσεων, εισηγείται το σχεδιασμό θέσεων εργασίας με τελικό σκοπό την επίτευξη μιας διοίκησης αποτελεσμάτων, αναπόσπαστα στοιχεία της οποίας είναι ο στρατηγικός προγραμματισμός καθώς και η μέτρηση αποτελεσμάτων και απόδοσης βάσει δεικτών³². Σημειώνουμε επίσης ότι σε αυτή στην έκθεση, η μεθοδολογία υλοποίησης της διοικητικής μεταρρύθμισης που προτείνεται συμπεριλαμβάνει και τον μετασχηματισμό της Γενικής Γραμματείας Δημόσιας Διοίκησης σε **υπεύθυνο φορέα διοίκησης, διαχείρισης και συντονισμού των μεταρρυθμίσεων.**

Αυτό που είναι αξιοσημείωτο και συνάμα ενδεικτικό του διαχρονικού χαρακτήρα της παθογένειας της ελληνικής δημόσιας διοίκησης είναι το ό,τι πολλές διαπιστώσεις που κινούνται σε αυτήν την κατεύθυνση είναι κοινές στις παραπάνω εκθέσεις, παρότι μεσολάβησαν 48 χρόνια από την πρώτη μέχρι την τελευταία, και στο διάστημα αυτό έχουν γίνει αρκετές αλλαγές ή επιμέρους μεταρρυθμίσεις.

³⁰ Η έκθεση αυτή ήταν η τέταρτη από ένα σύνολο πέντε ειδικών εκθέσεων που επεξεργάστηκε η Επιτροπή Σπράου η οποία συστήθηκε με απόφαση του νεοεκλεγέντος στις τότε εκλογές (22.09.1996) Κ.Σημίτη.

³¹ Βλ. εισαγωγή στην «Έκθεση για την Ποιότητα στη Δημόσια Διοίκηση», στο Μακροδημήτρης Αντ. και Μιχαλόπουλος Ν., ο.π., σελ.60

³² Βλ. «Ποιότητα στη Δημόσια Διοίκηση, Έκθεση για την εξέταση της μακροπρόθεσμης οικονομικής πολιτικής» (1998) στο Α. Μακροδημήτρης και Ν. Μιχαλόπουλος (επιμ.), ο.π., σ. 703-750

Ανάλογο ενδιαφέρον παρουσιάζουν τα προγραμματικά κείμενα της περιόδου **1975 – 2004**: αρκετά από αυτά θέτουν ζητήματα, όπως θα δούμε, εκσυγχρονισμού της οργανωτικής διάρθρωσης, της λειτουργίας και των πολιτικών προσωπικού της δημόσιας διοίκησης, ζητήματα τα οποία δεν αντιμετωπίστηκαν με επιτυχία τότε, γι' αυτό το λόγο αποτελούν το αντικείμενο της τρέχουσας μεταρρυθμιστικής προσπάθειας.

Αν μελετήσουμε την «*Πρόταση για τον Εκσυγχρονισμό της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης*»³³ (1992), βλέπουμε ότι αυτή περιλαμβάνει, αναφορικά με την οριοθέτηση του δημόσιου τομέα, ανάμεσα σε άλλα, τη **διαρκή εξέταση της αναγκαιότητας και της αποτελεσματικότερης οργάνωσης, κατάργησης ή συγχώνευσης των δημόσιων φορέων**. Η υπουργική διοίκηση περιλαμβάνει:

- Την ορθολογική διάρθρωση της υπουργικής διοίκησης
- Την ενίσχυση του επιτελικού ρόλου των υπουργείων
- Τον εξορθολογισμό της οργάνωσης της υπουργικής διοίκησης

Ο εκσυγχρονισμός της λειτουργίας των δημόσιων υπηρεσιών βασίζεται στους εξής **πέντε** άξονες:

- *Προγραμματισμός και στοχοθεσία*
- *Δημοσιονομικός εκσυγχρονισμός*
- *Βελτίωση και απλούστευση μεθόδων και διαδικασιών*
- *Πληροφορική υποστήριξη διοικητικών διαδικασιών*
- *Ανάπτυξη της κοινωνικής συμμετοχής και του διαλόγου στη δημόσια διοίκηση.*

Τα **ίδια** ζητήματα τέθηκαν και στο «*Πρόγραμμα Διοικητικού Εκσυγχρονισμού 1993-1995*»³⁴. Αναφέρουμε ενδεικτικά εστιάζοντας πάντα στην αναδιάρθρωση και εκσυγχρονισμό της λειτουργίας των δημόσιων υπηρεσιών που μας ενδιαφέρει στο πλαίσιο αυτής της εργασίας:

- *Νέο πλαίσιο οργάνωσης υπουργείων και ν.π.δ.δ.*

³³ Η πρόταση αυτή, η οποία είχε τύχει επεξεργασίας από τριμελή ομάδα πανεπιστημιακών (Ι. Δ. Αναστόπουλος, Μ. Κωνσταντοπούλου, Α. Μακρυδημήτρης), κατατέθηκε με πρωροβουλία του τότε Υπουργού Προεδρίας της Κυβέρνησης, Μιλτιάδη Έβερτ, στη Βουλή και συζητήθηκε στις 23.09.1992.

³⁴ Το Πρόγραμμα αυτό βασίστηκε στην έκθεση της επιτροπής Δεκτέρη και υποβλήθηκε από τον τότε Υπουργό Προεδρίας της Κυβέρνησης, Σωτήρη Κούβελα, στο Υπουργικό Συμβούλιο, από το οποίο εγκρίθηκε στις 03.02.1993 και συζητήθηκε στη Βουλή στις 23-24.02.1993.

- *Κατάργηση υπηρεσιών*
- *Αναριοθέτηση του δημόσιου τομέα*
- *Περιορισμός συναρμοδιοτήτων υπουργών*
- *Περιορισμός της γραφειοκρατίας – Απλούστευση διαδικασιών*
- *Δημιουργία διυπουργικών κλάδων*
- *Εκσυγχρονισμός στη λειτουργία της Διοίκησης*
- *Μείωση ν.π.δ.δ.*
- *Αποτύπωση λειτουργιών της Δημόσιας Διοίκησης*
- *Ανασχεδιασμός οργανωτικής δομής των υπουργείων*
- *Σχεδιασμός θέσεων εργασίας – Περιγραφή καθηκόντων*
- *Εκσυγχρονισμός στο σύστημα διοίκησης ανθρώπινου δυναμικού*
- *Πολιτική μείωσης προσωπικού του δημόσιου τομέα – Πάγωμα προσλήψεων*
- *Κινητικότητα προσωπικού.*

Το «Στρατηγικό Σχέδιο Διοικητικής Μεταρρύθμισης»³⁵ (1997) είχε, ανάμεσα στα πεδία εφαρμογής του, την οργανωτική ανασυγκρότηση της Κεντρικής Διοίκησης με στόχο την αποτελεσματικότερη δημόσια διοίκηση με μικρότερο κόστος λειτουργίας. Πιο αναλυτικά, με βάση το προγραμματικό κείμενο: «Σκοπός της διοικητικής μεταρρύθμισης είναι η δημιουργία μιας δημόσιας διοίκησης προσανατολισμένης στο μέλλον η οποία, έχοντας βελτιωμένους ελέγχους, καλύτερη διοίκηση προσωπικού και τις βέλτιστες οργανωτικές δομές, θα μπορεί σταδιακά και από καλύτερη κάθε φορά θέση να εκπληρώνει την αποστολή της οικονομικότερα και με τον βαθμό ποιότητας που προσδοκούν οι πολίτες απ' αυτήν, κινούμενη μέσα σε ένα διεθνοποιημένο ανταγωνιστικό περιβαλλον»³⁶. Η Κεντρική Διοίκηση, σύμφωνα με το ίδιο πάντα κείμενο, «θα λειτουργεί ως στρατηγείο της ανάπτυξης, διατηρώντας τις αμιγώς επιτελικές αρμοδιότητές της, οι οποίες θα της επιτρέψουν να ασκήσει τον συντονιστικό και παρεμβατικό της ρόλο στους κρίσιμους τομείς πολιτικής που έχουν εθνική σημασία»³⁷. Σχετικά με την οργανωτική ανασυγκρότηση «επιχειρείται **σύνταξη νέων οργανισμών των Υπουργείων**. Στο πλαίσιο των νέων οργανισμών θα

³⁵ Εκπονήθηκε από επιτροπή που συγκρότησε με απόφασή του ο τότε Υπουργός Εσωτερικών Αλέκος Παπαδόπουλος.

³⁶ Βλ. Μαϊστρος Π., ο.π., Παράρτημα IV,σελ.397.

³⁷ Βλ. Μαϊστρος Π., ο.π., Παράρτημα IV,σελ.402.

επιχειρηθεί η σταδιακή αποδόμηση του κλασικού γραφειοκρατικού μοντέλου διοικητικής οργάνωσης και η αντικατάστασή του από νέες, ευέλικτες και αποτελεσματικές οργανωτικές μορφές, όπως είναι οι Ομάδες Διοίκησης Έργου, οι Διαρκείς Ομάδες Εργασίας και η σύσταση ειδικών Υπηρεσιών Μονάδων Αποτελεσματικότητας, Ελέγχου κλπ., σε συνδυασμό με τη **δραστική σύμπτυξη των οργανικών μονάδων**. Σημαντική είναι, εξάλλου, η επιχειρούμενη **επαναξιολόγηση της αποστολής των ν.π.δ.δ. με σκοπό τον περιορισμό, ιδίως, όσων την έχουν εκπληρώσει**»³⁸.

Σχετικά με το θέμα της βελτίωσης της οργάνωσης των δομών της κεντρικής διοίκησης (συγχώνευση, κατάργηση, κατάρτιση νέων οργανισμών υπουργείων) παρατηρούμε μια ατολμία και διστακτικότητα που καταλήγουν στη ματαιώση κάθε ανάλογου εγχειρήματος. Αναφέρουμε ενδεικτικά την κατάρτιση σχεδίου προεδρικού διατάγματος «*Οργανισμός του Υπουργείου Εργασίας*» το 1995, από τη Δ/ση Οργάνωσης & Απλούστευσης Διαδικασιών του Υπουργείου, το οποίο όμως δεν έτυχε περαιτέρω επεξεργασίας. Αντίθετα, αυτό που παρατηρείται έντονα τις δύο τελευταίες δεκαετίες είναι η οργανωσιακή εξάπλωση της κεντρικής διοίκησης, κάτι το οποίο αποτελεί σύμπτωμα της διοικητικής ασθένειας της «*δομομανίας*»³⁹.

Στο κείμενο όπου γίνεται παρουσίαση του Ε.Π. «*Διοικητική Μεταρρύθμιση* » για την Προγραμματική Περίοδο 2007 – 2013, αναφέρεται ότι ο βασικός στόχος του Ε.Π. είναι να αντιμετωπιστούν «*οι βασικές δυσλειτουργίες της Δημόσιας Διοίκησης, σε ότι αφορά τους **βασικούς συντελεστές διοικητικής ικανότητας** (ανθρώπινο δυναμικό, κανονιστικό πλαίσιο, **δομές και συστήματα**) και στο επίπεδο της διαμόρφωσης των δημόσιων πολιτικών και στο επίπεδο της εφαρμογής τους από τις υπηρεσίες της Δημόσιας Διοίκησης*»⁴⁰.

³⁸ Βλ. Μαϊστρος Π., ο.π., Παράρτημα IV,σελ.403.

³⁹ Βλ. Μαϊστρος Π., ο.π.,σελ.167.

⁴⁰ Βλ. Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Διοικητική Μεταρρύθμιση, Προγραμματική Περίοδος 2007 – 2013, Αθήνα, Οκτώβριος 2007, σελ. 5.

Ειδικότερες αναφορές για την **βελτίωση της διοικητικής ικανότητας** τίθενται στις Στρατηγικές Κατευθυντήριες Οδηγίες της Πολιτικής της Συνοχής για την Ανάπτυξη και την Απασχόληση⁴¹. Οι οδηγίες αυτές συνοψίζονται ως εξής:

- **Διακυβέρνηση:** τίθεται το ζήτημα της αποτελεσματικότητας και της επιτυχίας των δημόσιων πολιτικών και της **ανάγκης για την ενδυνάμωση της διοικητικής ικανότητας** σε όλα τα επίπεδα της διοίκησης, ως πρώτη προτεραιότητα για τις λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες. Δίνεται έμφαση στην ανάγκη ενίσχυσης της ανταγωνιστικότητας της οικονομίας και στην ανάγκη ενδυνάμωσης της κοινωνίας των πολιτών, και υποδεικνύονται βασικές προϋποθέσεις για το σκοπό αυτό στα επίπεδα του σχεδιασμού των δημόσιων πολιτικών και της εφαρμογής τους.
- **Διοικητική ικανότητα:** τίθενται τα ζητήματα της καλής νομοθέτησης, της βελτίωσης του σχεδιασμού των πολιτικών και της αποτελεσματικής εφαρμογής των πολιτικών, ως βασικοί συντελεστές δημιουργίας των κατάλληλων συνθηκών για την οικονομική ανάπτυξη και την δημιουργία θέσεων εργασίας. Τονίζεται η ανάγκη για τη βελτίωση της παραγωγικότητας και της ποιότητας της εργασιακής ζωής στο δημόσιο τομέα και η σημασία εστίασης των παρεμβάσεων ενδυνάμωσης της διοικητικής ικανότητας σε τομείς δημόσιας δράσης που είναι κρίσιμοι για την προώθηση των μεταρρυθμίσεων, την ενίσχυση της κοινωνικής και χωρικής σύγκλισης και τη διασφάλιση της βιώσιμης ανάπτυξης (οικονομία, απασχόληση, κοινωνική πολιτική, υγεία, περιβάλλον και δικαιοσύνη). Στο πλαίσιο αυτό ως περιοχή παρέμβασης πρώτης προτεραιότητας προσδιορίζεται η εκπαίδευση του ανθρώπινου δυναμικού της δημόσιας διοίκησης.

Το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο⁴² υποδεικνύει συγκεκριμένες κατευθύνσεις για την **πολιτική βελτίωσης της διοικητικής ικανότητας** στο πλαίσιο των Διαρθρωτικών Ταμείων για την περίοδο 2007-2013. Προσδιορίζει ένα **πρότυπο καλής διακυβέρνησης** το οποίο συγκροτείται από οκτώ διακριτά, αλλά αλληλεξαρτώμενα χαρακτηριστικά, ως βασικούς συντελεστές της καλής διακυβέρνησης· τα εξής:

⁴¹ ΕΕ, Πολιτική της Συνοχής για την ενίσχυση της Ανάπτυξης και της απασχόλησης: Στρατηγικές κατευθυντήριες γραμμές της κοινότητας 2007-2013, COM (2005) 0299 .

⁴² EC, 2005, Strengthening institutional capacity and efficiency of public administrations and public services in the next programming period (2007-2013).

- Συμμετοχή (*Participation*)
- Εφαρμογή του Νόμου (*Rule of law*)
- Διαφάνεια (*Transparency*)
- Συναίνεση (*Consensus orientation*)
- Ανταπόκριση (*Responsiveness*)
- Ισονομία και αρχή της μη διάκρισης (*Equitability and inclusiveness*)
- Αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα (*Effectiveness and efficiency*)
- Λογοδοσία (*Accountability*)

Αντίστοιχα με τα χαρακτηριστικά αυτά είναι και οι διαστάσεις Καλής Διακυβέρνησης που χρησιμοποιεί η Παγκόσμια Τράπεζα⁴³ στις διεθνείς συγκρίσεις που διεξάγει:

- Συμμετοχή και λογοδοσία (*Voice and accountability*)
- Πολιτική σταθερότητα και Απουσία Βίας / Τρομοκρατίας (*Political Stability and Absence of Violence/Terrorism*)
- Αποτελεσματικότητα διακυβέρνησης (*Government effectiveness*)
- Ποιότητα ρυθμίσεων (*Regulatory quality*)
- Εφαρμογή της νομιμότητας (*Rule of law*)
- Έλεγχος της διαφθοράς (*Control of corruption*)

Η ανάλυση της υφιστάμενης κατάστασης της Δημόσιας Διοίκησης της χώρας παρουσιάζεται, στο κείμενο της παρουσίασης του Ε.Π. «Διοικητική Μεταρρύθμιση» με βάση τις **κύριες παραμέτρους της διοικητικής ικανότητας**: το ανθρώπινο δυναμικό, το κανονιστικό πλαίσιο, τις δομές και τα συστήματα, την ισότητα των φύλων.

Οι ως άνω διακριτοί συντελεστές συνδέονται στενά μεταξύ τους. Αποτέλεσμα της σύνδεσης αυτής είναι ότι δυσλειτουργίες σε καθένα από αυτούς δημιουργούν δυσλειτουργίες και στους άλλους, ενώ, αντίστοιχα, βελτιώσεις και αλλαγές σε καθένα από αυτούς απαιτούν συμπληρωματικές βελτιώσεις και αλλαγές στους υπόλοιπους.

⁴³ World Bank, Governance indicators (www.worldbank.org).

Το συνδυασμένο αποτέλεσμα της κατάστασης αυτών δημιουργεί το προϊόν της δημόσιας δράσης σε ότι αφορά το σχεδιασμό και την εφαρμογή των δημόσιων πολιτικών και την παραγωγή υπηρεσιών προς τους πολίτες και τις επιχειρήσεις.

Σχετικά με τον τομέα των δομών και των συστημάτων, το εν λόγω κείμενο κάνει αναφορά στις εξής σοβαρές δυσλειτουργίες⁴⁴:

- Στην οριζόντια ανάπτυξη της ιεραρχικής πυραμίδας σε υπερβολικά μεγάλο αριθμό οργανικών μονάδων (γενικών διευθύνσεων, διευθύνσεων και τμημάτων) με αποτέλεσμα την πολυδιάσπαση αρμοδιοτήτων και καθηκόντων, τον πολλαπλασιασμό των θέσεων ευθύνης και τον κατακερματισμό της οργάνωσης των υπηρεσιών σε οργανικές μονάδες βάσης, τμήματα πολύ μικρού μεγέθους αριθμού προσωπικού.
- Η πλήρης απουσία οργάνωσης σε θέσεις εργασίας, καθηκοντολογίου και περιγραφών εργασίας.
- Η αδυναμία στοχοθεσίας, παρακολούθησης και μέτρησης των αποτελεσμάτων και αξιολόγησης της απόδοσης και της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών.
- Η αδυναμία προσαρμογής των δομών και της οργάνωσης της εργασίας των υπηρεσιών προς τις μεταβαλλόμενες ανάγκες και αρμοδιότητες των δημόσιων οργανισμών.
- Η συντήρηση απαρχαιωμένων ρυθμίσεων στους οργανισμούς των υπηρεσιών.
- Η περιορισμένη, μέχρι σήμερα, αξιοποίηση των ΤΠΕ σε σχέση με την εσωτερική λειτουργία των υπηρεσιών και τις συναλλαγές τους με τους πολίτες και τις επιχειρήσεις.
- Η απουσία οργανωμένων δομών οριζόντιας, δι-υπηρεσιακής, συνεργασίας.
- Η εκτεταμένη παρουσία των φαινομένων διαφθοράς, τα οποία, παρά τα θεσμικά μέτρα που καταβάλλονται, έχουν αποκτήσει ενδημικό χαρακτήρα. Τα φαινόμενα αυτά απαντώνται σε ένα ευρύ φάσμα υπηρεσιών και διοικητικών συναλλαγών με τον πολίτη και την επιχείρηση, με κυριότερες εστίες τις υπηρεσίες φορολογίας και τελωνείων, τις πολεοδομίες, τις πάσης φύσεως υπηρεσίες που αδειοδοτούν επιχειρήσεις, τα νοσοκομεία, κλπ.

⁴⁴ Βλ. Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Διοικητική Μεταρρύθμιση, Προγραμματική Περίοδος 2007 – 2013, Αθήνα, Οκτώβριος 2007, σελ. 18-20.

- Η παράλληλη άσκηση δημόσιων λειτουργιών και οι επικαλύψεις αρμοδιοτήτων μεταξύ φορέων και υπηρεσιών, σε συνδυασμό με την ύπαρξη μεγάλου αριθμού δημόσιων φορέων (ΝΠΔΔ και ΝΠΙΔ) για ορισμένους από τους οποίους οι λειτουργίες που επιτελούν μπορούν να μεταφερθούν, εν μέρει ή στο σύνολό τους, σε άλλους φορείς.

Οι δυσλειτουργίες αυτές συναρτώνται οπωσδήποτε με το θεσμικό πλαίσιο διοικητικής οργάνωσης, υπηρεσιακής κατάστασης και αμοιβών των δημοσίων υπαλλήλων που δημιουργεί πιέσεις εκ μέρους του προσωπικού για τον πολλαπλασιασμό των θέσεων ευθύνης και των αντίστοιχων αμοιβών, αλλά και με τις αντιστάσεις προσαρμογής της οργάνωσης των υπηρεσιών προς τις εξελίξεις, όταν η προσαρμογή αυτή απαιτεί κατάργηση κεκτημένων ή αλλαγές ρόλων, καθώς επίσης και με την καθυστέρηση, ως ένα βαθμό, στις διαδικασίες έκδοσης των απαραίτητων Προεδρικών Διαταγμάτων.

Οι **προσπάθειες αναδιοργάνωσης που έχουν καταβληθεί και καταβάλλονται** για τον εκσυγχρονισμό των δομών και των συστημάτων και τη βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών, εντάσσονται σε τρεις κύριες κατηγορίες:

- *θεσμικές αλλαγές και πρωτοβουλίες,*
- *την ίδρυση των Κέντρων Εξυπηρέτησης του Πολίτη (ΚΕΠ),*
- *καθώς και αξιοποίηση των ΤΠΕ με την εισαγωγή της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης.*

Οι *θεσμικές αλλαγές και πρωτοβουλίες* στον τομέα αυτό περιορίζονται μέχρι σήμερα κυρίως σε θεσμικές αλλαγές (π.χ. τη συμπλήρωση των προεδρικών διαταγμάτων που προσδιορίζουν την τυπική διάρθρωση των υπηρεσιών, τους Οργανισμούς) οι οποίες δεν έχουν αντιμετωπίσει πλήρως τις βασικές δυσλειτουργίες της διοικητικής οργάνωσης των υπηρεσιών. Παράλληλα έχουν αναληφθεί και **πρωτοβουλίες επιχειρησιακού χαρακτήρα**, (π.χ. με τις ρυθμίσεις του **Ν.3230/2004** για την καθιέρωση *Συστήματος Διοίκησης με στόχους και μέτρηση της αποδοτικότητας*⁴⁵), των οποίων όμως η εφαρμογή προσκρούει στην έλλειψη τεχνογνωσίας. Ο εν λόγω νόμος δεν έχει εφαρμοστεί ποτέ στη Δημόσια Διοίκηση, όπως θα δούμε και παρακάτω.

⁴⁵ Βλ. ν.3230/2004 «Καθιέρωση συστήματος διοίκησης με στόχους, μέτρηση της αποδοτικότητας και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α' 44).

Ιδιαίτερη βαρύτητα έχει δοθεί στην **αντιμετώπιση της διαφθοράς** με τη θωράκιση των ελεγκτικών μηχανισμών τόσο σε θεσμικό επίπεδο με μια σειρά ειδικών ρυθμίσεων (Ν. 3074/2002, 3260/2004, Ν. 3320/2005, Ν. 3345/2005, Ν. 3320/2005) όσο και με μέτρα ενίσχυσης του στελεχιακού δυναμικού και της υποδομής των ελεγκτικών δομών (Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, Σώμα Ελεγκτών Επιθεωρητών Δημόσιας Διοίκησης, κλπ.) και την εντατικοποίηση των ελέγχων.

Τα *Κέντρα Εξυπηρέτησης του Πολίτη (ΚΕΠ)*⁴⁶ συνιστούν υπηρεσίες μιας στάσης μέσω των οποίων οι ενδιαφερόμενοι μπορούν να διεκπεραιώνουν τις συναλλαγές τους με τις δημόσιες υπηρεσίες, και αποτελούν μια ριζοσπαστική και ιδιαίτερα επιτυχή προσπάθεια αναδιοργάνωσης του πλαισίου διαχείρισης των διοικητικών συναλλαγών με τις δημόσιες υπηρεσίες.

Στον τομέα της *Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης* με τα έργα που υλοποιήθηκαν στο πλαίσιο του ΕΠ ΚτΠ 2000-2006 σημειώθηκε σημαντική πρόοδος με χαρακτηριστικά παραδείγματα την ολοκλήρωση του Δικτύου *ΣΥΖΕΥΞΙΣ*⁴⁷ που συνδέει 1.800 δημόσιες υπηρεσίες και την καθιέρωση της προηγμένης ψηφιακής υπογραφής για την ενδοϋπηρεσιακή επικοινωνία, την προώθηση τριών οριζόντιων έργων που αποτελούν την αναγκαία υποδομή για τη διενέργεια ηλεκτρονικών συναλλαγών (Εθνική Διαδικτυακή Πύλη “ΕΡΜΗΣ”, Σύστημα Αυθεντικοποίησης, Σύστημα Διαλειτουργικότητας), και την προώθηση συνολικού σχεδίου για τον ανασχεδιασμό και την αυτοματοποίηση των κρίσιμων συναλλαγών πολιτών και επιχειρήσεων με το Κράτος. Όμως, παρά το γεγονός ότι τα έργα της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης εισάγουν αλλαγές στην λειτουργία και τις διαδικασίες παραγωγής υπηρεσιών, δεν έχουν αντιμετωπίσει μέχρι σήμερα στον απαιτούμενο βαθμό τις προϋποθέσεις οργάνωσης και λειτουργίας των υπηρεσιών που είναι απαραίτητες για την αποτελεσματική λειτουργία τους.

Στο σημείο αυτό αναφέρουμε το σχέδιο π.δ/τος που έχει εκπονήσει, την τρέχουσα περίοδο, το Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης για την «Ψηφιοποίηση Εγγράφων και Ηλεκτρονικό Αρχείο», σύμφωνα με τα άρθρα 14

⁴⁶ Με το άρθρο 31 του ν.3013/2002 «Αναβάθμιση της πολιτικής προστασίας και λοιπές διατάξεις» (ΦΕΚ Α'102) συγκροτήθηκαν τα ΚΕΠ στους ΟΤΑ α' και β' βαθμού.

⁴⁷ Το έργο *Σύζευξις* ξεκίνησε το 1996 και αποτελεί τυπικό έργο παροχής τηλεπικοινωνιακών και τηλεματικών υπηρεσιών μεγάλης έκτασης και κλίμακας. Καλύπτει το σύνολο της ελληνικής επικράτειας και αναφέρεται σε φορείς του ελληνικού δημόσιου τομέα.

και 15 του ν. 3979/2011 «Για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση και λοιπές διατάξεις» (ΦΕΚ Α'138). Το συγκεκριμένο π.δ. ευθυγραμμίζεται με το στόχο της Επιτροπής Συντονισμού για την Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση που είναι η ηλεκτρονική έκδοση και διακίνηση εγγράφων μεταξύ των Υπουργείων μέχρι το τέλος του Ιουνίου 2013⁴⁸.

Οι δυσλειτουργίες που προαναφέρθηκαν και η διαχρονική αδυναμία αποτελεσματικής αντιμετώπισής τους συναρτάται με **δύο ζητήματα στρατηγικού χαρακτήρα** σε ότι αφορά καθιερωμένες προσεγγίσεις και πρακτικές προώθησης των αλλαγών του εκσυγχρονισμού της Δημόσιας Διοίκησης:

Το πρώτο ζήτημα αφορά την πρακτική της **περιστασιακής και περιπτωσιακής προσέγγισης** των αλλαγών -σε αντιδιαστολή με την **ολοκληρωμένη προσέγγιση** στο επίπεδο του δημόσιου οργανισμού- των διαφόρων συντελεστών της διοικητικής ικανότητας που καθορίζουν τελικά την αποτελεσματικότητα, την αποδοτικότητα και την ποιότητα των υπηρεσιών της Δημόσιας Διοίκησης.

Το δεύτερο ζήτημα αφορά την κυριαρχία του προτύπου της **θεσμικής προσέγγισης** των αλλαγών σε συνδυασμό με την υποβάθμιση του ρόλου της **επιχειρησιακής προσέγγισης**⁴⁹. Όμως το πρότυπο της θεσμικής προσέγγισης βασίζεται στη νομοθέτηση ρυθμίσεων γενικής ισχύος, η εφαρμογή των οποίων πρέπει να συνδυάζεται με οργανωτικές αλλαγές και σαφώς στοχοθετημένα επιχειρησιακά σχέδια. Κατά συνέπεια, τις ρυθμίσεις αυτές καλούνται να υιοθετήσουν οι φορείς της Δημόσιας Διοίκησης, χωρίς να υπάρχουν συγκροτημένοι και αποτελεσματικοί μηχανισμοί και διαδικασίες παρακολούθησης της εφαρμογής των ρυθμίσεων και χωρίς την αναγκαία τεχνική ή και πολιτική υποστήριξη που είναι απαραίτητη για την προώθηση της οργανωτικής αλλαγής, στο πλαίσιο εσωτερικών αντιδράσεων και της αδράνειας του συστήματος. Με το ζήτημα αυτό συναρτάται και η έλλειψη τεχνογνωσίας και ικανότητας οργανωτικής αλλαγής στο εσωτερικό της Δημόσιας Διοίκησης.

⁴⁸ Βλ. το υπ' αριθ. 118/11.03.2013 έγγραφο του Υφυπουργού Διοικητικής Μεταρρύθμισης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.

⁴⁹ Βλ. σχετικά και την τοποθέτηση του Μαϊστρου Π., ο.π., σύμφωνα με την οποία: «ενώ μια σημαντική μεταρρύθμιση δεν προϋποθέτει οπωσδήποτε αντίστοιχη συνταγματική πρόβλεψη, δυστυχώς κινδυνεύουμε να μετατρέψουμε το σύνταγμα όχι μόνο σε κοινό νόμο, αλλά σε «οδηγό» (manual) πολιτικής και διοικητικής. Μια σημαντική μεταρρύθμιση δεν μπορεί να εξαντλείται στην εκπόνηση του νόμου, των προεδρικών διαταγμάτων και των υπουργικών αποφάσεων, και ο εμπνευστής τους να περιμένει την εφαρμογή των ρυθμίσεων με την αποστολή εγκυκλίων».

ΕΝΟΤΗΤΑ 2. ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΡΙΣΗ ΚΑΙ ΔΥΝΑΤΟΤΗΤΑ ΑΛΛΑΓΗΣ

ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑΤΟΣ

Για την κατανόηση της αδράνειας, αλλά και της αλλαγής των πολιτικό-διοικητικών συστημάτων, χρησιμοποιούμε το εννοιολογικό πλαίσιο που προσφέρει ο **ιστορικός θεσμισμός**, ο οποίος εστιάζει στην πολιτική διάσταση της αλλαγής ή της αδράνειας με έναν δυναμικό τρόπο⁵⁰: δίνει έμφαση στη χρονική στιγμή και στον ρυθμό της εξέλιξης και προσφέρει μια εργαλειοθήκη από χρήσιμες έννοιες για την κατανόηση της αλλαγής και της αδράνειας, όπως η «διαδοχική εξάρτηση» (*path dependence*)⁵¹, οι «κριτικές στιγμές» (*critical moments*), οι «κρίσιμες διασταυρώσεις» (*critical junctures*) και η «αυξάνουσα απόδοση» (*increasing returns*).

Όσον αφορά τη *διαδοχική εξάρτηση*, τονίζεται ότι όταν μια χώρα ακολουθήσει ένα συγκεκριμένο μονοπάτι, το κόστος αλλαγής πορείας γίνεται πολύ υψηλό⁵². Η διαδοχική εξάρτηση εμπλουτίστηκε με την έννοια της *αυξάνουσας απόδοσης*, η οποία περιγράφει το κόστος αλλαγής πορείας, τη σημασία της συγκεκριμένης χρονικής στιγμής της αλλαγής και την αλληλουχία των μονοπατιών.

Οι κριτικές στιγμές είναι οι χρονικές εκείνες στιγμές, που παρουσιάζεται μια ευκαιρία για σημαντική αλλαγή. Όταν αυτή η ευκαιρία χρησιμοποιείται από τους δρώντες έτσι ώστε να οδηγήσει σε μια **σημαντική μεταβολή** βρισκόμαστε μπροστά σε μια **κρίσιμη διασταύρωση**⁵³. Οι κρίσιμες διασταυρώσεις αναφέρονται ακριβώς σε εκείνες τις ιστορικές στιγμές, όπως η **σημερινή οικονομική κρίση** οι οποίες έχουν μια μακροπρόθεσμη επίδραση πάνω στις χώρες.

50 Βλ. Thelen K., 'Historical Institutionalism in Comparative Politics', *Annual Review of Political Science*, 2, 1999, σελ. 384.

51 Ο αγγλικός όρος *path dependence* έχει μεταφραστεί και ως «ανάλυση εξαρτημένης τροχιάς» (Βλ. Διαμαντούρος Ν., *Οι Απαρχές της Συγκρότησης του Σύγχρονου Κράτους στην Ελλάδα, 1821-1828*, Αθήνα: Μορφωτικό Ίδρυμα Εθνικής Τράπεζας, 2002, σελ. xiii) και ως «διαδοχή των αιτιακών επιδράσεων» (Τσέκος Θ. 'Η Διαρκής Ελληνική Διοικητική Κρίση: Περί της Μεταρρυθμιστικής Ιδιομορφίας μιας Μη Βεμπεριανής Γραφειοκρατίας' στο Κοντιάδης Ξ. και Ανθόπουλος Χ. (επιμ.), *Κρίση του ελληνικού πολιτικού συστήματος*, Αθήνα Παπαζήσης, 2007, σελ. 271-287). Στο κείμενό μας χρησιμοποιούμε τη μετάφραση που προτείνεται στο Λαδής Στ., *Οικονομική Κρίση και Διοικητική Μεταρρύθμιση στην Ελλάδα και στην Κύπρο: Ευκαιρίες και Περιορισμοί*, Κέντρο Ευρωπαϊκών και Διεθνών Υποθέσεων, 2/2011, Δεκέμβριος 2011, σελ.13.

52 Βλ. Levi M., 'A Model, a Method, and a Map: Rational Choice in Comparative and Historical Analysis', in M. Lichbach and A. Zuckerman (eds), *Comparative Politics: Rationality, Culture and Structure*, Cambridge: Cambridge University Press, 1997, σελ. 28.

53 Βλ. Bulmer S. and Burch M., 'Organizing for Europe: Whitehall, the British State and European Union', *Public Administration*, 76, 4, 1998, σελ.605.

Οι παραπάνω έννοιες του ιστορικού θεσμισμού σε συνδυασμό με τη θεωρία και συζήτηση του Hall⁵⁴ περί **αλλαγής παραδείγματος** θα επιτρέψουν μια καλύτερη κατανόηση της επίδρασης της πρόσφατης οικονομικής κρίσης στους διοικητικούς θεσμούς της διακυβέρνησης στην Ελλάδα.

Δύο είναι οι διαστάσεις της προσέγγισης του Hall που είναι ιδιαίτερα διαφωτιστικές για την κατανόηση του θέματος που αναφέραμε. Πρώτον, η διάκριση **μεταξύ απλής αλλαγής και ριζικής μεταρρύθμισης** και δεύτερον, η **συζήτηση περί διαδικασίας αλλαγής παραδείγματος**.

Σχετικά με το πρώτο θέμα, ο Hall διακρίνει μεταξύ τριών τύπων αλλαγής πολιτικής:

α) **αλλαγή πρώτου βαθμού** (*first order change*), η οποία αναφέρεται στην αλλαγή του τρόπου σύνδεσης των εργαλείων, ενώ οι συνολικοί στόχοι και τα εργαλεία πολιτικής παραμένουν τα ίδια,

β) **αλλαγή δεύτερου βαθμού** (*second order change*), όταν τόσο τα εργαλεία πολιτικής, όσο και η μεταξύ τους σύνδεση αλλάζουν, αλλά οι στόχοι πολιτικής παραμένουν οι ίδιοι,

γ) **αλλαγή τρίτου βαθμού** (*third order change*) ή αλλαγή παραδείγματος η οποία συμβαίνει σπάνια και περιλαμβάνει την αλλαγή «του πλαισίου και των προδιαγραφών που καθορίζουν όχι μόνο τους στόχους πολιτικής και τα εργαλεία που μπορούν να χρησιμοποιηθούν για την επίτευξή τους, αλλά και την ίδια τη φύση των προβλημάτων που καλούνται να αντιμετωπίσουν»⁵⁵.

Ο βασικός στόχος του Hall είναι η διερεύνηση του ρόλου των ιδεών κατά τη διαδικασία της αλλαγής παραδείγματος. Αυτό που έχει ιδιαίτερη σημασία στη θεωρία του για το θέμα της παρούσης εργασίας είναι το ό,τι υποστηρίζει ότι η αλλαγή από το ένα υπόδειγμα σε ένα άλλο δεν είναι απλά αποτέλεσμα της αλλαγής των απόψεων των ειδικών, αλλά κυρίως μια πολιτική πράξη που περιλαμβάνει τόσο εξωτερικούς, όσο και εσωτερικούς παράγοντες που ενισχύουν μια κατεύθυνση αντί για μια άλλη.

54 Βλ. Hall P., 'Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain', *Comparative Politics*, 25, 3, 1993, σελ. 275-296.

55 Βλ. Hall, ο.π., σελ. 279.

Η **αλλαγή παραδείγματος** είναι πιο πιθανό να πραγματοποιηθεί όταν μια χώρα βρίσκεται σε μια **κρίσιμη διασταύρωση**, καθώς το **κόστος αλλαγής μονοπατιού** είναι μικρότερο τότε. Η **οικονομική κρίση** μπορεί να χαρακτηριστεί ως μια **κριτική στιγμή** που είναι πολύ πιθανό να εξελιχτεί σε **κρίσιμη διασταύρωση** για την Ελλάδα.

Η αλλαγή παραδείγματος είναι μια πολιτική δράση όπου αλληλεπιδρούν ενδογενείς και εξωγενείς παράγοντες. Βέβαια, πρέπει να επισημανθεί ότι η σημασία των εξωγενών παραγόντων τείνει να γίνει κυρίαρχη πρωτίστως λόγω της οικονομικής κρίσης και των μνημονιακών υποχρεώσεων που απορρέουν από αυτή για τη χώρα, καθώς και των διαδικασιών του εξευρωπαϊσμού και της παγκοσμιοποίησης.

Δύο είναι οι βασικές προϋποθέσεις για την επιτυχία των διοικητικών μεταρρυθμίσεων: πρώτον, η ύπαρξη μιας νέας πνευματικής και πολιτικής ηγεσίας η οποία κατευθύνει την αλλαγή και δεύτερον, πνευματική και πολιτική συνοχή των μεταρρυθμίσεων, έτσι ώστε να αποφευχθεί η αποτυχία της πολιτικής. Και οι δύο αυτές προϋποθέσεις παρουσιάζουν αδυναμίες στην Ελλάδα, όπως θα δούμε στη συνέχεια.

2.1. Το κυρίαρχο διοικητικό παράδειγμα στην Ελλάδα

Το κυρίαρχο⁵⁶ διοικητικό παράδειγμα στην Ελλάδα μπορεί να περιγραφεί ως μια **λανθάνουσα ιεραρχική βεμπεριανή γραφειοκρατία**⁵⁷. Πρόκειται για τη σύνθεση δύο υποδειγμάτων που ανάγονται στην εγκαθίδρυση του ελληνικού κράτους⁵⁸. Το πρώτο υπόδειγμα, που εμφορείτο από τις ιδέες του διαφωτισμού και της γαλλικής επανάστασης και προωθήθηκε από τον ελληνισμό της διασποράς, ήταν πιο κοντά στη **βεμπεριανή ορθολογική εξουσία**. Το δεύτερο υπόδειγμα, που προωθήθηκε από τις παραδοσιακές ηγετικές ομάδες του ελλαδικού χώρου και εξέφραζε την επιθυμία

⁵⁶ Ακολουθώντας τη διάκριση των Howlett και Ramesh ('Policy Subsystem Configurations and Policy Change. Operationalising the Post-Positivist Analysis of the Politics of the Policy Process', Policy Studies Journal, 26, 3, 1998, σελ.466-81) μεταξύ κυρίαρχου και ηγεμονικού παραδείγματος, καταλήγουμε στο ότι η λανθάνουσα βεμπεριανή ιεραρχία για την Ελλάδα αποτελεί κυρίαρχο και όχι ηγεμονικό παράδειγμα. Ένα παράδειγμα χαρακτηρίζεται ως ηγεμονικό όταν είναι μοναδικό, δεν αμφισβητείται και υποστηρίζεται από μια κλειστή κοινότητα πολιτικής. Για την Ελλάδα είναι πιο δόκιμο να μιλάμε για κυρίαρχο παράδειγμα αφού η ιεραρχία έχει ανοιχτά αμφισβητηθεί τόσο από μια πιο φιλελεύθερη κατεύθυνση (Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ), όσο και από μια πιο κοινωνική.

⁵⁷ Βλ. Λαδής, ο.π., σελ.17. Άλλοι αναλυτές υποστηρίζουν ότι είναι πιο ορθό να χαρακτηριστεί ως «μη βεμπεριανή γραφειοκρατία», καθώς οι βεμπεριανές δομές συνυπάρχουν με πελατειακά φαινόμενα που παράγουν ανεπαρκείς δημόσιες πολιτικές (Τσέκος, ο.π., σελ. 274).

⁵⁸ Βλ. Διαμαντούρος, ο.π.

διατήρησης των αρχών και κανόνων λειτουργίας του οθωμανικού κράτους μετά την ανεξαρτησία, εμπίπτει στο σουλτανικό μοντέλο, το οποίο αποτελεί υποπερίπτωση του πατρογονικού Βεμπεριανού τύπου⁵⁹. Τα δύο αυτά αξιακά υποσύνολα δεν αντιπαρατίθενται μετωπικά – εκτός ίσως από τις περιόδους κρίσεων όπως η τρέχουσα – αλλά συντίθενται. Από τη διαδικασία αυτή προκύπτει μια πολιτισμική μείξη: μια «σύνθετη κουλτούρα» κι ένας εξίσου «σύνθετος ορθολογισμός» που εκπορεύεται από αυτήν⁶⁰.

Η σύγχρονη ελληνική δημόσια διοίκηση, έτσι όπως τελικά διαμορφώθηκε, μπορεί να κατηγοριοποιηθεί μαζί με τη Γαλλία, την Ιταλία, την Πορτογαλία και την Ισπανία στο «Ναπολέοντειο» μοντέλο, τουλάχιστον όσον αφορά τις κοινές τους ρίζες που καθορίζονται από τη γαλλική παράδοση⁶¹.

Η διοικητική διακυβέρνηση στην Ελλάδα άρχισε να διαμορφώνεται στη σημερινή της μορφή τη δεκαετία του 1970, η οποία σηματοδοτείται τόσο από την τότε οικονομική κρίση, όσο και από τη μετάβαση στη δημοκρατία. Τη δεκαετία του 1980 οι δημοκρατικοί θεσμοί και τα πολιτικά κόμματα έχουν πλέον εμπεδωθεί και η τότε σοσιαλιστική κυβέρνηση επενδύει στη δημιουργία δομών κοινωνικού κράτους, στην ενίσχυση αδύναμων κοινωνικών ομάδων και κατά συνέπεια στη **μεγέθυνση του κράτους**. Από την πλευρά της πολιτικής οικονομίας είναι σημαντική η μετάβαση του σύγχρονου ελληνικού κράτους από το αναπτυξιακό και παρεμβατικό μοντέλο που παρατηρούμε μέχρι τη δεκαετία του 1980, στο σταθεροποιητικό μοντέλο, κυρίαρχο τη δεκαετία του 1990 κατά την προετοιμασία της Ελλάδας για την ένταξή της την Οικονομική και Νομισματική Ένωση (ΟΝΕ). Παρά τη σημασία της μετάβασης αυτής για τη φιλελευθεροποίηση της οικονομίας και το άνοιγμα των αγορών, το μέγεθος του κράτους δεν υποχώρησε καθόλου, αλλά αντίθετα συνέχισε να αυξάνεται και μαζί του να διογκώνεται και το δημόσιο χρέος.

Η ελληνική δημόσια διοίκηση είναι παραδοσιακά **ιεραρχική** και **συγκεντρωτική**. Το διοικητικό σύστημα κυριαρχείται συνήθως από το κυβερνών κόμμα με αποτέλεσμα

⁵⁹ Βλ. Διαμαντούρος, ο.π., σελ. xviii-xix.

⁶⁰ Βλ. Τσέκος Θ., 'Πολιτισμικές συνιστώσες της (Δυσ)λειτουργίας του Ελληνικού Διοικητικού Συστήματος' σε Μακρυδημήτρης Α., Πραβίτα Μ-Η, *Διοικητική Θεωρία και Πράξη. Διοίκηση και Κοινωνία*, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2007, σελ.117-123.

⁶¹ Βλ. Ongaro, E., *Public Management Reform and Modernization*. Cheltenham: Edward Elgar, 2009.

τη μη εξασφάλιση της συνέχειας στη διοίκηση⁶². Η κυριαρχία των πολιτικών κομμάτων πάνω στη διοίκηση οδηγεί σε πελατειακές σχέσεις και στη συνεπακόλουθη αποτυχία και της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, αλλά και της κάθε προσπάθειας μεταρρύθμισης της τελευταίας. Το πελατειακό σύστημα συνδέεται με την έλλειψη αποτελεσματικότητας, την αναξιοκρατία και τη διαδεδομένη διαφθορά στην ελληνική δημόσια διοίκηση, ιδίως στα χαμηλότερα κλιμάκιά της.

Η πελατειακή λογική διαπνέει επίσης τις ομάδες συμφερόντων και το συνδικαλισμό: κατά τη μεταπολίτευση ισχυροποιήθηκαν τα πολιτικά κομματα και ενώ αυτό ενίσχυσε τους δημοκρατικούς θεσμούς, από την άλλη οδήγησε στον κομματικό αποικισμό της κοινωνίας και κατά συνέπεια και των ομάδων συμφερόντων⁶³. Στην περίοδο 1981-1993, τα συνδικάτα απέκτησαν ισχυρούς δεσμούς με τα κόμματα και ως ένα σημείο απομακρύνθηκαν από το κράτος καθ'αυτό. Μετά το 1993 λόγω των αυξημένων δημόσιων και ευρωπαϊκών πόρων και της επαγγελματοποίησης των συνδικάτων, παρατηρείται μια απομάκρυνση των τελευταίων τόσο από το κράτος, όσο και από τα κόμματα. Η εξέλιξη αυτή βοηθά στην κατανόηση της στάσης των συνδικάτων σε κρίσιμες περιόδους, όπως στην παρούσα κρίση, όπου γίνονται πιο μαχητικά, υπεραμύνονται των θέσεων και των κεκτημένων τους και εμποδίζουν την υλοποίηση αλλαγών στη δημόσια διοίκηση. Ενδεικτική, ως προς αυτό, η κριτική έως και αρνητική στάση των συνδικάτων, αλλά και κάποιων κομμάτων, απέναντι στην αξιολόγηση των δομών στο πλαίσιο της αναδιάρθρωσης των δημόσιων υπηρεσιών στην Ελλάδα.

Βάσει των ανωτέρω, τα κύρια πολιτισμικά χαρακτηριστικά του ελληνικού πολιτικό-διοικητικού συστήματος μπορούν να συνοψιστούν ως ακολούθως⁶⁴:

- Σημαντική απόκλιση μεταξύ των **αξιακών παραδοχών** (τις αξίες που καθοδηγούν τις συλλογικές και ατομικές συμπεριφορές) και των **αξιακών**

⁶² Βλ. Spanou, C., 1998. 'European Integration in Administrative Terms: a Framework for Analysis and the Greek Case', *Journal of European Public Policy*, 5, 3, 1998, σελ. 467-84.

⁶³ Βλ. Σπουρδαλάκης Μ. και Παπαβλασόπουλος Ε., 'Κόμματα, Ομάδες Συμφερόντων και οι Μετασχηματισμοί στο Σύστημα Εκπροσώπησης' στο Κοντιάδης Ξ. και Ανθόπουλος Χ. (επιμ.) *Κρίση του Ελληνικού Πολιτικού Συστήματος*, Αθήνα, εκδ. Παπαζήση, 2007, σελ. 291-311.

⁶⁴ Βλ. Τσέκος Θ., 'Η Διαρκής Ελληνική Διοικητική Κρίση: Περί της Μεταρρυθμιστικής Ιδιομορφίας μιας Μη Βεμπεριανής Γραφειοκρατίας' σε Κοντιάδης Ξ., Ανθόπουλος Χ., (επιμ.), *Κρίση του Ελληνικού Πολιτικού Συστήματος*, Αθήνα, εκδ. Παπαζήση, 2007, σελ. 271-287.

ισχυρισμών (δηλαδή των αναφορών σε αξίες που απλώς επιδιώκουν να αιτιολογήσουν δημόσια και να νομιμοποιήσουν τις συμπεριφορές αυτές).

- Κυριαρχία των «αδήλων επιδιώξεων» (*hidden agendas*) ιδιοτελούς αξιοποίησης των δημοσίων πόρων και των ευκαιριών που συνδέονται με αυτούς (συμπεριλαμβανομένων και των ευκαιριών μη συμμόρφωσης προς τους τυπικούς κανόνες). Συχνή παραβίαση του βεμπεριανού διαχωρισμού μεταξύ του δημοσίου λειτουργήματος και των προσωπικών επιδιώξεων
- Αυξημένη συμβολική προσκόλληση (τυπολατρικοί αξιακοί ισχυρισμοί) και ταυτόχρονη αυξημένη πρακτική απόσταση (συγκεκριαυμμένες ιδιοτελείς συμπεριφορές) από το δημόσιο συμφέρον. Αυξημένη ανοχή στη μη συμμόρφωση προς τους τυπικούς κανόνες. Συστηματική χρήση άτυπων πρακτικών.
- Επικέντρωση στις διαδικασίες και όχι στα αποτελέσματα. Ο προσανατολισμός των πρακτικών από τις «άδηλες επιδιώξεις» οδηγεί σε αδιαφορία για την αποτελεσματικότητα επί των διακηρυγμένων στόχων. Δεδομένου του ό,τι η υπέρμετρη έμφαση στους κανόνες είναι κατ' ουσίαν αντίρροπη της έμφασης στην αποτελεσματικότητα, προάγεται με τον τρόπο αυτό η αυξημένη τυπολατρία, ήτοι η ενισχυμένη, μέχρι και αποκλειστική, μέριμνα για την τυπική νομιμότητα. Η συνθήκη αυτή ερμηνεύει και το «ελληνικό διοικητικό παράδοξο», δηλαδή την εκ πρώτης όψεως ακατανόητη συνύπαρξη σχολαστικής τυπολατρίας και αυξημένης ανοχής στην παρατυπία.
- Κατατετημημένη πρόσληψη του χρόνου και βραχύς χρονικός ορίζοντας άσκησης δημοσίων πολιτικών. Ο χρόνος προσλαμβάνεται ως παράθυρο ευκαιριακών δυνατοτήτων που πρέπει να αξιοποιηθεί εδώ και τώρα. Αυτό που κυρίως προέχει είναι η συγκυρία και η ευκαιρία.
- Ασυμβατότητα της τρέχουσας διοικητικής πρακτικής με τη σχεδιαστική και αξιολογητική λογική. Η συνθήκη αυτή προκύπτει ως απόρροια της βαρύνουσας σημασίας που αποκτούν η συγκυρία και τα άτυπα παράθυρα ευκαιρίας. Ευνοείται με τον τρόπο αυτό η κατασταλτική έναντι της προληπτικής διοικητικής δράσης⁶⁵.

⁶⁵ Βλ. Τσέκος Θ., 'Η διοικητική κουλτούρα ως γενεσιουργός αιτία αντιδεοντολογικών πρακτικών' σε Πρακτικά Συνεδρίου ΕΚΔΔΑ/ΕΝΑ *Ηθική και Δεοντολογία στη Σύγχρονη Δημόσια Διοίκηση* (Αθήνα, 9 Δεκεμβρίου 2011), Αθήνα, Μάρτιος 2012, σελ. 81.

Με βάση τα παραπάνω δημιουργείται μια **διοικητική κουλτούρα**, η οποία αποκρυσταλλώνεται σε θεσμούς, οργανωτικά πρότυπα, διαχειριστική τεχνογνωσία, δημόσιες πολιτικές, κανονιστικές ρυθμίσεις και διοικητικές πράξεις. Τα χαρακτηριστικά μιας τέτοιας θεσμικά και οργανωτικά παγιωμένης κουλτούρας υπήρξαν μέχρι σήμερα τα ακόλουθα:

α) η πολιτική ανθρώπινου δυναμικού δεν υπαγορευόταν από επιχειρησιακές ανάγκες, αλλά από τις πελατειακές πιέσεις μέσω πολιτικών και προσωπικών/ οικογενειακών /τοπικών/ σχεσιακών δικτύων. Προσωπικό προσλαμβάνόταν για θέσεις τυπικά διαφοροποιημένες και ιεραρχημένες, η διαφοροποίηση όμως υπήρξε φορμαλιστική και περιοριζόταν σε ελάχιστα εξωτερικά χαρακτηριστικά, συνδεδεμένα κυρίως με την τυπική μόρφωση, προκειμένου να μην περιορίζει με προγραφές θέσεων, εμπειρίας, εξειδικευμένων γνώσεων, τις ευελιξίες προσωπικών επιλογών που επιβάλλει η πελατειακή λογική.

β) η οργανωσιακή ανάπτυξη δεν υπάκουε σε επιχειρησιακές ανάγκες, αλλά σε πελατειακές προτεραιότητες. Ως ανταλλάγματα για ενέργειες υπό πολιτική πίεση, παρέχονταν στους συνεργαζόμενους **οργανωσιακοί πόροι**: ιεραρχικά αναβαθμισμένες θέσεις και πάσης φύσεως επιμίσθια. Δεδομένου ό,τι οι **παροχές** αυτές, για λόγους ενδοοργανωτικών ισορροπιών, δε θα μπορούσαν να παραμείνουν επί μακρόν προσωποπαγείς, μετατρέπονται συχνά σε **συντεχνιακές**, υπό μορφή πάσης φύσεως επιδομάτων και **πληθωριστικών θέσεων προϊσταμένων**, αρά και μη αναγκαίων οργανωτικών υπομονάδων. Έτσι, η οργανωτική δομή δεν καθορίζονταν από τις στρατηγικές προτεραιότητες των ασκούμενων δραστηριοτήτων, αλλά κυρίως από τις πελατειακές επιδιώξεις. Το αποτέλεσμα ήταν και εξακολουθεί να είναι οργανωτική ομοιομορφία και αταξία.

γ) η τρέχουσα λειτουργία διαπνεόταν ταυτόχρονα από σχολαστική τυπολατρία και αυξημένη ανοχή στην παρατυπία. Η έμφαση στην τήρηση και παρακολούθηση κανόνων συνιστά πολιτισμικά αντίρροπη δύναμη στον προσανατολισμό προς τα αποτελέσματα. Οργανισμοί που δε στοχεύουν στα αποτελέσματα που διακηρύσσουν ότι επιδιώκουν, δεν επικεντρώνουν την προσοχή τους στην αποτελεσματικότητά τους.

Εκ των πραγμάτων, οδηγούνται στον υπερτονισμό των κανόνων και στη δημιουργία *θεσμικού θορύβου*⁶⁶.

Παρουσιάσαμε, σε αυτήν την ενότητα, τα κύρια στοιχεία που συνθέτουν το κυρίαρχο διοικητικό παράδειγμα στην Ελλάδα. Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η επισκόπηση της βιβλιογραφίας σχετικά με τους παράγοντες αποτυχίας των μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα, που θα δούμε στην επόμενη ενότητα, γιατί είναι αποκαλυπτική της στενής σχέσης που υπάρχει ανάμεσα στα χαρακτηριστικά του ελληνικού πολιτικο-διοικητικού συστήματος και στους λόγους που αυτό αποτυγχάνει να μεταρρυθμιστεί ή να αυτο-μεταρρυθμιστεί, αφού σε πολλές περιπτώσεις, όπως θα δούμε, αυτά ταυτίζονται.

2.2. Γιατί αποτυγχάνουν οι μεταρρυθμίσεις

Οι λόγοι αποτυχίας ή καθυστέρησης των μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα έχουν απασχολήσει και εξακολουθούν να απασχολούν— ιδίως τώρα που το αίτημα για μεταρρυθμίσεις σε πολλούς τομείς στην Ελλάδα παρουσιάζεται περισσότερο από ποτέ απόλυτα επιτακτικό – ευρύτατα την πολιτική και επιστημονική κοινότητα και σκέψη⁶⁷.

Πιο συγκεκριμένα, στη βιβλιογραφία αναφέρονται πιο συχνά οι εξής λόγοι αποτυχίας των μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα:

1. Η «κομματικοκρατία», το πελατειακό σύστημα και το «κομματικό φούτμπολ».

Σύμφωνα με τον Ν. Μουζέλη⁶⁸, η αποτυχία των μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα συνδέεται με την κατίσχυση της «κομματικοκρατικής δημοκρατίας»⁶⁹.

⁶⁶ Βλ. Τσέκος Θ., ο.π., 2011, σελ. 82.

⁶⁷ Βλ. Featherstone Κ. (επιμ.), *Πολιτική στην Ελλάδα. Η Πρόκληση του Εκσυγχρονισμού*, εκδ. Οκτώ, Αθήνα 2007, σελ.23-25, όπου ο συγγραφέας παρουσιάζει τους λόγους αποτυχίας του μεταρρυθμιστικού εγχειρήματος στην Ελλάδα συμπεκνώνοντάς τους σε έντεκα σημεία.

⁶⁸ Μουζέλης Ν., Καζάκος Π., Καζαμιάς Αλ., Τσούκας Χ και Πελαγίδης Θ., *Η εμπλοκή των μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα. Μια αποτίμηση του «εκσυγχρονισμού»*, Επιμέλεια: Θ. Πελαγίδης, Εκδόσεις: Παπαζήση, Αθήνα 2005, σελ. 17-36.

⁶⁹ «Η κομματικοκρατία (ήτοι, η τάση των κομμάτων να διεισδύουν σε όλους τους θεσμικούς χώρους της κοινωνίας, υποσκάπτοντας, μέσω της άκρατης κομματικοποίησης, τις αυτόνομες λογικές και αξίες αυτών των χώρων) από τη συγκρότηση του ελληνικού κοινοβουλευτισμού τον 19^ο αιώνα ως σήμερα αποτελεί την κύρια πηγή της ελληνικής κακοδαιμονίας, το κύριο εμπόδιο για την επίτευξη ενός

Ως βασικοί μηχανισμοί μέσω των οποίων το κομματικοκρατικό σύστημα υποσκάπτει τη μεταρρύθμιση αναφέρονται οι εξής:

Η μετάθεση στόχων: Το κομματικό – «ψηφοθηρικό» συμφέρον από μέσο γίνεται αυτοσκοπός και η κομματική λογική θυσιάζει το καθολικό στο επιμεριστικό/ συντεχνιακό. Κάθε μεταρρύθμιση στην πράξη προχωρά μόνον εφόσον δεν θίγει τα κομματικά κεκτημένα. Οι μεταρρυθμιστικοί στόχοι από καθολικά προσδιοριζόμενοι σκοποί –προώθηση του γενικού συμφέροντος– μετατρέπονται σε μέσα προώθησης των κομματικών ή άλλων ειδικών συμφερόντων.

Το κομματικό φούτμπολ: Η τάση κάθε νέας κυβέρνησης (ή και υπουργού) να καταργεί τις μεταρρυθμίσεις των προκατόχων της⁷⁰. Παρατηρείται έτσι μία σημαντική απόκλιση μεταξύ του διακηρυγμένου σκοπού και της πραγματικότητας, καθώς σκοπός δεν είναι τελικά η υλοποίηση της μεταρρύθμισης, αλλά η διαφοροποίηση των πολιτικών-μεταρρυθμιστών από τους κομματικούς αντιπάλους. Αγνοείται έτσι το γεγονός ότι κάθε ριζική και αναγκαία μεταρρύθμιση, για να επιτύχει, απαιτεί **επίπονη προσπάθεια, έρευνα, σοβαρό σχεδιασμό και μεγάλο χρονικό διάστημα για την υλοποίησή της**, διάστημα που ξεπερνά κατά πολύ τη μέση θητεία ενός υπουργού ή μιας κυβέρνησης. Πρόκειται για το φαινόμενο της «*χρονικής ασυνέχειας*» ή «*χρονικής υστέρησης*», κατά τον όρο του Rodrik⁷¹, σύμφωνα με το οποίο τα οφέλη μιας μεταρρύθμισης προκύπτουν σε πολιτικά μη εκμεταλλεύσιμο χρονικό ορίζοντα.

Η αντίθεση σε εξωκομματικούς ελέγχους: η τρίτη και βασικότερη, κατά τον Ν. Μουζέλη, αιτία αποτυχίας των μεταρρυθμιστικών προσπαθειών συνδέεται με την μη ανοχή από την πλευρά του κομματικοκρατικού κατεστημένου κανενός περιορισμού στην απόλυτη κυριαρχία του, διαδραματίζοντας έναν ταυτόχρονο-διττό ρόλο ελεγκτή και ελεγχόμενου στην εφαρμογή των πολιτικών και αντιδρώντας συστηματικά σε

αποτελεσματικού και συγχρόνως δημοκρατικού, κοινωνικά δίκαιου εκσυγχρονισμού», στο Μουζέλης Ν., ο.π., σελ.17.

⁷⁰ Όπως σημειώνει χαρακτηριστικά ο Ν. Μουζέλης, «όχι μόνο όταν έχουμε αλλαγή κομμάτων στην εξουσία, αλλά και κάθε φορά που γίνεται κυβερνητικός ανασχηματισμός, κάθε φορά που ένας υπουργός διαδέχεται σε ένα συγκεκριμένο υπουργείο έναν άλλο, έχουμε την καταστρεπτική, σπάταλη πρακτική του 'ράβε-ξήλωνε'», με αποτέλεσμα την απώλεια χρόνου και πολύτιμων πόρων.

⁷¹ Βλ. Παπούλιας Δ., Χ. Τσούκας, *Κατευθύνσεις για τη Μεταρρύθμιση του Κράτους*, εκδ. Καστανιώτης, Αθήνα 1998, υπ.2.

κάθε προσπάθεια ελέγχου από αυτόνομες, εξωκομματικές και εξωκυβερνητικές αρχές.

2. Η «καχεκτική» Κοινωνία των Πολιτών

Συνοψίζοντας τα επιχειρήματα για το ρόλο της Κοινωνίας των Πολιτών στην επιτυχία των μεταρρυθμίσεων, ο καθηγητής Αντ. Μακρυδημήτρης υπογραμμίζει την άνιση, μη ισόρροπη και ετεροβαρή σχέση ανάμεσα στο Κράτος και την Κοινωνία των πολιτών, με την δεύτερη να χαρακτηρίζεται στην ελληνική περίπτωση ως αδύναμη, ατροφική και καχεκτική σε τροχιά εξάρτησης και υποτέλειας έναντι του κράτους⁷².

Πράγματι, τη σημασία της Κοινωνίας των Πολιτών και της συναίνεσης για την επιτυχία των μεταρρυθμίσεων τονίζουν με τον ένα ή τον άλλο τρόπο οι μελετητές των διοικητικών μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα⁷³, εντάσσοντας τη δράση της στο γενικότερο αίτημα για μια πιο «συμμετοχική δημοκρατία»⁷⁴ και την αντίστοιχη πάταξη της «κομματικοκρατικής δημοκρατίας», καθώς και ως θεσμικό αντίβαρο, ως εξισορροπητικό δηλαδή, παράγοντα του συστήματος στη λογική των «checks and balances».

3. Λοιποί παράγοντες αποτυχίας των μεταρρυθμίσεων

Οι κυρίαρχες αξίες της ελληνικής κοινωνίας, τα εγγενή ελαττώματα της πολιτικής, τα οργανωμένα συμφέροντα, η οικονομική δομή και οπωσδήποτε η ηγεσία⁷⁵ είναι στοιχεία που επιβάλλεται να συνεκτιμηθούν και αναφέρονται εκτενώς στη θεωρία.

⁷² Βλ. Μακρυδημήτρης Αντ. *Κράτος των Πολιτών. Προβλήματα Μεταρρύθμισης και Εκσυγχρονισμού*, Εκδόσεις Λιβάνη, Αθήνα 2006, σελ. 49-64.

⁷³ Βλ. μεταξύ άλλων: Σπανού Κ., *Το Πρόβλημα της Δημόσιας Διοίκησης. Μια Πρώτη Προσέγγιση*, εκδ. IOBE, Αθήνα 1996, Spanou C., "State Reform in Greece: Responding to New and Old Challenges", *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 21, Num. 2, Emerald Group Publishing, Bingley, 2008, Μουζέλης Ν., 2002:52, ο.π.: υπ.2.

⁷⁴ Βλ. Καζαμίας Αλ., 'Η άνοδος και η πτώση του κρατικού κομματισμού', σε: Μουζέλης Ν., Καζάκος Π., Καζαμίας Αλ., Τσούκας Χ και Πελαγίδης Θ., 2005: 59-82, ο.π.: υπ.21. Επίσης, βλ. Καζάκος Π., 'Μεταρρυθμίσεις παντού: στο κράτος, στην αγορά, στην κοινωνία των πολιτών', σε: Μουζέλης Ν., Καζάκος Π., Καζαμίας Αλ., Τσούκας Χ και Πελαγίδης Θ., 2005: 37-57, ο.π.: υπ. 21.

⁷⁵ Η αποτυχία των μεταρρυθμίσεων αποδίδεται συχνά στην ατολμία της πολιτικής ηγεσίας. Οι Δ. Παπούλιας και Χ. Τσούκας (κάνουν λόγο π.χ. για «μύωπες», «άτολμους» και «ανίκανους» πολιτικούς, που αναλαμβάνουν το δύσκολο έργο του σχεδιασμού και της υλοποίησης των μεταρρυθμίσεων, βλ. Παπούλιας Δ. και Τσούκας Χ., 1998:10 επ., ο.π.: υπ.2.

Ειδικότερα, η σχετική θεωρία εξετάζει συμπληρωματικά την επιρροή που ασκούν στη διαδικασία των μεταρρυθμίσεων οι παρακάτω παράγοντες:

α) οι κυρίαρχες βασικές αξίες σε μια κοινωνία

Στην κατεύθυνση αυτή κινείται μεταξύ άλλων, η κριτική του Κ. Τσουκαλά⁷⁶, ο οποίος κάνει λόγο για «μειωμένη συλλογική συνείδηση» των Ελλήνων και για «νοοτροπία τζαμπατζήδων» (free rider). Παρατηρεί μάλιστα μία ασυνέπεια μεταξύ πολιτικού παραδείγματος και κουλτούρας στην Ελλάδα, σημειώνοντας ότι, ενώ η χώρα εισήγαγε τον καπιταλισμό στην οικονομία, δεν κατόρθωσε να ενσωματώσει παράλληλα τις «κανονιστικές δεσμεύσεις και συμπεριφορές» που τον συνοδεύουν, με αποτέλεσμα η Ελλάδα να μην έχει κατορθώσει να αποτελέσει «μία καθ' ολοκληρίαν σύγχρονη χώρα». Βεβαίως, η νοοτροπία της επιδίωξης του ίδιου συμφέροντος δεν είναι ελληνική αποκλειστικότητα, ωστόσο η αντίστιξη της «μεταρρυθμιστικής/εκσυγχρονιστικής» με την «παρωχημένη» ή «παραδοσιακή» πολιτική παράδοση και η αντίσταση των αξιών που συνοδεύουν το «παλιό» έναντι στο «καινούργιο» είναι μια προβληματική που υπογραμμίζεται από όσους επιχειρούν να «διαγνώσουν» την προβληματική των μεταρρυθμίσεων⁷⁷.

β) οι ιδιαίτεροι, τυπικοί και άτυποι πολιτικοί θεσμοί

Συμφωνα με τον Σερ G. Vickers, ο οποίος χρησιμοποιεί την έννοια «θεσμός» με την ευρύτερη δυνατή σημασία, ως ένα διαρκές σύστημα δραστηριοτήτων, το οποίο αποσκοπεί στο να παράγει ένα επιθυμητό αποτέλεσμα, προς όφελος του κοινωνικού συνόλου, «το καθήκον του κράτους είναι η διαχείριση των θεσμών (“the regulation of institutions”)). Επίσης κατά τον D. Rodrik, «καλές πολιτικές πρέπει να υποστηρίζονται από καλούς θεσμούς, ενώ κακοί θεσμοί υπονομεύουν την αποτελεσματικότητα καλών πολιτικών ή και μειώνουν τις πιθανότητες να υιοθετηθούν καλές πολιτικές»⁷⁸.

⁷⁶ Βλ. Τσουκαλάς Κ., 'Τσαμπατζήδες στη χώρα των θαυμάτων', *Ελληνική Επιθέωρηση Πολιτικής Επιστήμης*, 1/1993, σελ. 9-52.

⁷⁷ Βλ. Διαμαντούρος Ν., *Πολιτισμικός δυισμός και πολιτική αλλαγή στην Ελλάδα της μεταπολίτευσης*, Αθήνα, Αλεξάνδρεια 2000.

⁷⁸ Βλ. Καζάκος Π., *Από τον ατελή εκσυγχρονισμό στην κρίση. Μεταρρυθμίσεις, χρέη και αδράνειες στην Ελλάδα (1993-2010)*, εκδόσεις Πατάκη, 2010, σελ.72.

Στο πλαίσιο αυτό, ως κύριο προβληματικό πεδίο για την πρόοδο των μεταρρυθμίσεων είναι, βεβαίως, το πελατειακό σύστημα και η διαρκής ανατροφοδότηση και συντήρησή του ως κύριου συνδετικού δεσμού ανάμεσα στο κράτος και στον πολίτη.

γ) τα εγγενή ελαττώματα της πολιτικής (και των «παικτών» της: κομματικών μηχανισμών, οργανωμένων συμφερόντων).

Σύμφωνα με τη θεωρία περί «αποτυχιών του Κράτους», η εμπλοκή των μεταρρυθμίσεων μπορεί να συνδεθεί εν πολλοίς και με κάποια «εγγενή» ελαττώματα της πολιτικής και των «παικτών» της: μεταξύ αυτών λ.χ. σημειώνονται η εγωιστική συμπεριφορά των εμπλεκόμενων, η λήψη αποφάσεων με γνώμονα το πολιτικό όφελος ή την αποφυγή του πολιτικού κόστους («χρονική ασυνέπεια»), οι προεκλογικές παροχές στο πλαίσιο του «εκλογικού κύκλου» κ.α. Στη βάση του επιχειρήματος αυτού, αναδεικνύεται τελικά η ανάγκη για αλλαγή των ίδιων των θεσμών και των κανόνων πολιτικής, προκειμένου να διεξαχθεί υπό άλλους όρους το «πολιτικό παιχνίδι»⁷⁹.

δ) η κρατική γραφειοκρατία ως δύναμη του status quo που αναπτύσσει δικές της λογικές και ορισμούς συμφερόντων.

Οι κρατικές γραφειοκρατίες, μη υποκείμενες σε ανταγωνιστικές πιέσεις, αναπτύσσουν τη δική τους λογική, που αποσυνδέει το κόστος από την πραγματική προσφορά τους, αντιστεκόμενες σε κάθε προσπάθεια αλλαγής και επιδιώκοντας σθεναρά την αέναη συντήρηση του status quo⁸⁰.

ε) Το στοιχείο της αβεβαιότητας των μεταρρυθμίσεων⁸¹.

Κάθε μεταρρύθμιση, αν και σπανίως σχεδιάζεται από μηδενικής βάσης, συνοδεύεται από την αβεβαιότητα της νέας κατάστασης, την οποία προτείνει, αβεβαιότητα η οποία, βάσει και της ωφελμιστικής συμπεριφοράς των δρώντων, σχετίζεται κατά κύριο λόγο με την κατανομή των ωφελειών και του κόστους και η οποία επηρεάζει αυτοτελώς τις στάσεις έναντι των μεταρρυθμίσεων.

Χωρίς οι παραπάνω αναφορές να είναι εξαντλητικές των λόγων αποτυχίας των μεταρρυθμίσεων, μπορούμε στο σημείο αυτό με ασφάλεια να διατυπώσουμε ως κοινή

⁷⁹ Βλ. Καζάκος Π., 2005, ο.π.: υπ.29.

⁸⁰ Βλ. Κολλίντζας Τρ., *Η αδράνεια του status quo*, Αθήνα – Κομοτηνή, 2000.

⁸¹ Βλ. Παπούλιας Δ. και Τσούκας Χ., ό.π., 1998, σελ.10-30.

γραμμή που διατρέχει τη σχετική κριτική, την έλλειψη μακρόπνοου και στρατηγικού σχεδιασμού των δημοσίων πολιτικών στην Ελλάδα. Εξετάζοντας τον τρόπο με τον οποίο το Ελληνικό κράτος επιχειρεί να πετύχει διάφορους στόχους πολιτικής, η Κ. Σπανού θέτει ως κεντρικά πεδία έρευνας τη σαφήνεια των στόχων, τη σύνδεσή τους με τις διαδικασίες και τα μέσα επίτευξής τους, το βαθμό προενεργητικής (proactive) λειτουργίας του κράτους, την ύπαρξη μακροπρόθεσμης ή βραχυπρόθεσμης οπτικής και τον τρόπο αντιμετώπισης των αδυναμιών μέσω της αναπροσαρμογής και της αυτοδιόρθωσης (feedback), για να καταλήξει στην διαπίστωσή αφενός ανεπαρκούς προετοιμασίας, αφετέρου αποσπασματικών παρεμβάσεων που έχουν ως αποτέλεσμα ένα διαρκές χάσμα υλοποίησης (implementation gap)⁸².

Κλείνοντας αυτήν την ενότητα, σημειώνουμε ότι οι συνιστώσες του πολιτικο-διοικητικού συστήματος στην Ελλάδα, που αποτυπώθηκαν παραπάνω, όπως και οι λόγοι αποτυχίας των μεταρρυθμίσεων που συνδέονται άμεσα με αυτές εξηγούν πολύ διαφωτιστικά το όρο «δυσλειτουργίες» της δημόσιας διοίκησης στην Ελλάδα, το κόστος των οποίων μπορεί να είναι πολύ υψηλό όπως αποδεικνύεται σε συνθήκες όπως αυτή της σημερινής οικονομικής κρίσης που αντιμετωπίζει η Ελλάδα. Αυτό που τονίζεται στη βιβλιογραφία είναι το ό,τι η πολιτική κληρονομιά της ελληνικής δημόσιας διοίκησης και το μονοπάτι που έχει ακολουθηθεί μέχρι τώρα δεν δημιουργούν ιδιαίτερες προσδοκίες για τη δυνατότητα αλλαγής του ελληνικού συστήματος⁸³. Η εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων έχει υπάρξει δύσκολη μέχρι τώρα και η Ελλάδα έχει περιγραφεί ως «une société bloquée»⁸⁴. Οι διαδικασίες του εξευρωπαϊσμού που συνήθως ταυτίζονται με αυτές του εκσυγχρονισμού αναμενόταν να ωθήσουν τις μεταρρυθμίσεις του δημοσίου τομέα⁸⁵. Παρ'όλα αυτά, όπως δείχνει και η σχετική βιβλιογραφία, ενώ υπάρχει τάση σύγκλισης της χώρας με τον

⁸² Βλ. Σπανού Κ., (επιμ.), *Δημόσιες Πολιτικές στην Ελλάδα. Όψεις και Αντιφάσεις*, εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 2010, σελ.285-314.

⁸³ Βλ. Λαδή Στ., *Οικονομική Κρίση και Διοικητική Μεταρρύθμιση στην Ελλάδα και στην Κύπρο: Ευκαιρίες και Περιορισμοί*, Σειρά Κειμένων Πολιτικής 2/2011, Κέντρο Ευρωπαϊκών και Διεθνών Υποθέσεων, Πανεπιστήμιο Λευκωσίας, Δεκέμβριος 2011, σελ. 21.

⁸⁴ Βλ. Featherstone K., "Introduction: 'Modernization' and the Structural Constraints of Greek Politics", *West European Politics*, 28, 2, 2005, σελ. 223-241.

⁸⁵ Βλ. Diamandouros N., *Cultural Dualism and Political Change in Post-Authoritarian Greece*, Madrid: Working Paper of Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales, 1994 και Lavdas K., *The Europeanization of Greece: Interest Politics and the Crisis of Integration*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 1997.

ευρωπαϊκό μέσο όρο , υπάρχουν πολλές περιπτώσεις αδράνειας: η αδράνεια είναι σαφής σε τομείς όπως η διοικητική μεταρρύθμιση⁸⁶ και η αλλαγή περιβαλλοντικής πολιτικής⁸⁷. Τα πιο σημαντικά εμπόδια που συντελούν σε αυτήν την αδράνεια είναι η **πολιτική θεσμική δυνατότητα**, η **πολιτική κληρονομιά** και οι **πολιτικές προτιμήσεις**. Και πιο συγκεκριμένα, η συγκεντρωτική κυβέρνηση, η έλλειψη συντονισμού, τα ισχυρά πολιτικά κόμματα και η έλλειψη πολιτικής βούλησης για αλλαγή.

Μήπως όμως η υφιστάμενη οικονομική κρίση σηματοδοτεί και το τέλος αυτής της αδράνειας; Το κυρίαρχο διοικητικό παράδειγμα στην Ελλάδα, που περιγράψαμε παραπάνω, έχει πάψει, από τις αρχές του 2010, να αποτελεί αποκλειστικά εσωτερικό θέμα της ελληνικής κυβέρνησης. Οι συμφωνίες που υπέγραψε η χώρα στο πλαίσιο της διάσωσης της συνδέονται και συνεπάγονται την ανάληψη συγκεκριμένων υποχρεώσεων για την υλοποίηση μεταρρυθμίσεων σε συγκεκριμένους τομείς, όπως θα δούμε παρακάτω. Στην ενότητα που ακολουθεί μελετούμε τις εξωγενείς πιέσεις για μεταρρυθμίσεις στην Ελλάδα και το κατά πόσο αυτές μπορούν να οδηγήσουν σε αλλαγή του κυρίαρχου διοικητικού παραδείγματος της χώρας.

2.3. Εξωγενείς πιέσεις για μεταρρυθμίσεις στην Ελλάδα

Η σοβαρότητα της ελληνικής κρίσης έγινε αντιληπτή στα τέλη του 2009, όταν οι χρηματοπιστωτικοί οίκοι άρχισαν να υποβαθμίζουν την ελληνική οικονομία και έγινε φανερό ότι θα ήταν αδύνατο για την κυβέρνηση να διαχειριστεί το δημόσιο χρέος. Τον Φεβρουάριο του 2010 η Ελλάδα ήταν η πρώτη χώρα της Ευρωζώνης που ζήτησε οικονομική βοήθεια από την Ε.Ε. για την αντιμετώπιση της κρίσης. Το Μάρτιο του 2010 συμφωνήθηκε ένας μηχανισμός οικονομικής βοήθειας, στον οποίο συμμετέχει το ΔΝΤ (Διεθνές Νομισματικό Ταμείο) και κράτη-μέλη της ΟΝΕ μέσω διμερών συμφωνιών. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και η ΕΚΤ τέθηκαν υπεύθυνες για την παρακολούθηση της υλοποίησης του Μνημονίου Οικονομικής και Χρηματοπιστωτικής Πολιτικής⁸⁸ που υπογράφηκε τον Μάιο του 2010, οπότε και

⁸⁶ Βλ. Σπανού Κ., *Ελληνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση*, Αθήνα 2001, εκδ. Παπαζήση.

⁸⁷ Βλ. Λαδή Σ., 'Εξευρωπαϊσμός και Αλλαγές Δημοσίων Πολιτικών: Η Περίπτωση της Ελληνικής Περιβαλλοντικής Πολιτικής', *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, 2007,29, σελ.40-60.

⁸⁸ Βλ. Ν. 3845/2010 «Μέτρα για την εφαρμογή του μηχανισμού στήριξης της ελληνικής οικονομίας από τα κράτη-μέλη της Ζώνης του ευρώ και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο» (ΦΕΚ Α'65 /06.05.2010), Παράρτημα ΙΙΙ, σελ. 1335-.

ξεκίνησε η πιο 'υποχρεωτική' φάση εξευρωπαϊσμού της Ελλάδας, από την ένταξή της στην Ε.Ε. το 1981⁸⁹.

Το Μνημόνιο (2010) περιγράφει τρεις περιοχές μεταρρυθμίσεων: τις δημοσιονομικές πολιτικές, τις πολιτικές για τον χρηματοπιστωτικό τομέα και τις **διαρθρωτικές πολιτικές**, οι οποίες «θα ενισχύσουν την ευελιξία και την παραγωγική ικανότητα της οικονομίας, θα διασφαλίσουν την αποκατάσταση των μισθών και των τιμών και στη συνέχεια θα διατηρήσουν τη διεθνή ανταγωνιστικότητα και, σταδιακά, θα αλλάξουν τη διάρθρωση της οικονομίας προς ένα μοντέλο ανάπτυξης περισσότερο βασισμένο στις επενδύσεις και στις εξαγωγές»⁹⁰.

Οι διαρθρωτικές πολιτικές εξειδικεύονται στους εξής τομείς⁹¹:

- *Εκσυγχρονισμός της δημόσιας διοίκησης*
- *Ενίσχυση της αγοράς εργασίας και της εισοδηματικής πολιτικής*
- *Βελτίωση του επιχειρηματικού περιβάλλοντος και ενίσχυση του ανταγωνισμού στις αγορές*
- *Διαχείριση και αποκρατικοποίηση κρατικών επιχειρήσεων*
- *Βελτίωση της απορρόφησης κοινοτικών κονδυλίων των διαρθρωτικών ταμείων και του Ταμείου Συνοχής*

Πιο συγκεκριμένα, ο εκσυγχρονισμός της δημόσιας διοίκησης περιλαμβάνει τους εξής άξονες (βλ. Πίνακα στο Παράρτημα):

- **Διαχείριση ανθρώπινου δυναμικού.** Ο εξορθολογισμός στη διαχείριση ανθρωπίνων πόρων υπαγορεύει το διαρκή σχεδιασμό για στελέχωση ανά τμήμα για την περίοδο μέχρι το 2015, σύμφωνα με τον κανόνα «μία πρόσληψη ανά πέντε αποχωρήσεις από την υπηρεσία», όπου και οι μεταθέσεις είτε από κρατικές επιχειρήσεις, είτε από άλλους φορείς υπό αναδιάρθρωση, λογίζονται ως νέες προσλήψεις, ενώ παράλληλα προβλέπεται η κατάργηση των κενών

⁸⁹ Βλ. Λαδή Στ., 2011, ο.π., σελ. 27.

⁹⁰ Βλ. ν.3845/2010, ο.π., Παράρτημα ΙΙΙ, σελ. 1345.

⁹¹ Βλ. αναλυτικά στο ν.3845/2010, ο.π., Παράρτημα ΙΙΙ, σελ. 1345-1347.

οργανικών θέσεων, η ανακατανομή του προσωπικού και η παράταση των ωρών εργασίας στο δημόσιο τομέα. Ο στόχος αφορά στη μείωση των θέσεων στο δημόσιο κατά 150.000 την περίοδο 2011-2015, όπως αναφέρεται στο ν.4046/2012⁹². Η αξιολόγηση της κεντρικής κυβέρνησης, όπως επίσης και η κατάργηση, συγχώνευση ή συρρίκνωση φορέων⁹³ συνδέονται άμεσα με το στόχο της μείωσης του αριθμού των δημοσίων υπαλλήλων. Πρέπει να αναφέρουμε επίσης τον ν.4093/2012⁹⁴, με τις διατάξεις του οποίου (υποπαράγραφος Ζ.1. του άρθρου πρώτου) προβλέπεται ένα καινούργιο πλαίσιο κινητικότητας, μέσω υποχρεωτικών μετατάξεων – μεταφορών προσωπικού⁹⁵, ως μηχανισμός για την αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού του δημόσιου τομέα και παράλληλα για την κάλυψη των διαφορετικών κατά φορέα ή υπηρεσία αναγκών και την εξάλειψη ανορθολογικών καταστάσεων.

- **Εισαγωγή απλουστευμένου συστήματος αποδοχών** (ολοκλήρωση της ενιαίας αρχής πληρωμών για τους μισθούς⁹⁶). Το νέο ενιαίο μισθολόγιο θα πρέπει να αντανακλά τις αρμοδιότητες και την παραγωγικότητα του κάθε υπαλλήλου⁹⁷. Τον Οκτώβριο του 2011 ψηφίστηκε ο ν. 4024⁹⁸, ο οποίος συγκεκριμενοποιεί το

⁹² Βλ. ν. 4046/2012 «Έγκριση των Σχεδίων Συμβάσεων Χρηματοδοτικής Διευκόλυνσης μεταξύ του Ευρωπαϊκού Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (Ε.Τ.Χ.Σ.), της Ελληνικής Δημοκρατίας και της Τράπεζας της Ελλάδος, του Σχεδίου του Μνημονίου Συνεννόησης μεταξύ της Ελληνικής Δημοκρατίας, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και της Τράπεζας της Ελλάδος και άλλες επείγουσες διατάξεις για τη μείωση του δημοσίου χρέους και τη διάσωση της εθνικής οικονομίας» (ΦΕΚ Α'2012), Παράρτημα V_1_ΕΛΛ (II. Ελλάδα – Μνημόνιο Οικονομικής και Χρηματοπιστωτικής Πολιτικής), σελ. 698-699.

⁹³ Ο ΟΕΚ (Οργανισμός Εργατικής Κατοικίας) και ο ΟΕΕ (Οργανισμός Εργατικής Εστίας) καταργήθηκαν από 14.02.2012 βάσει των διατάξεων του άρθρου 1, παρ.6 του ν. 4046/2012, ο.π., σελ.292. Βλ. επίσης το ν. 4109/2013 «Κατάργηση και συγχώνευση νομικών προσώπων του Δημοσίου και του ευρύτερου δημόσιου τομέα – Σύσταση Γενικής Γραμματείας για το συντονισμό του κυβερνητικού έργου και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α'16).

⁹⁴ Βλ. ν. 4093/2012 «Έγκριση Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016 – Επείγοντα Μέτρα Εφαρμογής του ν. 4046/2012 και του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016» (ΦΕΚ Α' 222).

⁹⁵ Βλ. υποπαράγραφο Ζ.1. του άρθρου πρώτου, όπου προβλέπεται: α) η μετάταξη μόνιμων πολιτικών υπαλλήλων και υπαλλήλων με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου που υπηρετούν σε υπηρεσίες, κεντρικές και περιφερειακές, του Δημοσίου, των ανεξάρτητων αρχών, των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου (ν.π.δ.δ.) και των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.) πρώτου και δεύτερου βαθμού, σε άλλες υπηρεσίες, κεντρικές και περιφερειακές, του Δημοσίου και των ανεξάρτητων αρχών, των ν.π.δ.δ. και των Ο.Τ.Α. πρώτου και δεύτερου βαθμού και β) η μεταφορά υπαλλήλων των νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου (ν.π.ι.δ.) που ανήκουν στο δημόσιο τομέα, σε άλλες υπηρεσίες του Δημοσίου, ανεξάρτητων αρχών, ν.π.δ.δ. και Ο.Τ.Α. πρώτου και δεύτερου βαθμού.

⁹⁶ Βλ. την υπ'αριθμ. 2/37345/0004/04.06.2010 Κοινή Υπουργική Απόφαση «Απογραφή προσωπικού του δημοσίου, των Ν.Π.Δ.Δ. και των Ο.Τ.Α. α' και β' βαθμού και σύσταση Ενιαίας Αρχής Πληρωμής» (ΦΕΚ Β' 784/04.06.2010).

⁹⁷ Όσον αφορά τη σύνδεση μισθών και παραγωγικότητας, παρότι το αρχικό χρονοδιάγραμμα ήταν για το Σεπτέμβριο του 2010, δεν έχουν γίνει ακόμα τα αναγκαία βήματα.

⁹⁸ Βλ. ν.4024/2011 «Συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις, ενιαίο μισθολόγιο – βαθμολόγιο, εργασιακή εφεδρεία και άλλες διατάξεις εφαρμογής του μεσοπρόθεσμου πλαισίου δημοσιονομικής στρατηγικής 2012-2015» (ΦΕΚ Α' 226).

ενιαίο μισθολόγιο και ταυτόχρονα εισαγάγει το θεσμό της εργασιακής εφεδρείας. Είναι η πρώτη φορά που ένας τέτοιος θεσμός χρησιμοποιείται στην ελληνική δημόσια διοίκηση και θα σηματοδοτήσει μια σημαντική μείωση του αριθμού των δημοσίων υπαλλήλων. Σημαντικό είναι επίσης το ό,τι το κράτος παύει να είναι και να θεωρείται ένας «ασφαλής» εργοδοτής που παρέχει ατελείωτες δυνατότητες προσφοράς θέσεων εργασίας. Μια τέτοια αλλαγή νοοτροπίας, από την πλευρά των ελλήνων δημοσίων υπαλλήλων, θα μπορούσε να οδηγήσει σε αλλαγή παραδείγματος.

- **Βελτίωση πρακτικών που αφορούν τις προμήθειες:** το 2011 συστάθηκε ενιαία *Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων*⁹⁹ «η οποία έχει σκοπό την ανάπτυξη και προαγωγή της εθνικής στρατηγικής, πολιτικής και δράσης στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, τη διασφάλιση της διαφάνειας, αποτελεσματικότητας, συνοχής και εναρμόνισης των διαδικασιών ανάθεσης και εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων προς το εθνικό και ευρωπαϊκό δίκαιο, τη διαρκή βελτίωση του νομικού πλαισίου των δημοσίων συμβάσεων, καθώς και τον έλεγχο της τήρησής του από τα δημόσια όργανα και τις αναθέτουσες αρχές»¹⁰⁰.
- **Διαφάνεια των Δημοσίων Εξόδων:** η κυβέρνηση συμφώνησε να εξασφαλίσει τη διαφάνεια των δημοσίων εξόδων μέσω της ανάρτησης στο διαδίκτυο όλων των σχετικών αποφάσεων. Μέσω του προγράμματος *Διαύγεια*¹⁰¹, η ανάρτηση στο διαδίκτυο όλων των αποφάσεων των δημοσίων υπηρεσιών είναι υποχρεωτική έτσι ώστε να μπορούν να υλοποιηθούν¹⁰², αλλά και να είναι προσβάσιμες από όλους. Είναι αξιοσημείωτο ότι το πρόγραμμα *Διαύγεια* προχώρησε ένα βήμα πέρα από αυτά που προβλέπονταν στο Μνημόνιο με την ανάρτηση όλων των αποφάσεων της δημόσιας διοίκησης και όχι μόνο αυτών που αφορούν δημόσια έξοδα.
- **Μεταρρύθμιση Τοπικής Αυτοδιοίκησης:** η υποχρέωση που είχε αναλάβει η κυβέρνηση ήταν να υιοθετήσει νομοθεσία μεταρρύθμισης της τοπικής

⁹⁹ Βλ. ν. 4013/2011 «Σύσταση ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων και Κεντρικού Ηλεκτρονικού Μητρώου Δημοσίων Συμβάσεων – Αντικατάσταση του έκτου κεφαλαίου του ν. 3588/2007 (πρωτεύουσας κώδικας)– Προπρωτεύουσα διαδικασία εξυγίανσης και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α' 204).

¹⁰⁰ Βλ. ν. 4013/2011, ο.π., άρθρο 1.

¹⁰¹ <http://diavgeia.gov.gr/en>

¹⁰² Βλ. ν.3861/2010 «Ενίσχυση της διαφάνειας με την υποχρεωτική ανάρτηση νόμων και πράξεων των κυβερνητικών, διοικητικών και αυτοδιοικητικών οργάνων στο Διαδίκτυο "Πρόγραμμα Διαύγεια" και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α' 112/13.07.2010).

αυτοδιοίκησης μέχρι τον Ιούνιο του 2010¹⁰³. Από την 1^η Ιανουαρίου του 2011 άρχισε η εφαρμογή του νόμου για τη μεταρρύθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης που ονομάστηκε *Καλλικράτης*¹⁰⁴. Με το νόμο αυτό, οι νομαρχίες ενσωματώθηκαν στις περιφέρειες και έτσι ο αριθμός μειώθηκε από 76 σε 13. Ταυτόχρονα ο αριθμός των δήμων περιορίστηκε από 1034 σε 325 και των δημοτικών επιχειρήσεων από 6.000 σε 1.500. Η εξοικονόμηση που αναμένεται από την εφαρμογή του Καλλικράτη μέχρι τα τέλη του 2015 είναι της τάξης του 0,5% του ΑΕΠ.

- **Αξιολόγηση της Κεντρικής Κυβέρνησης:** η συμφωνία μέσω του Μνημονίου ήταν να πραγματοποιηθεί, μέχρι τον Ιούνιο του 2011, μια ανεξάρτητη αξιολόγηση της οργάνωσης και της λειτουργίας της κεντρικής κυβέρνησης, με στόχο την υιοθέτηση μέτρων για τον εξορθολογισμό της χρήσης πόρων, την οργάνωση της δημόσιας διοίκησης και την αποτελεσματικότητα των κοινωνικών προγραμμάτων. Στην πορεία αποφασίστηκε να παραχθούν δύο ξεχωριστές εκθέσεις: μια για την **κεντρική κυβέρνηση**¹⁰⁵ (υπό την επίβλεψη του υπουργείου Εσωτερικών) και μια για τα κοινωνικά προγράμματα (υπό την επίβλεψη του υπουργείου Εργασίας).
- **Καλύτερη Νομοθέτηση:** ο στόχος είναι η υλοποίηση της ατζέντας της Καλύτερης Νομοθέτησης, έτσι ώστε να εξασφαλιστεί η μείωση των διοικητικών βαρών σε πολίτες και επιχειρήσεις. Έχουν γίνει δύο βήματα προς αυτήν την κατεύθυνση:
 - α) ψηφίστηκε ο ν.4048/2012¹⁰⁶, αντικείμενο του οποίου είναι η βελτίωση της ρυθμιστικής διακυβέρνησης, δηλαδή η τήρηση των αρχών και η εφαρμογή των μέσων της καλής νομοθέτησης¹⁰⁷. Επίσης, προβλέπεται η δημιουργία βελτιωμένων ρυθμιστικών δομών σε κάθε υπουργείο, καθώς επίσης και η

¹⁰³ Βλ. ν.3845/2010, Παράρτημα ΙΙΙ, σελ. 1346: «*Η αναδιοργάνωση της τοπικής αυτοδιοίκησης θα εφαρμοστεί με στόχο τη μείωση του αριθμού των τοπικών διοικήσεων και των αιρετών υπαλλήλων*».

¹⁰⁴ Βλ. ν. 3852/2010 «*Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης*» (ΦΕΚ Α' 87/07.06.2010).

¹⁰⁵ Βλ. Έκθεση του ΟΟΣΑ για την Κεντρική Δημόσια Διοίκηση (Δεκέμβριος 2011).

¹⁰⁶ Βλ. ν.4048/2012 «*Ρυθμιστική Διακυβέρνηση: Αρχές, Διαδικασίες και Μέσα Καλής Νοοθέτησης*» (ΦΕΚ Α' 34/23.02.2012)

¹⁰⁷ Καλή νομοθέτηση είναι η πολιτική και η διαμόρφωση αρχών και μέσων για τη βελτίωση της ποιότητας τρυφίσεων και των διαδικασιών παραγωγής τους (ν. 4048/2012, άρθρο 1, παρ.2, εδ.β).

δημιουργία Κεντρικής Μονάδας Καλύτερης Νομοθέτησης¹⁰⁸ και β) δημιουργήθηκαν Ομάδες Αυτεπιστασίας, οι οποίες λειτουργούν στο πλαίσιο του υποέργου 2 «Συλλογή του ρυθμιστικού πλαισίου και αποτύπωση της διοικητικής πρακτικής σε επιλεγμένους τομείς πολιτικής¹⁰⁹» της πράξης «Αξιολόγηση ρυθμίσεων που δημιουργούν τα μεγαλύτερα διοικητικά βάρη σε επιλεγμένους τομείς πολιτικής», που εντάσσεται στον Άξονα Προτεραιότητας 02: «Αναβάθμιση της ποιότητας των δημόσιων πολιτικών με τη βελτίωση του ρυθμιστικού πλαισίου και τον ανασχεδιασμό δομών και διαδικασιών στις 3 περιφέρειες σταδιακής εξόδου» του Ε.Π. «Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013». Το συγκεκριμένο υποέργο ανέλαβε να υλοποιήσει ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ) και οι Ομάδες Αυτεπιστασίας καλούνται να τον συνεπικουρήσουν παρέχοντάς του πληροφορίες για την ακολουθούμενη διοικητική πρακτική σε συγκεκριμένους τομείς πολιτικής, ώστε η μείωση των διοικητικών βαρών να είναι η μέγιστη δυνατή.

Εκτός από τις μεταρρυθμίσεις που είχαν ρητά διατυπωθεί στο Μνημόνιο Οικονομικής και Χρηματοπιστωτικής πολιτικής, η κυβέρνηση προχώρησε επιπλέον στη ψήφιση ενός νόμου πλαισίου για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση¹¹⁰, ο οποίος θα συντελέσει σε αυτό που μπορούμε να ονομάσουμε «ψηφιακή επανάσταση», όχι μόνο στον τρόπο λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, αλλά πρωτίστως στη φιλοσοφία και κουλτούρα που διέπει την επικοινωνία και τις συναλλαγές, τόσο στο εσωτερικό της (ανάμεσα στους διάφορους δημόσιους φορείς και υπηρεσίες), όσο και στο εξωτερικό της περιβάλλον (ανάμεσα στα φυσικά πρόσωπα και νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου και στις δημόσιες υπηρεσίες). Πιο συγκεκριμένα, ο νόμος αυτός θεσπίζει – ανάμεσα σε άλλα - την έκδοση ηλεκτρονικών διοικητικών

¹⁰⁸ Βλ. ν. 4046/2012 «Έγκριση των Σχεδίων Συμβάσεων Χρηματοδοτικής Διευκόλυνσης μεταξύ του Ευρωπαϊκού Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (Ε.Τ.Χ.Σ.), της Ελληνικής Δημοκρατίας και της Τράπεζας της Ελλάδος, του Σχεδίου του Μνημονίου Συνεννόησης μεταξύ της Ελληνικής Δημοκρατίας, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και της Τράπεζας της Ελλάδος και άλλες επείγουσες διατάξεις για τη μείωση του δημοσίου χρέους» (ΦΕΚ Α' 28/14.02.2012), σελ.813.

¹⁰⁹ Θα εντοπιστούν και θα επιλεγούν αποκλειστικά εκείνες οι ρυθμίσεις που επιφέρουν τις σημαντικότερες διοικητικές επιβαρύνσεις στους τομείς πολιτικής: Φορολογικό δίκαιο (ΦΠΑ), Ετήσιοι Λογαριασμοί/Εταιρικό Δίκαιο, Δημόσιες Συμβάσεις, Τηλεπικοινωνίες, Ενέργεια, Περιβάλλον, Γεωργία και Γεωργικές Επιδοτήσεις, Ασφάλεια Τροφίμων, Αλιεία, Φαρμακευτική νομοθεσία, Τουρισμός, Εργασιακό Περιβάλλον/Εργασιακές Σχέσεις, Στατιστικές.

¹¹⁰ Βλ. ν.3979/2011 «Για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση και λοιπές διατάξεις» (ΦΕΚ Α' 138/16.06.2011).

πράξεων με τη χρήση ηλεκτρονικών δημοσίων εγγράφων¹¹¹, όπως επίσης και τις ηλεκτρονικές συναλλαγές με τους φορείς του δημοσίου τομέα¹¹². Την περίοδο που γράφεται αυτή η εργασία, γίνεται επεξεργασία από το Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, σε συνεργασία με τις αντίστοιχες υπηρεσίες των Υπουργείων¹¹³, σχεδίου π.δ/τος «Ψηφιοποίηση Εγγράφων και Ηλεκτρονικό Αρχείο». Επίσης, μέσα από την Αιτιολογική Έκθεση του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου¹¹⁴ έχει προαναγγελθεί η ολοκλήρωση του συστήματος Σύζευξης για την επικοινωνία των δημοσίων υπηρεσιών, η μετατροπή των Κέντρων Εξυπηρέτησης Πολιτών (ΚΕΠ) σε Ενιαία Κέντρα Εξυπηρέτησης (ΕΚΕ) για τους πολίτες και τις επιχειρήσεις και η δημιουργία Κέντρου Καινοτομίας και Τεκμηρίωσης στο Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης & Αποκέντρωσης (ΕΚΔΔΑ)¹¹⁵.

Βλέπουμε λοιπόν, από τα παραπάνω, ότι διεθνείς τάσεις, όπως η αποκέντρωση, η ηλεκτρονική διακυβέρνηση, η πιο ευέλικτη διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού και ο στόχος της οικονομίας της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας, είναι κυρίαρχες σε αυτή τη μεταρρυθμιστική διαδικασία, που απορρέει από μνημονιακές υποχρεώσεις και δεσμεύσεις. Εάν σε αυτό το εγχείρημα προσθέσουμε τις μεταρρυθμίσεις στο συνταξιοδοτικό σύστημα, στο σύστημα υγείας, στην εκπαίδευση, στις μεταφορές, συμπεριλαμβανομένου του σχεδίου των ιδιωτικοποιήσεων και της αξιοποίησης της δημόσιας περιουσίας, μπορούμε να υποστηρίξουμε ότι βρισκόμαστε μπροστά σε μια συνολική μεταρρύθμιση του ελληνικού κράτους, που υλοποιείται για πρώτη φορά σε τέτοια έκταση και σε συγκεκριμένο χρονικό πλαίσιο, και η οποία αν εφαρμοστεί επιτυχώς μπορεί να οδηγήσει σε αλλαγή παραδείγματος.

¹¹¹ Βλ. Κεφάλαιο Ε΄ του ως άνω νόμου.

¹¹² Βλ. Κεφάλαιο ΣΤ΄ του ως άνω νόμου.

¹¹³ Βλ. Καινοτόμο Εργαστήριο, που διοργανώθηκε, στις 28-29 Μαρτίου 2013, από το Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και από το Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης & Αποκέντρωσης, με θέμα «Ηλεκτρονική Έκδοση, διακίνηση και αρχειοθέτηση εγγράφων».

¹¹⁴ Βλ. ν.3985/2011 «Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2012-2015» (ΦΕΚ Α΄ 151/01.07.2011).

¹¹⁵ Βλ. Αιτιολογική Έκθεση στο Σχέδιο Νόμου «Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2012-2015», σελ.20.

2.4. Η ταυτότητα του νέου διοικητικού παραδείγματος

Ένα ερώτημα που συνδέεται με την αλλαγή του διοικητικού παραδείγματος στην Ελλάδα, αφορά την «ταυτότητα» του νέου διοικητικού παραδείγματος. Είναι βέβαια νωρίς για αποτίμηση του μεταρρυθμιστικού εγχειρήματος, μιας και βρισκόμαστε ακόμη στο στάδιο υλοποίησης της διοικητικής μεταρρύθμισης και δεν έχουμε ακόμα απτά, αξιολογήσιμα δείγματα. Μπορούμε όμως, βάσει της βιβλιογραφίας, να μελετήσουμε τα πιθανά σενάρια του νέου διοικητικού παραδείγματος. Τα δύο πιθανότερα σενάρια είναι το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ (ΝΔΜ) και το Νέο - Βεμπεριανό Κράτος¹¹⁶.

Το ΝΔΜ¹¹⁷ είναι εκείνο το μοντέλο διοικητικής οργάνωσης στο οποίο η διοίκηση εκλαμβάνεται ως τεχνική που περιστρέφεται γύρω από δύο βασικούς άξονες, που είναι αφενός οι πολιτικές και οργανωτικές διαδικασίες υλοποίησης των αποφάσεων που λαμβάνονται και αφετέρου η συστηματική ανάλυση της διοικητικής πρακτικής. Μπορεί να χαρακτηριστεί ως ένα παλιό μοντέλο διοικητικής μεταρρύθμισης, καθώς έχει εφαρμοστεί στις ΗΠΑ, στη Νέα Ζηλανδία, στο Ηνωμένο Βασίλειο και σε άλλες αγγλο-σαξωνικές χώρες, ήδη από τη δεκαετία του '80. Το ΝΔΜ ακολουθεί μια φιλελεύθερη λογική ανοίγματος των αγορών και μείωσης των κρατικών παρεμβάσεων. Επιδιώκεται η μεγαλύτερη συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα στις δημόσιες υπηρεσίες και η μεταφορά πρακτικών του ιδιωτικού στον δημόσιο τομέα. Μερικές από τις πιο συνηθισμένες και σημαντικές μεταρρυθμίσεις στο πνεύμα του ΝΔΜ είναι: η μερική ή ολική ιδιωτικοποίηση δημοσίων υπηρεσιών και δημοσίων επιχειρήσεων, οι συμπράξεις δημοσίου και ιδιωτικού τομέα για την παροχή δημοσίων αγαθών, η αποκέντρωση, οι νέοι ελεγκτικοί μηχανισμοί, η ευέλικτη διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού και η ηλεκτρονική διακυβέρνηση¹¹⁸. Παρότι πολλές από αυτές τις πρακτικές ακολουθούνται στις μεταρρυθμίσεις που λαμβάνουν χώρα αυτήν την περίοδο στην Ελλάδα, το ΝΔΜ δεν αναγνωρίζεται, από τη βιβλιογραφία¹¹⁹, ως το

¹¹⁶ Το νέο ιδεατό παράδειγμα προς το οποίο κατευθύνονται οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις τα τελευταία χρόνια, και ιδίως την τρέχουσα περίοδο θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως το «Νέο -Βεμπεριανό Κράτος» (βλ. Ongaro E., *Public Management Reform and Modernization*, Cheltenham: Edward Elgar, 2009).

¹¹⁷ Βλ. Καρκατσούλης Π., *Το Κράτος σε Μετάβαση, Από τη «διοικητική μεταρρύθμιση» και το «νέο δημόσιο μάνατζμεντ» στη «διακυβέρνηση»*, εκδ. Ι. Σιδέρης, 2004, σελ. 39-54.

¹¹⁸ Βλ. Minogue M., Polodano Ch. and Hulme D., *Beyond the New Public Management*, Cheltenham and Northampton, MA: Edward Elgar, 1998, σελ. 1-14.

¹¹⁹ Βλ. Pollitt C. and Bouckaert, G., *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford: Oxford University Press, 2004 και Λαδή Στ., 2011, ο.π., σελ. 37-39.

νέο παράδειγμα που θα ακολουθηθεί. Στην ηπειρωτική Ευρώπη, οι μεταρρυθμίσεις που παρατηρούνται χαρακτηρίζονται από ένα **μείγμα βεμπεριανών και «νέων» στοιχείων**. Τα βεμπεριανά στοιχεία συνοψίζονται στα εξής:

- Στην επιβεβαίωση του ρόλου του κράτους ως του κύριου φορέα εξεύρεσης λύσεων στα νέα προβλήματα.
- Στον ρόλο της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας για τη νομιμοποίηση του κράτους.
- Στον ρόλο του διοικητικού δικαίου, εκσυγχρονισμένου, για τη θεσμοθέτηση της σχέσης κράτους – πολίτη.
- Στην ύπαρξη ενός διακριτού σώματος δημοσίων υπαλλήλων με συγκεκριμένη κουλτούρα και όρους εργασίας.
- Στη γραφειοκρατία ως ιδεότυπος της κοινωνικής και πολιτικής οργάνωσης¹²⁰.

Τα νέα στοιχεία, περιλαμβάνουν:

- Τη μετάβαση από μια εσωστρεφή διοίκηση σε μια διοίκηση προσανατολισμένη στον πολίτη, μέσω της υιοθέτησης πρακτικών του ιδιωτικού τομέα, αλλά όχι μόνο.
- Μια πιο σαφή κατεύθυνση προς την επίτευξη αποτελεσμάτων και όχι απλά προς την τήρηση των διαδικασιών.
- Την επαγγελματοποίηση των δημοσίων υπαλλήλων, ώστε να μπορούν να διοικήσουν και όχι μόνο να εφαρμόζουν τον νόμο.
- Την υιοθέτηση μηχανισμών διαβούλευσης και άμεσης εκπροσώπησης του πολίτη.

Από τα παραπάνω στοιχεία, προκύπτει ότι οι μεταρρυθμίσεις του Κράτους που εφαρμόζονται τα τελευταία χρόνια στην Ελλάδα, εντάσσονται στο πλαίσιο του νέου-Βεμπεριανού Κράτους: δεν αμφισβητείται ούτε ο κεντρικός ρόλος του κράτους, ούτε η σημασία της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας¹²¹. Το διοικητικό δίκαιο

¹²⁰ Βλ. Σπανού Κ., *Διοίκηση, Πολίτες και Δημοκρατία*, εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2000, σελ. 141

¹²¹ Βέβαια πρέπει να επισημανθεί ότι βασικό μέλημα την τρέχουσα περίοδο πρέπει να είναι η αντιμετώπιση της κρίσης της πολιτικής, που εκδηλώνεται ως κρίση της αντιπροσώπευσης και του κοινοβουλευτισμού. Η νέα

εκσυγχρονίζεται και συνεχίζει να εγγυάται τη σχέση κράτους – πολίτη και η ύπαρξη ενός διακριτού σώματος δημοσίων υπαλλήλων ενισχύεται¹²². Η διοίκηση είναι προσανατολισμένη στον πολίτη προσφέροντάς του υπηρεσίες μέσω πιο φιλικών δομών, όπως είναι τα ΚΕΠ. Η προσπάθεια επίτευξης αποτελεσμάτων χαρακτηρίζει το σημερινό μεταρρυθμιστικό εγχείρημα στην Ελλάδα και μάλιστα αποτελεί σημαντική συνιστώσα του¹²³. Η έμφαση στην ικανότητα διοίκησης και όχι απλά στην εφαρμογή της νομοθεσίας αποτελεί έργο και αποστολή του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης & Αποκέντρωσης. Σημαντική είναι επίσης η προώθηση των πρακτικών της διαβούλευσης και της συμμετοχής των πολιτών.

Βέβαια, πρέπει να τονίσουμε ότι είναι ακόμη νωρίς για να εκφραστούμε με βεβαιότητα για το νέο διοικητικό παράδειγμα, το οποίο μπορεί να είναι και ένα εντελώς νέο μοντέλο διοίκησης που να ανταποκρίνεται κυρίως στη λογική της μείωσης των κρατικών δαπανών λόγω της οικονομικής κρίσης.

Σε αυτό το σημείο, θεωρούμε ιδιαίτερα ενδιαφέρον, όσο και επιβεβλημένο, μετά από την αποτύπωση του πλαισίου μέσα στο οποίο διενεργείται η μεταρρύθμιση του κράτους στην Ελλάδα, να αναφερθούμε, εστιάζοντας στο θέμα αυτής της εργασίας, την μεταρρύθμιση δηλαδή των δομών, στα θεωρητικά εργαλεία σχεδιασμού αυτού του εγχειρήματος. Πρόκειται για δύο πολύ σημαντικά κείμενα: την *Έκθεση του ΟΟΣΑ για την Ελληνική Κεντρική Διοίκηση* (2011) και τη *Λευκή Βίβλο για τη Διακυβέρνηση* (2012).

οργανωσιακή αρχιτεκτονική του Δημοσίου πρέπει να συνδυαστεί με μια νέα συνολική θεσμική αρχιτεκτονική (βλ Σωτηρέλης, ο.π., σελ.41).

¹²² Η Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης παράγει στελέχη με ενισχυμένες ικανότητες και με ξεχωριστό ρόλο μέσα στην ελληνική δημόσια διοίκηση.

¹²³ Βλ. την Εισήγηση του Δημήτρη Ρέππα, τότε υπουργού Διοικητικής Μεταρρύθμισης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, στο Εθνικό Συμβούλιο Διοικητικής Μεταρρύθμισης, στις 19 Ιανουαρίου 2012.

2.5. Η Έκθεση του Ο.Ο.Σ.Α. για την Ελληνική Κεντρική Διοίκηση¹²⁴

Η έκθεση που εκπονήθηκε από τον Ο.Ο.Σ.Α., του ανατέθηκε από το ελληνικό Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης με στόχο τη στήριξη της προσπάθειας για τη μεταρρύθμιση της δημόσιας διακυβέρνησης στην Ελλάδα. Η εν λόγω Έκθεση δημοσιεύτηκε στις 2.12.2011 από τον ΟΟΣΑ ενώ η πρώτη της πανελλήνια δημοσίευση πραγματοποιήθηκε μέσω του ιστότοπου της ΕΝΑΠ στις 8.12.2011.

Η έκθεση εκπονήθηκε με βάση τα στοιχεία που περιλαμβάνονται στο **Υποέργο 2: Καταγραφή και αξιολόγηση της υφιστάμενης κατάστασης** (Υλοποίηση με ίδια μέσα) της Πράξης «Αναμόρφωση του Κράτους: Προς ένα Επιτελικό Κράτος»¹²⁵, η οποία εντάχθηκε το 2010 στο Ε.Π. «Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013»¹²⁶. Αντικείμενο του συγκεκριμένου υποέργου ήταν η καταγραφή της υφιστάμενης κατάστασης, η αξιολόγηση αυτής και η διατύπωση προτάσεων οργανωτικής και επιχειρησιακής λειτουργίας δεκαπέντε (15) υπουργείων¹²⁷, καθώς και της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης και των υπηρεσιών του Πρωθυπουργού. Η καταγραφή και αξιολόγηση εστίασε ιδίως στο στρατηγικό σχεδιασμό και παρακολούθηση της εφαρμογής των πολιτικών, τη διοίκηση του ανθρώπινου δυναμικού, τα τυπικά χαρακτηριστικά της οργανωτικής δομής και τη διαχείριση πόρων. Εντάσσεται στο πλαίσιο των μεταρρυθμίσεων της δημόσιας διοίκησης, που προωθεί η κυβέρνηση τα τελευταία χρόνια. Ο γενικός στόχος αυτών των μεταρρυθμίσεων είναι να δημιουργηθεί ένα

¹²⁴ Η έκθεση «ΟΟΣΑ, Ελλάδα, Επιθεώρηση της Κεντρικής Διοίκησης (Επιθεωρήσεις Δημόσιας Διακυβέρνησης από τον ΟΟΣΑ)» καταρτίστηκε και συντάχθηκε από τους Caroline Varley και Reza Lahidji, με τη συνδρομή των Jean-François Leruste και Sophia Katsira, στο γενικό πλαίσιο του Προγράμματος Δημόσιας Διακυβέρνησης & Συνεργασιών του ΟΟΣΑ, υπό την διεύθυνση του Martin Frost και υπό την επίβλεψη του Rolf Alter. Η έκθεση που εκφράζει τις απόψεις της Γραμματείας του ΟΟΣΑ, μεταφράστηκε στα ελληνικά από την Ένωση Αποφοίτων των Εθνικών Σχολών Δημόσιας Διοίκησης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Αθήνα, Φεβρουάριος 2012).

¹²⁵ Η συγκεκριμένη Πράξη αφορά στην αναδιοργάνωση των δομών και λειτουργιών της Κεντρικής Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα (κεντρικές υπηρεσίες, Γενικές και Ειδικές Γραμματείες αυτών, καθώς και σημαντικά Ν.Π.Δ.Δ. αυτών), καθώς και στον συγχρονισμό τους με τις νέες αυτοδιοικητικές δομές και αρμοδιότητες, όπως αυτές έχουν προκύψει από το ν.3852/2010 «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης» (ΦΕΚ Α'87).

¹²⁶ Με την υπ' αριθμ. 1007/27.10.2010 Απόφαση της Γενικής Γραμματέως Δημόσιας Διοίκησης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης «Ένταξη Πράξης στο Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013».

¹²⁷ Πρόκειται για τα υπουργεία: 1. Εσωτερικών, Αποκέντρωσης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, 2. Οικονομικών, 3. Εξωτερικών, 4. Εθνικής Άμυνας, 5. Περιφερειακής Ανάπτυξης & Ανταγωνιστικότητας, 6. Περιβάλλοντος, Ενέργειας & Κλιματικής Αλλαγής, 7. Παιδείας, Δια Βίου Μάθησης & Θρησκευμάτων, 8. Υποδομών, Μεταφορών & Δικτύων, 9. Εργασίας & Κοινωνικής Ασφάλισης, 10. Υγείας & Κοινωνικής Αλληλεγγύης, 11. Αγροτικής Ανάπτυξης & Τροφίμων, 12. Δικαιοσύνης, Διαφάνειας & Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, 13. Προστασίας του Πολίτη, 14. Πολιτισμού & Τουρισμού, 15. Θαλασσιών Υποθέσεων, Νήσων & Αλιείας.

«επιτελικό κράτος» - που θα είναι σε θέση να καθορίσει, κατευθύνει, παρακολουθεί και να υλοποιεί αποφασιστικά επιτελικούς στόχους και στόχους πολιτικής. Η Έκθεση αποτελεί επίσης μέρος του *Μνημονίου Συνεννόησης* του Μαΐου 2010 μεταξύ της ελληνικής Κυβέρνησης και της *Τρόικα* (Διεθνές Νομισματικό Ταμείο, Ευρωπαϊκή Επιτροπή και Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα), το οποίο θέτει υποχρεώσεις στην ελληνική κυβέρνηση, όπως έχουμε προαναφέρει, με τη μορφή συγκεκριμένων δράσεων και μεταρρυθμίσεων, οι οποίες πρέπει να ολοκληρωθούν εντός συγκεκριμένων χρονοδιαγραμμάτων, ως προϋπόθεση για τις τετραμηνιαίες εκταμιεύσεις της οικονομικής βοήθειας. Το Μνημόνιο ορίζει, μεταξύ άλλων δράσεων, ότι η ελληνική κυβέρνηση θα πρέπει να *«μεταρρυθμίσει και να εκσυγχρονίσει τη δημόσια διοίκησή της»*, πράγμα που προϋποθέτει μια λειτουργική **αξιολόγηση** της κεντρικής δημόσιας διοίκησης

Η έκθεση λοιπόν βασίζεται στα αποτελέσματα της λεπτομερούς καταγραφής της κεντρικής διοίκησης, με την υποστήριξη της Γραμματείας του ΟΟΣΑ, η οποία διεξήχθη μεταξύ Φεβρουαρίου και Ιουλίου 2011. Επιπλέον, η Έκθεση στηρίζεται σε μια σειρά ερευνών πάνω σε συγκεκριμένες πτυχές της δημόσιας διακυβέρνησης, που πραγματοποιήθηκαν από την Γραμματεία του ΟΟΣΑ στην Ελλάδα μεταξύ 2008 και 2011. Αυτές οι μεθοδολογικές βάσεις επέτρεψαν την ανάπτυξη της Έκθεσης και των συστάσεων πάνω σε πραγματικά δεδομένα και τεκμήρια προκειμένου να προσδιοριστούν οι μεταρρυθμίσεις που απαιτούνται για μια ισχυρότερη κεντρική δημόσια διοίκηση. Η έκθεση αντικατοπτρίζει την κατάσταση μέχρι την 15η Ιουλίου 2011, ημερομηνία κατά την οποία η διαδικασία συλλογής δεδομένων για την Έκθεση έκλεισε.

Το πεδίο της καταγραφής και, σε μεγάλο βαθμό, της Έκθεσης αυτής, καλύπτει την κεντρική διοίκηση και ειδικότερα τις κεντρικές υπηρεσίες. Αν και η κεντρική διοίκηση αντιπροσωπεύει μόνο ένα μέρος του ελληνικού δημόσιου τομέα, βρίσκεται στο επίκεντρο της ατζέντας των μεταρρυθμιστικών προσπαθειών, εξαιτίας του τυπικού κύρους της και της εν δυνάμει επιρροής της σε άλλα τμήματα του δημόσιου τομέα.

Η Έκθεση δεν εξετάζει άμεσα τις σχέσεις μεταξύ της κεντρικής διοίκησης και του υπόλοιπου δημόσιου τομέα. Το συγκεκριμένο ζήτημα, ωστόσο είναι σημαντικό και

χρήζει περαιτέρω εξέτασης, παράλληλα με τη συνολική θεσμική δομή του δημόσιου τομέα και το κατά πόσο η δομή αυτή είναι η βέλτιστη για την πρόοδο των μεταρρυθμίσεων της δημόσιας πολιτικής.

2.6. Η Λευκή Βίβλος για τη Διακυβέρνηση

Πρόκειται για το Υπόεργο 1: Λευκή Βίβλος για την αναμόρφωση του κράτους, το οποίο αποτελεί διακριτό τμήμα της Πράξης «Αναμόρφωση του Κράτους: Προς ένα Επιτελικό Κράτος», για την οποία ήδη μιλήσαμε, και το οποίο δόθηκε στη δημοσιότητα στις 20.01.2012, με τον τίτλο Λευκή Βίβλος για τη Διακυβέρνηση.

Στο κείμενο αυτό περιλαμβάνονται οι βασικές αρχές για τη μεταρρύθμιση του κράτους. Πρόκειται για *«ένα κείμενο αρχών και προτάσεων για τον τρόπο μετάβασης σε ένα κράτος επιτελικό, το οποίο δρα συντονισμένα και αποτελεσματικά¹²⁸»*. Η Λευκή Βίβλος αποσκοπεί, αφενός, στη δημιουργία ενός στιβαρού και συμπαγούς οράματος για το ρόλο του κράτους στην ελληνική κοινωνία ενόψει των πολλαπλών προκλήσεων και ευκαιριών στο περιβάλλον της παγκοσμιότητας, όσο και στην παρουσίαση ενός επιχειρησιακού προγράμματος που θα μετουσιώνει, σε μια αμφίδρομη διαδικασία θεωρίας και πρακτικής, τις απαιτούμενες οργανωτικές μεταβολές. Οι προτάσεις αναδιοργάνωσης του κράτους, που υπάρχουν σε αυτό το κείμενο, βασίζονται στα ποιοτικά και ποσοτικά χαρακτηριστικά των δημοσίων υπηρεσιών, όπως αυτά προέκυψαν από την άσκηση καταγραφής που ολοκληρώθηκε τον Ιούλιο 2011 από το Τπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, η οποία έδωσε και το βασικό υλικό, όπως αναφέραμε, και για την εκπόνηση της Έκθεσης του Ο.Ο.Σ.Α.

Αυτό το οποίο πρέπει να τονιστεί γιατί αποτελεί καινοτομία όσον αφορά τη διαδικασία του σχεδιασμού της διοικητικής μεταρρύθμισης, είναι το ότι η Λευκή Βίβλος είναι ένα εγχειρίδιο «ανοικτό» με την έννοια ότι, πέρα από την παρουσίαση της υφιστάμενης κατάστασης της δημόσιας διοίκησης σε όλο το φάσμα της (αρμοδιότητες, διαδικασίες και ρυθμιστική παραγωγή, δομές, υποδομές – ΤΠΕ, ανθρώπινο δυναμικό, κτηριακή υποδομή), οι προτάσεις που διατυπώνονται για τη βελτίωση των αδυναμιών του πολιτικού – διοικητικού συστήματος, αποτελούν αντικείμενο διαβούλευσης, αφού παρουσιάζονται στο τέλος κάθε ενότητας με τη

¹²⁸ Σύμφωνα με δηλώσεις του τότε Υπουργού Διοικητικής Μεταρρύθμισης Δημήτρη Ρέππα.

μορφή ερωτήσεων που απευθύνονται σε δημοσίους υπαλλήλους, αλλά και σε πολίτες – χρήστες των διοικητικών προϊόντων. Προωθείται έτσι η «*συμμετοχή στη διαβούλευση και το σχεδιασμό των αρχών, των δράσεων και των παρεμβάσεων του νέου συστήματος διακυβέρνησης*», κάτι το οποίο «*διασφαλίζει την ποιότητα των προτεινόμενων αλλαγών και την εναρμόνισή τους με τις πραγματικές ανάγκες και τα προβλήματα της δημόσιας διοίκησης, της κοινωνίας και της οικονομίας*»¹²⁹.

Με βάση τα συμπεράσματα της Λευκής Βίβλου, μέσω της οποίας μεταφέρεται η διοικητική εμπειρία των χωρών – μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και τις προτάσεις που κατέθεσαν οι εμπειρογνώμονες του ΟΟΣΑ στην Έκθεση για την Ελληνική Δημόσια Διοίκηση το 2011, το υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, σε συνεργασία με τα υπόλοιπα Υπουργεία, κατήρτισε σχέδιο νόμου, στις αρχές του 2012, με τον τίτλο «Αναδιοργάνωση υπουργείων και νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου», το οποίο κατατέθηκε στη Βουλή το Μάρτιο του 2012, χωρίς όμως ποτέ να εισηχθεί προς συζήτηση. Πρόκειται στην ουσία για την ακύρωση ενός μεταρρυθμιστικού εγχειρήματος που είχε εξαγγελθεί αρκετές φορές τις δύο τελευταίες δεκαετίες (αναδιοργάνωση των υπηρεσιών των υπουργείων), και το οποίο, παρόλο που αποτέλεσε προϊόν εξωγενών πιέσεων (βλ. αντίστοιχη ενότητα) για διοικητική μεταρρύθμιση στην Ελλάδα, δεν μπόρεσε να απεμπλακεί από την διαχρονική έλλειψη μεταρρυθμιστικής κουλτούρας που χαρακτηρίζει το ελληνικό πολιτικό – διοικητικό σύστημα.

Στη συνέχεια, θα παρουσιάσουμε τα χαρακτηριστικά του ελληνικού πολιτικού – διοικητικού συστήματος, έτσι όπως αποτυπώνονται στην Έκθεση του Ο.Ο.Σ.Α., όπως επίσης και τις συστάσεις που συνδέονται με αυτά¹³⁰. Σαν μια πρώτη αποτίμηση, θα μπορούσαμε να πούμε ότι αυτές οι παρατηρήσεις συναντούν αυτές των Εκθέσεων των Εμπειρογνομώνων, για τις οποίες μιλήσαμε σε προηγούμενη ενότητα, και προτείνουν, όπως και αυτές, τη λήψη συγκεκριμένων μέτρων και δράσεων για τη θεραπεία των δυσλειτουργιών της ελληνικής δημόσιας διοίκησης.

¹²⁹ Βλ. Λευκή Βίβλος για τη Διακυβέρνηση, σελ.7.

¹³⁰ Βλ. Έκθεση, ο.π., σελ.30-40.

Συγκεκριμένα, στην αρχή της Έκθεσης, στην ενότητα με τον τίτλο Συστάσεις, καταγράφονται τα εξής γνωρίσματα, τα οποία αναλύονται εκτενώς στο κυρίως σώμα της Έκθεσης και που μπορούμε να πούμε ότι αποτελούν τον κανόνα του ελληνικού πολιτικού-διοικητικού συστήματος:

1. Απουσία συνολικού στρατηγικού οράματος που να διαμορφώνει στόχους και κατευθύνσεις τόσο για το μέλλον της ελληνικής κοινωνίας και οικονομίας σε μακροπρόθεσμη βάση, όσο και για τα μέτρα που πρέπει να εφαρμοστούν σε βραχυπρόθεσμη, μεσοπρόθεσμη ή και μακροπρόθεσμη βάση. Η εστίαση, σχετικά με τη λήψη των μέτρων, περιορίζεται στα δημοσιονομικά θέματα, τα οποία δεν εντάσσονται στο πλαίσιο ενός ευρύτερου θεματολογίου. Στον πυρήνα του διοικητικού μηχανισμού της, η Ελλάδα χρειάζεται απαραιτήτως μια υψηλού επιπέδου δομή, η οποία θα έχει την εξουσία, την αρμοδιότητα και την ικανότητα να ηγηθεί της διαδικασίας διαμόρφωσης ενός στρατηγικού οράματος, δίνοντας μια αίσθηση προσανατολισμού στις δημόσιες πολιτικές και της αποτελεσματικής εφαρμογής του οράματος αυτού στην πράξη. Αυτό που τονίζεται στην έκθεση του ΟΟΣΑ είναι η ανάγκη σύστασης μιας υψηλού επιπέδου ομάδας καθοδήγησης των μεταρρυθμίσεων στο κέντρο της ελληνικής Κυβέρνησης, που θα αναφέρεται απευθείας στον Πρωθυπουργό και η οποία θα επιβλέπει τη διαδικασία των μεταρρυθμίσεων και θα διασφαλίζει τη συνοχή των μεταρρυθμιστικών διαδικασιών. Πρέπει να διαμορφωθεί ένα υψηλό κέντρο ηγεσίας που θα αναλάβει την πλήρη ευθύνη των μεταρρυθμίσεων και θα έχει την εξουσία να καθοδηγεί, να διαιτητεύει και να λαμβάνει αποφάσεις σε πολιτικό επίπεδο. Η αποτελεσματική λειτουργία ενός τέτοιου κέντρου θα επιτευχθεί μέσα από απλές διοικητικές δομές και από ένα μικρό αριθμό επιτροπών.
2. Απουσία ενιαίου πλαισίου λειτουργίας της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, γεγονός που οδηγεί σε κίνδυνο τις μεταρρυθμίσεις. Το μεγάλο πρόβλημα που τονίζεται εδώ είναι η έλλειψη συντονισμού μεταξύ των υπηρεσιών του ίδιου υπουργείου, καθώς και μεταξύ των υπηρεσιών διαφορετικών υπουργείων. Η λειτουργία της διοίκησης είναι αποσπασματική και αποκομμένη: ο κατακερματισμός των δομών και η αλληλοεπικάλυψη των αρμοδιοτήτων αποθαρρύνουν τη συντονισμένη και συλλογική δράση. Τα υπουργεία

παρουσιάζονται απρόθυμα στη διάχυση πληροφοριών. Στα παραπάνω προστίθενται και η απουσία συλλογικής δέσμευσης στην τήρηση ενός μεταρρυθμιστικού προγράμματος δράσης. Αυτό το οποίο προτείνεται είναι η καθιέρωση στρατηγικών μονάδων στο κέντρο κάθε υπουργείου με αρμοδιότητες που θα αφορούν θέματα στρατηγικού σχεδιασμού, ανθρώπινου δυναμικού, προϋπολογισμού, καλύτερης νομοθέτησης, διαχείρισης δεδομένων και ΤΠΕ, προκειμένου να διασφαλιστεί ο συντονισμός μεταξύ των υπηρεσιών του ίδιου υπουργείου, η αποτελεσματική διασύνδεση μεταξύ των υπηρεσιών διαφορετικών υπουργείων, καθώς επίσης και υποστήριξη της ομάδας καθοδήγησης αλλά και της ομάδας διϋπουργικού συντονισμού. Ιδανικά, στις στρατηγικές μονάδες θα πρέπει να απασχολούνται και υπάλληλοι αποσπασμένοι από άλλα υπουργεία. Τονίζεται επίσης ότι στο μέτρο του δυνατού, δεν θα πρέπει να γίνεται ανάθεση των στρατηγικών αρμοδιοτήτων σε εξωτερικούς συνεργάτες.

3. Αδυναμία εφαρμογής των πολιτικών και των μεταρρυθμίσεων, εξαιτίας του συνδυασμού αδύναμης κεντρικής εποπτείας και κουλτούρας που ευνοεί περισσότερο την παραγωγή νομοθετημάτων παρά την παραγωγή αποτελεσμάτων. Η διαδοχή των μεταρρυθμίσεων που ξεκίνησαν τα τελευταία χρόνια (συμπεριλαμβανομένων των μεταρρυθμίσεων της δημόσιας διοίκησης) δεν επέφερε τα αναμενόμενα αποτελέσματα, λόγω κακής εφαρμογής. Η εφαρμογή των πολιτικών, η αξιολόγηση και ο συντονισμός αποτελούν ένα ιδιαίτερα χαμηλό ποσοστό της παραγωγής των ελληνικών υπουργείων, η οποία συνίσταται κυρίως στην παραγωγή κανονισμών. Δεν δίνεται καμία προσοχή στην κατάρτιση εκθέσεων, τον έλεγχο ή την παρακολούθηση. Προτείνεται η καθιέρωση μιας στρατηγικής για την αντιμετώπιση των ζητημάτων που παρεμποδίζουν την εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων, που θα περιλαμβάνει την παρακολούθηση της εφαρμογής τους, με ένα σύστημα μέτρησης το οποίο θα προσδιορίζει τις προτεραιότητες της πολιτικής και τα αναμενόμενα αποτελέσματα, μέσω της καθιέρωσης δεικτών/κατωφλιών/διεθνών βέλτιστων πρακτικών, όπου αυτό είναι εφικτό.

4. Ανάγκη επείγουσας εξέτασης της διοίκησης του ανθρώπινου δυναμικού, προκειμένου να ενισχυθεί η δημόσια διοίκηση και να προωθηθεί η κινητικότητα. Η ανώτερη δημόσια διοίκηση χρειάζεται αξιοπιστία και ικανότητες για να είναι αποτελεσματική ως διαχειριστής βιώσιμων πολιτικών που διαπερνούν τους εκλογικούς κύκλους. Η διάκριση μεταξύ του πολιτικού επιπέδου και μιας τεχνικά ικανής και αντικειμενικής δημοσιούπαλληλίας πρέπει να καταστεί σαφής. Η σημερινή ιεραρχία είναι κορυφοκεντρική, με την έννοια ότι ανώτεροι δημόσιοι υπάλληλοι είναι μερικές φορές υπεύθυνοι για τμήματα «φαντάσματα». Δεν υπάρχει αποτελεσματική δομή μεσαίων στελεχών. Τα υπουργεία επηρεάζονται αρνητικά από την οργανωσιακή εξάπλωση, τις περιττές δομές και την πληθώρα των διοικητικών μονάδων. Υπάρχει ελάχιστο περιθώριο ή κίνητρο έτσι ώστε τα υπουργεία να καταναείμουν και να διαχειριστούν τους πόρους τους ανάλογα με τις ανάγκες. Υπάρχει πολύ περιορισμένη κινητικότητα εντός του ελληνικού δημόσιου τομέα, ακριβώς γιατί η κινητικότητα συνεπάγεται δύσκαμπτες και γραφειοκρατικές διαδικασίες. Η αναμόρφωση του ισχύοντος πλαισίου που εμποδίζει τα υπουργεία να διοχετεύσουν ανθρώπινους πόρους προς τομείς προτεραιότητας αποτελεί θεμελιώδη ανάγκη. Προς αυτήν την κατεύθυνση κινείται όπως θα δούμε παρακάτω, η αναδιάρθρωση των δημοσίων υπηρεσιών, η μεταρρύθμιση των δομών. Οι βασικοί άξονες / άμεσες ενέργειες αυτής της αναδιάρθρωσης πρέπει να είναι:

- Καθιέρωση πρακτικών αρχών, με σκοπό την υποστήριξη άμεσων ενεργειών για την καθιέρωση αποδοτικότερων και αποτελεσματικότερων διοικητικών δομών, εν αναμονή βαθύτερων μεταρρυθμίσεων. Στις αρχές θα πρέπει να περιλαμβάνεται:

- α) η ύπαρξη «μονάδων για την επίτευξη συγκεκριμένου σκοπού» (ώστε να αντιμετωπιστεί το φαινόμενο των τμημάτων «φαντασμάτων» και να συγχωνευτούν αλληλοεπικαλυπτόμενες υποστηρικτικές μονάδες),
- β) η ύπαρξη μιας σαφέστατα ορισμένης ιεραρχίας με ξεκάθαρους ρόλους ηγεσίας και διοίκησης, ξεκινώντας από μια απλοποιημένη ανώτατη διοίκηση (εξορθολογίζοντας τα καθήκοντα, τον αριθμό και τις αρμοδιότητες των

γενικών γραμματέων, ορίζοντας την φυσική ηγεσία της δημοσιοϋπαλληλίας εντός ενός υπουργείου και διασαφηνίζοντας τους ρόλους των στελεχών στο ανώτατο επίπεδο).

γ) η ανάπτυξη των απαραίτητων διασυνδέσεων μεταξύ των μεταρρυθμίσεων στη διοίκηση του ανθρώπινου δυναμικού και των μεταρρυθμίσεων στον προϋπολογισμό. Ο προϋπολογισμός προγραμμάτων που βασίζεται σε στόχους πολιτικής οι οποίοι πρέπει να επιτευχθούν θα πρέπει να διασυνδέεται με σαφήνεια με την ανάπτυξη της διοίκησης απόδοσης, μέσω στόχων. Η διοίκηση μέσω στόχων με τη σειρά της θα πρέπει να είναι ξεκάθαρα συνδεδεμένη με τις ατομικές αξιολογήσεις.

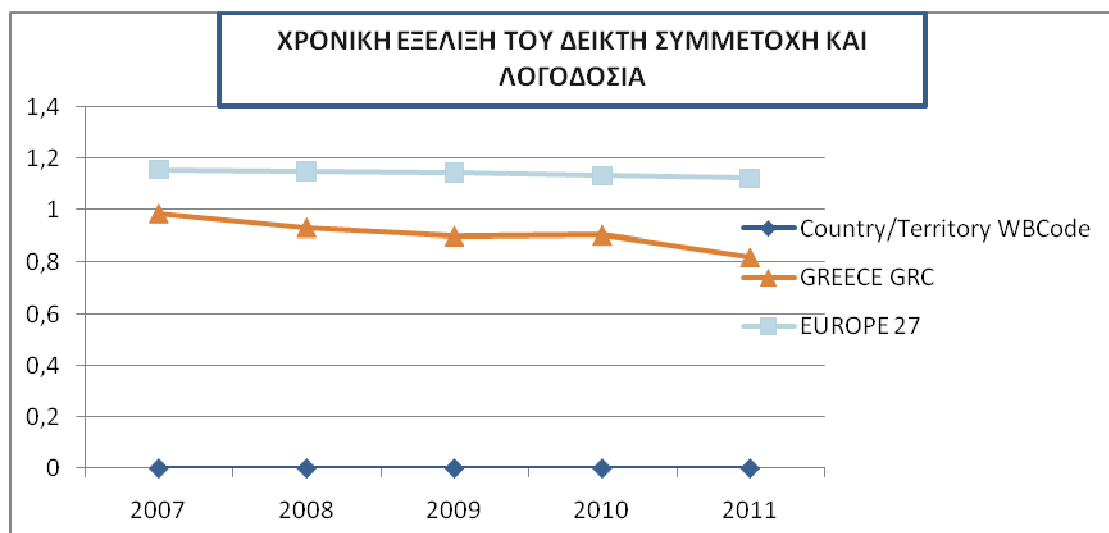
5. Πολυπλοκότητα νομικού πλαισίου, το οποίο αποθαρρύνει την ανάληψη πρωτοβουλιών, εστιάζει στις διαδικασίες και όχι στις πολιτικές, και εμποδίζει την προώθηση της μεταρρύθμισης. Αυτό που χαρακτηρίζει το έργο της ελληνικής δημόσιας διοίκησης είναι το ό,τι ορίζεται σε εξαιρετικά αναλυτικό επίπεδο από τους νόμους και διαδικασίες. Όλες οι αποφάσεις πρέπει να προέρχονται από μια νομική διάταξη. Οι υπουργοί και οι δημόσιοι υπάλληλοι συχνά αποκλείονται από τη απόφαση ακόμη και για ήσσονος σημασίας ενέργειες (όπως η αφαίρεση μιας περιττής μονάδας), εάν ο νόμος δεν το προβλέπει. Ο «νομικός φορμαλισμός», που αρχικά δημιουργήθηκε για να διασφαλίσει την ακεραιότητα και την προστασία από πολιτικές παρεμβάσεις, προκαλεί αναποτελεσματικότητα σε τεράστια κλίμακα και κάνει εξαιρετικά δύσκαμπτο το έργο της διοίκησης. Αυτό που προτείνεται είναι ο εντοπισμός και ανάλυση των μερών εκείνων του νομικού πλαισίου που χρήζουν τροποποίησης προκειμένου να αλλάξει το επίκεντρο του έργου της Διοίκησης, και να προσανατολιστεί από την τυπική τήρηση των λεπτομερειών, στην επίτευξη των στρατηγικών στόχων και πολιτικών. Ως συγκεκριμένο μέτρο, προτείνεται η θέσπιση και εφαρμογή νόμου για την Καλή Νομοθέτηση¹³¹.

Ενδιαφέρον παρουσιάζει η επισήμανση ότι τα παραπάνω χαρακτηριστικά αναφέρονται και στην εισήγηση του Δημήτρη Ρέππα, στις 19 Ιανουαρίου 2012, στο Εθνικό

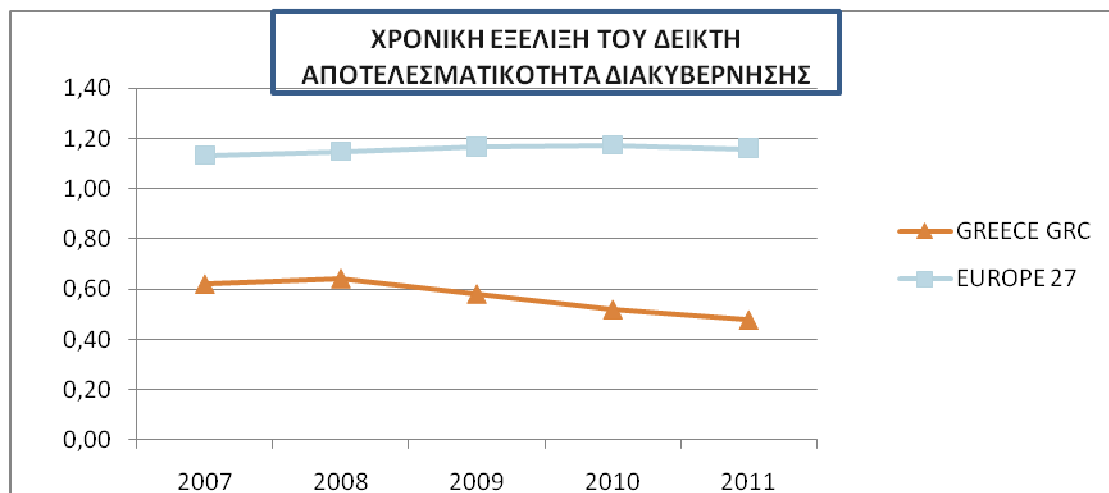
¹³¹ Πρόκειται για τον ν.4048/2012, ο.π.

Συμβούλιο Διοικητικής Μεταρρύθμισης: αναφέρει και αυτός ως βασικά προβλήματα την έλλειψη στρατηγικού σχεδιασμού, το έλλειμμα συντονισμού, τη νομική τυπολατρία, την έλλειψη στρατηγικού οράματος σχετικά με τη διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού, καθώς και την έλλειψη στοιχείων και δεδομένων σαν βάση για τις πολιτικές αποφάσεις, συμπεριλαμβανομένης της καθημερινής διοικητικής διαχείρισης. Ιδιαίτερα ενδιαφέρουσα είναι η μνεία που κάνει στην αξιολόγηση της Δημόσιας Διοίκησης, και ειδικότερα της Καλής Διακυβέρνησης, βάσει συγκεκριμένων δεικτών. Συγκεκριμένα, αναφέρει τα έξι κριτήρια που χρησιμοποιεί η Παγκόσμια Τράπεζα για την αξιολόγηση της διακυβέρνησης: α. συμμετοχή και λογοδοσία (*voice and accountability*), β. αποτελεσματικότητα διακυβέρνησης (*government effectiveness*), γ. ποιότητα ρυθμίσεων (*regulatory quality*), δ. εφαρμογή της νομιμότητας (*rule of law*), ε. έλεγχος της διαφθοράς (*control of corruption*) και στ. πολιτική σταθερότητα /απουσία βίας (*political stability/no violence*). Αν εξετάσουμε τα στοιχεία από το 2007 μέχρι το 2011, που είναι και τα τελευταία δημοσιευμένα στοιχεία, παρατηρούμε ότι η Ελλάδα κατατάσσεται στις δυσμενέστερες θέσεις, ιδίως όσον αφορά τους δείκτες έλεγχος της διαφθοράς και πολιτική σταθερότητα, όπως δείχνουν και τα παρακάτω γραφήματα με τη χρονική εξέλιξη των δεικτών αυτών στην Ελλάδα και την Ε.Ε.

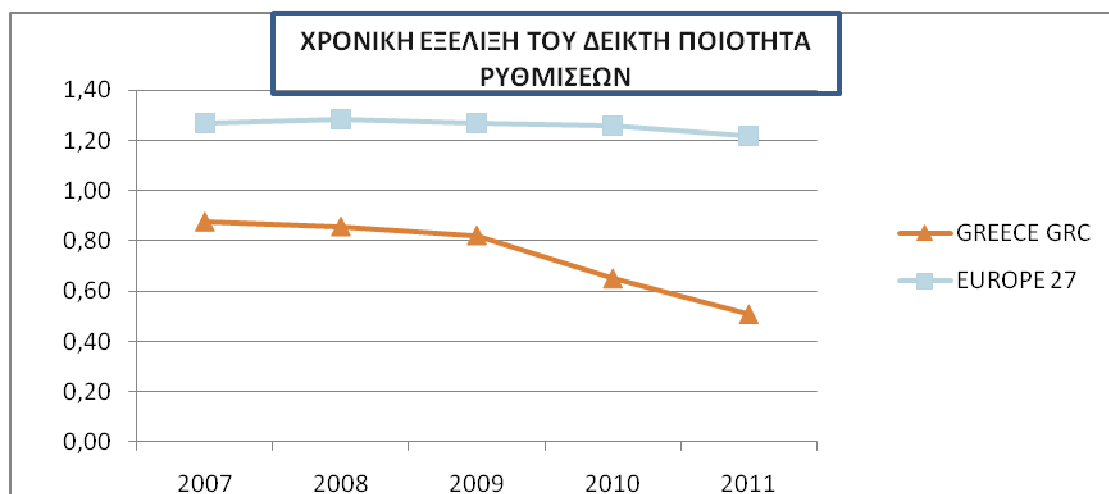
Γράφημα 1.



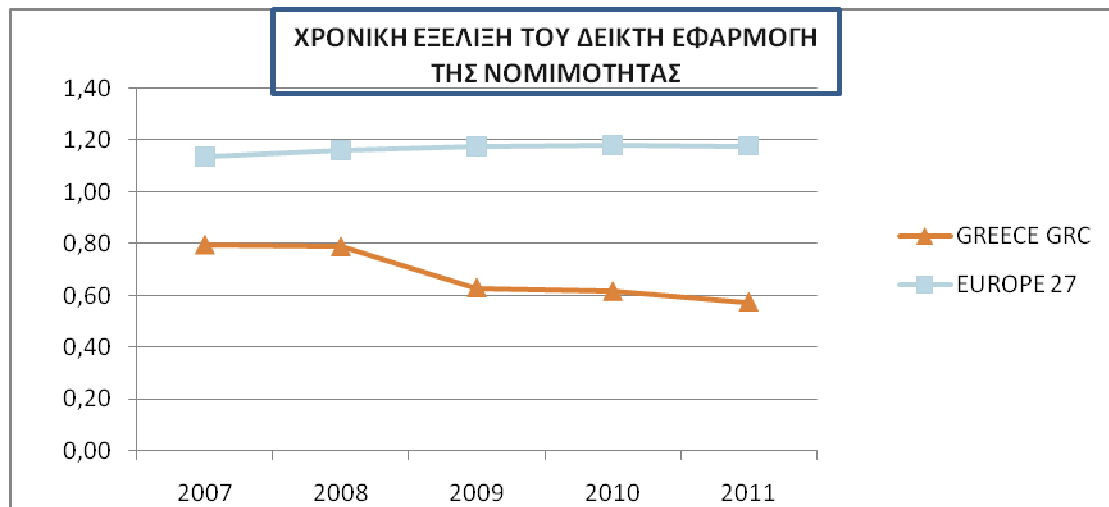
Πηγή: Παγκόσμια Τράπεζα (ίδια επεξεργασία)

Γράφημα 2

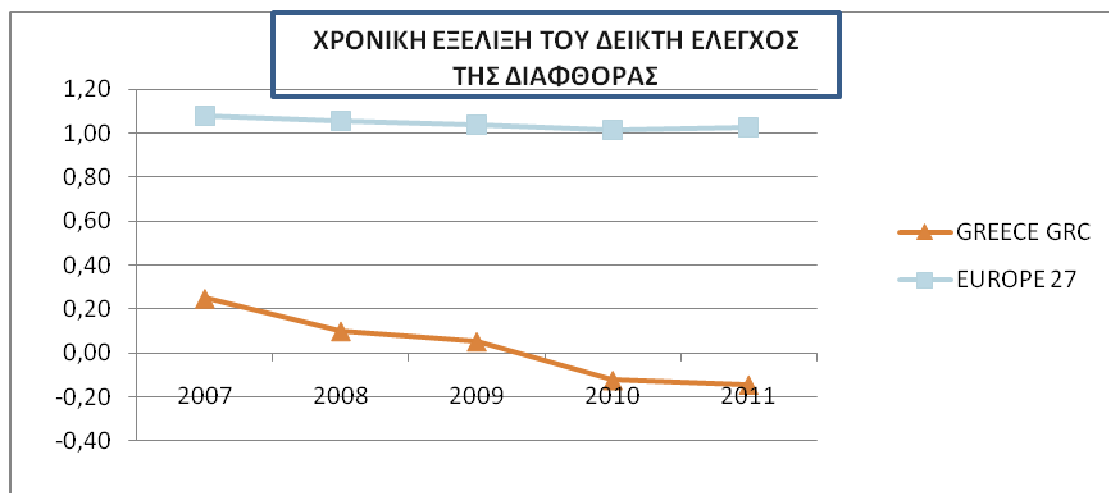
Πηγή: Παγκόσμια Τράπεζα (ίδια επεξεργασία)

Γράφημα 3

Πηγή: Παγκόσμια Τράπεζα (ίδια επεξεργασία)

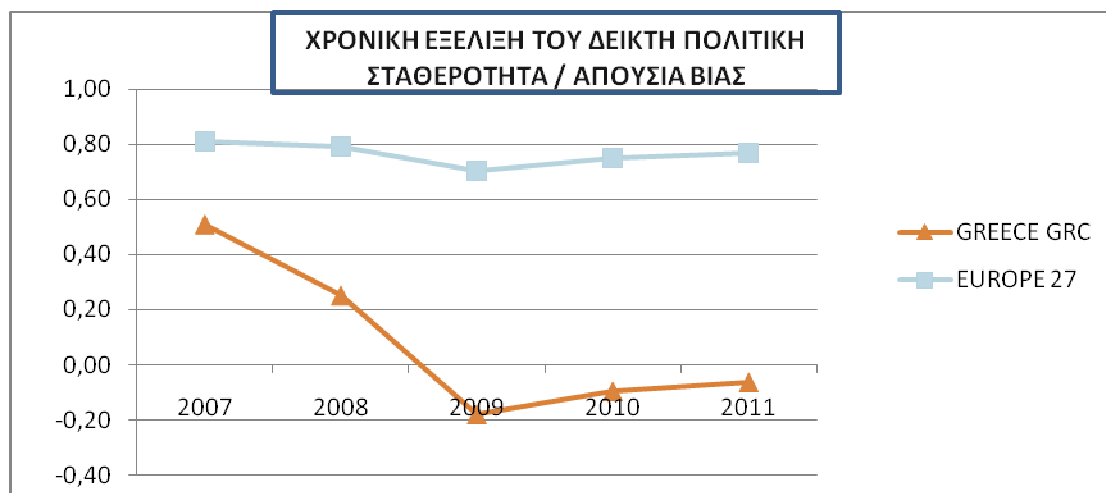
Γράφημα 4

Πηγή: Παγκόσμια Τράπεζα (ίδια επεξεργασία)

Γράφημα 5

Πηγή: Παγκόσμια Τράπεζα (ίδια επεξεργασία)

Γράφημα 6



Πηγή: Παγκόσμια Τράπεζα (ίδια επεξεργασία)

Στις επόμενες ενότητες, θα παρουσιαστούν στοιχεία ποσοτικά και ποιοτικά, συμπεράσματα και προτάσεις, σχετικά με τις δομές της κεντρικής διοίκησης στην Ελλάδα, έτσι όπως καταγράφονται και στην Έκθεση του ΟΟΣΑ και στη Λευκή Βίβλο για τη Διακυβέρνηση. Η επισκόπηση αυτή είναι απαραίτητη, γιατί η διαδικασία της αξιολόγησης των δομών της κεντρικής διοίκησης που ξεκίνησε στις αρχές του 2012 και τα εναλλακτικά σενάρια αναδιάρθρωσης των υπηρεσιών που εμπεριέχονται στις αντίστοιχες εκθέσεις αξιολόγησης, βασίζονται στο πλαίσιο των αρχών και συστάσεων των δύο ανωτέρω κειμένων.

Πριν όμως, κρίνουμε σκόπιμο να παρουσιάσουμε το θεωρητικό πλαίσιο σχετικά με την οργανωτική δομή των δημοσίων υπηρεσιών. Συγκεκριμένα, παρουσιάζονται οι διαστάσεις του οργανωτικού φαινομένου, το ζήτημα της οργανωτικής δομής και η οργάνωση της διοίκησης.

ΕΝΟΤΗΤΑ 3. ΟΡΓΑΝΩΤΙΚΟ ΦΑΙΝΟΜΕΝΟ - ΘΕΩΡΗΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

3.1. Το οργανωτικό φαινόμενο

Μια από τις πιο ισχυρές εκφάνσεις του οργανωτικού φαινομένου στη δημόσια σφαίρα στη σύγχρονη εποχή είναι η γραφειοκρατία¹³². Ο όρος¹³³ χρησιμοποιείται εδώ με την περιγραφική έννοια, σύμφωνα με την οποία η γραφειοκρατία αναφέρεται σε ένα συγκεκριμένο είδος τυπικής οργάνωσης μεγάλου μεγέθους για την επίτευξη σύνθετων συλλογικών σκοπών¹³⁴. Η γραφειοκρατία, όπως και η επιχείρηση στον ιδιωτικό τομέα της οικονομίας, αποτέλεσαν τις σπουδαιότερες μορφές οργάνωσης και διοίκησης των συλλογικών υποθέσεων και δραστηριοτήτων στη διάρκεια του 20^{ου} αιώνα.

Η γραφειοκρατία διαμόρφωσε έναν γενικό οργανωτικό και διοικητικό κανόνα, ο οποίος διέπει σχεδόν όλους τους τομείς της κοινωνικής δράσης (πολιτική, οικονομία, πολιτισμός).

Τα βασικά χαρακτηριστικά αυτού του κανόνα είναι τα εξής:

1. Ένα τυπικά διαρθρωμένο σύστημα κοινωνικής συμπεριφοράς, στη δημόσια ή στην επιχειρηματική σφαίρα, στο πλαίσιο λειτουργίας του οποίου προσδιορίζονται με τρόπο σαφή και δεσμευτικό δράσεις και αρμοδιότητες για την επίτευξη συγκεκριμένων σκοπών.
2. Μια ακολουθία αξιωμάτων διατεταγμένα με τρόπο ιεραρχικό, που διέπονται από ένα πλέγμα συγκεκριμένων και δεσμευτικών κανόνων και διατάξεων. Στο πλαίσιο του οργανωτικού πεδίου, του οποίου η διάταξη είναι πυραμιδοειδής οι σχέσεις διαβαθμίζονται ιεραρχικά.
3. Η εξουσία και η συνεπακόλουθη δυνατότητα ελέγχου, που απορρέει από τα αξιώματα και τις θέσεις εργασίας. Αυτό που πρέπει να τονιστεί είναι ότι η

¹³² Η γραφειοκρατία αποτελεί πολυδιάστατο όσο και αντιφατικό φαινόμενο. Ορθολογική οργάνωση που υπόσχεται αποτελεσματικότητα και προβλεψιμότητα από τη μία, από την άλλη παρουσιάζει δυσλειτουργίες, ενώ η συμπεριφορά της ως μηχανισμού κατανομής πόρων και παροχής υπηρεσιών εμφανίζεται να υπολείπεται σε σχέση με τις ιδιωτικές επιχειρήσεις.

¹³³ Ο Page (στο *Political Authority and Bureaucratic Power*, Harvester Wheatsheaf, London 1992, 2nd edition, σελ. 5-11) αναφερόμενος στην ανυπαρξία συμφωνίας για τον ορισμό της γραφειοκρατίας, διακρίνει τέσσερις ομάδες σημασιών στη σύγχρονη χρήση του όρου: 1. Σύστημα εξουσίας στο οποίο κυριαρχούν οι υπάλληλοι. 2. Τρόπος συμπεριφοράς που βασίζεται στην εφαρμογή γενικών κανόνων. 3. Αποτελεσματικότητα / αναποτελεσματικότητα της γραφειοκρατίας και 4. Κοινωνική ομάδα αποτελούμενη από εκείνους που εργάζονται στα γραφεία.

¹³⁴ Βλ. Μακρυδημήτρης Αντ., Προσεγγίσεις στη Θεωρία των Οργανώσεων, εκδ. Καστανιώτη, Αθήνα 2002, σελ. 59.

εξουσία δεν ανήκει στα φυσικά πρόσωπα, τα οποία υπαλληλοποιούνται, αλλά στους τυπικούς ρόλους, στο πλαίσιο των οποίων αυτά ασκούν τις αρμοδιότητές τους.

4. Η τυπικότητα και διαδικασίες που οριοθετούν τη συμπεριφορά και δράση των προσώπων στην οργάνωση. Τα καθήκοντα περιγράφονται λεπτομερώς και εξειδικεύονται κατά βαθμίδα διοικήσεως και κατά αντικείμενο αρμοδιοτήτων.

Στα παραπάνω χαρακτηριστικά έγκειται η *τεχνική υπεροχή* της γραφειοκρατικής οργάνωσης, η οποία οφείλεται, κατά τον Βέμπερ, στην αξιοπιστία και σταθερότητα της παραγωγής των αποτελεσμάτων της, κάτι το οποίο οδηγεί στην άσκηση της διοίκησης με *«ακρίβεια, ταχύτητα, σαφήνεια, γνώση των φακέλων, συνέχεια, αξιοπιστία, ενότητα, αυστηρό έλεγχο, αποφυγή των εντάσεων, δίχως υλικό και προσωπικό κόστος»*¹³⁵.

Τα στοιχεία που παρατέθηκαν παραπάνω μπορούν όμως να αποτελέσουν και την αρνητική διάσταση του γραφειοκρατικού φαινομένου όταν το σύστημα που αυτά συνθέτουν *«ενώ αποτελεί ανθρώπινο δημιούργημα και κατασκευή, αυτονομείται κάποια στιγμή από το δημιουργό του, τον αιχμαλωτίζει και τον υποτάσσει στην τεχνική ή αντικειμενική λογική του και τελικά τον συντρίβει στα αδυσώπητα γρανάζια μιας μηχανής που λειτουργεί αυτόνομα, δίχως ανθρώπινο έλεγχο και τελικά δίχως (ουσιαστική) λογική»*¹³⁶. Σε αυτήν την περίπτωση μιλάμε για την ακραία γραφειοκρατικοποίηση της κρατικής οργάνωσης, η οποία δεν αποτελεί παρά ένα εκφυλισμένο είδος οργάνωσης, δίχως τις εγγυητικές και ασφαλιστικές δικλίδες της δημοκρατικής διακυβέρνησης.

Στις αρχές του 21^{ου} αιώνα, η σύγχρονη διοίκηση και οργάνωση των συλλογικών δραστηριοτήτων απαιτεί μια ριζική μεταμόρφωση της κλασικής δημόσιας γραφειοκρατίας προς την κατεύθυνση του εναλλακτικού μοντέλου των επιχειρηματικών οργανώσεων του ιδιωτικού μη κρατικού τομέα της οικονομίας. Απαιτεί ένα οργανωτικό μοντέλο από το οποίο θα απουσιάζουν οι αυστηρές

¹³⁵ Βλ. Weber M., *Essays in Sociology*, London, Routledge and Kegan Paul, 1948, σελ. 254.

¹³⁶ Βλ. Μακρυδημήτρη Αντ., *Προσεγγίσεις στη Θεωρία των Οργανώσεων*, εκδ. Καστανιώτη, Αθήνα 2002, σελ. 66-67.

ιεραρχίες, ο νομικισμός, οι υπερβολικά λεπτομερείς ρυθμίσεις, η υπαλληλοκρατία, ο μυστικισμός, η συγκέντρωση της εξουσίας, η αυταρχική νοοτροπία. Η μεταφορά των ιδεών και μεθόδων διοίκησης της επιχειρηματικής σφαίρας των δραστηριοτήτων στο δημόσιο τομέα και η ανάλογη προσαρμογή της δημόσιας διοίκησης παρουσιάζεται ως η επικρατούσα μεταρρυθμιστική τάση. Η έμφαση στην αποδοτική και οικονομική διαχείριση δημοσίων πόρων αποτελεί το κύριο χαρακτηριστικό και σημαντικό πλεονέκτημα της «*νέας διοικητικής ορθοδοξίας*», ιδιαίτερα σε περιόδους κρίσης όπως αυτή που διανύουμε. Η «*επανάσταση των δόμων*», η ριζική δηλαδή μεταβολή και μετασχηματισμός της κλασικής γραφειοκρατίας, πέρα από το αίτημα της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας, συνδέεται με τις τεχνολογικές μεταβολές, την αξιοποίηση και εξάπλωση των νέων τεχνολογιών, την αποκέντρωση της εξουσίας, την προώθηση της οργανωτικής ευελιξίας και την προσαρμογή της διοικητικής δράσης στα αιτήματα των πολιτών, ούτως ώστε το διοικητικό προϊόν να ανταποκρίνεται στις ανάγκες των τελευταίων.

3.2. Το ζήτημα της οργανωτικής δομής

Η οργάνωση αποτελεί καθοριστικό χαρακτηριστικό μιας σύγχρονης κοινωνίας και οικονομίας. Η δομή και οργάνωση των δημόσιων και ιδιωτικών οργανισμών επηρεάζουν τον τρόπο λειτουργίας του μάλιστα.

Η διοικητική λειτουργία της οργάνωσης αναφέρεται στο σχεδιασμό της δομής μιας οργάνωσης, **δηλαδή στον τρόπο διάρθρωσης και συντονισμού των ενδο-οργανωτικών σχέσεων, ώστε να διαμορφώνεται ένα σταθερά επαναλαμβανόμενο και συνεπώς προβλέψιμο σύστημα σχέσεων – ρόλων.**

Επιπρόσθετα, η δομή είναι το σύστημα των επιμέρους οργανικών μονάδων με το οποίο διαρθρώνεται η οργάνωση. Μέσω της δομής εξυπηρετείται η επιτέλεση των λειτουργιών της οργάνωσης για την επίτευξη του σκοπού της. Η εκάστοτε δομή προκύπτει και διαμορφώνεται μέσα από τη διαδικασία προσδιορισμού και ομαδοποίησης των καθηκόντων των μελών του προσωπικού, καθώς και από την ανάγκη για συντονισμό και έλεγχο των ενεργειών του προσωπικού. Η εσωτερική διαφοροποίηση του οργανωτικού έργου σε εξειδικευμένους ρόλους και η εξασφάλιση της οργανωτικής ολοκλήρωσης και συνοχής μέσω του συντονισμού μπορούν να θεωρηθούν ότι αποτελούν τη δομή της οργάνωσης. Συνεπώς, η οργανωτική δομή

απεικονίζει τις σχέσεις που αναπτύσσονται μεταξύ των διαφοροποιημένων ρόλων. **Η επίσημη δομική μορφολογία της οργάνωσης και ο τυπικά προβλεπόμενος σχεδιασμός των οργανωτικών ρόλων αναπαριστάται σε ένα οργανόγραμμα¹³⁷.**

Ως οργανωτική δομή εννοείται το πλέγμα των τυπικών ρόλων που είναι αρθρωμένοι σε επιμέρους ενότητες οργανωτικής δράσης με αντίστοιχες κλιμακώσεις ευθυνών και αρμοδιοτήτων¹³⁸. Η διάρθρωση ή συνάρθρωση των τυπικών ρόλων και των θέσεων στο οργανωτικό πεδίο διέπεται από μηχανισμούς και μεθόδους τόσο κάθετου όσο και οριζόντιου συντονισμού, οι οποίοι στοχεύουν στην ενότητα, στον έλεγχο, άλλα και στην αποτελεσματικότητα της οργανωτικής δράσης¹³⁹.

3.3. Κριτήρια οργανωτικής δομής

Η επιλογή των κριτηρίων επηρεάζεται από διάφορους παράγοντες, όπως είναι: το μέγεθος του πληθυσμού, ο βαθμός αποκέντρωσης, η φιλοσοφία του ακολουθούμενου μάνατζμεντ, οι οικονομικές δυνατότητες της οργάνωσης, η εξέλιξη της τεχνολογίας, η φύση των λειτουργιών, κτλ.

Τα κριτήρια και οι βασικές αρχές εσωτερικής διάρθρωσης και διαφοροποίησης του οργανωτικού πεδίου είναι, σύμφωνα με την τετραμερή τυπολογία του Gulick¹⁴⁰, τα ακόλουθα:

α) Οι **κύριοι σκοποί** ή **στόχοι** που κατά βάση επιδιώκονται, οπότε ομαδοποιούνται σε ενιαία μονάδα δραστηριότητες που εξυπηρετούν τον ίδιο βασικό σκοπό (*οργάνωση κατά σκοπό*).

β) Η **διαδικασία** και οι **τεχνικές μέθοδοι** που κατά κύριο λόγο χρησιμοποιούνται, οπότε ομαδοποιούνται σε ενιαία μονάδα δραστηριότητες που εκτελούνται με κοινές διαδικασίες (*οργάνωση κατά διαδικασία*).

¹³⁷ Βλ. Μιχαλόπουλος Ν., *Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα*, Ελληνικό Ινστιτούτο Διοικητικών Επιστημών, Αθήνα 2001.

¹³⁸ Βλ. Μιχαλόπουλος Ν., *Οργανωτικός Σχεδιασμός στο πλαίσιο της Θεωρίας των Οργανώσεων*, Αθήνα – Κομοτηνή 1994, Αντ. Ν. Σάκκουλας, σελ. 22 και Μπουραντάς Δ., *Μάνατζμεντ, Θεωρητικό Υπόβαθρο, Σύγχρονες Πρακτικές*, Αθήνα 2002, Γ. Μπένος, σελ.127.

¹³⁹ Βλ. Μακρυδημήτρη Αντ., *Προσεγγίσεις στη Θεωρία των Οργανώσεων*, εκδ. Καστανιώτη, Αθήνα 2002, σελ. 184.

¹⁴⁰ Βλ. Μακρυδημήτρη Αντ., *Προσεγγίσεις στη Θεωρία των Οργανώσεων*, εκδ. Καστανιώτη, Αθήνα 2002, σελ. 222.

γ) Το **σύνθηδες κοινό** ή οι **κατηγορίες προσώπων** που κατεξοχήν εξυπηρετούνται, οπότε ομαδοποιούνται σε ενιαία μονάδα δραστηριότητες που εξυπηρετούν ένα συγκεκριμένο κοινό ή «πελατεία» (*οργάνωση κατά το κοινό*).

δ) Ο **τόπος** ή το **χωρικό πεδίο** όπου αναπτύσσεται η οργανωτική δράση, οπότε ομαδοποιούνται σε ενιαία οργανωτική ή διοικητική μονάδα δραστηριότητες που αναφέρονται ή αναπτύσσονται σε ορισμένη εδαφική ζώνη ή περιοχή (*οργάνωση κατά τόπο*).

Αυτό που πρέπει να επισημανθεί είναι ότι τα παραπάνω κριτήρια σπάνια έχουν την ιδιότητα του μεμονωμένου και αποκλειστικού παράγοντα διαμόρφωσης συγκεκριμένου οργανωτικού παραδείγματος, αφού τις περισσότερες φορές λειτουργούν εναλλακτικά, συμπληρωματικά, κατά ζεύγη. Τα διαφορετικά αυτά κριτήρια οδηγούν και αντανακλούν παράλληλα διαφορετικούς τρόπους δράσης για την επίτευξη του σκοπού μιας οργάνωσης.

Αν αναλυθούν λεπτομερώς τα στοιχεία που συνθέτουν την τετραμερή τυπολογία του Gulick, καταλήγουμε στο συμπέρασμα ότι τα Υπουργεία και γενικότερα οι δημόσιες υπηρεσίες αποτελούν κατά κύριο λόγο **Οργανώσεις κατά σκοπό** αφού πρόκειται για τη συγκέντρωση εντός του ίδιου οργανωτικού πλαισίου μιας ομάδας ανθρώπων και δραστηριοτήτων, οι οποίες συντελούν και συμβάλλουν στην επίτευξη ενός κύριου ενιαίου σκοπού ή στόχου, στην εκπλήρωση συγκεκριμένης αποστολής ή στην παροχή συγκεκριμένων υπηρεσιών. Στο Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας, για να αναφερθούμε στο υπουργείο που θα μας απασχολήσει, βρίσκεται συγκεντρωμένη, εντός του ίδιου οργανωτικού πλαισίου, μια ομάδα ανθρώπων – διαφορετικών ειδικοτήτων και προσόντων - οι οποίοι υλοποιούν την κυβερνητική πολιτική πάνω στα θέματα της εργασίας, της απασχόλησης, της κοινωνικής προστασίας, της κοινωνικής ασφάλισης και πρόνοιας. Πρόκειται δηλαδή για τη συντονισμένη επίτευξη ενός κύριου ενιαίου σκοπού – της κοινωνικής πολιτικής εν προκειμένω – όπως αυτός αναλύεται και εξειδικεύεται στους επιμέρους ανωτέρω πέντε στόχους. Βλέπουμε λοιπόν ότι το κριτήριο οργάνωσης σύμφωνα με τους κύριους σκοπούς ή λειτουργίες αντιστοιχεί προς την αρχή της «ενιαίας κατεύθυνσης» (*unity of direction*) του Fayol.

3.4. Οργανωτικές σταθερές

Η οργάνωση αποτελεί ένα σύστημα, ένα δηλαδή οργανωμένο σύνολο ενεργειών, που διέπεται από τις ακόλουθες *οργανωτικές σταθερές*, οι οποίες αναφέρονται στη δομή, στη λειτουργία, στο περιβάλλον και στην εξέλιξη του συστήματος στο χώρο και στο χρόνο:

- Το **δίκτυο των συνδέσεων**, των σχέσεων και αλληλεξαρτήσεων μεταξύ των συστατικών μερών, με αποτέλεσμα τη δημιουργία μιας οργανωμένης ολότητας ή πολυπλοκότητας, η οποία καθορίζεται κυρίως από τις σχέσεις μεταξύ των μερών, καθώς και από τις σχέσεις του όλου προς τα μέρη. Αυτό που ενδιαφέρει ιδιαίτερα και θα το δούμε και στο οργανόγραμμα του Υπουργείου Εργασίας, είναι ο τρόπος που συνδέονται και αλληλεπιδρούν τα μέρη που αποτελούν το όλον, οι διάφορες δηλαδή οργανικές μονάδες. Και αυτό αποτελεί απόρροια και του ό,τι τα σύνθετα συστήματα έχουν την τάση να αυξάνουν συνήθως ταχύτερα τα λειτουργικά τους στοιχεία από ό,τι τα στοιχεία της δομής τους, τις σχέσεις δηλαδή και τις συνάφειες μεταξύ των δομικών τους στοιχείων ή μερών. Σύμφωνα με τον Parsons: *«η πιο γενική και θεμελιώδης ιδιότητα ενός συστήματος είναι η αλληλεξάρτηση των μερών ή μεταβλητών. Η αλληλεξάρτηση συνεπάγεται την ύπαρξη συγκεκριμένων σχέσεων μεταξύ των μερών ή μεταβλητών εν αντιθέσει προς την αστάθεια του τυχαίου. Με άλλα λόγια, η αλληλεξάρτηση συνιστά τάξη στις σχέσεις μεταξύ των στοιχείων τα οποία εισέρχονται σε ένα σύστημα¹⁴¹»*.
- Η **ιεραρχική διάταξη** των συστημάτων, που απορρέει από την προηγούμενη αρχή. Η ιεραρχική διάταξη (δομή) των στοιχείων ορισμένου συστήματος αντιστοιχεί στα επίπεδα και τις διαβαθμίσεις ελέγχου και συνθετότητας του συστήματος.
- Οι **περιβαλλοντικές συνθήκες** έχουν άμεσες ή έμμεσες συνέπειες στη δομή, στη λειτουργία και τη συμπεριφορά του συγκεκριμένου κάθε φορά συστήματος. Και αυτό συμβαίνει γιατί ναι μεν η κάθε οργάνωση διακρίνεται και διαφοροποιείται από το περιβάλλον της, δηλαδή από τις άλλες οργανώσεις, αλλά αυτό δεν σημαίνει και τη στεγανοποίησή της από αυτό το περιβάλλον. Η οργάνωση είναι ένα σύστημα ανοιχτό με την έννοια ότι *διαθέτει την απαραίτητη ευελιξία και*

¹⁴¹ Βλ. Μακροδημήτρης Αντ., *Προσεγγίσεις στη Θεωρία των Οργανώσεων*, εκδ. Καστανιώτη, Αθήνα 2002, σελ. 253.

προσαρμοστικότητα ώστε να μπορεί να δέχεται, να επιλέγει και να αξιοποιεί στοιχεία και δεδομένα του περιβάλλοντός του με τρόπο που να συντελεί στη βελτίωση της δικής του κατάστασης, στην επίτευξη των στόχων του και τη διαμόρφωση της δικής του ταυτότητας και παρουσίας στο χώρο και το χρόνο¹⁴².

- Η **ικανότητα ανάδρασης**, η οποία επιτρέπει στις οργανώσεις να διορθώνουν τα λάθη τους και ακόμη, εάν είναι ανάγκη, να μετασχηματίζουν τους εαυτούς τους.

3.5. Οργάνωση της διοίκησης

Παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον η ομοιότητα που υπάρχει ανάμεσα στον ορισμό του όρου «*διοίκηση*» και του όρου «*οργάνωση*». Την τριμερή δομή του Barnard (επικοινωνία, βούληση, στοχοθεσία¹⁴³), τα στοιχεία δηλαδή που συνιστούν αυτό που ονομάζουμε *οργάνωση*, τη συναντούμε και στον ορισμό που δίνουν οι Simon-Smithburg-Thompson για τη «*διοίκηση*»: «...*Υπό την ευρύτερη έννοια, ως διοίκηση μπορεί να ορισθεί η δράση ανθρώπων που συνεργάζονται για να επιτύχουν κοινούς σκοπούς*¹⁴⁴. Η «οργάνωση» λοιπόν είναι η οργάνωση της συνεργασίας ατόμων που διαθέτουν την ικανότητα και τη θέληση να συνεργαστούν και να επικοινωνήσουν προκειμένου να επιτύχουν έναν κοινό σκοπό. Πρόκειται για ένα σύστημα συνεργαζόμενων ανθρώπων και συντονισμού ενεργειών, στο πλαίσιο του οποίου κατανέμονται αρμοδιότητες μεταξύ των ατόμων με συγκεκριμένο τρόπο ή μέθοδο. Δεν εκπλήσσει λοιπόν το ό,τι το ζήτημα το *συντονισμού* αποτελεί βασικότερη διάσταση, αν όχι κεντρικό πρόβλημα, της διοικητικής πρακτικής: η ανάγκη του συντονισμού προκύπτει από τη διαίρεση της εργασίας, την κατανομή και τον επιμερισμό του οργανωτικού έργου και τη συνακόλουθη εξειδίκευση του προσωπικού σε αντίστοιχα καθήκοντα και αρμοδιότητες¹⁴⁵.

Η διαίρεση ή τμηματοποίηση της εργασίας και η εξειδίκευση συνδέεται με το οργανωτικό μέγεθος και την ανάλογη διεύρυνση της προσωπικής βάσης της οργάνωσης. Τα καλύτερα αποτελέσματα επιτυγχάνονται όταν υπάρχει σαφής και

¹⁴² Βλ. Μακρυδημήτρης Αντ., Προσεγγίσεις στη Θεωρία των Οργανώσεων, εκδ. Καστανιώτη, Αθήνα 2002, σελ. 257.

¹⁴³ Βλ. Barnard Ch. (1956), *The Functions of the Executive*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, σελ. 82.

¹⁴⁴ Στο εισαγωγικό κεφάλαιο του εγχειριδίου τους για τη δημόσια διοίκηση οι Simon-Smithburg-Thompson και στην πρώτη παράγραφο του κεφαλαίου αυτού δίνουν αυτόν τον ορισμό για τη «διοίκηση» (παραθέτουμε εδώ ένα απόσπασμα), βλ. στο Μακρυδημήτρης, ο.π., σελ. 209.

¹⁴⁵ Βλ. Μακρυδημήτρης Αντ., ο.π., σελ. 211.

κατάλληλη για τις περιστάσεις διαίρεση της εργασίας και επιμερισμός του οργανωτικού έργου μεταξύ του ανθρώπινου δυναμικού που στελεχώνει την οργανωτική πυραμίδα.

Σύμφωνα με τα παραπάνω, τα κριτήρια κατάτμησης και ομαδοποίησης του οργανωτικού έργου είναι τα ακόλουθα:

- Το **όριο ή φάσμα ελέγχου και εποπτείας** (*span of control*), ώστε να διασφαλίζεται ο βέλτιστος αριθμός υφισταμένων ανά προϊστάμενο.
- Η αρχή της **ενότητας της διοικήσεως** (*unity of command*), σύμφωνα με την οποία κάθε εργαζόμενος οφείλει να δέχεται και να συμμορφώνεται με οδηγίες και εντολές που προέρχονται από μία μόνο συγκεκριμένη πηγή ή προϊστάμενο.
- Οι **οικονομίες της κλίμακας ή μεγέθους** που απορρέουν από το γεγονός της ομαδοποίησης ομοειδών ενεργειών ή δραστηριοτήτων.
- Η αναγκαιότητα εξασφάλισης συντονισμού των δραστηριοτήτων, ώστε να μη διακυβεύεται η ενότητα της οργανωτικής δράσης.
- Ο χαρακτήρας και η σημασία των αρμοδιοτήτων, ώστε οι πλέον κρίσιμες και αποφασιστικές από αυτές να ανατίθενται στα διευθυντικά κλιμάκια και στελέχη.
- Η διάκριση του προσωπικού και των αρμοδιοτήτων μεταξύ **επιτελικού** (*staff*) και **εκτελεστικού** (*line*) χαρακτήρα.

Έτσι, αρχές και αξιώματα της διοίκησης, όπως η «ενότητα της διοίκησης», το «εύρος εποπτείας», η ιεραρχική κλιμάκωση της εξουσίας, η λειτουργική διαφοροποίηση κατά σκοπό, διαδικασία, κοινό και τόπο, θεωρούνται ότι συνιστούν βασικές διαστάσεις της διοικητικής πρακτικής.

3.6. Βασικές αρχές διοικήσεως

Βασικές αρχές διοίκησης και οργάνωσης, που κωδικοποιήθηκαν την περίοδο του Μεσοπολέμου και έτυχαν ευρείας ανάλυσης, κριτικής και επεξεργασίας στη συνέχεια, είναι οι εξής:

- Η οργανωτική και διοικητική αποτελεσματικότητα ενισχύεται με την **εξειδίκευση** και τον **καταμερισμό της εργασίας**, των **ρόλων** και των **καθηκόντων** σε οργανωμένα περιβάλλοντα (τυπικές οργανώσεις).

- Τα καθήκοντα και οι αρμοδιότητες επίβλεψης και εποπτείας που κάθε πρόσωπο αναλαμβάνει, ανάλογα με τη θέση του στην οργανωτική ιεραρχία, δεν μπορεί να υπερβαίνουν τις δυνατότητές του να τα ασκήσει αποτελεσματικά.
- Οι διευθυντικές-διοικητικές λειτουργίες που ασκούνται στο πλαίσιο μιας τυπικής οργάνωσης πρέπει να είναι σε θέση να διασφαλίζουν τη συνοχή, το συντονισμό και την εναρμόνιση της συνολικής δράσης της και συμπεριφοράς της.
- Η εσωτερική διαφοροποίηση ή «τμηματοποίηση» του οργανωτικού πεδίου διαμορφώνεται σύμφωνα με κάποια ασφαλή και πρακτικά κριτήρια που προάγουν την οργανωτική αποτελεσματικότητα.

Στη συνέχεια, θα δούμε τα κύρια δομικά χαρακτηριστικά της οργανωτικής συμπεριφοράς, τα οποία συναντούμε και στα οργανογράμματα των υπουργείων που μας ενδιαφέρουν στο πλαίσιο της παρούσας εργασίας.

1. Η εξειδίκευση και ο καταμερισμός της εργασίας και των καθηκόντων αποτελεί γενικό και θεμελιώδες γνώρισμα των περισσότερο πολύπλοκων και λειτουργικά διαφοροποιημένων οργανισμών και είναι συνέπεια του πολλαπλασιασμού των λειτουργιών και στόχων που αυτοί επιδιώκουν και εκπληρώνουν.
2. Η τήρηση της αρχής της αναλογίας μεταξύ ευθύνης και αρμοδιότητας: μπορεί κάποιος σε ένα οργανωμένο περιβάλλον να θεωρηθεί υπεύθυνος μόνο για εκείνα για τα οποία είναι αρμόδιος να ασκεί εξουσία.
3. Οι προϋποθέσεις αποτελεσματικής άσκησης της εξουσίας σε οργανωμένα περιβάλλοντα πρέπει να προάγουν το «*ήθος της συνεργασίας*» και αναφέρονται στα εξής¹⁴⁶:
 - Στην κατανόηση της εντολής από τον αποδέκτη της, την ερμηνεία δηλαδή του νοήματός της και την ενέργεια κατά το πνεύμα και το γράμμα των διατάξεων, των κανόνων και των κατευθύνσεων πολιτικής.
 - Στην πεποίθηση ότι η εντολή, τη στιγμή που εκδίδεται, συμφωνεί και εναρμονίζεται με τους ευρύτερους οργανωτικούς σκοπούς και τις επιδιώξεις, όπως αυτοί γίνονται αντιληπτοί από τον αποδέκτη της εντολής.

¹⁴⁶ Βλ. Μπουραντάς Δ., ο.π., σελ. 436.

- Στην παραδοχή ότι η εντολή είναι συμβατή με τα προσωπικά συμφέροντα, τις ανάγκες και τις αξίες των αποδεκτών της.
- Στη δυνατότητα του αποδέκτη να εκτελέσει την εντολή, λαμβανομένων υπόψη των διανοητικών και φυσικών του ικανοτήτων.
- Στην αντίληψη ότι η πειθαρχία, την οποία ο Fayol θεωρούσε ως αναγκαία οργανωτική αρετή¹⁴⁷, περιλαμβάνει την υποχρέωση υπακοής, συνέπειας και σεβασμού από μέρους και των δύο βασικών συντελεστών της συνεργατικής δραστηριότητας (διευθυντές και διευθυνόμενους) των κανόνων και των συμφωνιών που έχουν δεσμευθεί να τηρούν και να εφαρμόζουν.

3.7. Οργανωσιακές συνιστώσες

Συνοψίζοντας, όλα όσα περιγράφησαν στις προηγούμενες υποενότητες αφορούν τις **οργανωσιακές συνιστώσες**: την εργασία, τα άτομα που εκτελούν την εργασία, τις επίσημες διευθετήσεις που καθορίζουν τη δομή και την κατεύθυνση της εργασίας και τις ανεπίσημες διευθετήσεις – συνήθως αποκαλούνται «κουλτούρα» - οι οποίες αντανακλούν τις αξίες, τις πεποιθήσεις και τους τρόπους συμπεριφοράς των ατόμων. Για τα στελέχη που συμμετέχουν στον οργανωσιακό σχεδιασμό, το ζήτημα είναι να προσδιορίσουν το βέλτιστο τρόπο, μέσω του οποίου θα μορφοποιήσουν αυτές τις συνιστώσες, ώστε να προκύψει το αναμενόμενο εκείνο προϊόν που θα επιτρέψει στην οργάνωση να υλοποιήσει τους στρατηγικούς της στόχους. Για να γίνει αυτό, τα στελέχη που έχουν αναλάβει τον ανασχεδιασμό πρέπει να κατανοήσουν καθεμία από τις συνιστώσες της οργάνωσης, αλλά και τις σχέσεις μεταξύ τους. Οι συνιστώσες, μαζί με τα βασικά χαρακτηριστικά τους, αποτυπώνονται στον παρακάτω πίνακα.

¹⁴⁷ Βλ. Fayol H., *General and Industrial Management*, London, Pitman, 1949, σελ.22.

Πίνακας 1. ΟΙ ΤΕΣΣΕΡΙΣ ΟΡΓΑΝΩΣΙΑΚΕΣ ΣΥΝΙΣΤΩΣΕΣ

| <i>Συνιστώσα</i> | <i>Εργασία</i> | <i>Άτομα</i> | <i>Επίσημες οργανωσιακές διευθετήσεις</i> | <i>Ανεπίσημη οργάνωση</i> |
|---|--|---|--|--|
| <u>Ορισμός</u> | Η βασική και εγγενής εργασία που πρέπει να εκτελέσει η οργάνωση και τα μέρη της. | Τα χαρακτηριστικά των ατόμων που μετέχουν στην οργάνωση. | Οι ποικίλες δομές, διεργασίες και μέθοδοι, που έχουν δημιουργηθεί επισήμως. | Οι αναδυόμενες διευθετήσεις, στις οποίες συμπεριλαμβάνονται δομές, διαδικασίες και σχέσεις. |
| <u>Βασικά χαρακτηριστικά κάθε συνιστώσας</u> | <ul style="list-style-type: none">• Βαθμός αβεβαιότητας που σχετίζεται με την εργασία (παράγοντες, όπως η αλληλεξάρτηση και η ρουτινοποίηση)• Τύποι απαιτήσεων σε σχέση με τις δεξιότητες και τις γνώσεις, που θέτει η εργασία• Τύποι ανταμοιβών που μπορεί να παρέχει η ίδια η εργασία• Περιορισμοί στις απαιτήσεις για απόδοση. | <ul style="list-style-type: none">• Γνώσεις και δεξιότητες που έχουν τα άτομα• Ατομικές ανάγκες και προτιμήσεις• Αντιλήψεις και προσδοκίες• Παράγοντες που ορίζουν το υπόβαθρό τους• Δημογραφικά στοιχεία | <ul style="list-style-type: none">• Ομαδοποίηση λειτουργιών, δομή μονάδων• Συντονισμός και μηχανισμοί ελέγχου• Σχεδιασμός εργασιών• Περιβάλλον εργασίας• Συστήματα διαχείρισης ανθρωπίνων πορών• Συστήματα ανταμοιβής• Φυσική τοποθεσία. | <ul style="list-style-type: none">• Ηγετική συμπεριφορά• Κανόνες, αξίες• Σχέσεις μεταξύ των μελών της ομάδας• Σχέσεις μεταξύ των ομάδων• Ανεπίσημες διευθετήσεις ως προς την εργασία• Μοτίβα επικοινωνίας και επιρροής• Ρόλοι – κλειδιά• Κλίμα• Ισχύς, πολιτική. |

Πηγή: Νάντλερ Α. Ντέιβιντ, Τούσμαν Λ. Μάικλ, *Η αρχιτεκτονική της επιχείρησης, ανταγωνιστικό πλεονέκτημα και οργανωσιακός σχεδιασμός*, εκδ. Καστανιώτη, Αθήνα 2005, σελ. 51.

ΕΝΟΤΗΤΑ 4. ΔΟΜΕΣ

Αναφερόμενοι στο θέμα της παρούσης μελέτης, που είναι ο ανασχεδιασμός των δομών της κεντρικής διοίκησης, επισημαίνουμε ότι το Υπουργείο συνιστά την πρώτου τύπου ομαδοποίηση των κυβερνητικών λειτουργιών. Στη Λευκή Βίβλο για τη Διακυβέρνηση, η ομαδοποίηση των κυβερνητικών λειτουργιών¹⁴⁸ προτείνεται να γίνει με βάση:

- Την αρχή της **ελάχιστης διάσπασης**, σύμφωνα με την οποία η συνολική ευθύνη για μια κυβερνητική λειτουργία θα ανατίθεται σε **μια δομή**.
- Την αρχή της **ελάχιστης επικάλυψης**, σύμφωνα με την οποία δεν θα έχουν αρμοδιότητα ανάληψης δράσης δύο διαφορετικές δομές για το ίδιο πρόβλημα υπό τις ίδιες συνθήκες.
- Το **εύρος εποπτείας**: η ομαδοποίηση των λειτουργιών θα γίνει έτσι ώστε να είναι διαχειρίσιμος ο όγκος των θεμάτων από τον Υπουργό και να ασκείται με αποτελεσματικό τρόπο η εποπτεία στα υφιστάμενα επίπεδα διοίκησης.
- Την **ομοιογένεια των θεμάτων**, έτσι ώστε κανένα Υπουργείο να μη χειρίζεται πολλά διαφορετικά μεταξύ τους θέματα ή να εξυπηρετεί ετερογενείς κυβερνητικούς στόχους.

Όσον αφορά τα δύο πρώτα κριτήρια, επισημαίνεται ότι ενώ η διάσπαση της ευθύνης οδηγεί σε αναποτελεσματικότητα, η επικάλυψη των αρμοδιοτήτων οδηγεί σε κατασπατάληση πόρων και χαμηλή αποδοτικότητα.

Προτείνεται η συστημική προσέγγιση της αναδιοργάνωσης του κράτους, σύμφωνα με την οποία δεν προτείνονται μόνο δομικές αλλαγές αποκομμένες από το συγκείμενο της ελληνικής διοίκησης και κοινωνίας.

Η εσωτερική ιεραρχία και οργάνωση των κρατικών δομών έχει διαμορφωθεί με βάση τις λειτουργικές διαφοροποιήσεις μεταξύ των Υπουργείων και την κατανομή εργασιών σε αυτά. Η κατάσταση που αποτυπώνεται με βάση τα δεδομένα της καταγραφής παρουσιάζει το εξής μοτίβο οργανωσιακής αρχιτεκτονικής των Υπουργείων: μια κεντρική διοίκηση πολυδιασπασμένη σε μικρά δομικά μορφώματα (διευθύνσεις, τμήματα, αυτοτελή τμήματα και γραφεία) τα οποία αυξάνονται συν τω χρόνω, με αποτέλεσμα τη «δομική διόγκωση» της δημόσιας διοίκησης. Αυτό αποτελεί αποτέλεσμα της διοικητικής ασθένειας της

¹⁴⁸ Βλ. Λευκή Βίβλος για τη Διακυβέρνηση, σελ. 37

«δομομανίας»¹⁴⁹, που χαρακτηρίζει την αρχιτεκτονική του ελληνικού διοικητικού συστήματος.

Χαρακτηριστική ως προς τις παραπάνω επισημάνσεις, είναι η εξέλιξη των δομών του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας από το 1991 έως το 2009, όπως θα δούμε στη σχετική με την αξιολόγηση των δομών του ΥΠΕΚΑΠ ενότητα. Παρατηρείται μια προϊούσα αύξηση των δομών του Υπουργείου, η οποία εισαγάγεται με νομοθετικές και κανονιστικές ρυθμίσεις, οι οποίες, όμως, δε δικαιολογούν την ανάγκη δημιουργίας νέων δομών.

Παρατηρούμε λοιπόν ότι η οργάνωση του ελληνικού διοικητικού συστήματος ακολουθεί τον εξής κανόνα: δημιουργούνται νέες δομές για νέες αρμοδιότητες που κρίνονται απαραίτητες για τη λειτουργία της κρατικής μηχανής, έτσι όπως αυτή πραγματώνεται μέσα από τις θεματικές πολιτικές του εκάστοτε υπουργείου, χωρίς να εξετάζεται κάθε φορά το υφιστάμενο πλαίσιο δομών και αρμοδιοτήτων, ώστε να εκχωρηθεί η νέα αρμοδιότητα σε υφιστάμενη δομή, η οποία ασκεί παρεμφερείς αρμοδιότητες. Πρόκειται για μια διαδικασία που ακολουθεί τη λογική του «μπαλώματος» και των πληθωριστικών τάσεων που επικρατούσαν επί δεκαετίες, κατά τις οποίες οι δομές αυξάνονταν κάθε φορά που το πεδίο ανάληψης κρατικής δράσης επεκτεινόταν. Πρέπει επίσης να επισημανθεί ότι δεν είναι τυχαίο το ότι η διόγκωση των δομών ξεκίνησε τη δεκαετία του '90. Συνδέεται με δύο παραμέτρους: α) τη μετατόπιση, μετά τη σύσταση του ΑΣΕΠ, με το ν.2190/1994, των πελατειακών σχέσεων από πιέσεις για πρόσληψη προσωπικού σε υπάρχουσες δομές, σε πιέσεις για τη δημιουργία νέων δομών και β) την ύπαρξη ευκαιριών χρηματοδότησης. Τα κοινοτικά πλαίσια στήριξης άνοιξαν μια νέα προοπτική, όπου δομές δημιουργήθηκαν μόνο για την εξυπηρέτηση των χρηματοροών. Αν και σε πολλές περιπτώσεις το γεγονός αυτό ετίθεντο ως προϋπόθεση από την Ευρωπαϊκή Ένωση με σκοπό την διαχείριση των πακέτων στήριξης με σαφείς και ομοειδείς κανόνες, το Ελληνικό κράτος μοιάζει να απέκοψε τις χρηματοδοτικές αυτές εισροές και τη διαχείρισή τους από την συνολική μεταρρυθμιστική προσπάθεια. Με αυτό τον τρόπο εμφανίζονται παραδείγματα Διαχειριστικών Αρχών οι οποίες λαμβάνουν κατ' ουσίαν σημαντικές αποφάσεις διαμόρφωσης δημόσιων πολιτικών μέσω των προγραμμάτων που εφαρμόζουν, οι οποίες όμως δεν είναι λειτουργικά διασυνδεδεμένες με το οικείο Υπουργείο ή τους φορείς που ασκούν την

¹⁴⁹ Βλ. Π. Μαΐστρος, *Τα τρία κύματα μεταρρυθμίσεων της Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα [1975-2015+]*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 2009, σελ. 167.

αντίστοιχη δημόσια πολιτική. Σε αυτό το φαινόμενο συνέβαλε και ο τρόπος που είναι δομικά οργανωμένες, σε πολλές περιπτώσεις, οι Διαχειριστικές Αρχές: σε ένα ξεχωριστό μόρφωμα από αυτό της Κεντρικής Υπηρεσίας του εκάστοτε Υπουργείου. Αναφέρουμε ενδεικτικά τη Γενική Γραμματεία Διαχείρισης Κοινοτικών και Άλλων Πόρων του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας, η οποία περιλαμβάνει πέντε Ειδικές Υπηρεσίες Διαχείρισης και αποτελεί ένα διακριτό και αυτόνομο σύνολο υπηρεσιών του Υπουργείου, που δεν έχει μόνο εκτελεστικό ρόλο αλλά και επιτελικό αφού διαμορφώνει πολιτική για τον τομέα ευθύνης του.

Ο δομικός πληθωρισμός έχει και μια άλλη μορφή, εκτός από όσα παρατέθηκαν παραπάνω, καθώς παρατηρείται και πληθώρα διαφόρων δομικών μορφωμάτων. Έτσι, ενώ η δομή ενός Υπουργείου ακολουθεί τον διαχωρισμό, Υπουργείο, Γενική Γραμματεία, Γενική Διεύθυνση, Διεύθυνση και τμήμα, ο μορφότυπος αυτός έχει σε πολλές περιπτώσεις παραβιαστεί. Σήμερα υπάρχουν στην ελληνική κεντρική διοίκηση ενιαίοι διοικητικοί τομείς των οποίων προϊστάται ειδικοί γραμματείς, αυτοτελή τμήματα και γραφεία κ.λπ. Το γεγονός αυτό καθιστά ακόμα πιο περίπλοκο το εγχείρημα άσκησης δημόσιας εξουσίας δεδομένου ότι σε πολλές περιπτώσεις διασπάται εξ' αυτού του λόγου η αρχή της ενότητας της εντολής και επιπλέον οι Υπουργοί καλούνται να συντονίσουν ένα πλήθος ανομοιογενών μεταξύ τους δομών.

Το φαινόμενο της πολυδιάσπασης των δομών οδηγεί και στη διάσπαση του προσωπικού των Υπουργείων, το οποίο διαμοιράζεται σε όλο και μικρότερες ομάδες που στελεχώνουν τις νέες κάθε φορά δομές. Τούτο σημαίνει ότι τις περισσότερες φορές οι δομές αυτές δεν έχουν την κρίσιμη μάζα που απαιτείται για την αποτελεσματική άσκηση των αρμοδιοτήτων τους.

Παρατηρούμε λοιπόν ότι το εύρος εποπτείας του κεντρικού κράτους αποτελεί αδύνατο σημείο της Ελληνικής κεντρικής διοίκησης, αφού σύμφωνα με τη βιβλιογραφία¹⁵⁰ και τις πρακτικές άλλων χωρών, όταν είναι μικρότερο του 5-7 κρίνεται ως προβληματικό και τείνει προς το βέλτιστο όταν πλησιάζει το 10. Βέβαια, θα πρέπει να τονιστεί ότι δεν υπάρχει απόλυτος κανόνας για το εύρος εποπτείας γιατί αυτό εξαρτάται από αρκετούς παράγοντες, όπως το αντικείμενο της εργασίας σε κάθε φορέα, η χωροθέτησή του, η ύπαρξη ή μη ΤΠΕ, το επίπεδο εκπαίδευσης του προσωπικού του, κ.λπ. Σε κάθε περίπτωση όμως, εύρος εποπτείας όπως αυτό

¹⁵⁰ Βλ. *Λευκή Βίβλος για τη Διακυβέρνηση*, σελ. 40.

που καταγράφηκε στο Υπουργείο Μεταφορών και Υποδομών και πλησιάζει το 3,5¹⁵¹ κρίνεται ως προβληματικό. Στην κατεύθυνση βελτίωσης του παρατηρούμενου προβλήματος σχετικά με το εύρος εποπτείας προτείνεται η σύμπτυξη - συνένωση των υπερκείμενων ιεραρχικά διοικητικών δομών. (βλέπε έκθεση ΟΟΣΑ).

Η πολυδιάσπαση των δομών είναι επιπλέον εμφανής και από το γεγονός ότι στα Υπουργεία υφίστανται **157** Γενικές Διευθύνσεις, **1.978** Διευθύνσεις και **5.027** τμήματα¹⁵². Δεδομένου ότι υπάρχουν 15 Υπουργεία μπορούμε να πούμε ότι κατά μέσο όρο κάθε Υπουργείο έχει περισσότερες από **10** Γενικές Διευθύνσεις, περίπου **132** Διευθύνσεις και **335** τμήματα. Είναι εμφανής επομένως η δυσκολία συντονισμού και διοίκησης ενός τέτοιου δαιδαλώδους σχήματος (βλέπε έκθεση ΟΟΣΑ).

Όπως επισημάναμε και παραπάνω, το βέλτιστο μέγεθος ενός τμήματος για να μπορεί να διοικηθεί αποτελεσματικά είναι μεταξύ 7 και 12 υπαλλήλων. Προτείνεται λοιπόν η συγχώνευση τμημάτων με ομοειδείς αρμοδιότητες, ώστε να δημιουργηθούν εύρωστα τμήματα με περισσότερους υπαλλήλους, το έργο των οποίων θα συντονίζεται ευκολότερα καθώς δε θα διαχωρίζεται από τα οργανωσιακά αναχώματα των πολλών δομών. Αναγκαία προϋπόθεση για την ουσιαστική μείωση των δομών με στόχο, από τη μία, τη μείωση των θέσεων ευθύνης και τη συνεπακόλουθη εξοικονόμηση πόρων, και από την άλλη, τον καλύτερο συντονισμό μεταξύ τους, είναι η σύντμηση των υποστηρικτικών δομών, ώστε σε κάθε Υπουργείο να υπάρχει ένα μόνο υποστηρικτικό κέντρο. Αυτό θα επιτελεί όλες τις αρμοδιότητες που σήμερα εκτελούν οι διάσπαρτες μονάδες διοικητικής ή οικονομικής υποστήριξης των Υπουργείων: χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί το Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας. Οι οριζόντιες επιτελικές αρμοδιότητες (καλή νομοθέτηση, στρατηγικός σχεδιασμός) θα μεταφερθούν στις Μονάδες Στρατηγικού Σχεδιασμού των Υπουργείων, οι οποίες θα διασυνδεθούν θεσμικά και λειτουργικά με το κέντρο διακυβέρνησης. Οι λοιπές λειτουργίες των Υπουργείων θα ασκούνται από τις καθετοποιημένες αντίστοιχες οργανικές μονάδες. Σε κάθε περίπτωση θα πρέπει να τηρείται το βέλτιστο εύρος εποπτείας. Πρακτικές άλλων χωρών αλλά και δεδομένα που προέκυψαν από τις Ομάδες Εστίασης δείχνουν ότι θα πρέπει:

¹⁵¹ Ο.π., σελ. 40.

¹⁵² Σύμφωνα με την καταγραφή που πραγματοποιήθηκε το διάστημα ανάμεσα στον Ιανουάριο και τον Ιούλιο του 2011 (βλ. ο.π., σελ. 55-56).

- Να υπάρχει **μια** Γενική Γραμματεία σε κάθε Υπουργείο.
- Οι Γενικές Δ/νσεις σε κάθε Γενική Γραμματεία δε θα πρέπει να ξεπερνούν τις **3**.
- Οι Διευθύνσεις κάθε Γενικής Διεύθυνσης να είναι τουλάχιστον **7**.
- Τα τμήματα κάθε Διεύθυνσης να είναι τουλάχιστον **7**.

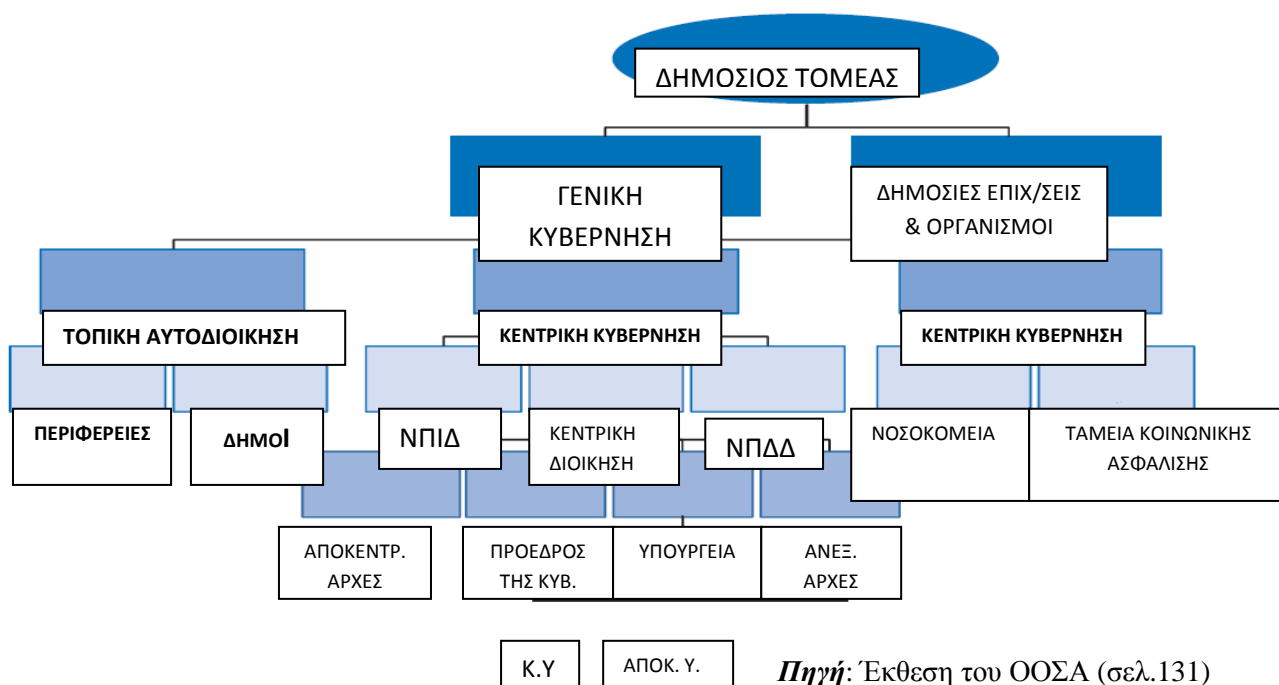
Θα πρέπει να επανεξεταστεί επίσης το φαινόμενο των ενιαίων διοικητικών τομέων, οι οποίοι στις περισσότερες περιπτώσεις μπορούν να είναι γενικές διευθύνσεις.

Προς αυτήν την κατεύθυνση θα πρέπει να αναδιατυπωθούν οι διατάξεις του νόμου για την κυβέρνηση και τα κυβερνητικά όργανα, ώστε να τεθούν οι αρχές για τον τρόπο οργάνωσης των Υπουργείων.

4.1. Δομές συντονισμού

Σήμερα η κεντρική διοίκηση (βλ. παρακάτω σχήμα) έχει **15 Υπουργεία**, **75 Γενικές Γραμματείες** και **Ενιαίους Διοικητικούς Τομείς**, **157 Γενικές Διευθύνσεις**, **1.978 Διευθύνσεις** και **5.027 τμήματα** ή **αυτοτελή γραφεία**¹⁵³. Ο αριθμός αυτός είναι μεγάλος για ένα κράτος που καλείται να εξυπηρετήσει 11 εκ. πολίτες.

Σχήμα 1. Χάρτης της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης



¹⁵³ Ο.π., σελ. 42. (πρόκειται για στοιχεία που ίσχυαν μέχρι τον Ιούλιο του 2011).

Το σημαντικότερο αποτέλεσμα αυτής της πολυδιάσπασης των δομών είναι η αδυναμία ευθυγράμμισης των δράσεων των διαφορετικών Υπουργείων και δομών προς ένα κοινό συνολικό στόχο. Γι' αυτό το λόγο είναι πολύ σημαντικός ο ρόλος που καλείται να παίξει το κέντρο συντονισμού του κυβερνητικού έργου, **το Κέντρο Διακυβέρνησης**. Σε ένα σύστημα με χαρακτηριστικά πολυδιάσπασης, όπως είναι το Ελληνικό, το συντονιστικό κέντρο πρέπει να είναι ιδιαίτερα ισχυρό.

Στα κράτη μέλη του ΟΟΣΑ, ως Κέντρο Διακυβέρνησης ορίζεται ως μια μικρή ομάδα θεσμικών δρώντων οι οποίοι βρίσκονται στον πυρήνα της κεντρικής διοίκησης και έχουν την εξουσία, την ευθύνη και την ικανότητα να οδηγήσουν τη διοίκηση προς την υλοποίηση του στρατηγικού οράματος της κυβέρνησης και να διασφαλίσουν την εφαρμογή αυτού του οράματος σε βάθος χρόνου¹⁵⁴.

Ο συντονιστικός ρόλος και λοιπές αρμοδιότητες του Κέντρου Διακυβέρνησης πηγάζουν από τις συλλογικές αρμοδιότητες της Κυβέρνησης και του Πρωθυπουργού. Ο τελευταίος μπορεί να επιβάλλει τη συλλογική πειθαρχία της κυβέρνησης, στην ουσία όμως ο συντονισμός του κυβερνητικού έργου προκύπτει όχι από την ιεραρχική υπεροχή του Κέντρου Διακυβέρνησης στους Υπουργούς, αλλά από τη συνεργασία και την αποδοχή από όλους της σημασίας του συντονισμού των δημόσιων πολιτικών.

Η καθετοποιημένη οργάνωση των Υπουργείων αποτελεσματικό τρόπο για να γνωστοποιούν το έργο τους οι υπάλληλοι στον οικείο Υπουργό, αποστερεί όμως την εμπέδωση των συλλογικών αξιών και προτεραιοτήτων, που πρέπει να διέπουν την οργάνωση του κράτους και τα αποτελέσματα της καθημερινής εργασίας της διοίκησης.

Η ύπαρξη και λειτουργία ενός ισχυρού Κέντρου Διακυβέρνησης ευθυγραμμίζεται με εκθέσεις διεθνών Οργανισμών¹⁵⁵ και εμπειρογνομόνων οι οποίες υποστηρίζουν πως οι φυγόκεντρες δυνάμεις που συντέλεσαν στην πολυδιάσπαση των κρατικών δομών πρέπει να ανασχεθούν με την ύπαρξη ενός συντονιστικού κέντρου που θα μεριμνά για μια ολοκληρωμένη προσέγγιση διακυβέρνησης (whole of government approach). Υποστηρίζουν ότι ο διαχωρισμός των λειτουργιών του κράτους, όπως επίσης η εξειδίκευση και διαφοροποίηση καθιστούν απαραίτητη την ύπαρξη ισχυρών συντονιστικών μηχανισμών. Η υψηλού βαθμού

¹⁵⁴ Βλ. Έκθεση του ΟΟΣΑ για την Ελληνική Κεντρική Διοίκηση (2011), Μετάφραση από την Ένωση Αποφοίτων των Εθνικών Σχολών Δημόσιας Διοίκησης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Αθήνα, Φεβρουάριος 2012, σελ. 75.

¹⁵⁵ Βλ. Έκθεση του ΟΟΣΑ, ο.π. σελ.45-58.

διαφοροποίηση συνεπάγεται και πολλές διαμάχες εντός των οργανώσεων, αντικρουόμενες επιταγές και επιρροές από το εξωτερικό περιβάλλον, διαμάχες για την επέκταση των ορίων αρμοδιότητας σε πεδία που αγγίζουν τις αρμοδιότητες άλλων οργανώσεων, κ.λπ. Απαιτείται λοιπόν η ύπαρξη συντονισμού υψηλής ποιότητας, μιας διαδικασίας δηλαδή κατά την οποία διαφορετικοί δρώντες λαμβάνουν αποφάσεις επί θεμάτων κοινού ενδιαφέροντος.

Πρέπει να σημειώσουμε σε σχέση με τα παραπάνω ότι, όπως φαίνεται από τις διεθνείς πρακτικές, τα μέσα που χρησιμοποιεί το κέντρο διακυβέρνησης σε κάθε χώρα διαφέρουν, κάτι το οποίο συνδέεται με τη διαφορετική προσέγγιση της μορφής συντονισμού μεταξύ των αγγλοσαξονικών χωρών και των χωρών με παράδοση θετικού δικαίου. Στις πρώτες, π.χ. ΗΠΑ, ο συντονισμός του κυβερνητικού έργου γίνεται μέσα από την οπτική του προϋπολογισμού. Το κύριο κριτήριο αξιολόγησης των δημόσιων πολιτικών είναι η οικονομικότητά τους και μέσα από αυτό επιδιώκεται και επιτυγχάνεται ο συντονισμός των πολιτικών, δεδομένου ότι η μη συντεταγμένη δράση των δημοσίων οργανώσεων οδηγεί σε απώλειες πόρων. Από την άλλη, στην ηπειρωτική Ευρώπη, κυρίαρχη είναι η τάση του συντονισμού των δημόσιων πολιτικών μέσα από την πιστή εφαρμογή και παρακολούθηση της λειτουργίας των κανόνων. Ανεξάρτητα πάντως από τη μορφή συντονισμού που έχει υιοθετηθεί, υπάρχει σε κάθε περίπτωση ένα κέντρο διακυβέρνησης το οποίο μεριμνά για την εφαρμογή των κριτηρίων παρακολούθησης και συντονισμού των δημοσίων πολιτικών. Σε αρκετές χώρες οι αποφάσεις δεν μπορούν να μετατραπούν σε δράσεις πολιτικής εάν δε λάβουν την έγκριση του κέντρου διακυβέρνησης. Στον πίνακα που ακολουθεί φαίνεται σε ποιες χώρες το κέντρο διακυβέρνησης έχει τη δυνατότητα να απορρίψει κάποια πρόταση Υπουργείου βασιζόμενο είτε σε τεχνικούς λόγους είτε σε λόγους ουσιαστικής πολιτικής.

Πίνακας 2: Δυνατότητα απόρριψης πρότασης Υπουργείου από το κέντρο διακυβέρνησης

| Χώρα | Το κέντρο διακυβέρνησης μπορεί να αναπέμψει πρόταση των υπουργείων για τεχνικούς λόγους | Το κέντρο διακυβέρνησης μπορεί να αναπέμψει πρόταση των υπουργείων για λόγους πολιτικής |
|------------------|--|--|
| Αυστραλία | Ναι | Ναι |
| Αυστρία | Ναι | Ναι |

| | | |
|-----------------|-----------------------------------|-----------------------------------|
| Γαλλία | Ναι | Υπό συγκεκριμένες προϋποθέσεις |
| Γερμανία | Ναι | Ναι |
| Ισλανδία | Όχι | Όχι |
| Ιρλανδία | Υπό συγκεκριμένες προϋποθέσεις | Ναι |
| Ολλανδία | Όχι | Όχι |
| Νορβηγία | Ναι | Όχι |
| Ισπανία | Ναι | Ναι |
| Σουηδία | Ναι | Ναι |

Πηγή: Λευκή Βίβλος για τη Διακυβέρνηση, σελ. 44.

Μια από τις σημαντικότερες λειτουργίες του κέντρου διακυβέρνησης αφορά στον στρατηγικό σχεδιασμό και στον συντονισμό των ετήσιων σχεδίων δράσης, όπου αυτά υπάρχουν, ώστε να ευθυγραμμίζονται προς το στρατηγικό σχέδιο. Στον πίνακα που ακολουθεί φαίνεται ο ρόλος του κέντρου διακυβέρνησης σε επιλεγμένες χώρες σε ό,τι αφορά τον στρατηγικό σχεδιασμό.

Πίνακας 3: Ο ρόλος του κέντρου διακυβέρνησης στον στρατηγικό σχεδιασμό

| Χώρα | Αρμόδιος για τον στρατηγικό σχεδιασμό | Αρμόδιος για το ετήσιο σχέδιο δράσης |
|------------------|--|---|
| Αυστραλία | Το Γραφείο του Πρωθυπουργού | Το κέντρο διακυβέρνησης |
| Αυστρία | Δεν υπάρχει | Δεν υπάρχει |
| Γαλλία | Το κέντρο διακυβέρνησης | Το κέντρο διακυβέρνησης |
| Γερμανία | Το κέντρο διακυβέρνησης | Το κέντρο διακυβέρνησης |
| Ισλανδία | Δεν υπάρχει | Το Γραφείο του Πρωθυπουργού |
| Ιρλανδία | Το γραφείο του Πρωθυπουργού | Το κέντρο διακυβέρνησης |

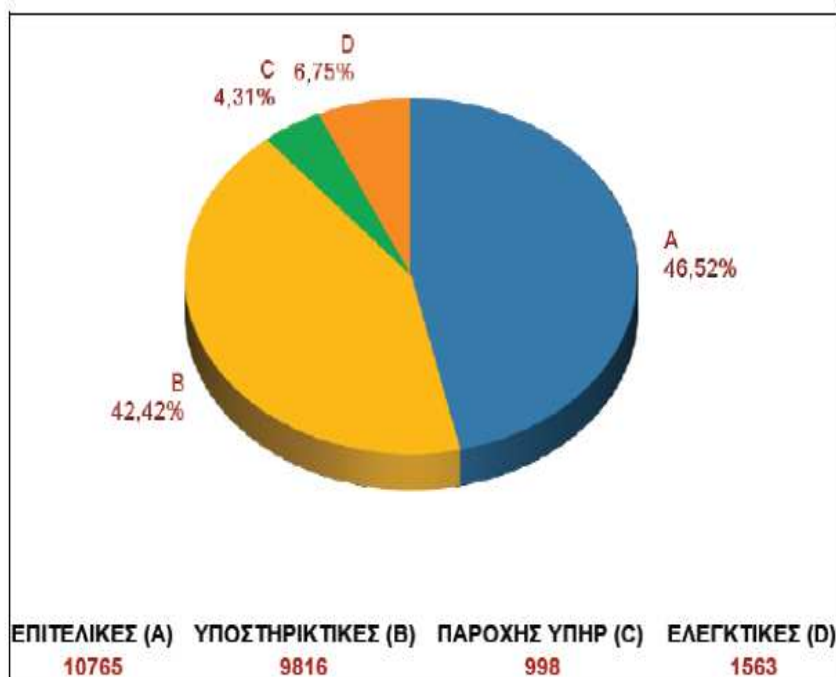
| | | |
|-----------------|--------------------------------|---|
| Ολλανδία | Δεν υπάρχει | Δεν υπάρχει |
| Ισπανία | Το Γραφείο του Πρωθυπουργού | Το γραφείο του Πρωθυπουργού και το κέντρο διακυβέρνησης |
| Σουηδία | Το κέντρο διακυβέρνησης | Το κέντρο διακυβέρνησης |

Πηγή: *Λευκή Βίβλος για τη Διακυβέρνηση*, σελ. 44.

Από τα παραπάνω παραδείγματα αναδεικνύεται η αναγκαιότητα ύπαρξης ενός κέντρου διακυβέρνησης το οποίο θα βρίσκεται κατά το δυνατό εγγύτερα στο υψηλότερο επίπεδο διακυβέρνησης. Σε αυτό το σημείο πρέπει να επισημάνουμε ότι το κέντρο διακυβέρνησης δεν ταυτίζεται απαραίτητα με το γραφείο του Πρωθυπουργού.

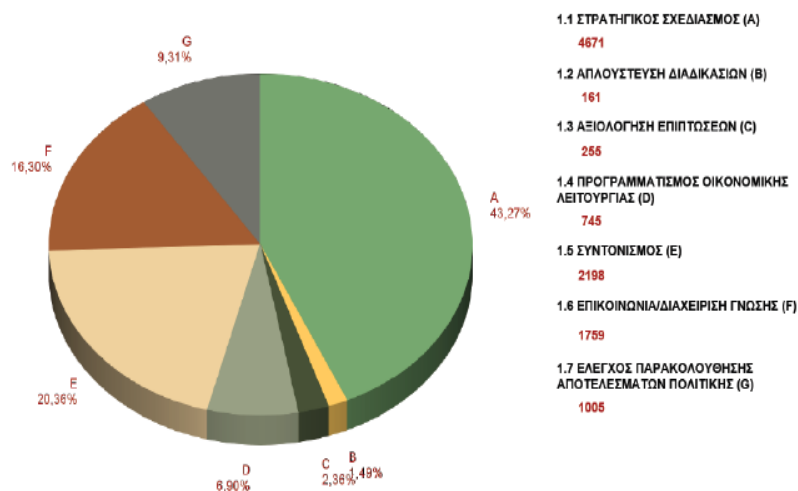
Υπάρχει όμως και μια άλλη παράμετρος που καθιστά επιτακτική την ανάγκη ύπαρξης ισχυρού κέντρου διακυβέρνησης: το γεγονός ότι πολύ μεγάλο ποσοστό των επιτελικών λειτουργιών του ελληνικού κεντρικού κράτους αφορούν σε στρατηγικό σχεδιασμό και συντονισμό δημόσιων πολιτικών. Πιο συγκεκριμένα, σύμφωνα με τα στοιχεία της καταγραφής της υφιστάμενης κατάστασης που διενήργησε το 2011 το Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, το 46,52% των αρμοδιοτήτων των κεντρικών υπηρεσιών των Υπουργείων αφορά σε **επιτελικές αρμοδιότητες**, όπως φαίνεται στο παρακάτω γράφημα.

Γράφημα 7: Κατανομή αρμοδιοτήτων στα Υπουργεία



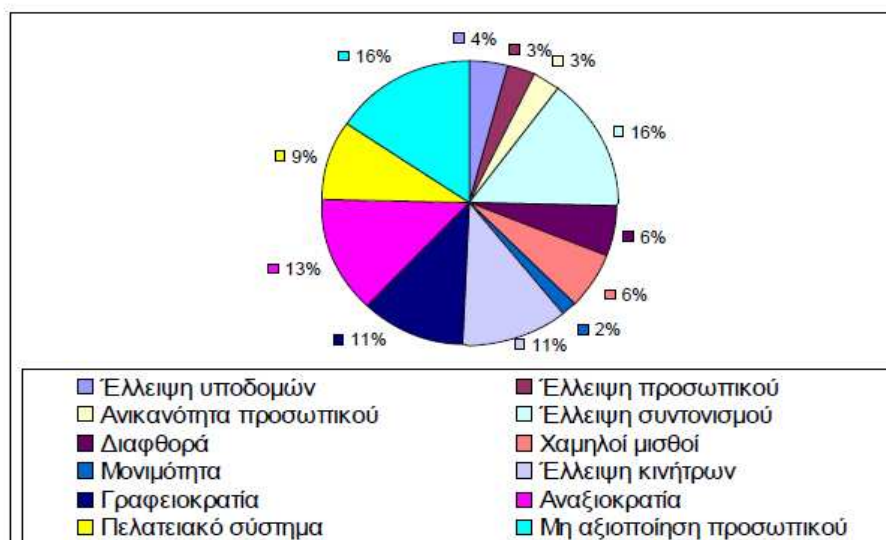
Πηγή: Λευκή Βίβλος για τη Διακυβέρνηση, σελ. 45

Το παρακάτω γράφημα δείχνει ότι σχετικά με την κατανομή των επιτελικών αρμοδιοτήτων των κεντρικών υπηρεσιών, το μεγαλύτερο ποσοστό αφορά σε στρατηγικό σχεδιασμό (43%), ενώ 21% αφορά σε συντονισμό και 16% αφορά σε επικοινωνία – διαχείριση γνώσης. Το γεγονός λοιπόν ότι αθροιστικά το 80% περίπου των επιτελικών λειτουργιών των Υπουργείων αφορούν σε στρατηγικό σχεδιασμό και συντονισμό, αναδεικνύει την ανάγκη ευθυγράμμισης αυτών των αρμοδιοτήτων προς την επίτευξη των στόχων δημόσιας πολιτικής που θέτει το κυβερνητικό πρόγραμμα. Είναι λοιπόν επιτακτική η ανάγκη άσκησης των επιτελικών αρμοδιοτήτων με ομοιόμορφο τρόπο, εντοπισμού σημείων όπου οι δράσεις του ενός Υπουργείου θα μπορούσαν ενδεχομένως να εξυπηρετήσουν και τους στόχους του άλλου, καθώς και αποφυγής δράσεων με αλληλοαναιρούμενες συνέπειες.

Γράφημα 8: Κατανομή επιτελικών αρμοδιοτήτων των κεντρικών υπηρεσιών

Πηγή: Λευκή Βίβλος για τη Διακυβέρνηση, σελ. 45.

Η αδυναμία άλλωστε των μηχανισμών παρακολούθησης, συντονισμού και ανταλλαγής πληροφοριών μεταξύ των Υπουργείων αναδεικνύεται, όπως φαίνεται και στο παρακάτω γράφημα, ως το σημαντικότερο πρόβλημα της κεντρικής διοίκησης, στην έρευνα που διενεργήθηκε μεταξύ δημοσίων υπαλλήλων, στο πλαίσιο της καταγραφής της υφιστάμενης κατάστασης από το Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.

Γράφημα 9: Ποσοστιαία απεικόνιση σημαντικότερων προβλημάτων της Δημόσιας Διοίκησης

Πηγή: Λευκή Βίβλος για τη Διακυβέρνηση, σελ. 46.

Επείγει συνεπώς η δημιουργία ενός ισχυρού κέντρου διακυβέρνησης, το οποίο πρέπει να οριστεί με βάση τις λειτουργίες που θα επιτελεί και όχι με τη δομή που θα εξυπηρετεί αυτές τις λειτουργίες. Η βασική του λειτουργία είναι να δράσει ως ένα κέντρο ηγεσίας προκειμένου να διευκολυνθεί ο συντονισμός και η συνεργασία στο σύνολο της δημόσιας διοίκησης, με σκοπό την ανάπτυξη μιας ισχυρής, συλλογικής και συνεκτικής στρατηγικής που θα χαράσσει τους άξονες πολιτικής και θα παρέχει τις οδηγίες για την υλοποίησή της.

Ο συντονιστικός ρόλος του κέντρου διακυβέρνησης αναλύεται στην άσκηση των εξής έξι οριζόντιων επιτελικών λειτουργιών.:

1. *Στρατηγικός σχεδιασμός*
2. *Οικονομική διοίκηση – προϋπολογισμός*
3. *Καλή νομοθέτηση*
4. *Ανάπτυξη ανθρώπινου κεφαλαίου*
5. *Ηλεκτρονική διακυβέρνηση – διαχείριση γνώσης*
6. *Επικοινωνία*

Όπως και σε άλλα κράτη – μέλη του ΟΟΣΑ, δεν υπάρχει ένα ενιαίο κέντρο διακυβέρνησης στην Ελλάδα. Οι λειτουργίες που αναφέραμε παραπάνω είναι διασκορπισμένες σε διαφορετικούς φορείς. Πρέπει όμως να σημειώσουμε ότι η δημιουργία των προϋποθέσεων που θα οδηγήσουν στην καλύτερη και αποτελεσματικότερη λειτουργία του κέντρου διακυβέρνησης έχει σημειώσει τα τελευταία χρόνια σημαντική πρόοδο και περιλαμβάνει :

- Την απόφαση για την αναβάθμιση του γραφείου του Πρωθυπουργού σε **Γενική Γραμματεία του Πρωθυπουργού** και τη στελέχωσή του με αποφοίτους της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης. Πιο συγκεκριμένα, με το π.δ. 2/2011 η αυτοτελής δημόσια υπηρεσία με τον τίτλο «*Πολιτικό Γραφείο Πρωθυπουργού*» μετατρέπεται σε Γενική Γραμματεία και μετονομάζεται σε «*Γενική Γραμματεία Πρωθυπουργού*». Η αναβάθμιση όμως του Πολιτικού Γραφείου Πρωθυπουργού είχε ήδη ξεκινήσει με την αριθ. Υ293/15.12.2010 απόφαση του Πρωθυπουργού που έθεσε το πλαίσιο της αναδιάρθρωσής του με τη σύσταση των ακόλουθων μονάδων: α) Παραγωγής Πολιτικής, β) Πολιτικού και Επικοινωνιακού Σχεδιασμού, γ) Παρακολούθησης Κυβερνητικού Έργου & Αξιολόγησης Πολιτικών, δ) Καινοτόμων

Πολιτικών, ε) Σχέσεων με την Κοινωνία, στ) Διοίκησης και Οργάνωσης και ζ) Συντονισμού Ειδικών Προτεραιοτήτων.

- Τη σύσταση του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης με το π.δ. 65/2011, με το οποίο έγινε διάσπαση του Υπουργείου Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης στα Υπουργεία α) Εσωτερικών και β) Διοικητικής Μεταρρύθμισης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης. Το εν λόγω Υπουργείο έχει αναλάβει την ευθύνη για το στρατηγικό προγραμματισμό και είναι υπεύθυνο για τη μεταρρύθμιση του ελληνικού κράτους .
- Τη δημιουργία δύο γραφείων στο Υπουργείο Οικονομικών για τη διαχείριση των μεταρρυθμίσεων στο δημόσιο λογιστικό και στον προϋπολογισμό αντίστοιχα (το Γραφείο Λογαριασμών Λογιστηρίου και η Κυβερνητική Μονάδα Μεταρρύθμισης του Προϋπολογισμού).
- Την ενίσχυση του θεσμικού πλαισίου για την καλή νομοθέτηση (ΚΝ), μέσω της δημιουργία μιας κεντρικής μονάδας Καλής Νομοθέτησης, που βρίσκεται στη Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης (ΓΓΚ), υπεύθυνη για τον έλεγχο, την υποστήριξη και το συντονισμό της λειτουργίας των μονάδων ΚΝ σε όλα τα υπουργεία. Οι μονάδες αυτές είναι υπεύθυνες για την προετοιμασία εκθέσεων αξιολόγησης κανονιστικών επιπτώσεων (ΑΚΕ).
- Τη δημιουργία, με το ν. 3943/2011, μιας *Γενικής Διεύθυνσης Οικονομικών Υποθέσεων* σε κάθε υπουργείο, υπό την ευθύνη ενός και μοναδικού προϊσταμένου.
- Τη δημιουργία ενός *Κοινοβουλευτικού Γραφείου Προϋπολογισμού*¹⁵⁶, με στόχο την ενίσχυση της εποπτείας του Κοινοβουλίου.

Το προαναφερθέν θεσμικό πλαίσιο παραμένει ωστόσο ασθενές γιατί χαρακτηρίζεται από διάσπαση αφού σε κεντρικό επίπεδο υπάρχουν **τρεις Γενικές Γραμματείες**: η *Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης*, η *Γενική Γραμματεία του Πρωθυπουργού* και η *Γενική*

¹⁵⁶ Το Γραφείο Προϋπολογισμού θεσμοθετήθηκε στα τέλη του 2010 και είναι αρμόδιο για την παρακολούθηση της εκτέλεσης του προϋπολογισμού του κράτους, τη συγκέντρωση πληροφοριών σχετικών με τον προϋπολογισμό, την ανάλυση και αξιολόγηση των στοιχείων του προϋπολογισμού, των προβλέψεων για τα δημόσια έσοδα και δαπάνες και τη διατηρησιμότητα των μακροχρόνιων δημοσιονομικών μεγεθών, την υποβοήθηση του έργου της Ειδικής Επιτροπής του Απολογισμού και του Γενικού Ισολογισμού του Κράτους και Ελέγχου της Εκτέλεσης του Προϋπολογισμού του Κράτους, καθώς και της Διαρκούς Επιτροπής Οικονομικών Υποθέσεων.

Γραμματεία Συντονισμού που συστάθηκε τον Ιανουάριο του 2013¹⁵⁷, η οποία υπάγεται απευθείας στον Πρωθυπουργό. Έχει «ως αποστολή τον συντονισμό των δράσεων του κυβερνητικού έργου και ειδικότερα τον προγραμματισμό, την οργάνωση, την παρακολούθηση, τον συντονισμό μεταξύ των Υπουργείων, την επίλυση τυχόν διαφωνιών ιδίως αυτών που προκύπτουν λόγω συναρμοδιότητας Υπουργείων τη διασφάλιση της συνεκτικότητας του κυβερνητικού έργου και τον έλεγχο για την εκτέλεσή του, σύμφωνα με τις αποφάσεις των κυβερνητικών οργάνων»¹⁵⁸. Υπάρχουν λοιπόν τρεις Γενικές Γραμματείες¹⁵⁹ με παρεμφερείς αρμοδιότητες και αποστολή, οι οποίες πρέπει να ενοποιηθούν, ούτως ώστε να δημιουργηθεί το ισχυρό Ενιαίο Κέντρο Διακυβέρνησης, για το οποίο έγινε λόγος παραπάνω.

Σύμφωνα με την Έκθεση του ΟΟΣΑ για την Ελληνική Κεντρική Διοίκηση (2011), η αδυναμία αυτών των πρόσφατων πρωτοβουλιών είναι το ό,τι δεν εντάσσονται σε ένα συνεκτικό και ενοποιημένο πλαίσιο, που θα επιτρέψει στο Ελληνικό Κέντρο Διακυβέρνησης να υλοποιήσει και να υποστηρίξει θετικά τις επείγουσες μεταρρυθμίσεις στη χώρα μας. Το τοπίο εμφανίζεται «θολό» ως προς το τελευταίο γιατί δεν είναι σαφές το πώς οι υφιστάμενες και νέες μονάδες και φορείς του Κέντρου Διακυβέρνησης θα λειτουργήσουν από κοινού, προκειμένου να εξασφαλιστεί η μορφή ηγεσίας που απαιτείται για τις μεταρρυθμίσεις, συμπεριλαμβανομένου του αναγκαίου στρατηγικού οράματος, της λογοδοσίας, του στρατηγικού σχεδιασμού, της συνοχής της πολιτικής και της συλλογικής δέσμευσης, καθώς και της επικοινωνίας¹⁶⁰. Είναι εμφανής η απουσία ενός κεντρικού υπευθύνου του προγράμματος μεταρρυθμίσεων, ανεξάρτητα εάν αυτός θα μπορούσε να είναι κάποια συγκεκριμένη οντότητα του Κέντρου Διακυβέρνησης ή μια ομάδα τέτοιων οντοτήτων.

Ένα άλλο προβληματικό σημείο που επίσης επισημαίνεται στην Έκθεση του ΟΟΣΑ, είναι η μικρή δυνατότητα συνεργασίας του Κέντρου Διακυβέρνησης με τα κύρια υπουργεία. Και αυτό γιατί ενώ υφίστανται δομές διυπουργικού συντονισμού και παρακολούθησης, ο ρόλος

¹⁵⁷ Βλ. ν. 4109/2013 « Κατάργηση και συγχώνευση νομικών προώπων του Δημοσίου και του ευρύτερου δημόσιου τομέα – Σύσταση Γενικής Γραμματείας για το συντονισμό του κυβερνητικού έργου και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α'16/23.01.2013).

¹⁵⁸ Βλ. ν.4109/2013, ο.π., άρθρο 14.

¹⁵⁹ Ο καθηγητής Αντώνης Μακροδημήτρης σε άρθρο του στην εφημερίδα *Το έθνος* («Τέτοια ώρα, τέτοια λόγια...») αναρωτιέται γιατί να υπάρχουν δύο Γενικές Γραμματείες στο κέντρο της διακυβέρνησης (το άρθρο γραφτηκε το 2012, πριν από τη σύσταση της Γενικής Γραμματείας Συντονισμού), όπως επίσης και γιατί να υπάρχουν δύο συναρμόδια υπουργεία για τα θέματα της δημόσιας διοίκησης (το Εσωτερικών και το Διοικητικής Μεταρρύθμισης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης).

¹⁶⁰ Βλ. Έκθεση του ΟΟΣΑ για την Ελληνική Κεντρική Διοίκηση (2011), Μετάφραση από την Ένωση Αποφοίτων των Εθνικών Σχολών Δημόσιας Διοίκησης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Αθήνα, Φεβρουάριος 2012, σελ. 81.

τους συνίσταται περισσότερο στην επίσημη ανταλλαγή πληροφοριών σε υψηλό επίπεδο. Στην Ελλάδα, η Κυβερνητική Επιτροπή, υπό την προεδρία του Πρωθυπουργού, με την υποστήριξη της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης, συντονίζει την εκτέλεση και την εφαρμογή των αποφάσεων που λαμβάνονται από το Υπουργικό Συμβούλιο. Συνολικά, ωστόσο, το σύστημα των επιτροπών που υποστηρίζει σε πολλά κράτη-μέλη του ΟΟΣΑ την εκτέλεση εργασιών και την εξασφάλιση της συνοχής των πολιτικών, στην Ελλάδα είναι υπανάπτυκτο και δεν αποτελεί μέρος της ελληνικής διοικητικής νοοτροπίας. Οι επαφές μεταξύ των υπουργείων σε επιχειρησιακό επίπεδο αποτελούν την εξαίρεση, ακόμα και σε ό,τι αφορά σε θέματα κοινού ενδιαφέροντος. Αυτό σημαίνει ότι η χάραξη πολιτικής σπανίως έχει συνοχή, πέραν των ορίων ενός υπουργείου¹⁶¹.

4.2. Γενική οργάνωση της Κεντρικής Κυβέρνησης

Στην Ελλάδα, οι αποστολές του κράτους ορίζονται με ιδιαίτερη λεπτομέρεια από το νόμο και ονομάζονται *αρμοδιότητες*. Σύμφωνα με τη βιβλιογραφία, αρμοδιότητα ενός διοικητικού φορέα αποτελεί η δυνατότητα που του παρέχεται από τις διατάξεις του νομικού συστήματος να εκδίδει (ατομικές ή κανονιστικές) πράξεις ή να συνεισφέρει στην έκδοση τέτοιων πράξεων. Η έννοια της αρμοδιότητας προέρχεται από την αρχή της νομιμότητας¹⁶². Είναι λοιπόν αδύνατο να χαραχτεί μια σημαντική πολιτική ή να ληφθεί μια διοικητική απόφαση σε οποιοδήποτε κυβερνητικό επίπεδο, εάν δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής μιας αρμοδιότητας παρεχόμενης από το νόμο.

Για τον καθορισμό των εξουσιών και των υποχρεώσεων της διοίκησης χρησιμοποιείται μια ευρεία γκάμα νομικών εργαλείων: νόμοι που πρέπει να ψηφιστούν από το Κοινοβούλιο, προεδρικά διατάγματα που εξετάζονται ως προς τη νομιμότητά τους από το Συμβούλιο της Επικρατείας και υπουργικές αποφάσεις που απαιτούν ηπιότερες διαδικασίες έκδοσης¹⁶³.

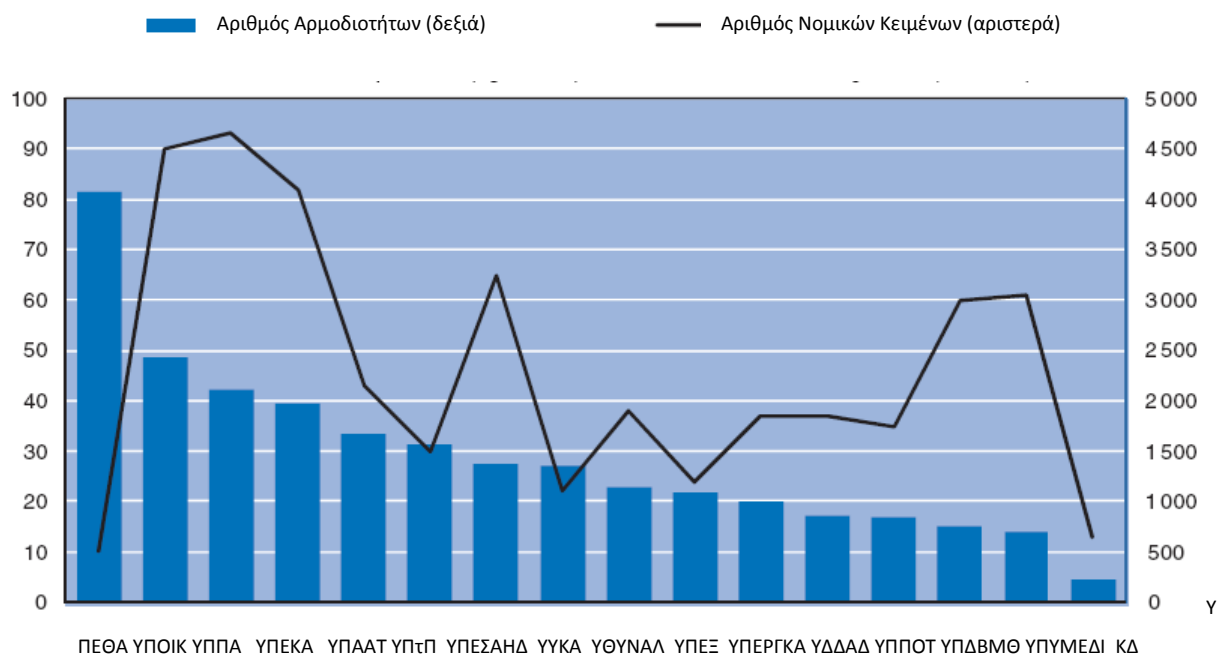
¹⁶¹ Βλ. Έκθεση του ΟΟΣΑ για την Ελληνική Κεντρική Διοίκηση (2011), ό.π., σελ. 81.

¹⁶² Βλ. Yannakopoulos C., «L'aport de la notion de fait administrative institutionnel a la theorie du droit administrative», *Revue interdisciplinaire d'etudes juridiques*, vol.38, 1997.

¹⁶³ Ως συνέπεια της αρχής της διάκρισης των εξουσιών, μόνο το Κοινοβούλιο έχει γενική νομοθετική εξουσία, σύμφωνα με το Σύνταγμα. Όλοι οι άλλοι πολιτειακοί θεσμοί έχουν ειδικές εξουσίες που τους παρέχονται είτε από το Σύνταγμα είτε από το νόμο. Το Σύνταγμα δίνει ευθέως κανονιστική εξουσία μόνο στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας. Σύμφωνα με το άρθρο 43 του Συντάγματος: «ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας εκδίδει τα διατάγματα που είναι αναγκαία για την εκτέλεση των νόμων και δεν μπορεί ποτέ να αναστείλει την εφαρμογή τους ούτε να εξαιρέσει κανέναν από την εκτέλεσή τους. Υστερα από πρόταση του αρμόδιου Υπουργού επιτρέπεται η έκδοση κανονιστικών διαταγμάτων, με ειδική εξουσιοδότηση νόμου και μέσα στα όριά της».

Ο νόμος αναγνωρίζει **τέσσερις βαθμίδες διοίκησης** (διοικητικές δομές): γενικές γραμματείες και ενιαίους διοικητικούς τομείς, γενικές διευθύνσεις, διευθύνσεις και τμήματα¹⁶⁴. Πέρα από τον καθορισμό των επίσημων αρμοδιοτήτων για κάθε μία από αυτές, τα νομικά κείμενα συνήθως παρέχουν μια πληθώρα οργανωτικών λεπτομερειών, όπως ο αριθμός των υπαλλήλων και τα προσόντα τους. Στο κεντρικό επίπεδο των υπηρεσιών τους και μόνο, οι αποστολές, οι οργανισμοί και οι πόροι των ελληνικών υπουργείων ορίζονται από εκατοντάδες (συχνά χιλιάδες) αρμοδιότητες, που διατυπώνονται λεπτομερέστατα σε δεκάδες νομικά κείμενα.

Γράφημα 10. Αριθμός αρμοδιοτήτων και αντίστοιχων νομικών κειμένων ανά υπουργείο για το 2011



Πηγή: Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.

Στο ελληνικό νομικό οικοδόμημα, η όποια αλλαγή στην οργάνωση ή τις αρμοδιότητες μιας δομής απαιτεί τη ψήφιση ενός νέου νόμου, την έκδοση ενός προεδρικού διατάγματος ή μιας υπουργικής απόφασης. Ο γενικός κανόνας είναι ότι απαιτείται η έκδοση προεδρικού διατάγματος για την εισαγωγή μιας νέας αρμοδιότητας ή για την υλοποίηση μιας οργανωτικής αλλαγής.

¹⁶⁴ Βλ. π.δ. 63/2005 (ΦΕΚ Α'98) «Κωδικοποίηση της νομοθεσίας για την Κυβέρνηση και τα Κυβερνητικά όργανα».

Γίνεται λοιπόν αντιληπτό ότι ο προσδιορισμός των αρμοδιοτήτων της κυβέρνησης είναι από μόνος του πηγή σταθερής και σημαντικής δραστηριότητας για την εκτελεστική και νομοθετική εξουσία. Ως ενδεικτικό παράδειγμα αναφέρουμε το υπουργείο Οικονομικών για το οποίο έχουν τροποποιηθεί ή οριστεί με νόμο **537** αρμοδιότητες, **1.449** με προεδρικά διατάγματα και **284** με υπουργικές αποφάσεις κατά την περίοδο 1996-2011. Για το σύνολο της κεντρικής κυβέρνησης τα αντίστοιχα αριθμητικά μεγέθη είναι: **2.890** αλλαγές αρμοδιοτήτων με νόμο, **11.018** με προεδρικά διατάγματα και **3.191** με υπουργικές αποφάσεις, δηλαδή ένας μέσος όρος **1.140** τροποποιήσεων κυβερνητικών αρμοδιοτήτων κατ'έτος¹⁶⁵.

Στην έκθεση του ΟΟΣΑ επισημαίνεται ότι ο προαναφερθείς υπερβολικός νομικός φορμαλισμός αποτελεί τη σημαντικότερη αιτία των δυσλειτουργιών και της αναποτελεσματικότητας της κεντρικής διοίκησης. Πιο αναλυτικά, ο νομικός φορμαλισμός:

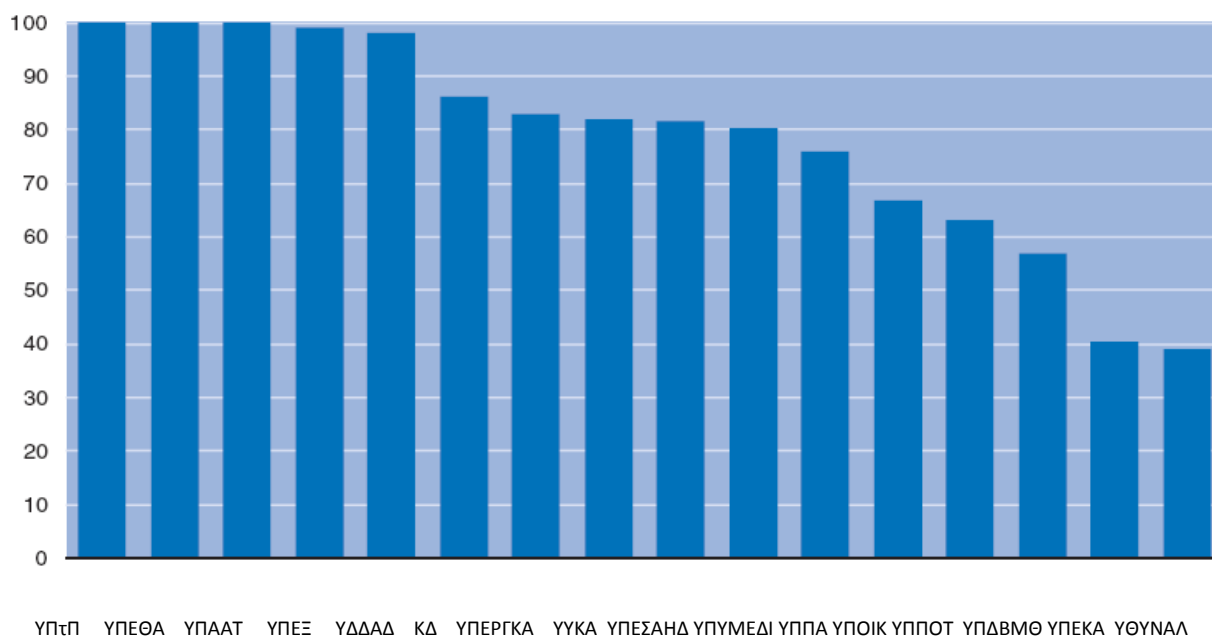
- Οδηγεί στη σπατάλη πόρων εν ανεπαρκεία, ιδιαίτερα εξειδικευμένου και υψηλών προσόντων ανθρώπινου δυναμικού, του οποίου η «παραγωγική δραστηριότητα» περιορίζεται σε γραφειοκρατικές, διαδικαστικές αναγκαιότητες.
- Προκαλεί σε σημαντικό βαθμό αδράνεια στην εφαρμογή των κυβερνητικών αποφάσεων. Είναι σύνηθες φαινόμενο η κωλυσιεργεία, η αναβολή και ματαίωση πολλές φορές ανάληψης σημαντικών δράσεων, εξαιτίας της αναμονής της έκδοσης ενός προεδρικού διατάγματος, διαδικασίας ιδιαίτερα χρονοβόρας, που μπορεί να ματαιωθεί από διάφορους παράγοντες όπως η αλλαγή της κυβέρνησης.
- Ευνοεί την τομεακή κατάτμηση της χάραξης πολιτικών, η οποία χαρακτηρίζεται ως προσέγγιση «σιλό», και παρεμποδίζει την ουσιαστική συνεργασία μεταξύ των υπουργείων ή των μονάδων επί θεμάτων κοινού ενδιαφέροντος.
- Τροφοδοτεί την ασυμβατότητα μεταξύ των τυπικών δομών (όπως αποτυπώνονται για παράδειγμα στα οργανογράμματα των υπουργείων) και της πραγματικότητας της δημόσιας διοίκησης, καθιστώντας δυσχερή την συναλλαγή με τις δημόσιες υπηρεσίες για τους πολίτες, τις επιχειρήσεις, ακόμα και τους ίδιους τους δημοσίους υπαλλήλους.

Πρέπει επίσης να τονιστεί ότι μέσω του νομικού προσδιορισμού των αρμοδιοτήτων είναι δυνατή η καταγραφή του καταμερισμού εργασίας εντός της δημόσιας διοίκησης, η ανάλυση

¹⁶⁵ Βλ. *Έκθεση του ΟΟΣΑ για την Ελληνική Κεντρική Διοίκηση (2011)*, Μετάφραση από την Ένωση Αποφοίτων των Εθνικών Σχολών Δημόσιας Διοίκησης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Αθήνα, Φεβρουάριος 2012, σελ. 86.

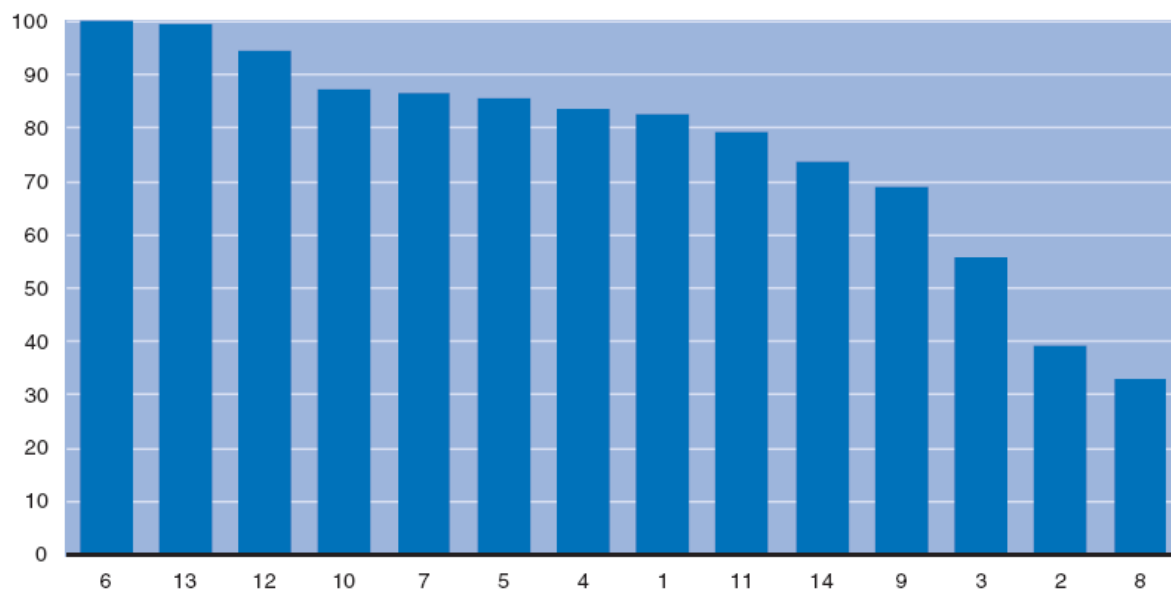
δηλαδή του τρόπου κατανομής στα υπουργεία, από τον Έλληνα νομοθέτη, των αρμοδιοτήτων χάραξης πολιτικής στα διαφορετικά πεδία πολιτικής. Για να γίνει αυτό, οι νομικές αρμοδιότητες πρέπει να είναι κατηγοριοποιημένες με βάση πεδία πολιτικής. Τα δύο ακόλουθα γραφήματα καταδεικνύουν το ποσοστό του σημαντικότερου πεδίου πολιτικής του κάθε υπουργείου σε σχέση με τις συνολικές του αρμοδιότητες και αντίστροφα το ποσοστό του σημαντικότερου, για κάθε πεδίο πολιτικής, υπουργείου στις κυβερνητικές αρμοδιότητες.

Γράφημα 11: Μερίδιο κύριων πεδίων πολιτικής στις αρμοδιότητες κάθε υπουργείου



Πηγή : Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης

Γράφημα 12: Μερίδιο των ηγετικών υπουργείων στις κυβερνητικές αρμοδιότητες σε σχέση με κάθε πεδίο πολιτικής (επί %)



Σημείωση : Η περιγραφή των πεδίων πολιτικής παρέχεται στο Παράρτημα

Πηγή: Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης

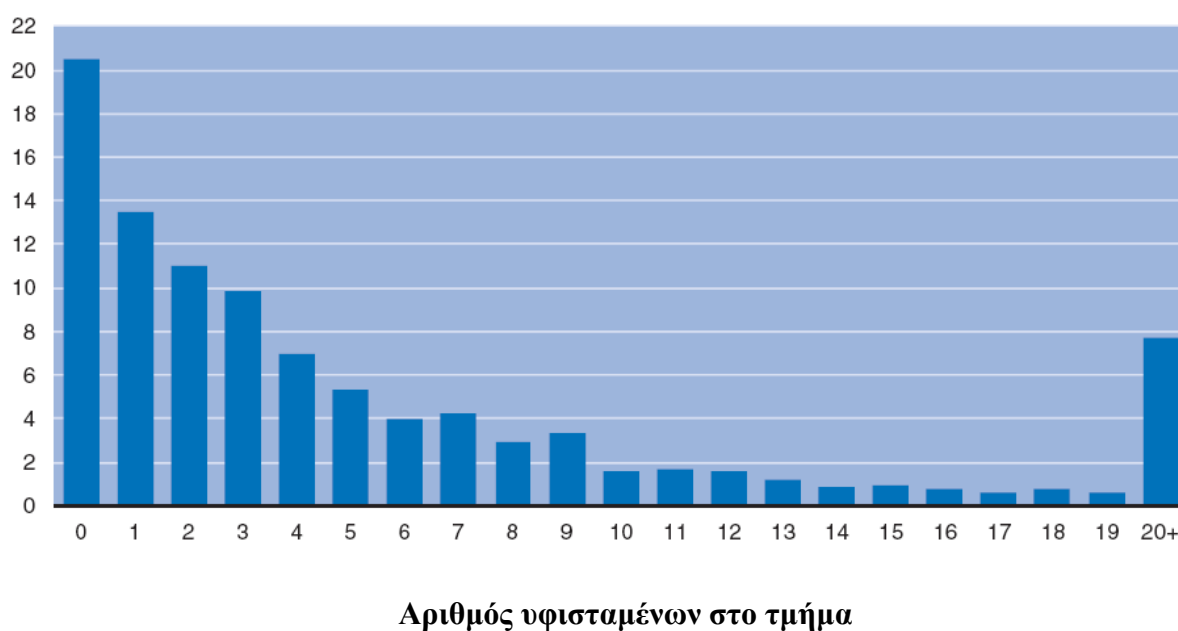
Δίνεται η εικόνα αρκετά εξειδικευμένων υπουργείων, τα οποία εστιάζουν σε συγκεκριμένα πεδία πολιτικών και συγκεντρώνουν τις αντίστοιχες αρμοδιότητες χάραξης πολιτικής. Υπάρχουν μερικές μόνο εξαιρέσεις αυτού του κανόνα. Υπουργεία, τα οποία συνήθως μοιράζονται τις αρμοδιότητες τους είναι το Εμπορικής Ναυτιλίας, το Περιβάλλοντος και το Παιδείας. Αυτός ο υψηλός βαθμός εξειδίκευσης σημαίνει τα υπουργεία «ιδιοποιούνται» πεδία πολιτικής, το οποίο παρεμποδίζει και δυσχεραίνει τη συνεργασία με άλλα μέρη της κυβέρνησης. Γεγονός που εντείνεται και από το ό,τι οι κυβερνητικές δομές δεν ευνοούν, όπως έχουμε ήδη αναφέρει, τη διυπουργική συνεργασία και το συντονισμό.

Το ίδιο όμως πρόβλημα, αυτό δηλαδή της ελλειπούς συνοχής πολιτικών, συναντάται και στο εσωτερικό των υπουργείων. Και αυτό γιατί η «αρχιτεκτονική» της ελληνικής δημόσιας διοίκησης είναι κατακερματισμένη και βασικό χαρακτηριστικό της είναι η οργανωσιακή εξάπλωση. Σύμφωνα με την Έκθεση του ΟΟΣΑ, ένα υπουργείο έχει, κατά μέσο όρο, **πέντε** γενικές γραμματείες ή ενιαίους διοικητικούς τομείς. Καθένας από αυτούς έχει συνήθως δύο γενικές διευθύνσεις ή πολλές φορές και περισσότερες, κάθε γενική διεύθυνση έχει έξι διευθύνσεις και κάθε διεύθυνση έχει τέσσερα τμήματα. Αυτές οι δομές φτάνουν τις **302** κατά

μέσο όρο ανά υπουργείο σε κεντρικό επίπεδο. Επιπλέον, ένα υπουργείο έχει κατά μέσο όρο **137** αποκεντρωμένες δομές σε περιφερειακό επίπεδο.

Όσον αφορά τη στελέχωση, σε όλες τις υπηρεσίες των υπουργείων, ένα τμήμα στα πέντε δεν έχει καθόλου υπαλλήλους (εκτός από τον τμηματάρχη), ένα στα τρία έχει έναν υπάλληλο ή λιγότερο και η πλειοψηφία έχει τρεις υπαλλήλους ή λιγότερους. Διαπιστώνεται λοιπόν ότι ο όγκος των υφιστάμενων τμημάτων δεν έχει το απαιτούμενο μέγεθος για να είναι αποτελεσματικός, πράγμα που υποβαθμίζει την παραγωγικότητα και επίσης ότι ο αριθμός των υπαλλήλων σε θέσεις ευθύνης είναι αναποτελεσματικά μεγάλος, συγκρινόμενος με τον αριθμό των υφισταμένων τους.

Γράφημα 13: Κατανομή του αριθμού των τμημάτων με βάση τη στελέχωσή τους
Κατανομή στον συνολικό αριθμό των τμημάτων (σε %)



Πηγή: Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης

Η κατάσταση αυτή που αποτυπώνεται στο παραπάνω γράφημα είναι το αποτέλεσμα πολλών δεκαετιών σταδιακής διεύρυνσης της οργανωσιακής δομής των υπουργείων, κατά την οποία νέες δομές δημιουργήθηκαν σε ανταπόκριση νέων αναγκών ή ευκαιριών χρηματοδότησης, χωρίς όμως να καταργηθούν παρωχημένες ή ανενεργές δομές.

Η οργανωσιακή εξάπλωση απεικονίζεται εύγλωττα στην τρέχουσα οργανωσιακή αρχιτεκτονική του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικών Ασφαλίσεων και Πρόνοιας, η οποία δημιουργήθηκε μέσα από πλειάδα νόμων, προεδρικών διαταγμάτων και υπουργικών αποφάσεων, σε διάστημα είκοσι περίπου ετών. (βλ. σχήματα, σελ.).

Ένα άλλο προβληματικό σημείο που ανέδειξαν οι στοχευμένες ομαδικές συζητήσεις είναι ότι το τρέχον πραγματικό διοικητικό αντικείμενο διαφέρει πολλές φορές – σε μεγάλο βαθμό- από τις αρμοδιότητες έτσι όπως αυτές έχουν οριστεί και παγιωθεί από το νόμο. Η γενική λοιπόν επικαιροποίηση των οργανογραμμάτων των υπουργείων και των τυπικών αρμοδιοτήτων καθίσταται επιτακτική προκειμένου αυτά να εναρμονιστούν με την τρέχουσα διοικητική πραγματικότητα.

Από τις παραπάνω παρατηρήσεις, γίνεται αντιληπτό ότι ο **εξορθολογισμός των διοικητικών δομών** είναι απόλυτη ανάγκη: ο αριθμός των τμημάτων πρέπει να μειωθεί δραστικά μέσα από συγχωνεύσεις και κατάργηση των μη αναγκαίων δομών. Επιπροσθέτως, η μείωση των ιεραρχικών επιπέδων (ενιαίοι διοικητικοί τομείς και γενικές γραμματείες, γενικές διευθύνσεις, διευθύνσεις, τμήματα) θα βελτιώνει την αποτελεσματικότητα μέσα από τη μείωση των επιπέδων εντολής και συμπιέζοντας την πυραμίδα των οργανωσιακών δομών των υπουργείων.

Η αναδιάρθρωση πρέπει να βασιστεί, σύμφωνα και με την Έκθεση του ΟΟΣΑ, αλλά και με τη Λευκή Βίβλο για τη Διακυβέρνηση σε μια **λειτουργική προσέγγιση**¹⁶⁶ και να κατευθυνθεί προς τη δημιουργία συνεργειών και τη διαβεβαίωση ότι τα τμήματα έχουν το απαιτούμενο μέγεθος, για να επιτευχθεί ο στόχος της αύξησης της παραγωγικότητας στην κεντρική διοίκηση.

Τα τελευταία χρόνια, η Κυβέρνηση έχει κάνει σημαντικά βήματα προς την κατεύθυνση της βελτίωσης της *«στρατηγικής λειτουργίας των υπουργείων»*, όπως ονομάζεται στο πλαίσιο του

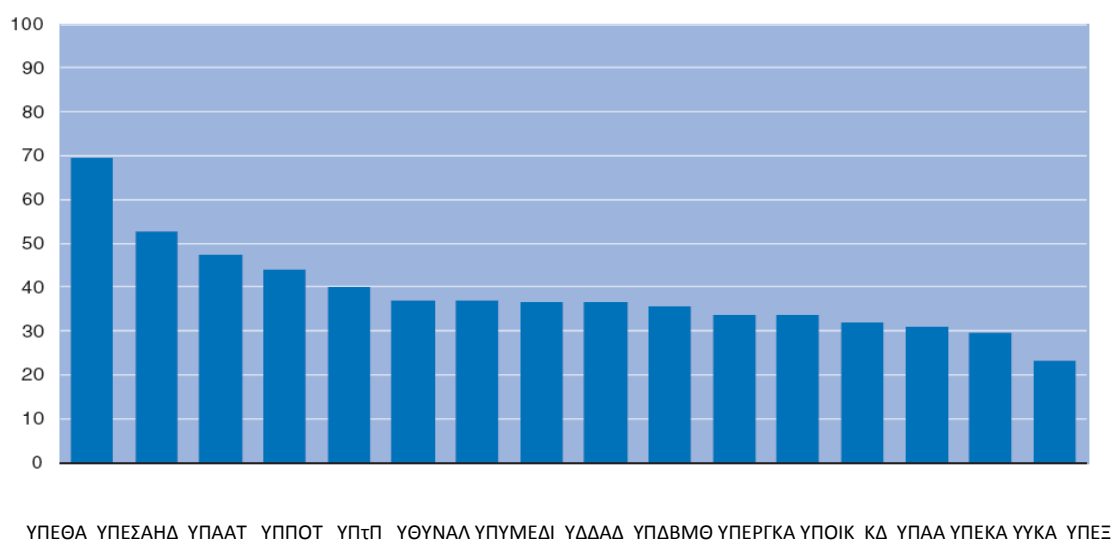
¹⁶⁶ Στη μελέτη του ΟΟΣΑ για την ελληνική κεντρική διοίκηση, οι όροι «λειτουργία» και «λειτουργικός» αναφέρονται στις ακριβείς δραστηριότητες και στην απόδοση των διοικητικών δομών, σε αντίθεση με τον τυπικό τομέα αρμοδιοτήτάς τους.

Επιχειρησιακού Προγράμματος για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013. Ο στόχος είναι κυρίως να μεταβιβαστεί η παροχή των δημόσιων υπηρεσιών και η άμεση επαφή με τους χρήστες τους στις αποκεντρωμένες υπηρεσίες και την τοπική αυτοδιοίκηση. Εν προκειμένω, η λειτουργία των Κέντρων Εξυπηρέτησης Πελατών (ΚΕΠ) αποτελεί σημαντικό επίτευγμα. Παρά όμως αυτήν την πρόοδο, σημαντικοί πόροι εξακολουθούν να διατίθενται για υποστηρικτικές λειτουργίες.

Τα αποτελέσματα της εν λόγω πολιτικής αποτυπώνονται στο παρακάτω γράφημα που παρουσιάζει την κατηγοριοποίηση των αρμοδιοτήτων των τμημάτων σε κεντρικό επίπεδο σύμφωνα με τις τελικές τους εκροές. Οι λειτουργίες παροχής υπηρεσιών αποτελούν μόλις το 4% του συνόλου. Σχεδόν τα μισά από τα τμήματα ασκούν **επιτελικές λειτουργίες** (48%), αλλά πρέπει να σημειωθεί ότι το ποσοστό των τμημάτων που ασκούν **υποστηρικτικές λειτουργίες** είναι περίπου στο ίδιο επίπεδο (42%), (βλ. σχήμα σελ.). Το υψηλό ποσοστό των υποστηρικτικών αρμοδιοτήτων μπορεί να εκληφθεί σαν πηγή αναποτελεσματικότητας, ιδιαίτερα σε ορισμένα υπουργεία, στα οποία η λειτουργία της πλειονότητας των τμημάτων αφορά στην παροχή υποστήριξης σε άλλες οργανικές μονάδες. Το παρακάτω γράφημα δείχνει ότι αυτά τα ποσοστά είναι ιδιαίτερα σημαντικά σε ορισμένα υπουργεία.

Γράφημα 14. Μερίδιο των υπουργείων με υποστηρικτικές λειτουργίες

(επί % του συνόλου)



Πηγή: Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης

Οι δύο εμφανέστερες λειτουργίες μεταξύ των υποστηρικτικών αρμοδιοτήτων είναι η διοίκηση των ανθρώπινων πόρων και οι υπηρεσίες ΤΠΕ, όπως φαίνεται και στο παρακάτω σχήμα, και οι οποίες αντιπροσωπεύουν σχεδόν το ένα τρίτο των συνολικών αρμοδιοτήτων της κεντρικής διοίκησης. Ένα άλλο προβληματικό σημείο που συνδέεται άμεσα με τα προαναφερθέντα είναι το ό,τι αυτές οι λειτουργίες πολύ σπάνια ενοποιούνται στο επίπεδο των υπουργείων. Παρατηρείται δηλαδή μεγάλη γεωγραφική διάχυση των υποστηρικτικών υπηρεσιών των οργανικών μονάδων των υπουργείων. Αυτό έχει επισημανθεί και σε άλλες μελέτες και γι' αυτό το λόγο η τάση που παρατηρείται σε όλο και μεγαλύτερο αριθμό των χωρών-μελών του ΟΟΣΑ είναι η δημιουργία κοινών κέντρων υπηρεσιών¹⁶⁷ για τις υποστηρικτικές λειτουργίες (όπως διοίκηση ανθρώπινων πόρων, υπηρεσίες ΤΠΕ, λογιστική, ασφάλεια, μεταφορές, διαχείριση εγκαταστάσεων) οριζόντια, σε όλη την κεντρική διοίκηση. Στοιχεία δείχνουν ότι με τις μεταρρυθμίσεις αυτές, ενώ έχει μειωθεί κατά ένα μέρος η ευελιξία των υπουργείων, έχει επιτευχθεί σημαντική εξοικονόμηση πόρων και αυξημένος επαγγελματισμός.

¹⁶⁷ Αυτό δεν είναι κάτι καινούργιο: ήδη πριν από τη δεκαετία του 1990, η παροχή των προαναφερθεισών υποστηρικτικών υπηρεσιών ήταν ενοποιημένη και συγκεντρωτική. Στη Δανία και στην Ολλανδία, για παράδειγμα, υπάρχουν από τότε κεντρικές υπηρεσίες προμηθειών. Στην Ολλανδία, στο Υπουργείο Οικονομικών υπάρχει μονάδα με αντικείμενο τον εσωτερικό λογιστικό έλεγχο για όλα τα υπουργεία. Στη Δανία, στην Ολλανδία και στη Σουηδία η διαχείριση των ανθρώπινων πόρων γινόταν σε κεντρικό επίπεδο είτε από το Υπουργείο των Οικονομικών, είτε από το Υπουργείο Εσωτερικών. Τη δεκαετία του 1990, σημειώθηκε μια βαθμιαία χαλάρωση αυτού του κεντρικού ελέγχου, ως αποτέλεσμα της επίδρασης της σχολής του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ (*New Public Management*).

Γράφημα 15. Τύποι υποστηρικτικών λειτουργιών



Πηγή: Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.

ΕΝΟΤΗΤΑ 5. ΟΙ ΦΑΣΕΙΣ ΤΗΣ ΑΝΑΔΙΑΡΘΡΩΣΗΣ ΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΚΑΙ Η ΚΑΙΝΟΥΡΓΙΑ ΤΑΥΤΟΤΗΤΑ ΜΙΑΣ «ΠΑΛΙΑΣ» ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ

Η μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης δεν είναι η πρώτη φορά που εξαγγέλλεται στην Ελλάδα. Όπως είδαμε σε προηγούμενη ενότητα, από τη μεταπολεμική Ελλάδα και μετά γίνεται λόγος –επιστημονικά τεκμηριωμένος μέσα από σχετικές εκθέσεις και προγραμματικά κείμενα – και για την διαχρονική παθολογία της δημόσιας διοίκησης, αλλά και για τη μεθοδολογία αυτής της ίδιας της μεταρρύθμισης. Εάν αντιπαραβάλλουμε κείμενα της δεκαετίας του '50 σχετικά με το διοικητικό σύστημα στην Ελλάδα με τα πιο πρόσφατα αντίστοιχα, που είναι η Έκθεση του Ο.Ο.Σ.Α. για την ελληνική Κεντρική Διοίκηση, η Λευκή Βίβλος για τη Διακυβέρνηση, αλλά και οι Εκθέσεις Αξιολόγησης των Δομών των Υπουργείων, θα δούμε ότι οι παρατηρήσεις είναι κοινές σε πολλά σημεία σχετικά με τις δυσλειτουργίες του διοικητικού μηχανισμού. Μελετήσαμε σε άλλη ενότητα τους λόγους για τους οποίους αποτυγχάνουν οι μεταρρυθμίσεις και διαπιστώσαμε ότι πρόκειται για φαύλο κύκλο: εάν δεν θεραπευτούν τα «κακώς κείμενα» της διοίκησης, καμία μεταρρύθμιση δε θα αλλάξει ριζικά το τοπίο.

Για όλους τους παραπάνω λόγους, είναι πολύ ενδιαφέρον να εξετάσουμε τις φάσεις και τα σημεία εκείνα της τρέχουσας μεταρρύθμισης του Κράτους, τα οποία τη διαφοροποιούν από τις προηγούμενες.

Θα παρουσιάσουμε λοιπόν εν συντομία τις φάσεις της μεταρρύθμισης: την πρώτη, αυτή της αξιολόγησης, η οποία ολοκληρώθηκε και τη δεύτερη, έτσι όπως έχει σχεδιαστεί να υλοποιηθεί. Πρώτα όμως θα αποτυπώσουμε το πλαίσιο της μεταρρύθμισης, έτσι όπως αυτό σκιαγραφείται μέσα από τα κείμενα της δημόσιας διοίκησης.

5.1. Το πλαίσιο και οι φάσεις της αναδιάρθρωσης των δημοσίων υπηρεσιών

Η μεταρρύθμιση του Κράτους ξεκίνησε επίσημα τον **Νοέμβριο του 2011**, με την εγκύκλιο του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης με θέμα *«Αναδιοργάνωση δημοσίων υπηρεσιών και ανακατανομή οργανικών θέσεων, σύμφωνα με το άρθρο 35 του ν. 4024/2011 (Α'226)»*¹⁶⁸. Η εν λόγω εγκύκλιος έθετε το σκοπό της αναδιοργάνωσης των δημοσίων υπηρεσιών, όπως επίσης και τη μεθοδολογία και το

¹⁶⁸Πρόκειται για την υπ' αριθμ. ΓΟΑ/Φ.4.11/22084/ 03.11.2011 εγκύκλιο.

χρονοδιάγραμμα αυτής. Πιο συγκεκριμένα έκανε αναφορά στην κεντρική επιλογή της Κυβέρνησης και του αρμόδιου υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης που είναι «η ριζική αλλαγή της οργάνωσης και της λειτουργίας του Κράτους και της Δημόσιας Διοίκησης, ώστε να αποκτήσει η χώρα ένα αποτελεσματικό και αποδοτικό διοικητικό σύστημα που να εξυπηρετεί τον πολίτη, να συμβάλει στην ανάπτυξη και να κοστίζει όσο το δυνατόν λιγότερο». Στο πλαίσιο αυτό αναδεικνύεται ως βασική προτεραιότητα: α) η αναδιάρθρωση της διοικητικής δομής των δημοσίων υπηρεσιών (υπουργείων, γενικών και ειδικών γραμματειών, ν.π.δ.δ., κ.λπ.) και β) η αποδοτικότερη αξιοποίηση του προσωπικού με την ορθολογική ανακατανομή των οργανικών του θέσεων, με σκοπό τη δημιουργία ενός επιτελικού κράτους.

Με το άρθρο 35 του ν.4024/2011¹⁶⁹ τίθεται το πλαίσιο για την αναδιοργάνωση των δημοσίων υπηρεσιών και την ανακατανομή των οργανικών θέσεων του προσωπικού τους. Οι δύο αυτές δράσεις, αναδιοργάνωση υπηρεσιών και ανακατανομή θέσεων, προβλέπεται να γίνουν στις εξής φάσεις, οι οποίες αλληλοσυμπληρώνονται.

Κατά τη διάρκεια της **πρώτης** και **δεύτερης** φάσης, συνιστάται σε κάθε υπουργείο **Επιτροπή Αναδιοργάνωσης Δημοσίων Υπηρεσιών**¹⁷⁰, έργο της οποίας είναι:

- α) ο έλεγχος της υφιστάμενης οργανωτικής διάρθρωσης του οικείου υπουργείου, των υπαγόμενων σε αυτό αυτοτελών υπηρεσιών και των εποπτευόμενων από αυτό νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου
- β) ο εντοπισμός υπηρεσιακών μονάδων που έχουν προδήλως περιορισμένο αντικείμενο ή δεν έχουν πλέον αντικείμενο, π.χ. τμήματα δακτυλογράφων
- γ) ο εντοπισμός υπηρεσιακών μονάδων στις οποίες υπηρετεί προσωπικό που πλεονάζει ή ελλείπει σε σχέση με τις ασκούμενες από την υπηρεσιακή μονάδα αρμοδιότητες
- δ) ο εντοπισμός των οργανικών θέσεων που μπορούν να ανακατανεμηθούν στις υπηρεσιακές μονάδες του οικείου υπουργείου ή του ν.π.δ.δ. ανάλογα με τις υπηρεσιακές ανάγκες και ο

¹⁶⁹ Βλ. ν.4024/2011 «Συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις, ενιαίο μισθολόγιο-βαθμολόγιο, εργασιακή εφεδρεία και άλλες διατάξεις εφαρμογής του μεσοπρόθεσμου πλαισίου δημοσιονομικής στρατηγικής 2012-2015» (ΦΕΚ Α' 226/27.10.2011).

¹⁷⁰ Που απιτελείται από τον Γενικό Γραμματέα του υπουργείου, τους Γενικούς Γραμματείς των αυτοτελών Γενικών Γραμματειών που υπάγονται στο υπουργείο και τον Προϊστάμενο της Γενικής Διεύθυνσης Διοικητικής Υποστήριξης του υπουργείου.

προσδιορισμός κατά κατηγορία και κλάδο των οργανικών θέσεων και του προσωπικού που πλεονάζουν και

ε) κατάρτιση εισήγησης.

Το χρονοδιάγραμμα που τέθηκε για τις παραπάνω δράσεις ήταν μέχρι την **31^η Δεκεμβρίου 2011**. Πρέπει να σημειώσουμε ότι η συγκεκριμένη Επιτροπή του υπουργείου Εργασίας δεν κατήρτησε εισήγηση, έγινε όμως ανακατανομή των οργανικών θέσεων του υπουργείου.

Η **τρίτη** φάση περιλαμβάνει την έκδοση, μέχρι την 31^η Δεκεμβρίου 2011, Κοινής Υπουργικής Απόφασης των υπουργών Οικονομικών και Διοικητικής Μεταρρύθμισης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης με την οποία προσδιορίζονται οι φορείς του δημόσιου και του ευρύτερου δημόσιου τομέα, οι οργανικές μονάδες και το προσωπικό των οποίων θα αξιολογηθούν. Σύμφωνα με αυτήν την ΚΥΑ τίθενται, κατ'εφαρμογή της παρ. 4 του άρθρου 35 του ν.4024/2011, σε διαδικασία αξιολόγησης των οργανικών μονάδων και του προσωπικού τους από 01.01.2012 οι φορείς:

α) τα Υπουργεία και τα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου Εποπτείας τους,

β) Η Γενική Γραμματεία Μέσων Ενημέρωσης και η Γενική Γραμματεία Ενημέρωσης & Επικοινωνίας

γ) Οι Αυτοτελείς δημόσιες υπηρεσίες

δ) Οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις

ε) Οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές

στ) Οι ΔΕΚΟ και τα Νομικά Πρόσωπα Ιδιωτικού Δικαίου του Κεφ. Α΄ του Ν. 3429/2005 εφόσον απασχολούν τουλάχιστον 30 εργαζόμενους.

Σύμφωνα με το χρονοδιάγραμμα της ανωτέρω εγκυκλίου: α) η διαδικασία **αξιολόγησης**, που θα διενεργηθεί με αξιοκρατικά-επιστημονικά κριτήρια, αρχίζει την **1^η Ιανουαρίου 2012** και ολοκληρώνεται το αργότερο έως την **31^η Δεκεμβρίου 2012** και β) έως την **31^η Δεκεμβρίου 2013**, ολοκληρώνεται η αναδιάρθρωση, με βάση την προαναφερθείσα αξιολόγηση, των δημοσίων υπηρεσιών και των φορέων του δημόσιου και του ευρύτερου δημόσιου τομέα, συντάσσονται νέα οργανογράμματα και οργανισμοί, καταργούνται υπηρεσιακές μονάδες με

περιορισμένο αντικείμενο, μετακινείται ή μετατίθεται το προσωπικό αυτών και καταργούνται οργανικές θέσεις που πλεονάζουν.

Εκτός από τα ανωτέρω, όμως, προγραμματίστηκε τον Οκτώβριο του 2011, «η άμεση λήψη μέτρων για τον περιορισμό κατά 30% των υπηρεσιακών μονάδων των υπουργείων, των γενικών και ειδικών γραμματειών και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, δεδομένων των δημοσιονομικών εξελίξεων, των δυσλειτουργιών και της ανάγκης υλοποίησης των οργανωτικών διατάξεων των νόμων 3943/2011 και 3979/2011»¹⁷¹. Στο πλαίσιο αυτό έπρεπε τα υπουργεία να συντάξουν σχέδια νομοθετικών ρυθμίσεων, με τα οποία να καταργούνται ή να συγχωνεύονται υπηρεσιακές μονάδες του εκάστοτε υπουργείου, των υπαγόμενων σε αυτό αυτοτελών υπηρεσιών και των εποπτευομένων νπδδ. Αυτά τα σχέδια έπρεπε να αποσταλούν στο Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης μέχρι τις **18 Νοεμβρίου 2011**, ώστε να τεθούν προς επεξεργασία και στη συνέχεια να προωθηθούν για ψήφιση από τη Βουλή. Αναφέρουμε ότι αυτή η προθεσμία δεν τηρήθηκε λόγω του πολύ περιορισμένου χρόνου και ότι τα σχετικά νομοσχέδια ήταν τελικά έτοιμα τον **Μάρτιο του 2012**. Απεστάλησαν στη Βουλή αλλά δεν εισήχθησαν ποτέ για συζήτηση. Έτσι, το συγκεκριμένο εγχείρημα ματαιώθηκε, εξαιτίας, όπως επίσημα ανακοινώθηκε, των επικείμενων εθνικών εκλογών του Μαΐου του 2012. Πρέπει όμως να σημειώσουμε ότι πολλές οργανωτικές «επιταγές» των νόμων 3943/2011¹⁷² και 3979/2011¹⁷³, που υιοθετήθηκαν από το μεταρρυθμιστικό εγχείρημα της μείωσης των οργανικών μονάδων σε ποσοστό 30%, τις συναντούμε, όπως θα δούμε στη συνέχεια, στα οργανογράμματα που προτάθηκαν από τις ομάδες αξιολόγησης, έτσι όπως τα επεξεργάστηκε και ενέκρινε το Κυβερνητικό Συμβούλιο Μεταρρύθμισης, στα τέλη και στις αρχές του 2013.

Στη συνέχεια, θα δούμε αναλυτικά τις φάσεις της αναδιάρθρωσης των δημοσίων υπηρεσιών, έτσι όπως αυτές εξαγγέλθηκαν με την εγκύκλιο «*Αναδιοργάνωση δημοσίων υπηρεσιών και ανακατανομή οργανικών θέσεων, σύμφωνα με το άρθρο 35 του ν. 4024/2011*»¹⁷⁴

¹⁷¹ Βλ. την υπ' αριθμ. ΓΟΑ/Φ.4.11/22085/31.10.2011 εγκύκλιο του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης με θέμα «Περιορισμός του αριθμού των οργανικών μονάδων των δημοσίων υπηρεσιών (υπουργείων, γενικών και ειδικών γραμματ και των νπδδ)».

¹⁷² Βλ. ν.3943/2011 «Καταπολέμηση της φοροδιαφυγής, στελέχωση των ελεγκτικών υπηρεσιών και άλλες διατάξεις αρμοδιότητας Υπουργείου Οικονομικών» (ΦΕΚ Α' 66/31.03.2011).

¹⁷³ Βλ. ν.3979/2011 «Για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση και λοιπές διατάξεις» (ΦΕΚ Α' 138/16.06.2011).

¹⁷⁴ Βλ. ο.π., σελ.

Α) **Πρώτη φάση**¹⁷⁵: ξεκίνησε τον Ιανουάριο του 2012 με τον ορισμό των στόχων της μεταρρύθμισης και τον σχεδιασμό της μεθοδολογίας της αξιολόγησης. Σε αυτό το σημείο πρέπει να αναφέρουμε ότι στις 6 Ιανουαρίου 2012, η Γαλλία (ως επικεφαλής τομέα) και η Ελλάδα – σε συνεργασία με την *Ομάδα Δράσης για την Ελλάδα* (Task Force GR)¹⁷⁶ – υπέγραψαν ένα τριμερές «*Μνημόνιο Συνεννόησης*» που προετοιμάζει την εφαρμογή στην πράξη της μεταρρύθμισης της *κεντρικής διοίκησης*¹⁷⁷. Σύμφωνα με τη *Δεύτερη τριμηνιαία έκθεση της Ομάδας δράσης για την Ελλάδα* (Μάρτιος 2012), οι βασικοί στόχοι της διοικητικής μεταρρύθμισης στην Ελλάδα είναι: α) η βελτίωση της αποτελεσματικότητας, της λογοδοσίας και της ακεραιότητας της διοίκησης και η απλούστευση των διαδικασιών λήψης αποφάσεων από αυτήν, β) η ύπαρξη ενός ισχυρού κέντρου λήψης αποφάσεων με ουσιαστικό διυπουργικό συντονισμό, γ) η δημιουργία των απαραίτητων δομών σε κάθε αρμόδιο υπουργείο για την αποτελεσματική παρακολούθηση των διαδικασιών συμπεριλαμβανομένων των δαπανών, του εσωτερικού ελέγχου και του λογιστικού ελέγχου, της διαχείρισης των ανθρωπίνων πόρων και της ΤΠΕ. Αυτό συνεπάγεται τη μείωση του αριθμού των ανωτέρων θέσεων, ώστε να καθοριστεί μια ιεραρχία με απλή και σαφή διάταξη¹⁷⁸.

Η επιλογή της Γαλλίας δεν είναι τυχαία¹⁷⁹. Το γαλλικό διοικητικό σύστημα, με την ορθολογική διάρθρωση και την τεχνοκρατική και διαχειριστική επάρκεια που το χαρακτηρίζει, έχει επηρεάσει την ελληνική επιστημονική σκέψη και έχει συμβάλει στη διαμόρφωση του διοικητικού συστήματος της χώρας. Σήμερα, στην προσπάθεια υπέρβασης της κρίσης, αποτελεί σημείο αναφοράς. Σε μια εποχή που, παγκοσμίως, προτάσσονται αποκλειστικά τα ιδιωτικό - οικονομικά κριτήρια της μείωσης του κόστους και της αποδοτικότητας χωρίς να λαμβάνεται υπόψη η διασφάλιση του κοινωνικού οφέλους, το γαλλικό μοντέλο, που προτάσσει στο επίκεντρό του την έννοια της «**service public**» (δημόσιας υπηρεσίας) και του **δημοσίου συμφέροντος**, αποτελεί μία αντίρροπη προσέγγιση σε αυτό το κυρίαρχο πρόταγμα.

¹⁷⁵ Βλ. αναλυτικά το σχετικό χρονοδιάγραμμα στο *Οδηγός Μεθοδολογίας για την Αξιολόγηση Οργανωτικών Δομών και Λειτουργιών*, Ιούλιος 2012, σελ. 19.

¹⁷⁶ Η Ομάδα Δράσης για την Ελλάδα συστάθηκε το καλοκαίρι του 2011 από τον πρόεδρο Barroso μετά από αίτημα του Έλληνα πρωθυπουργού κ. Παπανδρέου. Στόχος της είναι να συμβάλει στην εφαρμογή του ελληνικού προγράμματος προσαρμογής και να επιταχύνει την απορρόφηση των κονδυλίων της ΕΕ μέσω ενός προγράμματος τεχνικής βοήθειας.

¹⁷⁷ Για τη διοικητική μεταρρύθμιση σε αποκεντρωμένο, τοπικό και περιφερειακό επίπεδο, η χώρα η επιφορτισμένη να παρέχει τεχνική βοήθεια είναι η Γερμανία.

¹⁷⁸ Βλ. Ομάδα δράσης για την Ελλάδα, *Δεύτερα τριμηνιαία έκθεση για την Ελλάδα* (Μάρτιος 2012), σελ. 20.

¹⁷⁹ Το ελληνικό διοικητικό δίκαιο είναι εμπνευσμένο από το γαλλικό. Το ΣτΕ είναι δομημένο στα πρότυπα του γαλλικού ανώτατου διοικητικού δικαστηρίου, ενώ και η παραγωγική σχολή στελεχών για τη δημόσια διοίκηση, η Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης, ιδρύθηκε στα χνάρια της γαλλικής ENA (Ecole Nationale d' Administration). Το Σώμα Επιθεωρητών - Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης έχει δημιουργηθεί με βάση τα πρότυπα της Γενικής Επιθεώρησης Δημόσιας Διοίκησης της Γαλλίας.

Η ελληνική διοίκηση υιοθέτησε παραδοσιακά το συγκεντρωτικό χαρακτήρα οργάνωσης, χωρίς όμως να διασφαλίζει την ορθολογική οργάνωση και αποτελεσματικότητα του γαλλικού μοντέλου. Με αυτόν τον τρόπο παρέμεινε μια από τις τελευταίες συγκεντρωτικές διοικήσεις στην Ευρώπη και, μάλλον, από τις πλέον αναποτελεσματικές.

Η προαναφερθείσα συμφωνία περιλαμβάνει έναν οδικό χάρτη ο οποίος παρέχει λεπτομέρειες για τα βασικά βήματα, τις αρμοδιότητες και το χρονοδιάγραμμα για την ολοκλήρωση της μεταρρύθμισης¹⁸⁰. Μέσα στα **δύο πρώτα τρίμηνα** του 2012 πραγματοποιήθηκαν τα εξής:

- Πρώτη αξιολόγηση της κατάστασης (Φεβρουάριος)
- Επίσκεψη από υψηλόβαθμα στελέχη της ελληνικής δημόσιας διοίκησης γαλλικών¹⁸¹ κυβερνητικών δομών συντονισμού (Μάρτιος 2012) / Συλλογή βέλτιστων πρακτικών με τη βοήθεια Γάλλων εμπειρογνομόνων
- Ορισμός – στελέχωση Επιτροπής αξιολόγησης Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (ΥΔΙΜΗΔ)
- Έναρξη αξιολόγησης ΥΔΙΜΗΔ
- Ορισμός – στελέχωση Επιτροπής αξιολόγησης Υπουργείου Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής (ΥΠΕΚΑ)
- Έναρξη αξιολόγησης ΥΠΕΚΑ
- Ανάλυση δεδομένων ΥΔΙΜΗΔ / Οριστικοποίηση σεναρίων μεταρρύθμισης ΥΔΙΜΗΔ
- Ανάλυση δεδομένων ΥΠΕΚΑ / Οριστικοποίηση σεναρίων μεταρρύθμισης ΥΠΕΚΑ
- Σύσταση – στελέχωση Επιτροπών αξιολόγησης Υπουργείων: Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης & Πρόνοιας, Αγροτικής Ανάπτυξης & Τροφίμων, Δικαιοσύνης, Διαφάνειας & Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων
- Έναρξη αξιολόγησης για τα ανωτέρω τρία Υπουργεία

Στο **τρίτο** τρίμηνο του 2012 υλοποιήθηκαν τα εξής:

- Σύσταση – στελέχωση Επιτροπών Αξιολόγησης Υπουργείων: Εσωτερικών, Τουρισμού, Ανάπτυξης, ανταγωνιστικότητας, Υποδομών, Μεταφορών & Δικτύων, Υγείας, Παιδείας & Θρησκευμάτων, Πολιτισμού & Αθλητισμού, Οικονομικών,

¹⁸⁰ Βλ. σχετικά τις *Τριμηνιαίες Εκθέσεις της Ομάδας Δράσης για την Ελλάδα* (Μάρτιος 2012, Δεκέμβριος 2012 και Απρίλιος 2013).

¹⁸¹ Ήδη από τον Ιανουάριο του 2012, οι Γάλλοι εμπειρογνώμονες παρείχαν βοήθεια σε θέματα αξιολόγησης (κριτήρια – μεθοδολογία).

Εξωτερικών, Εθνικής Άμυνας, Δημοσίας Τάξης & Προστασίας του Πολίτη, Ναυτιλίας και Μακεδονίας – Θράκης.

- Έναρξη αξιολόγησης για τα ανωτέρω Υπουργεία
- Ανάλυση δεδομένων /Οριστικοποίηση σεναρίων μεταρρύθμισης για τα Υπουργεία: Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης & Πρόνοιας, Αγροτικής Ανάπτυξης & Τροφίμων, Δικαιοσύνης, Διαφάνειας & Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων

Στο **τέταρτο** τρίμηνο έλαβαν χώρα τα εξής:

- Ανάλυση δεδομένων/Οριστικοποίηση σεναρίων μεταρρύθμισης για τα υπόλοιπα Υπουργεία
- Τριήμερο, στις 9 – 11 Οκτωβρίου 2012¹⁸², που διοργανώθηκε από το ΥΔΙΜΗΔ σε συνεργασία με την Task Force Greece και τη γαλλική κυβέρνηση, στο ΕΚΔΔΑ, για την ανταλλαγή εμπειριών και τεχνογνωσίας, με στόχο την επίσπευση του έργου της αξιολόγησης των δομών των Υπουργείων. Επρόκειτο για ένα τριήμερο εντατικών συζητήσεων για τις εκθέσεις αξιολόγησης των διοικητικών μονάδων των 16 Υπουργείων και της μιας Γραμματείας, μεταξύ των επιτροπών αξιολόγησης και εμπειρογνομόνων των κρατών μελών και της Ομάδας Στήριξης της Ελλάδος. Οι συζητήσεις αυτές οδήγησαν στην τροποποίηση και αναθεώρηση σημείων στις εκθέσεις αξιολόγησης που είχαν ήδη συνταχθεί¹⁸³.
- Ολοκλήρωση των Εκθέσεων Αξιολόγησης, για το σύνολο των Υπουργείων, τον **Δεκέμβριο του 2012** και αποστολή τους στο Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης για περαιτέρω επεξεργασία.
- Συνεδρίαση του Κυβερνητικού Συμβουλίου Μεταρρύθμισης, στις **20.12.2012**, για να επικυρώσει τις μεταρρυθμιστικές δράσεις για τα Υπουργεία Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και Περιβάλλοντος και Κλιματικής Αλλαγής και τους εποπτευόμενους φορείς τους που περιελήφθησαν στην περίμετρο της αξιολόγησης.

¹⁸² Σύμφωνα με το σχετικό Δελτίο Τύπου, «το τριήμερο εκείνο αποτέλεσε την αφετηρία μιας συστηματικής πορείας για μια ριζική αναδιάρθρωση των διοικητικών δομών της Ελληνικής Διοίκησης. Και ήταν σταθμός το ξεκίνημα εκείνο γιατί προδίκαζε μερικά από τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της διαφορετικής πορείας και της ριζικά διαφορετικής μεθόδου, που ακολουθείται στην σημερινή διαδικασία μεταρρύθμισης της Ελληνικής Διοίκησης».

¹⁸³ Σχετικά με την Επιτροπή Αξιολόγησης των δομών του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης & Πρόνοιας, αναφέρουμε ότι υπέβαλε Έκθεση Αξιολόγησης με αριθ. πρωτ.2081/14-09-2012, η οποία υπεβλήθη εκ νέου τροποποιημένη τον Νοέμβριο του 2012.

Στο **πρώτο** τρίμηνο του 2013 υλοποιήθηκαν τα εξής:

- Συνεδρίαση, στις **14.02.2013**, του Κυβερνητικού Συμβουλίου Μεταρρύθμισης και οριστικοποίηση των προτάσεων αναδιοργάνωσης / μεταρρυθμιστικών δράσεων των Υπουργείων: Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης & Πρόνοιας, Αγροτικής Ανάπτυξης & Τροφίμων, Δικαιοσύνης, Διαφάνειας & Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων και Μακεδονίας – Θράκης.
- Ημερίδα, που διοργάνωσε το ΥΔΙΜΗΔ την **1^η Απριλίου 2013**, στο ΕΚΔΔΑ, και που σηματοδότησε το πέρας της πρώτης φάσης της αναδιάρθρωσης των δημόσιων υπηρεσιών, με την ολοκλήρωση των Εκθέσεων Αξιολόγησης του συνόλου των Υπουργείων και το πέρας στη δεύτερη φάση της Διοικητικής Μεταρρύθμισης, που αφορά στην **υλοποίηση** της αναδιάρθρωσης των διοικητικών μονάδων και υπηρεσιών. Σύμφωνα με τις εισηγήσεις και τις οδηγίες που δόθηκαν από τα αρμόδια στελέχη του ΥΔΙΜΗΔ, το χρονοδιάγραμμα¹⁸⁴ που πρέπει να ακολουθηθεί είναι το ακόλουθο:

| ΔΡΑΣΕΙΣ | ΠΡΟΘΕΣΜΙΑ |
|---|------------------|
| 1. Περιγραφή των νέων δομών (οργανογράμματα, βασικές αποστολές) | 24 Απριλίου |
| 2. Σχέδιο των προεδρικών διαταγμάτων | 30 Απριλίου |
| 3. Οριστικοποίηση της κατανομής θέσεων εργασίας (και του είδους τους) | 10 Μαΐου |
| 4. Κατάρτιση των περιγραμμάτων θέσεων εργασίας μέσα στις νέες | 20 Μαΐου |

¹⁸⁴ Μέχρι τη στιγμή που εκπονείται η εργασία, καμία από τις παραπάνω προθεσμίες δεν έχει τηρηθεί.

| | |
|-------|--|
| δομές | |
|-------|--|

Πιο αναλυτικά, η εφαρμογή της μεταρρύθμισης¹⁸⁵ χωρίζεται σε δύο φάσεις:

1. **Εφαρμογή – Φάση 1**, που περιλαμβάνει:

- Μετατροπή της απόφασης σε έργα μεταρρύθμισης
- Συγκρότηση ομάδων στα υπουργεία για την εποπτεία της μεταρρύθμισης
- Περιγραφή των νέων οργανογραμμάτων και των διαδικασιών
- Σχέδια Προεδρικών Διαταγμάτων
- Κατανομή θέσεων εργασίας στο Υπουργείο
- Σχεδιασμός περιγραμμάτων θέσεων εργασίας

2. **Εφαρμογή – Φάση 2**, που περιλαμβάνει:

- Προετοιμασία της στελέχωσης των θέσεων
- Εκτίμηση των αναγκών ανθρωπίνων πόρων για το Υπουργείο
- Εφαρμογή των εργασιών μεταρρύθμισης
- Αποστολή αναφορών στο Υ.ΔΙ.Μ.Η.Δ.

Πολύ σημαντικό στάδιο, όσο και καινοτόμο, είναι η μέθοδος που θα ακολουθηθεί για την κατανομή του ανθρώπινου δυναμικού εντός του νέου οργανισμού του κάθε υπουργείου. Το προσωπικό θα καταγραφεί σε σχέση με διοικητικές θέσεις εργασίας («σταθμοί εργασίας») και όχι βάσει οργανικών θέσεων. Η έμφαση θα δοθεί αποκλειστικά στις δομές και στις διοικητικές θέσεις εργασίας που χρησιμοποιούνται στην εκάστοτε διοικητική οργάνωση. Για κάθε τμήμα και Δ/ση θα αποτυπωθούν στο νέο οργανόγραμμα οι θέσεις εργασίας που είναι απαραίτητες για την υλοποίηση της αποστολής κάθε Γενικής Δ/σης, λαμβάνοντας υπ' όψιν τον περιορισμό της μείωσης του μισθολογικού κόστους. Οι θέσεις εργασίας είναι δυνατόν να προκύψουν από τις υπάρχουσες δομές ή να δημιουργηθούν για την ικανοποίηση υπαρχουσών ή μελλοντικών αναγκών και θα καταγραφούν σε σχέση με συγκεκριμένες εργασίες.

¹⁸⁵ Βλ. αναλυτικά οδηγίες στο *Αξιολόγηση της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης*, Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Απρίλιος 2013.

Αυτό που τονίζεται στον σχετικό Οδηγό του Υ.ΔΙ.Μ.Η.Δ.¹⁸⁶ είναι ότι κρίσιμη διάσταση της μετάβασης της ελληνικής δημόσιας διοίκησης από το παλαιό στο νέο δεν είναι μόνο η αναδιάρθρωση των δημοσίων υπηρεσιών, όπως αυτή αποτυπώνεται στα νέα οργανογράμματα, αλλά και η ορθολογική αξιοποίηση του υπάρχοντος ανθρώπινου δυναμικού, προκειμένου να εξασφαλιστεί η μέγιστη αποτελεσματικότητα κατά την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος και η δημιουργία μιας δημόσιας διοίκησης φιλικής προς τους πολίτες. Στο πλαίσιο αυτό, ο σχεδιασμός περιγραμμάτων θέσεων εργασίας (*job description*) αναδεικνύεται σε σημαντική συνιστώσα του νέου μοντέλου οργάνωσης. Πρόκειται για ένα εργαλείο διοικητικού σχεδιασμού των θέσεων εργασίας μέσα από την ανάλυση κάθε θέσης και των προσόντων που πρέπει να διαθέτει ο κάτοχός της, σε συνδυασμό με την ευρύτερη στοχοθεσία της δημόσιας οργάνωσης στην οποία ανήκει¹⁸⁷. Επομένως τα περιγράμματα θέσεων εργασίας επιδρούν θετικά στη λειτουργία της στελέχωσης, διευκολύνουν την ουσιαστική εφαρμογή του συστήματος διοίκησης μέσω στόχων και συμβάλλουν στην ορθολογική οργάνωση και διαχείριση της κινητικότητας των δημοσίων υπαλλήλων. Ο προσανατολισμός των δημοσίων οργανώσεων σε μετρήσιμα αποτελέσματα συνδέεται άρρηκτα με το σχεδιασμό των θέσεων εργασίας. Βλέπουμε λοιπόν ότι η μεταρρύθμιση της ελληνικής δημόσιας διοίκησης γίνεται μέσα από τη μετάβαση από το βεμπεριανό παραδοσιακό μοντέλο στις ευέλικτες δομές και καινοτόμες πρακτικές των σύγχρονων δυτικών κρατών. Βέβαια αυτό που πρέπει να επισημανθεί είναι ότι ο σχεδιασμός περιγραμμάτων θέσεων εργασίας συνιστά ρηξικέλευθη πρακτική για τα ελληνικά δεδομένα και ως τέτοια συνεπάγεται αλλαγή της υπάρχουσας νοοτροπίας και στοχεύει στην παγίωση μιας διαφορετικής διοικητικής κουλτούρας προσανατολισμένης στην αποτελεσματικότητα, στην αποδοτικότητα και την ποιότητα, με επίκεντρο το κράτος και τον πολίτη. Πρέπει επίσης να επισημάνουμε ότι όλα τα παραπάνω, που διακηρύσσονται ως στόχοι στα αντίστοιχα κείμενα και δελτία τύπου, πρέπει να εφαρμοστούν ορθολογικά στην πράξη για να αποφανθούμε για την πραγματική συμβολή τους στον εκσυγχρονισμό της ελληνικής δημόσιας διοίκησης¹⁸⁸.

¹⁸⁶ Βλ. Εγχειρίδιο Οδηγός για το Σχεδιασμό Περιγραμμάτων Θέσεων Εργασίας, Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.

¹⁸⁷ Σύμφωνα με τον σχετικό Οδηγό του Υ.ΔΙ.Μ.Η.Δ. « τα περιγράμματα θέσεων εργασίας αποτελούν ένα πολύτιμο εργαλείο της στρατηγικής στελέχωσης, για τη διαχείριση τόσο των υφιστάμενων θέσεων εργασίας, όσο και για την ανίχνευση αναγκών σύστασης νέων και συνεπώς πρέπει να γίνουν αντιληπτά ως μέρος μιας ευρύτερης πολιτικής που στοχεύει στην ορθολογική διαχείριση του ανθρώπινου κεφαλαίου των δημοσίων οργανώσεων. Θα πρέπει εξάλλου να ληφθεί υπόψη ότι η βιωσιμότητα των δημοσίων οργανώσεων είναι συνυφασμένη με τη δημόσια πολιτική για το σχεδιασμό των θέσεων εργασίας» (σελ. 5).

¹⁸⁸ Βλ. τα προβληματικά σημεία της εφαρμογής της δεύτερης φάσης της μεταρρύθμισης, σελ.

Πιο συγκεκριμένα, στα περιγράμματα θέσεων εργασίας, τα οποία προκύπτουν μετά από την ανάλυση της θέσης εργασίας, περιγράφονται και αποτυπώνονται:

- Τα καθήκοντα που απαιτούνται για την εκπλήρωση των προβλεπόμενων αρμοδιοτήτων
- Οι σχέσεις αναφοράς
- Οι σχέσεις συνεργασίας (οριζόντιες σχέσεις) εντός και εκτός της υπηρεσίας (π.χ. με υπαλλήλους άλλων υπηρεσιών και πολίτες) και οι ιεραρχικές σχέσεις (κάθετες σχέσεις).

Με τα περιγράμματα θέσεων εργασίας, είναι δυνατόν να:

- Μεταδοθούν στους υπαλλήλους οι προσδοκίες της διοίκησης που προκύπτουν από τη θέση εργασίας.
- Προσδιοριστούν με σαφήνεια τα καθήκοντα κάθε υπαλλήλου (σύμφωνα με τις αρμοδιότητες της μονάδας στην οποία υπηρετεί), καθώς και οι σχέσεις αναφοράς, συνεργασίας και επικοινωνίας.
- Επιτευχθεί συντονισμός για την υλοποίηση των στρατηγικών στόχων της δημόσιας οργάνωσης.
- Σχεδιαστούν συστήματα προγραμματισμού στελέχωσης, κατανομής, κινητικότητας και ανάπτυξης του προσωπικού.
- Αναπτυχθούν συστήματα στοχοθεσίας σε επίπεδο οργανικής μονάδας (Γενική Δ/ση, Δ/ση, Τμήμα) και υπαλλήλου.
- Μετρηθεί ο όγκος εργασίας, το παραγόμενο αποτέλεσμα και η απόδοση των υπαλλήλων.
- Σχεδιαστούν μελλοντικές στρατηγικές διαχείρισης προσωπικού, βάσει προβλέψεων μελλοντικών αναγκών και κενών στελέχωσης που τυχόν προκύπτουν.
- Σχεδιαστούν προγράμματα κατάρτισης και επανακατάρτισης του προσωπικού.
- Δημιουργηθεί ένα δίκαιο σύστημα ανταμοιβών, κινήτρων και υποκίνησης.
- Αναπτυχθούν μονοπάτια καριέρας στις δημόσιες οργανώσεις.
- Μειωθούν τα διοικητικά βάρη, μέσω της απάλειψης περιττών και χρονοβόρων διαδικασιών, καθώς και του περιορισμού των πολλαπλών εμπλεκόμενων ιεραρχικών επιπέδων.

- Ανασχεδιασθεί η στρατηγική στελέχωσης προκειμένου να αντανακλώνται οι αλλαγές στην οργανωτική διάρθρωση, στις στρατηγικές επιλογές, τις αρμοδιότητες, το φόρτο εργασίας ή τη φύση των δραστηριοτήτων της δημόσιας οργάνωσης.

Με βάση τα ανωτέρω θα καταρτιστούν τα περιγράμματα θέσεων εργασίας, τα οποία θα σχεδιαστούν για κάθε θέση εργασίας που είναι απαραίτητη εντός της νέας δομής, σύμφωνα με τις οδηγίες του Υ.ΔΙ.Μ.Η.Δ.¹⁸⁹ Η εργασία αυτή θα γίνει από πάνω προς τα κάτω:

- Οι Γενικοί Διευθυντές θα είναι υπεύθυνοι για την κατάρτιση περιγραμμάτων θέσεων εργασίας για τις θέσεις των Διευθυντών
- Οι Διευθυντές θα είναι υπεύθυνοι για την κατάρτιση περιγραμμάτων θέσεων εργασίας για τις θέσεις των Τμηματάρχων
- Οι Τμηματάρχες θα είναι υπεύθυνοι για την κατάρτιση των περιγραμμάτων θέσεων εργασίας μέσα στο Τμήμα τους.

Πιο συγκεκριμένα, σύμφωνα με τη σχετική εγκύκλιο του Υ.ΔΙ.Μ.Η.Δ.¹⁹⁰, οι Προϊστάμενοι των τμημάτων οφείλουν να αποστείλουν ηλεκτρονικά στους υπαλλήλους του τμήματος τους ερωτηματολόγια, που αφορούν τη θέση εργασίας που αυτοί κατέχουν, προκειμένου αυτά να συμπληρωθούν από αυτούς μέχρι **13.05.2013**. Στα ερωτηματολόγια οι υπάλληλοι καταγράφουν τις υφιστάμενες εργασίες που εκτελούν στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων του τμήματος όπου είναι τοποθετημένοι.

Στη συνέχεια οι Προϊστάμενοι των υφιστάμενων τμημάτων σε συνεργασία με τους Προϊσταμένους των καταργούμενων ή συγχωνευόμενων τμημάτων, επεξεργάζονται τα ερωτηματολόγια και αξιοποιούν τις πληροφορίες που παρέχονται από αυτά και σε συνδυασμό με τα προσχέδια των Προεδρικών Διαταγμάτων των νέων Οργανισμών των Υπουργείων, τα οποία πρέπει να αποσταλούν μέχρι την Παρασκευή, 10.05.2013, στο Υ.ΔΙ.Μ.Η.Δ. προσδιορίζουν :

α) τον αριθμό των νέων θέσεων εργασίας που απαιτούνται στο νέο τμήμα

¹⁸⁹ Βλ. οδηγίες στο εγχειρίδιο *Σχεδιασμός Περιγραμμάτων Θέσεων Εργασίας*, Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Αθήνα 2013.

¹⁹⁰ Βλ. την αριθμ. πρωτ. ΓΟΑ/Φ.13/607/νηθ.12461/29.04.2013 εγκύκλιο του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.

β) το είδος των νέων θέσεων εργασίας (σκοπός, χαρακτηριστικά)

γ) τις απαιτήσεις των νέων θέσεων εργασίας (προσόντα, δεξιότητες, εμπειρία, βαθμός, εργασιακή σχέση)

και συμπληρώνουν αναλόγως το *αρχικό έντυπο περιγράμματος* (το οποίο αποστέλλεται χωριστά) για κάθε θέση εργασίας.

Τα αρχικά έντυπα περιγραμμάτων θέσεων εργασίας αποστέλλονται στον Προϊστάμενο της Διεύθυνσης για έλεγχο και στη συνέχεια στον Προϊστάμενο της Γενικής Διεύθυνσης για έγκριση.

Οι Προϊστάμενοι των Γενικών Διευθύνσεων έχοντας υπόψη τα δεδομένα που έχουν προκύψει από τα αρχικά έντυπα περιγραμμάτων, αξιολογούν τις επιχειρησιακές ανάγκες των νέων Γενικών Διευθύνσεων και υποβάλλουν ηλεκτρονικά στον Γενικό Γραμματέα του εκάστοτε Υπουργείου, τον αριθμό των νέων θέσεων εργασίας, όπως προκύπτουν από τα αντίστοιχα αρχικά περιγράμματα, για κάθε Γενική Διεύθυνση μέχρι τις 15.05.2013 για τελική έγκριση.

Ο τελικός αριθμός των νέων θέσεων εργασίας ανά Γενική Διεύθυνση αποφασίζεται από την Γενικό Γραμματέα του Υπουργείου, αφού πρώτα εξετάσει

α) αν έχει τηρηθεί το **ανώτατο όριο στελέχωσης** του φορέα, όπως έχει ήδη εγκριθεί από το Κ.Σ.Μ.

β) την κατανομή των θέσεων εργασίας μεταξύ **υποστηρικτικών** και **επιτελικών** μονάδων, σύμφωνα με μια αναλογία που πρέπει να κυμαίνεται από **30%-70%** έως **20%-80%** και

γ) τις επιχειρησιακές ανάγκες των Γενικών Διευθύνσεων.

Μετά την τελική έγκριση κατανομής των νέων θέσεων εργασίας, η οποία σύμφωνα με την εγκύκλιο πρέπει να έχει ολοκληρωθεί μέχρι τις 17.05.2013, σχεδιάζονται τα τελικά έντυπα περιγραμμάτων των νέων θέσεων εργασίας τα οποία πρέπει να έχουν ολοκληρωθεί και υποβληθεί στο Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, μέχρι τις 31.05.2013, για έγκριση πριν από την έκδοσή τους σε προεδρικό διάταγμα.

Σχετικά με την κατάρτιση του νέου Οργανισμού των Υπουργείων¹⁹¹, αναφέρουμε ότι ο σχεδιασμός των νέων οργανισμών θα γίνει με κύριο γνώμονα τους γενικούς επιδιωκόμενους σκοπούς του κάθε Υπουργείου, μέσα από την επίτευξη των ειδικότερων στόχων του. Έτσι, οι παράγοντες που πρέπει να ληφθούν υπ' όψιν στο σχεδιασμό είναι:

- Η **αποστολή** του Υπουργείου, η οποία αποτυπώνει την ταυτότητα αυτού.
- Η **στρατηγική**, ως ο καθορισμός των βασικών και μακροχρόνιων σκοπών του Υπουργείου, η οποία εγγενώς εμπεριέχει τα εξής διακριτά στάδια: *Διαμόρφωση, Υλοποίηση, Παρακολούθηση και Αξιολόγηση*.
- Συγκεκριμένοι, **επιχειρησιακοί στόχοι**, με την έννοια του προσδιορισμού και των αναγκαίων μέσων για την πραγματοποίησή τους.
- Περιγραφή **αρμοδιοτήτων**.

5.2. Η ταυτότητα της μεταρρύθμισης του Κράτους

Σε αυτή την ενότητα θα δούμε αναλυτικά τα ειδοποιά γνωρίσματα της πορείας που ακολουθεί η σημερινή διοικητική μεταρρύθμιση, αυτά που συνθέτουν την ταυτότητά της, για να δούμε κατά πόσο διαφέρει ριζικά από όλες τις προηγούμενες, όπως επίσης και κάποια προβληματικά, κατά την άποψή μας, σημεία:

A) Η μεταρρύθμιση ξεκίνησε με την αξιολόγηση των δομών των οργανικών μονάδων των υπουργείων – σε πρώτη φάση δηλαδή η αξιολόγηση αφορούσε την κεντρική διοίκηση – , που έγινε για πρώτη φορά στην Ελλάδα, με συγκεκριμένη μεθοδολογία¹⁹² και ολοκληρώθηκε με τη σύνταξη πολυσέλιδων οικονομικοτεχνικών μελετών, με τις εκθέσεις δηλαδή αξιολόγησης δομών, που περιείχαν τεκμηριωμένες αναλύσεις για τη σημερινή διάρθρωση των διοικητικών μονάδων (διευθύνσεων και τμημάτων) καθώς και συγκεκριμένες προτάσεις για την ενδεδειγμένη, άμεση, αναδιάρθρωσή τους. Οι εκθέσεις εκκινούσαν από την λεπτομερή καταγραφή και εμπειριστατωμένη ανάλυση της υφιστάμενης κατάστασης για να καταλήξουν σε συγκεκριμένα σενάρια αναδιάρθρωσης (εναλλακτικά προτεινόμενα οργανογράμματα). Σε αυτές τις εκθέσεις αποτυπώθηκε για πρώτη φορά η «ιστορία» του κάθε υπουργείου, η οργανωσιακή του πορεία του μέσα στον χρόνο, οι δυσλειτουργίες του, τα δυνατά και αδύνατα

¹⁹¹ Βλ. αναλυτικά οδηγίες στο εγχειρίδιο *Οδηγίες για την κατάρτιση του νέου Οργανισμού των Υπουργείων*, Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Αθήνα 2013.

¹⁹² Βλ.σελ 95-107.

σημεία του. Τα κριτήρια και οι στόχοι της αναδιάρθρωσης που έπρεπε να τηρηθούν απαρεγκλίτως από τους συντάκτες των εκθέσεων αξιολόγησης ήταν αυτά της ορθολογικότητας, αποδοτικότητας, αποτελεσματικότητας, πάγιου δημοσιονομικού οφέλους, μείωσης λειτουργικών δαπανών και κυρίως κριτήρια προγραμματισμού θέσεων και στελέχωσης προσωπικού. Η αξιολόγηση των δομών συνδέεται άρρηκτα με τη διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού, όπως είδαμε και στην περιγραφή της δεύτερης φάσης της μεταρρύθμισης.

Β) Οι εκθέσεις αξιολόγησης πραγματοποιήθηκαν από επιτροπές υπαλλήλων, του δημοσίου και του ευρύτερου δημόσιου τομέα, εξοπλισμένων με εξειδικευμένες γνώσεις και με την παρακολούθηση ταχύρρυθμων σεμιναρίων. Οι συγκεκριμένοι υπάλληλοι είναι αυξημένων τυπικών και ουσιαστικών προσόντων: από τους **87** υπαλλήλους που συγκρότησαν τις Επιτροπές, **49** είναι απόφοιτοι της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης, ενώ **38** από αυτούς συμμετείχαν και στις Ομάδες Καταγραφής του ΟΟΣΑ.

Εργάστηκαν σε συνεργασία με ομάδες υποστήριξης των ίδιων των Υπουργείων. Τα μέλη των επιτροπών εργάστηκαν χωρίς πρόσθετη αμοιβή, εκτός ωραρίου, και περάτωσαν το έργο τους με την συνδρομή των ευρωπαϊών εμπειρογνομόνων που ήρθαν στην Ελλάδα τον Οκτώβριο του 2012, όπως ήδη αναφέραμε, για να επεξεργαστούν μαζί με τις ομάδες αξιολόγησης τα διάφορα σενάρια αναδιάρθρωσης των δημοσίων υπηρεσιών. Αντικείμενο λοιπόν και υποκείμενο της συγκεκριμένης μεταρρύθμισης είναι η ίδια η δημόσια διοίκηση, η οποία καλείται να **αυτό-αξιολογηθεί** και να **αυτό-μεταρρυθμιστεί**.

Γ) Τρίτο ειδοποιό γνώρισμα του μεταρρυθμιστικού εγχειρήματος είναι η αναλυτική συζήτηση των εκθέσεων αξιολόγησης και η έγκριση των μεταρρυθμιστικών δράσεων από το Κυβερνητικό Συμβούλιο Μεταρρύθμισης, υπό την προεδρεία του ίδιου του Πρωθυπουργού. Πρόκειται για έργο συλλογικό της Κυβέρνησης, που έχει δεσμευτεί για την υλοποίηση και εφαρμογή του, και όχι ενός υπουργείου. Συντελείται με συζήτηση, συνεργασία, συνεννόηση και συναίνεση όλων των υπουργών. Δεν είναι απλώς οι πολυσέλιδες εκθέσεις αξιολόγησης που είναι προϊόντα επιστημονικής και τεχνικής ανάλυσης, είναι και οι μεταρρυθμιστικές δράσεις, οι μεταρρυθμιστικές προτάσεις που έχουν την έγκριση της κυβερνητικής εξουσίας, η οποία και αναλαμβάνει συλλογικά την πολιτική ευθύνη του μεταρρυθμιστικού εγχειρήματος, μαζί με τη δέσμευση της πραγματοποίησής του. Πρέπει να σημειωθεί ότι το σύνολο των μεταρρυθμιστικών δράσεων που προτείνονται, όπως επίσης και οι οδηγίες υλοποίησης

πηγάζουν από το Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, το οποίο είναι το κέντρο στο οποίο τα υπουργεία οφείλουν να «λογοδοτούν» για την πορεία του μεταρρυθμιστικού εγχειρήματος.

Δ) Η Μεταρρύθμιση διαθέτει ήδη έναν επιστημονικά τεκμηριωμένο οδηγό, που ορίζει τι πρέπει να γίνει, γιατί πρέπει να γίνει, πως πρέπει να γίνει και ποια είναι η αιτιολογία της μελλοντικής εσωτερικής οργανωτικής διάρθρωσης και λειτουργίας ενός Υπουργείου. Στην έκθεση αξιολόγησης καταγράφονται τα πορίσματα, οι εξοικονομήσεις σε όγκο και σε μέγεθος των διοικητικών μονάδων, τα σχέδια στελέχωσης, όπως και οι δημοσιονομικές εξοικονομήσεις. Η μεταρρύθμιση αυτή τη φορά έχει τη δική της τράπεζα πληροφοριών: οι εκθέσεις αξιολόγησης δομών έχουν ηλεκτρονικά καταγραφεί στη θεσμική-ηλεκτρονική μνήμη της. Είναι γνωστές, είναι δημόσιες, είναι αποθηκευμένες και, το πιο σημαντικό, αποτελούν ένα θεσμικό προηγούμενο που δύσκολα ανατρέπεται, μια διοικητική πρακτική χαραγμένη στη θεσμική μνήμη της ελληνικής διοίκησης.

Ε) Η μεθοδολογία που ακολουθήθηκε είναι κοινή για όλα τα υπουργεία, αυτό σημαίνει ότι τα οργανογράμματα και οι οργανισμοί με τους οποίους αυτά θα «εξοπλιστούν» θα έχουν πολλά κοινά σημεία. Η όμοια οργανωσιακή αρχιτεκτονική θα τους επιτρέψει να συνεργάζονται καλύτερα, ταχύτερα και αποδοτικότερα.

Οι ανωτέρω διαπιστώσεις αφορούν την πρώτη φάση της μεταρρύθμισης, αυτήν της αξιολόγησης. Στη συνέχεια, θα δούμε τα χαρακτηριστικά της δεύτερης φάσης που ξεκίνησε στις αρχές Απριλίου και που πρόκειται να ολοκληρωθεί ¹⁹³ μέσα στο καλοκαίρι με την έκδοση των προεδρικών διαταγμάτων.

Α) Το στάδιο της υλοποίησης των μεταρρυθμιστικών προτάσεων έχει καθοριστική σημασία για την επιτυχία του μεταρρυθμιστικού εγχειρήματος. Κατά το στάδιο αυτό, πρέπει να προετοιμαστεί κατάλληλα ο διοικητικός μηχανισμός των Υπουργείων, ώστε να γίνει ομαλά η μετάβαση από το παλαιό στο νέο καθεστώς. Η μετάβαση αυτή θα γίνει με έναν τρόπο διαφορετικό σε σχέση με όσα ίσχυαν μέχρι σήμερα. Και αυτό γιατί δεν θα αρχίσει με την έκδοση ενός Προεδρικού Διατάγματος που περιέχει τον νέο Οργανισμό του Υπουργείου. Θα προηγηθεί ένα στάδιο πλήρους σχεδιασμού του νέου οργανογράμματος με την **αναλυτική περιγραφή των νέων θέσεων, των αποστολών των διευθύνσεων, των αρμοδιοτήτων και**

¹⁹³ Αν βέβαια τηρηθούν τα σχετικά χρονοδιαγράμματα.

καθηκόντων κάθε διεύθυνσης και κάθε τμήματος και θέσης καθώς και όλης της **διοικητικής διαδικασίας.**

Το νέο μοντέλο οργάνωσης στηρίζεται και προϋποθέτει ένα αναλυτικό περίγραμμα θέσεων (*job description*), διαδικασιών και αποστολών καθώς επίσης την αναλυτική περιγραφή των συγχωνεύσεων, καταργήσεων και της δημιουργίας νέων διοικητικών μονάδων. Προϋποθέτει ακόμη σχέδιο αναλυτικό στελέχωσης με προσωπικό των νέων μονάδων (**staffing plan**). Με την σύνταξη **εγχειριδίου περιγραφής θέσεων και διαδικασιών** ο κάθε υπάλληλος θα γνωρίζει τα καθήκοντά του, την βασική αποστολή του Υπουργείου του και την οργανωτική του δομή. Είναι ιδιαίτερης σημασίας η καινοτομία που εισάγεται στη ελληνική διοίκηση με την συγγραφή σε κάθε δημόσια υπηρεσία ενός εγχειριδίου περιγραφής θέσεων. Σε αυτό το σημείο όμως πρέπει να επισημάνουμε ότι οι δημόσιοι υπάλληλοι καλούνται να συμπληρώσουν τα σχετικά ερωτηματολόγια και στη συνέχεια να τα επεξεργαστούν για την περιγραφή των περιγραμμάτων θέσεων εργασίας, σε πολύ περιορισμένο χρονικό διάστημα, συγκεκριμένα ένα μήνα συνολικά, τη στιγμή που η αξιολόγηση των δομών διήρκησε ενάμισυ χρόνο. Και αυτό γεννά εύλογα ερωτήματα και προβληματισμό, γιατί τα σχέδια στελέχωσης που πρέπει να αποτυπωθούν θα οδηγήσουν στην κατανομή και ανακατανομή του προσωπικού στις νέες οργανικές μονάδες με βάση τα καινούργια οργανογράμματα, συνεπώς σε καμία περίπτωση δεν πρέπει να γίνουν κάτω από την πίεση περιορισμένου χρονικού περιθωρίου. Επίσης, δείχνει έλλειψη ορθολογικού προγραμματισμού το γεγονός ότι ενώ οι Προϊστάμενοι των Γενικών Διευθύνσεων των Υπουργείων πρέπει να υποβάλλουν ηλεκτρονικά στον Γενικό Γραμματέα του εκάστοτε Υπουργείου, τον αριθμό των νέων θέσεων εργασίας, όπως αυτά προκύπτουν από τα αντίστοιχα περιγράμματα, μέχρι τις **15.05.2013**, την ίδια ακριβώς μέρα – **Τετάρτη, 15.05.2013** – το Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης υλοποιεί ημερίδα στο Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης & Αυτοδιοίκησης, σχετικά με το σχεδιασμό των περιγραμμάτων θέσεων εργασίας. Η εν λόγω ημερίδα έπρεπε να πραγματοποιηθεί πριν από τις καταληκτικές ημερομηνίες υποβολής των σχετικών εντύπων, ούτως ώστε η ενημέρωση και επίλυση τυχόν προβλημάτων να προηγηθεί της συμπλήρωσης των σχετικών εντύπων.

B) Η δεύτερη καινοτομία έγκειται στην έμφαση που δίνεται στο **λειτουργικό** κριτήριο σε σχέση με το **δομικό**, που υπερίσχυε μέχρι τώρα. Η νέα δομή και κάθε δομή υπάρχει για να υπηρετεί τις βασικές αποστολές του Υπουργείου. Οι θέσεις και οι διοικητικές μονάδες

περιγράφονται για να συντρέχουν στην εκπλήρωση του βασικού σκοπού του Υπουργείου. Οι στόχοι κάθε μονάδας και οι στόχοι κάθε υπουργείου είναι και στόχοι όλων και κάθε υπαλλήλου και της θέσης που κατέχει. Η πρόσληψη επομένως της νέας οργανωτικής δομής είναι δυναμική και λειτουργική και όχι δομική και στατική, όπως μέχρι τώρα. Στη φάση της περιγραφής των θέσεων και των διαδικασιών θα δοκιμαστεί και η αποτελεσματικότητα της νέας οργανωτικής δομής, αφού θα είναι γνωστές εκ των προτέρων όχι μόνον οι θέσεις και τα καθήκοντα αλλά και η τοποθέτηση των υπαλλήλων στις νέες θέσεις του. Θα δοκιμαστούν άρα την περίοδο της προετοιμασίας η ορθότητα και η λειτουργικότητα των νέων δομών, θα εντοπιστούν τυχόν αδυναμίες και προστριβές και θα ανασχεδιαστούν, προκειμένου να ανταποκρίνονται με τον καλύτερο δυνατό τρόπο στη διοικητική πρακτική. Οι ίδιοι οι υπάλληλοι και οι αρμόδιοι Γενικοί Διευθυντές θα έχουν την τελική ευθύνη για τη θέση σε εφαρμογή του νέου οργανωτικού σχήματος. Αυτοί θα προσδιορίσουν τις ενέργειες που είναι αναγκαίες για την υλοποίησή του, περιγράφοντας θέσεις και τοποθετώντας υπαλλήλους.

Γ) Με την ολοκλήρωση της προετοιμασίας των οργανωτικών αλλαγών του κάθε Υπουργείου, θα επακολουθήσει η έγκριση του νέου Οργανισμού με τη μορφή Προεδρικού Διατάγματος. Έχει ιδιαίτερη σημασία να εντοπιστούν εκ των προτέρων, πριν την έγκριση του Π.Δ., όλα τα προβλήματα και να επιλυθούν με τη συμμετοχή ολόκληρου του διοικητικού μηχανισμού του Υπουργείου, ώστε με τη θέση σε ισχύ του νέου Οργανισμού όλα τα λειτουργούν όσο γίνεται καλλίτερα.

Τέλος από την προηγούμενη περιγραφή της πρώτης και της δεύτερης φάσης της διοικητικής μεταρρύθμισης σκιαγραφείται μια τελευταία καινοτομία, που αναφέρεται στην μέθοδο που ακολουθείται: η **διοικητική πρακτική προηγείται της νομικής ρύθμισης**. Ο νόμος έπεται, επικυρώνει απλώς, ό,τι η διοικητική πρακτική καθιέρωσε. Στο ισχύον καθεστώς, η Διοικητική Μεταρρύθμιση άρχιζε και τελείωνε με έναν νόμο ή με ένα διάταγμα. Η όποια μεταρρύθμιση συμπυκνωνόταν και εξαντλούνταν στο νόμο, η αλήθεια του οποίου αποκαλυπτόταν κατά την εφαρμογή του. Η ατελής μεταρρύθμιση σε αυτήν την περίπτωση έπεφτε θύμα της απρονοησίας των σχεδιαστών της, διότι δεν είχαν υπολογίσει ούτε δοκιμάσει την εφαρμοσιμότητα του νόμου. Με την μέθοδο που ακολουθείται τώρα η εφαρμοσιμότητα και αποτελεσματικότητα των μεταρρυθμίσεων δοκιμάζεται στη φάση της προετοιμασίας. Η ενδεχόμενη μη εφαρμοσιμότητα τους θα είναι ανιχνεύσιμη και άρα αντικείμενο ανασχεδιασμού και βελτίωσης.

Τα παραπάνω στοιχεία σκιαγραφούν τη θετική πλευρά, όσο και καινοτόμα της τρέχουσας διοικητικής μεταρρύθμισης, που τη διαφοροποιεί σαφώς από όσες προηγήθηκαν ή κινήθηκαν σε αυτήν την κατεύθυνση. Εντοπίζονται όμως κάποια προβληματικά σημεία που αφορούν όχι τόσο το σχεδιασμό, αν και αυτός παρουσιάζει αδυναμίες, αλλά κυρίως την εφαρμογή των όσων έχουν εξεγγεληθεί, όπως επίσης και κάποιες δράσεις που εντασσόνται στο πλαίσιο της μεταρρύθμισης, και που προκαλούν εύλογα ερωτήματα και προβληματισμούς. Αναφέρουμε αναλυτικά:

- Το Μάρτιο του 2013, απεστάλη στα Υπουργεία εγκύκλιος του ΥΔΙΜΗΔ για έκδοση Απόφασης Στοχοθεσίας έτους 2013 των υπηρεσιών των Υπουργείων, με συνακόλουθη επεξεργασία Δεικτών Μέτρησης της Αποδοτικότητας και Αποτελεσματικότητας τους¹⁹⁴, με την οποία ζητείτο απο τις υπηρεσίες να προσδιορίσουν, εξειδικεύσουν και επιμερίσουν τους στόχους τους, προκειμένου να εκδοθούν αντίστοιχες υπουργικές αποφάσεις στοχοθεσίας. Πρόκειται για την εφαρμογή του ν.3230/2004 «*Καθιέρωση συστήματος διοίκησης με στόχους, μέτρηση της αποδοτικότητας και άλλες διατάξεις*» (ΦΕΚ 44 Α' / 11.02.2004), ο οποίος δεν εφαρμόστηκε ποτέ, από την έκδοσή του, παρά μόνο στο Σ.ΕΠ.Ε. (Σώμα Επιθεώρησης Εργασίας) το 2012¹⁹⁵. Το συγκεκριμένο θέμα που άπτεται της διαχείρισης και κατανομής του ανθρώπινου δυναμικού, έπρεπε να τεθεί μετά την ολοκλήρωση της διαδικασίας κατάρτισης των νέων οργανισμών, για να γίνει και ορθολογική στελέχωση των νέων οργανικών μονάδων με βάση την τιθέμενη και εγκεκριμένη στοχοθεσία. Η μη υλοποίηση¹⁹⁶, του συγκεκριμένου εγχειρήματος, παρά τον επείγοντα χαρακτήρα του, αποδεικνύει τόσο την έλλειψη ορθολογισμού σχετικά με την χρονική περίοδο πραγματοποίησής του, όσο και τον κίνδυνο που ελλοχεύει από την πληθώρα μεταρρυθμιστικών δράσεων να μην καταλήγουν στα επιθυμητά αποτελέσματα λόγω του φαινομένου της *μεταρρυθμιστικής κόπωσης*.
- Στις 2 Μαΐου 2013 τέθηκε σε διαβούλευση το σχέδιο νόμου «*Οργάνωση Δημόσιας Διοίκησης και άλλες διατάξεις*», το οποίο έχει ως αντικείμενο την οργάνωση των δημόσιων πολιτικών υπηρεσιών. Το συγκεκριμένο σχέδιο νόμου προβλέπει ότι με

¹⁹⁴ Πρόκειται για την υπ' αριθμ. πρωτ. ΔΙΠΑ/Φ.3.1/6860/08-03-2013 εγκύκλιο του Υ.ΔΙ.Μ.Η.Δ.

¹⁹⁵ Πρόκειται για την υπ' αριθμ. 7468/5/12-04-2012 απόφαση του Υπουργού Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης με θέμα: «*Καθορισμός στόχων του Σώματος Επιθεώρησης Εργασίας (Σ.ΕΠ.Ε.) για το έτος 2012*» (ΦΕΚ 1307 Β' / 18.04.2012).

¹⁹⁶ Η έκδοση υπουργικής απόφασης στοχοθεσίας του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας, εκκρεμεί ακόμη, όπως και των υπολοίπων Υπουργείων.

την θέση σε ισχύ των νέων οργανισμών που βρίσκονται στο τελευταίο τους στάδιο θα λήξει η αυτοδίκαιη θητεία όλων των προϊσταμένων όλων των βαθμίδων της διοίκησης, δηλαδή τμηματάρχων, διευθυντών και γενικών διευθυντών¹⁹⁷. Αυτοί που θα τους αντικαταστήσουν θα ορισθούν από τους υπουργούς ή από τα αρμόδια διοικητικά όργανα με τη διαδικασία της «απευθείας ανάθεσης», μέχρι τη θέσπιση συγκεκριμένου π.δ./τος, κάτι το οποίο σημαίνει ότι η τοποθέτηση των προϊσταμένων θα γίνει χωρίς κανένα κριτήριο και χωρίς καμία αξιοκρατική διαδικασία, με αποτέλεσμα, πάρα πολύ προϊστάμενοι που έχουν κριθεί με αντικειμενικό και αξιοκρατικό τρόπο με τον νόμο 3839/10¹⁹⁸ να κινδυνεύουν να βρεθούν εκτός ιεραρχίας. Από τη μια η μη εφαρμογή του ν.3839/2010 και από την άλλη η νομιμοποίηση της απευθείας ανάθεσης με το σχέδιο νόμου που έχει τεθεί σε διαβούλευση, αποτελεί κατάφωρη οπισθοδρόμηση όσον αφορά το σύστημα τοποθέτησης προϊσταμένων, και το οποίο βέβαια έρχεται σε αντίθεση με την *ευελιξία* και *λειτουργικότητα* της Διοίκησης, έτσι όπως την οραματίζεται ο νομοθέτης στο συγκεκριμένο σχέδιο νόμου. Η νομιμοποίηση της απευθείας ανάθεσης προκύπτει και από την πρόβλεψη που υπάρχει στο νομοσχέδιο της θέσπισης π.δ./τος το οποίο θα ορίζει τις ειδικές διαδικασίες και τα ειδικά προσόντα που θα μοριοδοτούνται και τον τρόπο με τον οποίο θα επιλέγονται οι προϊστάμενοι¹⁹⁹. Η έκδοση όμως ενός π.δ./τος αποτελεί χρονοβόρα διαδικασία με αποτέλεσμα να υπάρξει πολύ μεγάλο κενό κατά τη διάρκεια του οποίου θα παγωθεί μια κατάσταση τελείως αναξιοκρατική και συνεπώς αναποτελεσματική. Θα δημιουργηθεί έτσι το φαινόμενο της στελέχωσης των καινούργων δομών – που αποτελούν αποτέλεσμα και προϊόν επιστημονικής και τεκμηριωμένης αξιολόγησης, ανάλυσης και μελέτης - με μεθόδους που παραπέμπουν στο παρελθόν και σε πρακτικές κομματικού, πελατειακού, συντεχνιακού τύπου.

¹⁹⁷ Βλ. άρθρο 2, παρ.8 (www.opengov.gr)

¹⁹⁸ Βλ. ν. 3839/2010 «Σύστημα επιλογής προϊσταμένων οργανικών μονάδων με αντικειμενικά και αξιοκρατικά κριτήρια – Σύσταση Ειδικού Συμβουλίου Επιλογής Προϊσταμένων (Ει.Σ.Ε.Π.) και λοιπές διατάξεις» (ΦΕΚ 51 Α'/29.03.2010).

¹⁹⁹ Βλ. άρθρο, παρ.3 του ν.3839/2010 «Με προεδρικό διάταγμα που εκδίδεται με πρόταση του Υπουργού Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως ρυθμίζονται τα θέματα που αφορούν τη διαδικασία, τα ειδικότερα κριτήρια επιλογής προϊσταμένων οργανικών μονάδων ανά επίπεδο θέσης ευθύνης και ιδίως αυτά που αφορούν τη συνδρομή ιδιαίτερων ικανοτήτων ή δεξιοτήτων, τον τρόπο αξιολόγησης των ανωτέρω κριτηρίων, την κατάρτιση πίνακα κατάταξης των υποψηφίων, τη διάρκεια ισχύος του πίνακα κατάταξης, την επιλογή και τοποθέτηση προϊσταμένων από τον πίνακα αυτόν, τα αρμόδια όργανα και τον τρόπο συγκρότησής τους, εφόσον τα όργανα αυτά είναι συλλογικά, καθώς και κάθε άλλη σχετική λεπτομέρεια. Με το προεδρικό διάταγμα της παρούσας παραγράφου μπορεί να καταργείται, να αντικαθίσταται ή να τροποποιείται κάθε διάταξη νόμου ή κανονιστικής πράξης που ρυθμίζει τα ίδια θέματα».

- Όσον αφορά τη μεθοδολογία που ακολουθείται για τα περιγράμματα θέσεων εργασίας, πρέπει να επισημάνουμε ότι είναι αντίθετη με ό,τι προβλέπει η διοικητική επιστήμη: το ίδιο το κράτος, ο φορέας δηλαδή, εν προκειμένω τα υπουργεία, πρέπει να περιγράφει τις θέσεις και τα καθήκοντολόγια ενός οργανισμού, και όχι οι υπάλληλοι, όπως καλούνται να πράξουν στη β' φάση της μεταρρύθμισης. Υπάρχει έτσι ο κίνδυνος να αναπαραχθούν οι τυχόν λανθασμένες πρακτικές και διαδικασίες, που θα καταγραφούν, και βάσει αυτών να καθοριστούν τα μελλοντικά προσοντολόγια. Επιπλέον, ο ίδιος ο ορισμός του όρου *ανάλυση και περιγραφή θέσης εργασίας (job analysis and description)*²⁰⁰ επιβάλλει την εκπόνηση αυτής της διαδικασίας από τον φορέα που στελεχώνουν οι υπάλληλοι: πρόκειται για τη διαδικασία συγκέντρωσης, καταγραφής και περιγραφής των σημαντικών δραστηριοτήτων, τις οποίες εκτελεί ένας εργαζόμενος, των απαιτήσεων και των τεχνικών και περιβαλλοντικών δεδομένων της θέσης, καθώς και του συνόλου των προσόντων, των γνώσεων, των ικανοτήτων και των υπευθυνοτήτων που πρέπει να συνδυάζει ο εργαζόμενος για την επιτυχή διεξαγωγή της εργασίας του²⁰¹. Εάν δεν γίνει σωστά η ανάλυση και περιγραφή θέσης εργασίας, αυτό θα έχει παρενέργειες και στις υπόλοιπες δραστηριότητες που ανήκουν στη *Διοίκηση Ανθρώπινων Πόρων*, δηλαδή στον Προγραμματισμό ανθρώπινου δυναμικού, στην Προσέλκυση, στην Επιλογή, στην Εκπαίδευση και Ανάπτυξη, στην Αξιολόγηση εργαζομένου, στις Αμοιβές και Παροχές, στη Διοίκηση Απόδοσης, στις Εργασιακές σχέσεις, στην Εσωτερική επικοινωνία και στην Οργανωσιακή και Διοικητική Ανάπτυξη.
- Ο τρόπος που ζητείται να προσδιοριστούν – στα έντυπα περιγραφής των περιγραμμάτων θέσης εργασίας²⁰² - οι θέσεις εργασίας παρουσιάζει τον κίνδυνο να αποκλειστούν, μέσω του προσδιορισμού συγκεκριμένων κλάδων, εάν βέβαια αυτό υιοθετηθεί από τα υπουργεία, αρκετοί από τους **1448**²⁰³ κλάδους των κεντρικών και περιφερειακών υπηρεσιών της δημόσιας διοίκησης. Το πιο σημαντικό όμως είναι ότι με τον προσδιορισμό συγκεκριμένων τίτλων σπουδών, κατά παρέκκλιση των όσων

²⁰⁰ Πρόκειται για μια από τις αλληλοσχετιζόμενες δραστηριότητες της *Διοίκησης Ανθρώπινων Πόρων*

²⁰¹ Βλ. Παπαλεξανδρή Ν., Μπουραντάς Δ., «*Διοίκηση Ανθρώπινων Πόρων*», εκδόσεις Γ. Μπένου, Αθήνα 2002, σελ.111.

²⁰² Βλ. «*Ενότητα 4. Απαιτήσεις της θέσης εργασίας για γνώσεις, δεξιότητες και εμπειρία*» και πιο συγκεκριμένα στην υποενότητα «*Εκπαίδευση*», όπου απαιτούνται συγκεκριμένοι τίτλοι σπουδών.

²⁰³ Σύμφωνα με την Έκθεση του Ο.Ο.Σ.Α., *Ελλάδα Επιθεώρηση της Κεντρικής Διοίκησης*, ο.π., σελ. 93.

προβλέπονται στο προσοντολόγιο για το διορισμό στο δημόσιο²⁰⁴ και ειδικών διατάξεων, όπως του π.δ. για το καθεστώς των αποφοίτων της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης²⁰⁵, υπάρχει ο κίνδυνος όχι μόνο να ανακοπούν τα μονοπάτια καριέρας χιλιάδων προσοντούχων υπαλλήλων, αλλά και να μην προσδιοριστεί θέση εργασίας που να ανταποκρίνεται στο δικό τους γνωστικό επίπεδο, με ό,τι αρνητικό μπορεί να συνεπάγεται αυτό για έναν υπάλληλο.

ΕΝΟΤΗΤΑ 6. ΕΙΣΑΓΩΓΗ - ΠΕΡΙΓΡΑΦΗ ΤΗΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑΣ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ

6.1. Η σημασία και οι στόχοι της αξιολόγησης

Η μεταρρύθμιση στη Δημόσια Διοίκηση που ξεκίνησε στις αρχές του 2012 στοχεύει στην αντιμετώπιση, με συστηματικό, οργανωμένο και ολοκληρωμένο τρόπο των χρόνιων παθογενειών του διοικητικού συστήματος, όπως η υπερβολική διόγκωση των δομών, οι πολύπλοκες διαδικασίες, η έλλειψη συντονισμού, η αδιαφάνεια, η έλλειψη στρατηγικού σχεδιασμού και αποτελεσματικών πολιτικών αξιοποίησης προσωπικού. Για το σκοπό αυτό δημιουργήθηκε ένας οδικός χάρτης που περιέχει το σύνολο των μεταρρυθμιστικών μέτρων. Ουσιαστικό μέρος της διοικητικής μεταρρύθμισης αποτελεί η αξιολόγηση των οργανωτικών δομών, όπως προβλέπεται στην παρ. 4 του άρθρου 35, του ν. 4024/ 2011.

Σύμφωνα με τις σχετικές διατάξεις, η διαδικασία αξιολόγησης²⁰⁶ είχε ως βασικό στόχο την αναδιάρθρωση των υπηρεσιών και διενεργήθηκε με αξιοκρατικά - επιστημονικά κριτήρια, με τη συνδρομή και εξωτερικών συμβούλων. Το σχετικό χρονοδιάγραμμα απαιτούσε την ολοκλήρωσή της το αργότερο μέχρι 31.12.2012: βάσει του αποτελέσματος της αξιολόγησης και το αργότερο μέχρι 31.12.2013, ολοκληρώνεται η αναδιάρθρωση των δημοσίων υπηρεσιών, συντάσσονται νέα οργανογράμματα, καταργούνται υπηρεσιακές μονάδες περιορισμένου αντικειμένου ή αρμοδιοτήτων, μετακινείται ή μετατίθεται το προσωπικό αυτών και καταργούνται οργανικές θέσεις που πλεονάζουν.

Η αξιολόγηση εντάσσεται σε μια γενικότερη προσπάθεια μεταρρύθμισης του κράτους και των υπηρεσιών που παρέχει. Οι χρόνιες παθογένειες της δημόσιας διοίκησης, που καταγράφηκαν

²⁰⁴ Βλ. π.δ. 50/2001 «Καθορισμός των προσόντων διορισμού σε θέσεις φορέων του δημόσιου τομέα» (ΦΕΚ Α'39) και συγκεκριμένα άρθρο 4, παρ.1, εδάφιο α)

²⁰⁵ Βλ. π.δ. 57/2007 «Κωδικοποίηση σε ενιαίο κείμενο των διατάξεων της κείμενης νομοθεσίας, που διέπουν το Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (Ε.Κ.Δ.Δ.Α.)» (ΦΕΚ Α'59), άρθρο 24, παρ.2.

²⁰⁶ Επισημαίνεται ότι εντάσσεται υπό τον όρο «εργασία 2» (Work Stream 2) στο πλαίσιο του μνημονίου συνεργασίας με τους εκπροσώπους της γαλλικής δημόσιας διοίκησης.

αναλυτικά στην Έκθεση του ΟΟΣΑ για την ελληνική δημόσια διοίκηση (2011) αποτελούν τροχοπέδη για την οικονομική ανάπτυξη, τόσο απαραίτητα την περίοδο την κρίσης που διανύουμε. Σε αυτό το πλαίσιο, ο εκσυγχρονισμός και η προσαρμογή της δημόσιας διοίκησης στα νέα δεδομένα μέσω της αξιολόγησης είναι μονόδρομος.

Βασικοί στόχοι της αξιολόγησης υπηρεσιών και δημόσιων πολιτικών είναι²⁰⁷:

- Η μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα στην εξυπηρέτηση του πολίτη, με την παροχή εκείνων των υπηρεσιών που έχει πραγματικά ανάγκη.
- Η μεγαλύτερη αποδοτικότητα στη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης, με εξοικονόμηση πόρων και διατήρηση υψηλού επιπέδου στην ποιότητα των παρεχομένων υπηρεσιών.
- Ο καλύτερος συντονισμός και συνεργασία μεταξύ των φορέων/ οργανικών μονάδων.
- Η καλύτερη αξιοποίηση του προσωπικού και η παρακίνησή του για συμμετοχή στη λήψη αποφάσεων και στην υλοποίηση των μεταρρυθμιστικών έργων.
- Η βέλτιστη χρήση των υποδομών και της τεχνολογίας, στην εξυπηρέτηση του «εξωτερικού πελάτη»/ πολίτη και του «εσωτερικού πελάτη»/ υπαλλήλου.

Η αξιολόγηση των οργανωτικών δομών οφείλει να λάβει υπόψη τις ανάγκες:

- των πολιτών που είναι στο επίκεντρο του προβληματισμού σχετικά με την ιεράρχηση και τη μεταρρύθμιση.
- των φορολογουμένων, οι οποίοι επιθυμούν ποιοτικές υπηρεσίες με όσο το δυνατόν χαμηλότερο κόστος.
- των χρηστών, οι οποίοι απαιτούν μείωση της γραφειοκρατίας, απλούστερες δομές και διαδικασίες
- των δημοσίων υπαλλήλων – εργαζομένων, στους οποίους η δημόσια διοίκηση πρέπει να παρέχει δυνατότητες αξιοποίησης των γνώσεων και των ικανοτήτων τους, ανάπτυξης και εξέλιξης.

²⁰⁷ Βλ. *Οδηγό Μεθοδολογίας για την Αξιολόγηση Οργανωτικών Δομών και Λειτουργιών*, Ομάδα Αξιολόγησης Δομών άρθρου 35 ν.4024/2011, Ιούλιος 2012 σελ.4.

Η αξιολόγηση των οργανωτικών δομών κρίθηκε ως αναγκαία προϋπόθεση και στην ουσία αποτέλεσε την **πρώτη** φάση της Διοικητικής Μεταρρύθμισης. Έδωσε τη δυνατότητα στους φορείς να αποκτήσουν μια αντικειμενική και συνολική εικόνα των υπηρεσιών που παρέχουν, των προτιμήσεων των πολιτών, αλλά και γνώση του κόστους παροχής αυτών των υπηρεσιών. Παραλλήλως, βοήθησε τα στελέχη να αναγνωρίσουν τα δυνατά σημεία ή τα πλεονεκτήματα του φορέα αναφορικά με την άσκηση δημόσιων πολιτικών, ώστε να τα αξιοποιήσουν καλύτερα, αλλά και να ανιχνεύσουν τις ανεπάρκειες ή αδυναμίες του οργανισμού, προκειμένου να υλοποιήσουν τις αντίστοιχες διαρθρωτικές αλλαγές.

Ένας από τους στόχους της αξιολόγησης των δομών ήταν ο εντοπισμός περιπτώσεων μη αξιοποίησης ή σπατάλης πόρων σε δραστηριότητες που επικαλύπτονται ή που δεν προσφέρουν προστιθέμενη αξία στις παρεχόμενες υπηρεσίες, κάτι το οποίο βοηθά τη διοίκηση στην αναθεώρηση των αποφάσεών της, όσον αφορά την κατανομή των πόρων ή των προτεραιοτήτων. Συγχρόνως οδηγεί σε μεγαλύτερη δέσμευση των υπαλλήλων και των στελεχών στη μεταρρυθμιστική προσπάθεια, καθώς με την εμπλοκή τους στη διαδικασία ενισχύεται το αίσθημα της συνευθύνης στην εφαρμογή των αναγκαίων μέτρων για τη μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης.

6.2. Οργανωτικές αρχές της διαδικασίας αξιολόγησης

Σύμφωνα με τα σχετικά κείμενα και οδηγούς²⁰⁸ αναφορικά με το θέμα της αξιολόγησης των δομών, οι αρχές που διέπουν το όλο εγχείρημα είναι οι εξής:

- α) Η ένταξη της διαδικασίας μέσα στην ευρύτερη προσπάθεια **μεταρρύθμισης του κράτους**²⁰⁹. Αυτό το διασφαλίζει το **Κυβερνητικό Συμβούλιο Διοικητικής Μεταρρύθμισης**²¹⁰, το οποίο ευθύνεται για το συντονισμό όλων των επιμέρους ενεργειών/ δραστηριοτήτων μεταρρύθμισης.

²⁰⁸ Βλ. *Οδηγό Μεθοδολογίας για την Αξιολόγηση Οργανωτικών Δομών και Λειτουργιών*, ο.π., σελ. 5-6.

²⁰⁹ Είναι δε ιδιαίτερα σημαντική η σύνδεση της αξιολόγησης των οργανωτικών δομών με την «εργασία 4» της αξιολόγησης του ανθρώπινου δυναμικού (WS4), όπως προβλέπεται στο μνημόνιο συνεργασίας με τη γαλλική δημόσια διοίκηση.

²¹⁰ Το **Κυβερνητικό Συμβούλιο Μεταρρύθμισης** της δημόσιας διοίκησης, των ν.π.δ.δ. και των Ο.Τ.Α. αποτελείται από τον Πρωθυπουργό, ως Πρόεδρο και μέλη τους Υπουργούς οι αρμοδιότητες των οποίων σχετίζονται με τα θέματα της Διοικητικής Μεταρρύθμισης, όπως ο Υπουργός Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και ο Υπουργός Οικονομικών. Ενεργώντας στο πλαίσιο των αποφάσεων και κατευθύνσεων του Υπουργικού Συμβουλίου και του Πρωθυπουργού, είναι αρμόδιο για τη διαμόρφωση πολιτικών σχετικά με τη βελτίωση της οργάνωσης, της λειτουργίας και

- β) Η δέσμευση για τους στόχους και η υποστήριξη της διαδικασίας από όλους τους εμπλεκόμενους στη λήψη αποφάσεων, δηλαδή η αφοσίωση στο έργο της αξιολόγησης από την πολιτική ηγεσία και τα ανώτερα Κυβερνητικά στελέχη, έως τους επικεφαλής των υπό αξιολόγηση οργανικών μονάδων (Προϊσταμένους Γενικών Διευθύνσεων, Διευθύνσεων και Τμημάτων).
- γ) Η εφαρμογή των αρχών της **διοίκησης ολικής ποιότητας** (*Plan, Do, Check, Act*) σε όλη τη μεταρρυθμιστική προσπάθεια, από την έναρξη της αξιολόγησης μέχρι την τελική εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων, ώστε σε κάθε Υπουργείο να κατανεμηθούν οι αρμοδιότητες του προγραμματισμού των αλλαγών, της εφαρμογής τους, της παρακολούθησης της υλοποίησής τους, αλλά και των αναγκαίων διορθωτικών δράσεων. Απαιτείται λοιπόν συντονισμός σε όλα τα ιεραρχικά επίπεδα, και μεταξύ των Υπουργείων διαβούλευση, και ταχεία λήψη αποφάσεων για την υλοποίηση των αλλαγών.
- δ) Η απαιτούμενη μελέτη και εξέταση των συνθηκών και η «προετοιμασία του εδάφους» μέσα στις υπό αξιολόγηση υπηρεσίες, ώστε να κατανοήσουν οι υπάλληλοι σε όλα τα ιεραρχικά επίπεδα τη σημασία της αξιολόγησης και τα οφέλη που θα αποκομίσει ο φορέας, ως προς τη δομή και τη λειτουργία του.
- ε) Η επιλογή ως μελών των επιτροπών αξιολόγησης άνθρωποι με γνώση και εμπειρία σε θέματα οργάνωσης, αλλά και ικανότητες σύνθεσης, ανάλυσης, επικοινωνίας και ομαδικότητας. Ιδιαίτερα, όσοι ανέλαβαν το απαιτητικό έργο του Συντονιστή της επιτροπής, έπρεπε να διαθέτουν επιπροσθέτως:
- i. υψηλό επίπεδο επιστημονικής κατάρτισης σε θέματα μάλιστα
 - ii. γνώση της λειτουργίας του Φορέα
 - iii. εμπειρία στη διοίκηση έργου γενικά και στην αξιολόγηση ειδικότερα
 - iv. αντικειμενικότητα, ακεραιότητα, επαγγελματισμό, αξιοπιστία.
- στ) Η κατανόηση από τα μέλη των επιτροπών του φόρτου εργασίας που συνεπάγεται η συμμετοχή τους σε μια τέτοια επιτροπή.

της αποτελεσματικότητας, καθώς και για την άμεση και αποτελεσματική αξιολόγηση των υπηρεσιών και των φορέων της δημόσιας διοίκησης, των ν.π.δ.δ. και των Ο.Τ.Α. και την λήψη των αποφάσεων στα θέματα αυτά. Την προετοιμασία και την υποστήριξη του έργου του Κυβερνητικού Συμβουλίου Μεταρρύθμισης έχει αναλάβει η **Ομάδα Υποστήριξης της Μεταρρύθμισης**.

6.3. Ο ρόλος των εμπλεκόμενων ομάδων/ επιτροπών στη διαδικασία αξιολόγησης

Βάσει της υπ' αριθμ. ΔΙΔΚ/Φ.38/4/οικ.16808/18.7.2012 Υπουργικής Απόφασης, η οποία αντικαθιστά την υπ' αριθμ. 124/6.2.2012, συγκροτήθηκε **Συντονιστική Ομάδα Αξιολόγησης Δομών του άρθρου 35 ν.4024/2011**, με έργο:

- α) την εκπόνηση των κριτηρίων αξιολόγησης των δομών των υπηρεσιακών μονάδων της κεντρικής διοίκησης και τον καθορισμό της μεθοδολογίας εφαρμογής των κριτηρίων,
- β) τον συντονισμό των εργασιών που προβλέπονται στο Παράρτημα (Οδικό Χάρτη) του Μνημονίου Συνεργασίας μεταξύ Ελληνικής και Γαλλικής Κυβέρνησης ως «εργασία 2»,
- γ) την εισήγηση προτάσεων και μέτρων για την καλύτερη διάρθρωση της δημόσιας διοίκησης,
- δ) την συνολική υποστήριξη της σχετικής συνεργασίας για τα ως άνω θέματα μεταξύ Ελλάδας, Γαλλίας και της Ομάδας Δράσης (Task force) για την Ελλάδα της Ε.Ε.

Σύμφωνα με τα ανωτέρω, ο ρόλος της συντονιστικής ομάδας του άρθρου 35 δεν περιορίστηκε στην σύνταξη κριτηρίων αξιολόγησης και μεθοδολογίας, αλλά είναι ενεργός και κατά τη διάρκεια των αξιολογήσεων και κατά την εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων. Για την άσκηση των δραστηριοτήτων της, η ομάδα είχε τακτική συνεργασία (εβδομαδιαία) με:

- i) τις αρμόδιες υπηρεσίες του ΥΔΙΜΗΔ και εκπροσώπους του ΓΛΚ., προκειμένου να αξιοποιήσει την εμπειρία τους σχετικά με τη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης, αλλά και τις προτάσεις τους για την διαμόρφωση ρεαλιστικών και εφαρμόσιμων σεναρίων αναδιοργάνωσης, που θα έχουν θετικά δημοσιονομικά, αλλά και λειτουργικά αποτελέσματα,
- ii) το Συντονιστή και τα μέλη των επιτροπών αξιολόγησης (evaluation teams), προκειμένου να:
 - τους εκπαιδεύσουν πριν τη έναρξη των ελέγχων
 - τους παρέχουν όλη την αναγκαία υποστήριξη σε θέματα μεθοδολογίας
 - συζητήσουν μαζί τους τυχόν απορίες, δυσκολίες και εμπόδια που θα συναντήσουν ή ήδη παρουσιάζονται κατά την αξιολόγηση
 - εποπτεύσουν την πρόοδο των εργασιών τους, υπενθυμίζοντας τη σημασία της τήρησης των χρονοδιαγραμμάτων
 - παρακολουθήσουν την προετοιμασία των σεναρίων

- iii) τους εκπροσώπους της Task Force για την Ελλάδα και της γαλλικής δημόσιας διοίκησης, για να αντλήσει πολύτιμες οδηγίες και ιδέες πάνω στους τρόπους καλύτερου σχεδιασμού, οργάνωσης και υλοποίησης της αξιολόγησης, αλλά και εφαρμογής των επιλεγέντων σεναρίων,
- iv) την **ομάδα υποστήριξης της μεταρρύθμισης**, στην οποία και παρέδωσε τις τελικές εκθέσεις αξιολόγησης, προκειμένου να επιλεγεί από το Κυβερνητικό Συμβούλιο Μεταρρύθμισης, το σενάριο που θα αποτελέσει την μεταρρυθμιστική λύση για κάθε φορέα. Η επαφή της Συντονιστικής Ομάδας αξιολόγησης δομών με την πολιτική ηγεσία κρίθηκε απαραίτητη, ώστε να έχει στη διάθεσή της έγκυρη και έγκαιρη πληροφόρηση σχετικά με τους στόχους, τις προθέσεις, αλλά και τους περιορισμούς που θέτει η Κυβέρνηση και οριοθετούν το πλαίσιο μέσα στο οποίο πρέπει να σχεδιαστεί η αναδιάρθρωση των υπηρεσιών.

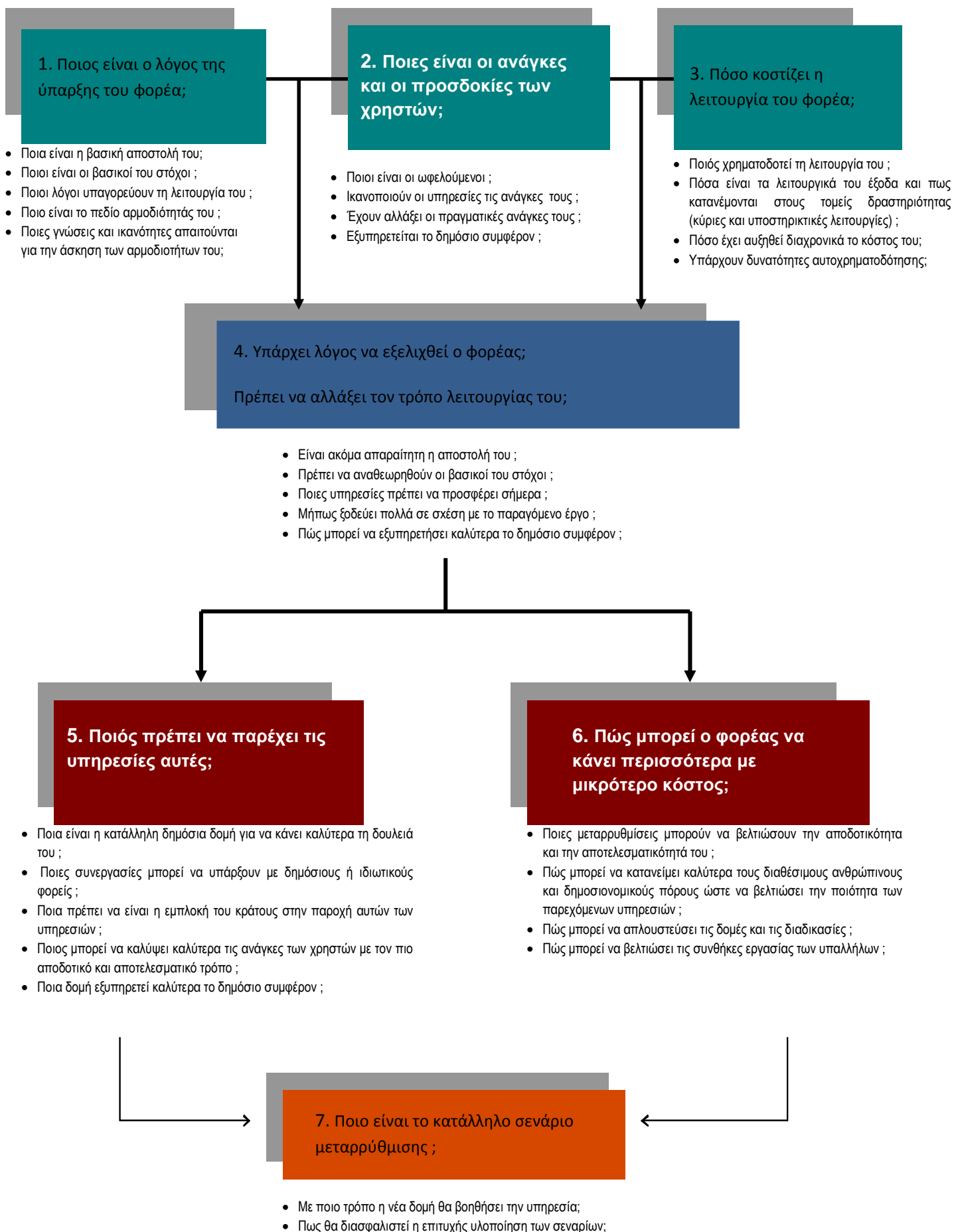
Η **πilotική φάση** της αξιολόγησης, η οποία ξεκίνησε στα **τέλη Φεβρουαρίου 2012**, περιελάμβανε δύο Υπουργεία: α) *Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης* και β) *Ενέργειας, Περιβάλλοντος και Κλιματικής Αλλαγής*, και τους εποπτευόμενους φορείς τους. Συντονιστής και των δύο επιτροπών ορίστηκε ο κ. Π. Νομικός, Ειδικός Γραμματέας του Σώματος Επιθεωρητών – Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης.

6.4. Τα επτά βασικά ερωτήματα, τα κριτήρια και οι άξονες αξιολόγησης

Τα ακόλουθα **επτά βασικά ερωτήματα**²¹¹ αποτέλεσαν τον οδηγό των επιτροπών στην προσπάθειά τους να κατανοήσουν την οργανωτική δομή και τις δημόσιες πολιτικές που ασκούν οι υπό αξιολόγηση φορείς:

²¹¹ Βλ. *Οδηγό Μεθοδολογίας για την Αξιολόγηση Οργανωτικών Δομών και Λειτουργιών*, ο.π., σελ. 10.

Σχήμα 1: Κριτήρια / άξονες αξιολόγησης



Τα ερωτήματα **1, 2 και 3** αποτελούν τη βάση για το σχεδιασμό του προφίλ του φορέα, με άλλα λόγια αποτυπώνουν την **υφιστάμενη κατάσταση**. Το ερώτημα **4** δίνει τη δυνατότητα προβληματισμού σχετικά με την υφιστάμενη κατάσταση και εντοπισμού τυχόν αποκλίσεων ανάμεσα σε αυτό που επιδιώκει ο φορέας και αυτό που επιτυγχάνει. Τα ερωτήματα **5 και 6** βοηθούν τις επιτροπές να αναλύσουν τα δεδομένα που έχουν συγκεντρωθεί και να σκεφτούν πιθανές εναλλακτικές λύσεις ή τρόπους ώστε ο φορέας να λειτουργεί πιο αποτελεσματικά και πιο αποδοτικά. Όλα τα προηγούμενα οδηγούν στο ερώτημα **7**, το οποίο εκφράζει το ζητούμενο της διαδικασίας αξιολόγησης, και αναζητά από όλα τα πιθανά σενάρια, το καταλληλότερο, εκείνο δηλαδή που ικανοποιεί τα κριτήρια που έχουν τεθεί.

Η **Συντονιστική ομάδα αξιολόγησης δομών** διαμόρφωσε τα ακόλουθα έξι **κριτήρια** μέσω των οποίων διεξήχθη η αξιολόγηση των οργανωτικών δομών των υπηρεσιών:

1. *Την αποστολή, τις πολιτικές, τις ασκούμενες αρμοδιότητες και τους στόχους που επιτυγχάνουν οι δομές (τα δεδομένα γύρω από την αποστολή, τις πολιτικές και τις αρμοδιότητες ενός φορέα διαμορφώνουν την εικόνα της πορείας που ακολουθεί από την εποχή της σύστασής του μέχρι σήμερα.)*
2. *Τη στελέχωση και το προσωπικό (αριθμός υπαλλήλων, ειδικότητες, εύρος εποπτείας) (Η ανάλυση του προσωπικού μιας υπηρεσίας (αριθμός, κατηγορίες, ειδικότητες, καθήκοντα υπαλλήλων και στελεχών) θα οδηγήσει στην κατανόηση της δυναμικής του φορέα για ανάπτυξη σήμερα και στο μέλλον).*
3. *Το επίπεδο εξυπηρέτησης και κάλυψης των αναγκών – προσδοκιών των πολιτών / χρηστών (Η μελέτη της ικανοποίησης των πολιτών, αλλά και των εσωτερικών χρηστών από τις παρεχόμενες υπηρεσίες, προσδίδει στην ανάλυση την οπτική του εξωτερικού και του εσωτερικού «πελάτη» και συμβάλλει στον προσδιορισμό του βαθμού στον οποίο η υπάρχουσα δομή καλύπτει τις σημερινές, αλλά και τις μελλοντικές ανάγκες τους).*
4. *Το κόστος λειτουργίας και τις πηγές χρηματοδότησης των υπηρεσιών .(Τα οικονομικά στοιχεία παρέχουν την απαραίτητη πληροφόρηση για την εκτίμηση του κόστους λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών, την αναζήτηση τρόπων περιορισμού των δαπανών και τη διερεύνηση εναλλακτικών πηγών χρηματοδότησης).*

5. Την αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα των υπηρεσιών (Η αποτελεσματικότητα (επίτευξη των στόχων στο μέγιστο δυνατό βαθμό) και η αποδοτικότητα του φορέα (μεγιστοποίηση των αποτελεσμάτων από τις δράσεις του με δεδομένους πόρους) αποτελούν βασικούς κρίκους της λειτουργίας της οργανωτικής δομής. Αν μια υπηρεσία δεν έχει τρόπο να μετρήσει και να αξιολογήσει την απόδοσή της, δεν μπορεί να αξιοποιήσει τους πόρους της (και την οργανωτική της δομή), και κατ' επέκταση να βελτιώσει τα αποτελέσματά της).
6. Τις ενδεχόμενες συνεργασίες των οργανικών μονάδων με άλλες υπηρεσίες / φορείς ή οργανισμούς.

Μέ βάση τα ανωτέρω κριτήρια, που βοηθούν στη συγκέντρωση όλων των αναγκαίων πληροφοριών που συνθέτουν το παρελθόν, το παρόν και το μέλλον της κάθε δημόσιας υπηρεσίας, διαμορφώθηκαν οι ακόλουθοι **πέντε άξονες** οι οποίοι δίνουν τις κύριες κατευθύνσεις στις οποίες θα κινηθούν τα εναλλακτικά σενάρια μεταρρύθμισης.

Οι **άξονες** της αξιολόγησης, δηλαδή οι σημαντικές παράμετροι που ελήφθησαν υπόψη, είναι :

i. Ο προσδιορισμός των πολιτικών ή αρμοδιοτήτων που πρέπει να διατηρηθούν, να διευρυνθούν, να αποκεντρωθούν, να ανατεθούν σε άλλη υπηρεσία ή να καταργηθούν.

ii. Ο εντοπισμός των δομών που είναι υπέρ-στελεχωμένες ή υπό-στελεχωμένες.

iii. Πιθανότητα μετακίνησης του προσωπικού μέσα στον ίδιο φορέα ή σε άλλους φορείς.

iv. Καλύτερη αξιοποίηση των πόρων της οργανικής μονάδας και βελτίωση των παρεχομένων υπηρεσιών.

v. Το επίπεδο της συνεργασίας με άλλους φορείς (του δημοσίου ή ιδιωτικού τομέα).

6.5. Οργάνωση διαδικασίας

Η διαδικασία της αξιολόγησης αποτελείται από τα εξής διαφορετικά στάδια:

- **Στάδιο 1:** Πριν τον επιτόπιο έλεγχο

Στο στάδιο αυτό η επιτροπή αξιολόγησης (evaluation team) ενημερώνεται, μελετάει τη μεθοδολογία και δεσμεύεται ότι θα εργαστεί για την διαμόρφωση σεναρίων μεταρρύθμισης που θα ικανοποιούν τους στόχους της αξιολόγησης. Στη συνέχεια οργανώνει τις εργασίες της, επικοινωνεί με τους προς αξιολόγηση φορείς και διενεργεί έρευνα γραφείου (desktop research), δηλαδή αναζητά και καταγράφει τις βασικές παραμέτρους της υφιστάμενης κατάστασης (στόχοι, αποστολή, αρμοδιότητες, οργανόγραμμα, αριθμός εργαζομένων, παρεχόμενες υπηρεσίες, projects που βρίσκονται σε ισχύ, κόστη και δαπάνες κ.λπ.)

Τα έγγραφα που μελετώνται σε αυτή τη φάση (νομοθεσία, οργανόγραμμα Υπουργείου και εποπτευομένων φορέων, λειτουργικά κόστη με κατανομή ανά υπηρεσία, υπηρεσιακές μελέτες-έρευνες με προτάσεις οργανωτικών βελτιώσεων, μελέτες της ΕΕ και άλλων διεθνών οργανισμών για τον φορέα) βοηθούν στη χαρτογράφηση και ανάλυση του τομέα πολιτικής που ασκεί κάθε υπουργείο.

Με τα δεδομένα αυτά ξεκινά τη μελέτη των πρώτων τριών από τα επτά βασικά ερωτήματα που αναφέρονται στο λόγο ύπαρξης του φορέα, στην ικανοποίηση των αναγκών των χρηστών και στο κόστος λειτουργίας του. Δημιουργείται έτσι το προφίλ του υπουργείου που σχετίζεται με τους βασικούς πυλώνες λειτουργίας του και περιστρέφεται γύρω από τις διαφορετικές ομάδες αρμοδιοτήτων (δημόσιες πολιτικές) που ασκεί. Η εικόνα του φορέα «χτίζεται» δια μέσου των απαντήσεων στις ερωτήσεις 1,2 και 3.

Στη συνέχεια ακολουθεί η αξιολόγηση αυτών των δεδομένων από την επιτροπή με στόχο τη δημιουργία κάποιων πολύ πρώιμων σεναρίων μέσω ερωτήσεων σχετικά με :

- Τον εντοπισμό τυχόν **δυνατών σημείων** που ενδεχομένως πρέπει να διατηρηθούν (αναφέρουμε ενδεικτικά τη διατήρηση της διάκρισης σε Γενικές Διευθύνσεις με βάση το είδος της παρεχόμενης υπηρεσίας)
- Τον εντοπισμό και τη διόρθωση **αδύνατων σημείων** (αναφέρουμε σχετικά την ύπαρξη πολλών Διευθύνσεων Ανθρώπινου Δυναμικού, Οικονομικού και ΤΠΕ στον ίδιο φορέα, και την ανάγκη υπαγωγής τους σε μια Γενική Διεύθυνση Διοικητικής Υποστήριξης,

Οικονομικών Υπηρεσιών και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, που θα είναι κοινή για το σύνολο του φορέα).

- Τον εντοπισμό ασυμβατοτήτων με την οργανωτική λογική (αναφέρουμε ενδεικτικά την ύπαρξη τμημάτων / Διευθύνσεων με λίγους ή και καθόλου υφισταμένους, τον υπερβολικά μεγάλο αριθμό Γενικών και Ειδικών Γραμματειών ή την αδικαιολόγητη γεωγραφική διασπορά πολλών υπηρεσιών).

Οι υποθέσεις εργασίας λαμβάνουν υπόψη:

- **Εναλλακτικές αύξησης της παραγωγικότητας και μείωσης του κόστους** με στόχο τον εντοπισμό των κύριων μοχλών αύξησης της παραγωγικότητας και παράλληλα περιορισμού του αντίστοιχου κόστους, χωρίς να θυσιάζεται η ποιότητα των υπηρεσιών.
- **Ταξινόμηση των μελλοντικών κινδύνων**, ούτως ώστε η επιτροπή αξιολόγησης να συνυπολογίζει εξ αρχής τον αντίκτυπο των προτεινόμενων εναλλακτικών και να εντοπίζει πιθανές απειλές και εμπόδια.
- **Τρόπους αποδοχής των μεταρρυθμίσεων**, δηλαδή να προβληματιστεί η επιτροπή αξιολόγησης από την αρχή για τα ενδεχόμενα μειονεκτήματα (νομοθετικά ή δικαστικά προβλήματα, τεχνολογικοί περιορισμοί, αρνητικός κοινωνικός αντίκτυπος, επίδραση στην απόδοση των υπαλλήλων κ.λπ.) των, έστω και πρώιμων, σεναρίων.
- **Μια πρόχειρη εκτίμηση σε αριθμούς των πρώιμων σεναρίων μεταρρύθμισης**. Για κάθε σενάριο πρέπει να υπάρχουν στοιχεία σχετικά με τον περιορισμό της δαπάνης, τις δυσκολίες υλοποίησης, τα οφέλη αναφορικά με τις υπηρεσίες που παρέχονται από το φορέα, τις δυσκολίες αποδοχής από τους υπαλλήλους και τους πολίτες-πελάτες του φορέα.

- **Στάδιο 2: Διεξαγωγή της αξιολόγησης**

Στο στάδιο αυτό η επιτροπή αξιολόγησης επισκέπτεται στελέχη του υπό αξιολόγηση φορέα και διενεργεί την έρευνα πεδίου (*field research*) αξιοποιώντας τα καταλλήλως διαμορφωμένα δομημένα ερωτηματολόγια (*structured questionnaires*)²¹² τα οποία θα απευθύνει (με διαφορετική σύνθεση ερωτήσεων) σε προϊσταμένους τμημάτων, Διευθύνσεων και Γενικών Διευθύνσεων.

²¹² Βλ. αναλυτικά στο Παράρτημα, σελ.

Οι συνεντεύξεις είναι επίσης πολύ χρήσιμες για τη συλλογή πληροφοριών που δεν είναι εύκολο να καταγραφούν σε ένα ερωτηματολόγιο. Τα Μέλη της Επιτροπής Αξιολόγησης μπορούν να πραγματοποιήσουν συνεντεύξεις με τους Προϊσταμένους Γενικών Διευθύνσεων και τους Διευθύνσεων, καθώς και με άλλα στελέχη, εφόσον αυτό κρίνεται αναγκαίο για να έχουν μία ολοκληρωμένη εικόνα για τον φορέα. Οι συνεντεύξεις καλό είναι να πραγματοποιούνται μετά το πέρας της συλλογής των ερωτηματολογίων, ώστε η Επιτροπή να έχει διαμορφώσει μία πιο σαφή αντίληψη για την υφιστάμενη κατάσταση. Ακολούθως, χαρτογραφεί τα δεδομένα που αποκόμισε από τις συνεντεύξεις, τους επιτόπιους ελέγχους στο φορέα (και την έρευνα χρηστών εφόσον διεξαχθεί) και τα συσχετίζει με τα στοιχεία από την έρευνα γραφείου, προκειμένου να επιβεβαιώσει την ορθότητα των απαντήσεων στα βασικά ερωτήματα **1, 2 και 3**, αλλά και να απαντήσει στα επόμενα **4, 5 και 6** που αναφέρονται στη διερεύνηση νέων τρόπων λειτουργίας του φορέα (πχ. με μικρότερο κόστους, πιο αποτελεσματικά, με μεγαλύτερη αξιοποίηση των ανθρώπινων και δημοσιονομικών πόρων).

- **Στάδιο 3:** Ανάλυση δεδομένων- διαμόρφωση σεναρίων

Αμέσως μετά την συλλογή και την χαρτογράφηση των δεδομένων από τα ερωτηματολόγια και τις συνεντεύξεις με στελέχη του φορέα (έρευνα πεδίου), σε συνάρτηση με τα στοιχεία που είχαν συγκεντρωθεί κατά την έρευνα γραφείου, η επιτροπή έχει στη διάθεσή της όλη την αναγκαία πληροφόρηση για να ελέγξει αν ισχύουν οι πρώιμες υποθέσεις εργασίας που είχε σχηματίσει για το φορέα. Είναι, συνεπώς, έτοιμη να αποτυπώσει την πραγματική εικόνα του οργανισμού με τα δυνατά και αδύνατα σημεία του, καθώς και τις ιδιαιτερότητές του, και στη συνέχεια να διαμορφώσει συγκεκριμένα σενάρια μεταρρύθμισης.

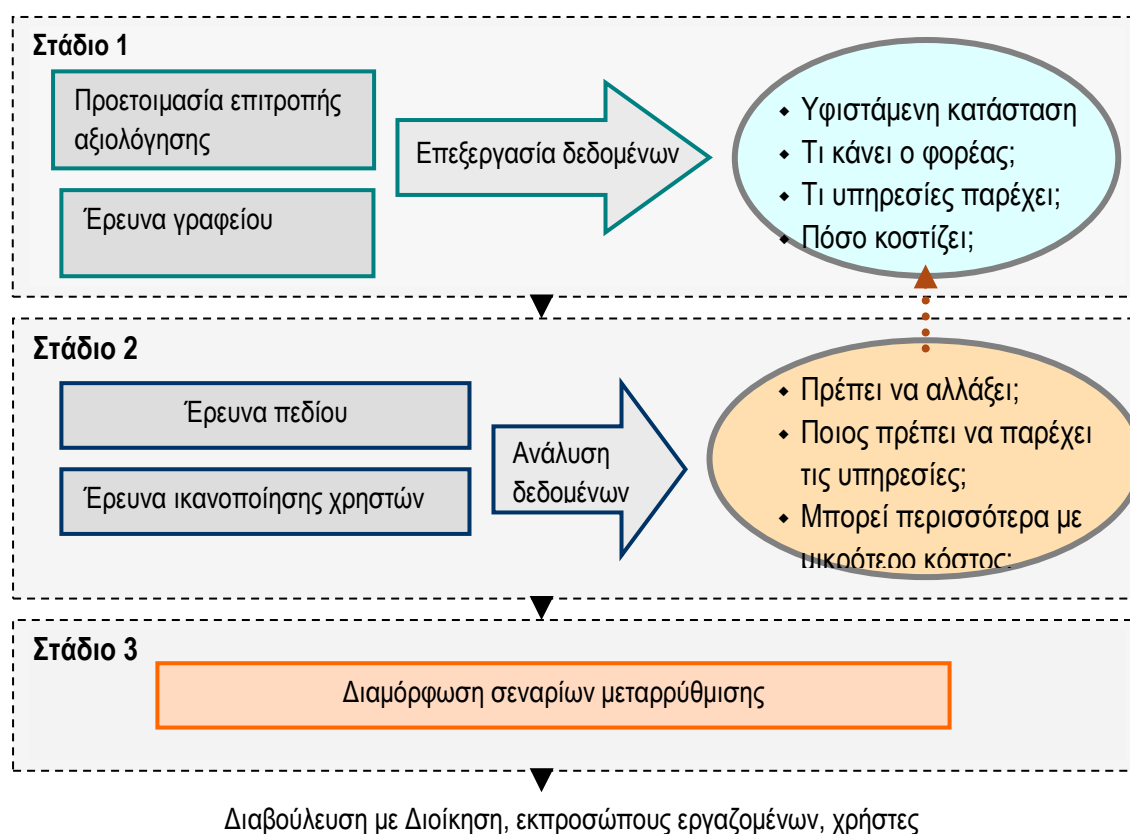
Στο στάδιο αυτό γίνεται η ομαδοποίηση των δεδομένων ανά πεδίο δημόσιων πολιτικών και η ανάλυσή τους βάσει των κριτηρίων αξιολόγησης προκειμένου να απαντηθεί το βασικό ερώτημα 7, δηλαδή να διαμορφωθούν σενάρια αναδιοργάνωσης τα οποία θα ικανοποιούν τους στόχους της αξιολόγησης μέσα στο πλαίσιο των περιορισμών που θέτει η παρούσα οικονομική συγκυρία.

Είναι σημαντικό να διατυπωθούν εναλλακτικά σενάρια που θα κινούνται πάνω σε έναν ή περισσότερους από τους πέντε άξονες αξιολόγησης και θα αιτιολογούνται με ρεαλιστικά επιχειρήματα που βασίζονται στο υλικό τεκμηρίωσης, και σε πραγματικά στοιχεία (πχ. δείκτες, αποτελέσματα ερωτηματολογίων, παλαιότερων ερευνών, νομοθεσία και κανονιστικές πράξεις). Απαραίτητο είναι επίσης να προβλέπονται οι τρόποι, αλλά και το

χρονοδιάγραμμα υλοποίησης των μεταρρυθμίσεων, καθώς και οι εναλλακτικές επιλογές για την άρση τυχόν εμποδίων στην εφαρμογή των σεναρίων.

Σχηματικά τα τρία στάδια της διαδικασίας αξιολόγησης μπορούν να αποτυπωθούν ως εξής²¹³:

Σχήμα 2: Τα στάδια της διαδικασίας αξιολόγησης



²¹³ Βλ. *Οδηγό Μεθοδολογίας για την Αξιολόγηση Οργανωτικών Δομών και Λειτουργιών*, ο.π., σελ. 17.

ΕΝΟΤΗΤΑ 7. ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ ΚΑΙ ΠΡΟΝΟΙΑΣ²¹⁴

7.1. Αποστολή και Στόχοι

Αποστολή²¹⁵ του Υπουργείου Εργασίας Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας είναι η υλοποίηση της κυβερνητικής πολιτικής για:

- Την καταπολέμηση της ανεργίας και την αποτελεσματική λειτουργία της αγοράς εργασίας.
- Τη δημιουργία ενός βιώσιμου, αποτελεσματικού και δίκαιου συστήματος Κοινωνικής Ασφάλισης.
- Την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού, την κοινωνική προστασία και την υποστήριξη ευάλωτων ομάδων.

Τα ανωτέρω εξειδικεύονται με τους παρακάτω στόχους:

- Ενδυνάμωση των υπηρεσιών απασχόλησης και κατάρτισης.
- Αποτελεσματικότερη διαχείριση κοινοτικών και άλλων πόρων.
- Καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας και της εισφοροδιαφυγής.
- Διασφάλιση της κοινωνικής ειρήνης στις σχέσεις εργοδοτών και εργαζομένων.
- Αποτελεσματικότερη εποπτεία της εργατικής και ασφαλιστικής νομοθεσίας με την ενίσχυση της Επιθεώρησης Εργασίας.
- Βελτίωση των συνθηκών ασφάλειας της εργασίας.

²¹⁴ Σχετικά με τον τίτλο του υπουργείου παραθέτουμε τα εξής: α) στις 3 Αυγούστου 1976, το Υπουργείο Απασχολήσεως μετονομάστηκε σε Υπουργείο Εργασίας (ν.400/1976), β) στις 14 Σεπτεμβρίου 1995, με το π.δ. 372/1995, το Υπουργείο Εργασίας μετονομάστηκε σε Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων, με τη μεταφορά σε αυτό της Γενικής Γραμματείας Ασφαλίσεων από το Υπουργείο Υγείας, Πρόνοιας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων, γ) στις 10 Μαρτίου 2004, το Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων μετονομάστηκε σε Υπουργείο Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας (απόφαση Υ 1/10.3.2004), δ) στις 7 Οκτωβρίου 2009, το Υπουργείο Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας μετονομάστηκε σε Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης (απόφαση 2876/7.10.2009) και ε) στις 21 Ιουνίου 2012, το Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης μετονομάστηκε σε Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας με τη μεταφορά σε αυτό της Γενικής Γραμματείας Πρόνοιας από το πρώην Υπουργείο Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης.

²¹⁵ Χαρακτηριστικό της ανάγκης σύνταξης ενός νέου οργανισμού του Υπουργείου είναι και το γεγονός, εκτός από την οργανωσιακή και λειτουργική του εξέλιξη μέσα στο χρόνο, ότι στον υφιστάμενο οργανισμό του(π.δ. 368/1989) δεν έχουν αποτυπωθεί ούτε οι αποστολές ούτε η στρατηγική του Υπουργείου, στοιχεία πολύ σημαντικά για την ταυτότητα, αλλά και τη βιωσιμότητά του στις παρούσες συνθήκες. Αυτά που παραθέτουμε ως αποστολή και στόχους του Υπουργείου είναι στοιχεία που απορρέουν από τη νομοθεσία που διέπει την οργάνωση και δράση του Υπουργείου, από το 1989 μέχρι σήμερα. Πρόκειται για στοιχεία που ανιχνεύονται διάσπαρτα στο σχετικό νομοθετικό πλαίσιο.

- Καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού και κοινωνική προστασία ευάλωτων κοινωνικών ομάδων.
- Εξορθολογισμός των κοινωνικών επιδομάτων και υπηρεσιών.
- Κοινωνική ένταξη των νόμιμων μεταναστών.

7.2. Διάρθρωση του Υπουργείου

7.2.1. Κεντρική Υπηρεσία

Στις αρμοδιότητες της Κεντρικής Υπηρεσίας περιλαμβάνονται οι ατομικές και συλλογικές συμβάσεις εργασίας, τα χρονικά όρια εργασίας, η ισότητα των φύλων και οι ίσες ευκαιρίες, οι υπηρεσίες απασχόλησης, η κοινωνική ενσωμάτωση των αλλοδαπών εργαζομένων στην Ελλάδα, η κοινωνική προστασία και αποκατάσταση των ατόμων ειδικών κατηγοριών, η διευκόλυνση των ατόμων με αναπηρίες, τα βαρέα και ανθυγιεινά επαγγέλματα, ο επαγγελματικός προσανατολισμός, η πρόληψη των εργατικών ατυχημάτων και των επαγγελματικών ασθενειών, κ.λπ. Οι υπηρεσιακές μονάδες της διαρθρώνονται στις κάτωθι Γενικές Διευθύνσεις:

- ΓΕΝΙΚΗ ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΥΠΟΣΤΗΡΙΞΗΣ
- ΓΕΝΙΚΗ ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΣΥΝΘΗΚΩΝ ΚΑΙ ΥΓΙΕΙΝΗΣ ΤΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ
- ΓΕΝΙΚΗ ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΕΡΓΑΣΙΑΣ
- ΓΕΝΙΚΗ ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ

7.2.2. Γενική Γραμματεία Κοινωνικών Ασφαλίσεων (ΓΓΚΑ)

Η Γ.Γ.Κ.Α. είναι ο μηχανισμός της Δημόσιας Διοίκησης που ασκεί την κυβερνητική πολιτική σε θέματα Κοινωνικής Ασφάλισης και εποπτεύει την υλοποίηση της κοινωνικοασφαλιστικής νομοθεσίας από τους Ασφαλιστικούς Φορείς. Ειδικότερα η Γ.Γ.Κ.Α. έχει ως αποστολή:

(α) Τη νομοθετική ρύθμιση των πλαισίων και των επί μέρους μέτρων σε θέματα Κοινωνικών Ασφαλίσεων και τη λειτουργία και συνεχή βελτίωση του κοινωνικοασφαλιστικού συστήματος, (β) την εποπτεία, τον έλεγχο και τον συντονισμό όλων των δραστηριοτήτων των Ασφαλιστικών Οργανισμών, όπως στις Παροχές, στη Χρηματοδότηση, στη Διοίκηση, στη

Μηχανοργάνωση κ.λ.π. και (γ) την εκπροσώπηση της Χώρας σε διεθνείς Οργανισμούς και τη συνεργασία με αυτούς καθώς και με Χώρες εκτός ΕΕ σε θέματα Κοινωνικής Ασφάλισης.

Οι υπηρεσίες της διαρθρώνονται στις ακόλουθες δύο Γενικές Διευθύνσεις, των οποίων οι αρμοδιότητες προβλέπονται από το Π.Δ. 213/1992²¹⁶ (Α' 102).

- ΓΕΝΙΚΗ ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ
- ΓΕΝΙΚΗ ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΥΠΟΣΤΗΡΙΞΗΣ

7.2.3. Γενική Γραμματεία Διαχείρισης Κοινοτικών Και Άλλων Πόρων

Η Γενική Γραμματεία Διαχείρισης Κοινοτικών και Άλλων Πόρων (ΓΓΔΚ&ΑΠ) του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων συστάθηκε αρχικά με το Π.Δ. 475/1993²¹⁷, ως Γενική Γραμματεία Απασχόλησης και Διαχείρισης Κοινοτικών Πόρων, με σκοπό τη διαχείριση των πόρων που προέρχονται από την Ευρωπαϊκή Κοινότητα και ιδιαίτερα από το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ).

Η ΓΓΔΚ&ΑΠ διαχειρίστηκε πόρους του ΕΚΤ που διατέθηκαν στη χώρα μας στο πλαίσιο της Β' και Γ' Προγραμματικής Περιόδου (Β' και Γ' Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης). Με το Ν. 2224/1994²¹⁸, μετονομάστηκε σε «Γενική Γραμματεία Διαχείρισης Κοινοτικών και Άλλων Πόρων». Από το 2007, η ΓΓΔΚ&ΑΠ είναι αρμόδια για το συντονισμό του συνόλου των παρεμβάσεων που συγχρηματοδοτούνται από το ΕΚΤ και το ελληνικό δημόσιο στο πλαίσιο της Δ' Προγραμματικής Περιόδου (Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς – ΕΣΠΑ 2007-2013).

Η ΓΓΔΚ&ΑΠ συμβάλλει στην άσκηση ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης και κοινωνικής ένταξης του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης με το σχεδιασμό, το συντονισμό, την υλοποίηση και τη χρηματοδότηση προγραμμάτων που υποστηρίζονται από τα κονδύλια του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου, αλλά και από πόρους άλλων διεθνών προγραμμάτων. Για τον σκοπό αυτό, διαρθρώνεται σε πέντε **(5) Ειδικές Υπηρεσίες**:

²¹⁶ Βλ. Π.Δ. 213/1992 «Οργανισμός της Γενικής Γραμματείας Κοινωνικών Ασφαλίσεων, Υπουργείου Υγείας Πρόνοιας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων» (ΦΕΚ 102 Α' /19.07.1992).

²¹⁷ Βλ. Π.Δ. 475/1993 «Σύσταση Γενικής Γραμματείας απασχόλησης και διαχείρισης κοινοτικών πόρων στο Υπουργείο Εργασίας» (ΦΕΚ Α' 205/08.12.1993).

²¹⁸ Βλ. ν.2224/1994 «Ρύθμιση θεμάτων εργασίας, συνδικαλιστικών δικαιωμάτων, υγιεινής και ασφάλειας των εργαζομένων και οργάνωσης Υπουργείου Εργασίας και των εποπτευομένων από αυτό νομικών προσώπων και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α' 112/06.07.1994).

- ΕΙΔΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ ΣΥΝΤΟΝΙΣΜΟΥ ΚΑΙ ΠΑΡΑΚΟΛΟΥΘΗΣΗΣ ΔΡΑΣΕΩΝ ΕΚΤ (ΕΥΣΕΚΤ)
- ΕΙΔΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ (ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΤΙΚΗ ΑΡΧΗ) ΤΟΥ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ «ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΑΝΘΡΩΠΙΝΟΥ ΔΥΝΑΜΙΚΟΥ».
- ΕΙΔΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΣΥΓΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΟΥΜΕΝΩΝ ΕΝΕΡΓΕΙΩΝ ΑΠΟ ΤΟ ΕΚΤ
- ΕΙΔΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ «ΔΟΜΗ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ ΚΑΙ ΟΡΓΑΝΩΣΗΣ ΤΗΣ ΠΑΡΑΚΟΛΟΥΘΗΣΗΣ ΤΗΣ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΚΑΙ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ ΤΩΝ ΣΥΣΤΗΜΙΚΩΝ ΠΑΡΕΜΒΑΣΕΩΝ ΤΟΥ Ε.Π. «ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΑΝΘΡΩΠΙΝΟΥ ΔΥΝΑΜΙΚΟΥ»
- ΕΙΔΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ ΓΙΑ ΤΗΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΎΝΤΑΞΗ ΚΑΙ ΤΗΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ

7.2.4. Γενική Γραμματεία Πρόνοιας (ΓΓΠ)

Οι αρμοδιότητες της ΓΓΠ περιλαμβάνουν το σχεδιασμό της πολιτικής και τη διαχείριση θεμάτων προστασίας της οικογένειας, των ηλικιωμένων, των ευπαθών ομάδων και των ΑμΕΑ. Επιπλέον, η ΓΓΠ συντονίζει τη συνεργασία των αρμόδιων υπηρεσιών, χρηματοδοτεί, εποπτεύει και αξιολογεί προγράμματα κοινωνικής προστασίας καθώς και τους όρους και τις προϋποθέσεις των παροχών οικονομικής ενίσχυσης. Επίσης, ορίζει τις προδιαγραφές σύστασης, οργάνωσης και λειτουργίας των οργανισμών και εγκρίνει τους κανονισμούς εσωτερικής λειτουργίας των φορέων κοινωνικής προστασίας. Οι αρμοδιότητές της ασκούνται από τη:

- ΓΕΝΙΚΗ ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΠΡΟΝΟΙΑΣ, η οποία διαρθρώνεται σε τρεις Διευθύνσεις.

7.2.5. Σώμα Επιθεώρησης Εργασία (Σ.ΕΠ.Ε)

Αποστολή του Σ.ΕΠ.Ε. είναι η επίβλεψη και ο έλεγχος της εφαρμογής των διατάξεων της εργατικής νομοθεσίας, της ασφαλιστικής κάλυψης και της παράνομης απασχόλησης των εργαζομένων, η συμφιλίωση και επίλυση των εργατικών διαφορών, καθώς και η παροχή πληροφοριών σε εργαζόμενους και εργοδότες σχετικά με τα πλέον αποτελεσματικά μέσα για την τήρηση των κείμενων διατάξεων.

Για την εκτέλεση του έργου του, το Σ.ΕΠ.Ε. έχει τις εξής αρμοδιότητες:

α. Επιθεωρεί και ελέγχει τους χώρους εργασίας με κάθε πρόσφορο μέσο, προβαίνει σε κάθε είδους αναγκαία εξέταση και έλεγχο σε όλες τις επιχειρήσεις και εκμεταλλεύσεις πρωτογενούς, δευτερογενούς και τριτογενούς τομέα και επιβλέπει την τήρηση και εφαρμογή:

- αα) των διατάξεων της εργατικής νομοθεσίας

ββ) των όρων κάθε είδους συλλογικών συμβάσεων εργασίας,

γγ) των διατάξεων της ασφαλιστικής νομοθεσίας της σχετικής με την ασφαλιστική κάλυψη των εργαζομένων, την αδήλωτη εργασία και την παράνομη απασχόληση,

δδ) των διατάξεων σχετικά με τη νομιμότητα της απασχόλησης των εργαζομένων υπηκόων τρίτων χωρών και

εε) της νομοθεσίας για την προώθηση της αρχής της ίσης μεταχείρισης στον τομέα της απασχόλησης και της εργασίας.

β. Ερευνά τα αίτια και τις συνθήκες των σοβαρών και θανατηφόρων εργατικών ατυχημάτων και επαγγελματικών ασθενειών, προτείνει μέτρα για την πρόληψή τους.

γ. Ελέγχει την εφαρμογή της αρχής των ίσων ευκαιριών και της ίσης μεταχείρισης ανδρών και γυναικών στην εργασία και απασχόληση και ειδικότερα του Ν. 3896/2010²¹⁹ (Α' 207), καθώς και την τήρηση των διατάξεων για την προστασία της μητρότητας και των διατάξεων συμφιλίωσης επαγγελματικού, οικογενειακού και προσωπικού βίου .

δ. Ελέγχει την εφαρμογή της αρχής της ίσης μεταχείρισης ανεξαρτήτως φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής, θρησκευτικών ή άλλων πεποιθήσεων, αναπηρίας, ηλικίας ή γενετήσιου προσανατολισμού,

ε. Κυρώνει, εγκρίνει ή απορρίπτει τους εσωτερικούς κανονισμούς εργασίας επιχειρήσεων, κατά τις διατάξεις του Ν.Δ. 3789/1957²²⁰, εγκρίνει ή απορρίπτει παράπονα οργανώσεων εργαζομένων κατά διατάξεων κανονισμών εργασίας σύμφωνα με την παρ. 3 του άρθρου 2 του Ν.Δ. 3789/1957.

στ. Συντρέχει συμβουλευτικά και εφόσον ζητηθεί, εργαζόμενους και εργοδότες για τη διεξαγωγή συλλογικών διαπραγματεύσεων και επίλυση συλλογικών και ατομικών διαφορών εργασίας.

²¹⁹ Βλ. ν. 3896/2010 (ΦΕΚ Α' 207) «Εφαρμογή της αρχής των ίσων ευκαιριών και της ίσης μεταχείρισης ανδρών και γυναικών σε θέματα εργασίας και απασχόλησης – Εναρμόνιση της κείμενης νομοθεσίας με την Οδηγία 2006/54/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 5^{ης} Ιουλίου 2006 και άλλες συναφείς διατάξεις».

²²⁰ Βλ. ν.δ. 3789/1952 (ΦΕΚ Α' 210) «Περί τροποποίησης και συμπληρώσεως ενίων διατάξεων της Εργατικής Νομοθεσίας».

ζ. Υποστηρίζει τους εργοδότες και εργαζομένους με την παροχή πληροφοριών, συμβουλών και υποδείξεων προς αυτούς, σχετικά με τα πλέον αποτελεσματικά μέτρα για την τήρηση των κείμενων διατάξεων.

η. Συντάσσει την ετήσια έκθεση, σύμφωνα με τις υποχρεώσεις της Χώρας μας που απορρέουν από την υπ' αριθμ. 81 Διεθνή Σύμβαση Εργασίας (Ν. 3249/1955, Α'139), την οποία ο Υπουργός Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης ανακοινώνει και αποστέλλει στο Διεθνές Γραφείο Εργασίας.

Το Σ.ΕΠ.Ε διαρθρώνεται σε:

- ΚΕΝΤΡΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ και
- ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΕΣ ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ

Στην Κεντρική Υπηρεσία του ΣΕΠΕ ανήκει και η Υπηρεσία Ειδικών Επιθεωρητών Εργασίας, η οποία συγκροτείται από Επιθεωρητές Εργασίας με βαθμό Προϊσταμένου Διεύθυνσης και βαθμό Προϊσταμένου Τμήματος, η οποία υπάγεται απευθείας στον Ειδικό Γραμματέα.

Οι Ειδικοί Επιθεωρητές Εργασίας διενεργούν:

- Τεκμηριωμένους εσωτερικούς ελέγχους της λειτουργίας των επί μέρους υπηρεσιών του Σ.ΕΠ.Ε. και υποβάλλουν στον Ειδικό Γραμματέα σχετικές αναφορές.
- Ελέγχους σε χώρους εργασίας σε οποιοδήποτε μέρος της Ελληνικής Επικράτειας και υποβάλλουν το σχετικό πόρισμα.

7.2.6. Εποπτευόμενοι φορείς Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας

Το ΥΕΚΑΠ έχει πληθώρα εποπτευομένων φορέων, τόσο Ν.Π.Δ.Δ., όσο και Ν.Π.Ι.Δ. Σύμφωνα με το *Μητρώο Υπηρεσιών και Φορέων της Ελληνικής Διοίκησης*²²¹, το ΥΕΚΑΠ αριθμεί **35** Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου και **38** Νομικά Πρόσωπα Ιδιωτικού Δικαίου²²². Υπάρχουν επίσης **54** Ταμεία Αλληλοβοηθείας, η υπαγωγή τους όμως στην εποπτεία της Γενικής Γραμματείας Κοινωνικών Ασφαλίσεων, εξαρτάται από την καταβολή εργοδοτικής εισφοράς ή κοινωνικού πόρου.

²²¹ Που καταρτίζεται κάθε χρόνο από τη *Γενική Διεύθυνση Διοικητικής Οργάνωσης και Διαδικασιών (Τμήμα Οργάνωσης Κεντρικής Διοίκησης της Δ/σης Οργανωτικής Ανάπτυξης)* του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, σελ. 49-57.

²²² Πρόκειται για ένα Μητρώο δυναμικό, το οποίο επικαιροποιείται συνεχώς, ιδιαίτερα στην παρούσα φάση λόγω της αναδιάρθρωσης των υπουργείων και της ανακατανομής των αρμοδιοτήτων τους.

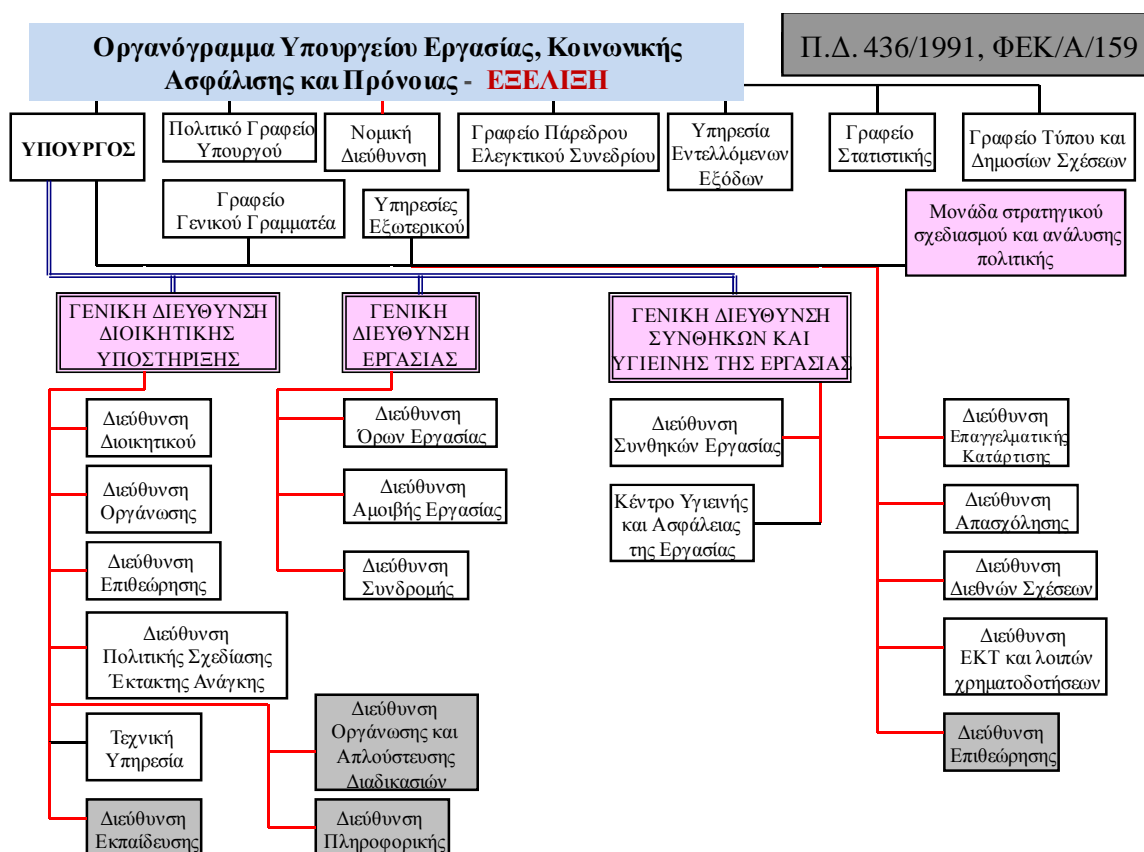
Στη συνέχεια παρατίθεται αναλυτικά η οργανωτική διάρθρωση του Υπουργείου ανά Γενική Γραμματεία κατά Γενική Διεύθυνση, Διεύθυνση και Τμήμα, η κατανομή του Προσωπικού σε κάθε μονάδα και συνολικά, και στο ΣΕΠΕ.

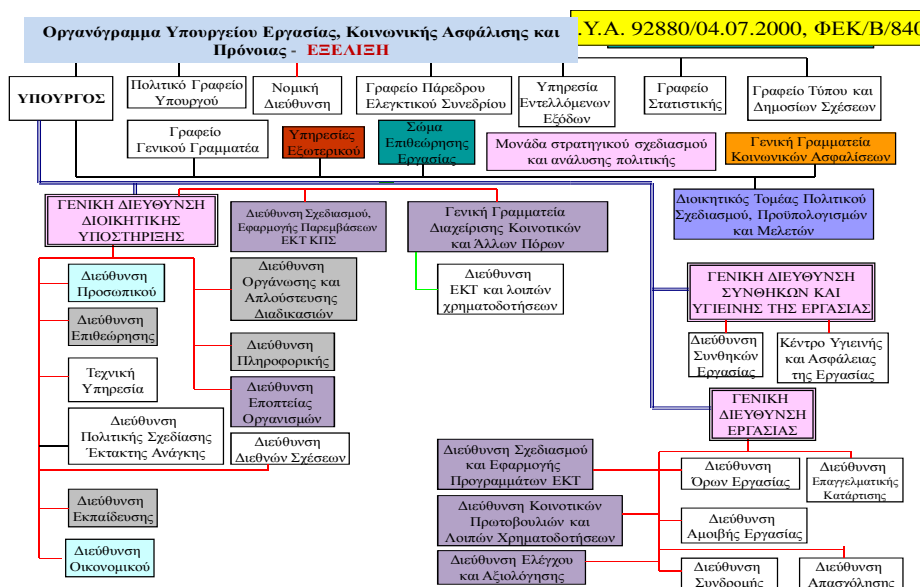
7.3. Θεσμικό Πλαίσιο Οργάνωσης και Οργανωτική Εξέλιξη του ΥΕΚΑΠ

Στα σχήματα που ακολουθούν απεικονίζεται η εξέλιξη των δομών του ΥΕΚΑΠ από το 1991 έως το 2009. Είναι εμφανής η **διαρκής αύξηση των δομών** του Υπουργείου, με νομοθετικές και κανονιστικές πράξεις.

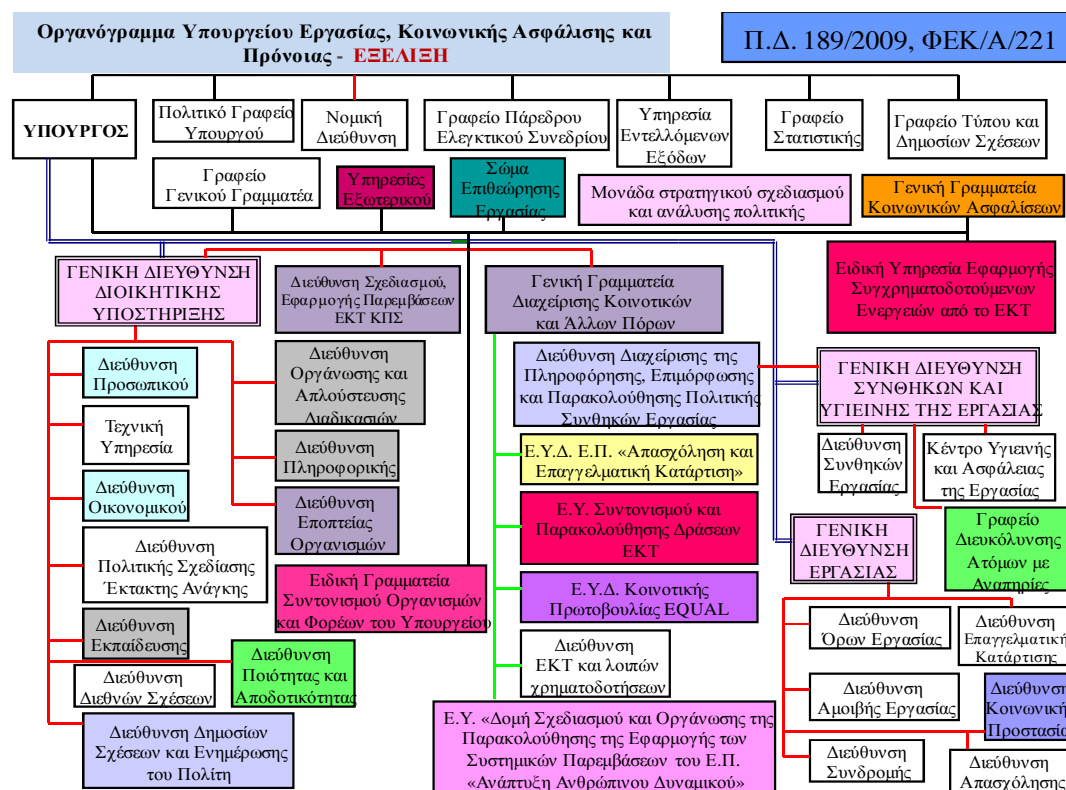
Σχήμα 3. Εξέλιξη των δομών του ΥΕΚΑΠ (1991-2009)

1991





2009



Πηγή: Ειδική Υπηρεσία Στρατηγικού Σχεδιασμού, Συντονισμού και Εφαρμογής Προγραμμάτων (ΕΥΣΣΕΠ)

7.3.1. Θεσμικό πλαίσιο Οργάνωσης

Το βασικό κανονιστικό κείμενο του Υπουργείου Εργασίας Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας (ΥΕΚΑΠ) είναι το Π.Δ. 368/89²²³ το οποίο έχει υποστεί πλήθος τροποποιήσεων και συμπληρώσεων.

Τα λοιπά – μερικά από αυτά - σημαντικά κανονιστικά κείμενα, που διέπουν την οργανωτική εξέλιξη του Υπουργείου είναι τα ακόλουθα:

ΚΕΝΤΡΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ

- ΚΥΑ 80056/3-9-2001 «*Τροποποίηση της ΚΥΑ «Κατάργηση των Διευθύνσεων Σχεδιασμού & Εφαρμογής Προγραμμάτων ΕΚΤ, Κοινοτικών Πρωτοβουλιών και λοιπών Χρηματοδοτήσεων και Ελέγχου και Αξιολόγησης και μεταφορά των αρμοδιοτήτων αυτών» (ΦΕΚ Β΄ 1172)*
- ΚΥΑ 107900/21-5-2009(ΦΕΚ 599/Β), «*Σύσταση και λειτουργία Ειδικών Υπηρεσιών «Συντονισμού και Παρακολούθηση δράσεων ΕΚΤ & Εφαρμογής Συγχρηματοδοτούμενων.....»*
- Ν. 2956/2001 «*Αναδιάρθρωση ΟΑΕΔ και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α΄258)*
- ΚΥΑ 92880/2000 «*Κατάργηση Διοικητικού τομέα του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων» (ΦΕΚ Β΄840)*
- Ν. 2874/2000 «*Προώθηση Απασχόλησης και λοιπές διατάξεις» (ΦΕΚ Α΄286)*
- Π.Δ 188/1998 «*Τροποποίηση του Π.Δ. 65/1998, Τροποποίηση του Π.Δ. 337/1990 Σύσταση Γεν. Δ/σεων & Μονάδας Στρατηγικού Σχεδιασμού & Ανάλυσης Πολιτικής στο Υπουργείο Εργασίας (Α΄ 135) (Α΄ 68)» (ΦΕΚ Β΄140)*
- Π.Δ 263/1997 «*Τροποποίηση του Π.Δ. 368/89 «Οργανισμός Υπουργείου Εργασίας» (ΦΕΚ Β΄ 190)*
- Π.Δ 65/1998 «*Τροποποίηση του Π.Δ. 337/90, «Σύσταση Γενικών Διευθύνσεων & Μονάδας Στρατηγικού Σχεδιασμού και Ανάλυσης Πολιτικής στο Υπουργείο Εργασίας» (ΦΕΚ Β΄ 68)*

²²³ Βλ. Π.Δ. 368/1989 «Οργανισμός του Υπουργείου Εργασίας» (ΦΕΚ Α΄163/16.06.1989).

- Π.Δ 372/1995 «Μεταφορά της Γενικής Γραμματείας Κοινωνικών Ασφαλίσεων από το Υπουργείο Υγείας Πρόνοιας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων στο Υπουργείο Εργασίας» (ΦΕΚ Α'201)
- Ν. 2224/1994 «Ρύθμιση θεμάτων εργασίας, συνδικαλιστικών δικαιωμάτων, υγιεινής και ασφάλειας των εργαζομένων και οργάνωσης Υπουργείου Εργασίας και των εποπτευομένων από αυτό νομικών προσώπων και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α' 112)
- Π.Δ. 337/1990 «Σύσταση Γενικών Διευθύνσεων & Μονάδων Στρατηγικού Σχεδιασμού και Ανάλυσης Πολιτικής στο Υπουργείο Εργασίας» (ΦΕΚ Β'135)
- Π.Δ 152/1991 «Σύσταση Δ/σεων Εκπαίδευσης, Επιθεώρησης και Κλάδου Επιθεωρητών, Πληροφορικής, Οργάνωσης και Απλούστευσης Διαδικασιών, στο Υπουργείο Εργασίας» (ΦΕΚ Β' 61)
- Π.Δ 436/1991 (ΦΕΚ Β' 159), «Τροποποίηση και συμπλήρωση των Προεδρικών Διαταγμάτων 368/1989 «Οργανισμός Υπουργείου Εργασίας» (163/Α) και 369/1989 «Οργάνωση των Υπηρεσιών Εργασίας των Νομαρχιών» (164/Α)
- Π.Δ 213/1992 «Οργανισμός της Γενικής Γραμματείας Κοινωνικών Ασφαλίσεων, Υπουργείου Υγείας, Πρόνοιας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων» (ΦΕΚ Β'102),
- Π.Δ 475/1993 «Σύσταση Γενικής Γραμματείας απασχόλησης & Διαχείρισης Κοινοτικών Πόρων στο Υπουργείο Εργασίας» (ΦΕΚ Β'149)
- Ν.3518/2006 «Αναδιάρθρωση των κλάδων του Ταμείου Συντάξεων Μηχανικών και Εργοληπτών Δημοσίων Έργων (Τ.Σ.Μ.Ε.Δ.Ε.) και ρύθμιση άλλων θεμάτων αρμοδιότητας του Υπουργείου Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας» (ΦΕΚ 272/Α)
- Π.Δ 194/2005 «Σύσταση Δ/σης Ποιότητας και Αποδοτικότητας και Γραφείου Διευκόλυνσης Ατόμων με Αναπηρίες στο Υπουργείο Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας» (ΦΕΚ Α'235)
- Ν.3227/2004 «Μέτρα για την αντιμετώπιση της ανεργίας και άλλες διατάξεις», (ΦΕΚ Α' 31)
- Ν.3144/2003 «Κοινωνικός Διάλογος για την προώθηση της απασχόλησης και την κοινωνική προστασία και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α'119)
- Ν.3013/2002 «Αναβάθμιση της Πολιτικής προστασίας και λοιπές διατάξεις», (ΦΕΚ Α' 102)

- Π.Δ. 85/2012 (ΦΕΚ Α'141/21.06.2012) «*Ίδρυση και μετονομασία Υπουργείων, μεταφορά και κατάργηση υπηρεσιών*»
- Ν. 4052/2012 (ΦΕΚ Α'41) «*Νόμος αρμοδιότητας Υπουργείων Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης και Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης για εφαρμογή του νόμου «Έγκριση των Σχεδίων Συμβάσεων Χρηματοδοτικής Διευκόλυνσης μεταξύ του Ευρωπαϊκού Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (Ε.Τ.Χ.Σ.) της Ελληνικής Δημοκρατίας και της Τράπεζας της Ελλάδος, του Σχεδίου του Μνημονίου Συνεννόησης μεταξύ της Ελληνικής Δημοκρατίας, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και της Τράπεζας της Ελλάδος και άλλες επείγουσες διατάξεις για τη μείωση του δημοσίου χρέους και τη διάσωση της εθνικής οικονομίας» και άλλες διατάξεις*».

ΓΓΚΑ

- Ν. 3029/2002 «*Μεταρρύθμιση Συστήματος Κοινωνικής Ασφάλισης*» (ΦΕΚ Α'160)
- Ν.2676/1999 «*Οργανωτική και λειτουργική αναδιάρθρωση των Φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης και άλλες διατάξεις*» (ΦΕΚ 1/Α)
- Π.Δ. 105/1988 «*Οργανισμός της Γενικής Γραμματείας Κοινωνικών Ασφαλίσεων Υπουργείου Υγείας, Πρόνοιας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων*» (ΦΕΚ Α'46)
- Π.Δ. 303/1984 «*Οργανισμός του Υπουργείου Κοινωνικών Ασφαλίσεων*» (ΦΕΚ Α'110).

Σ.ΕΠ.Ε.

- Ν.2639/1998 «*Ρύθμιση εργασιακών σχέσεων, σύσταση Σώματος Επιθεώρησης Εργασίας και άλλες διατάξεις*» (ΦΕΚ Α'205)
- Π.Δ. 136/1999 «*Οργάνωση Υπηρεσιών Σώματος Επιθεώρησης Εργασίας Σ.ΕΠ.Ε*» (ΦΕΚ Α'134)
- Ν. 3996/2011 «*Αναμόρφωση του Σώματος Επιθεώρησης Εργασίας, Ρυθμίσεις Θεμάτων Κοινωνικής Ασφάλισης και Άλλες Διατάξεις*» (ΦΕΚ Α'170)
- Ν. 4144/2013 «*Αντιμετώπιση της παραβατικότητας στην Κοινωνική Ασφάλιση και στην αγορά εργασίας και λοιπές διατάξεις αρμοδιότητας του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας*» (ΦΕΚ Α'88)

Η αξιολόγηση και η συνεπακόλουθη αναδιοργάνωση των δομών του Υπουργείου Εργασίας Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας (ΥΕΚΑΠ) έγινε με αποκλειστικό σκοπό, σύμφωνα με την σχετική Έκθεση Αξιολόγησης²²⁴, την αποτελεσματικότερη εξυπηρέτηση της αποστολής του (προώθηση της Απασχόλησης, διασφάλιση ενός βιώσιμου, αποτελεσματικού και δίκαιου συστήματος Κοινωνικής Ασφάλισης, βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης και εργασίας, ανάπτυξη των ανθρώπινων πόρων με στόχο τη διαρκή απασχόληση και την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού) και την αποδοτικότερη διάθεση των πόρων που διαχειρίζεται.

7.3.2. Υφιστάμενη Πολιτική και Οργανωτική Δομή του ΥΕΚΑΠ

Η διοικητική δομή του ΥΕΚΑΠ διαρθρώνεται σε **388** οργανικές μονάδες, όπως φαίνεται στον παρακάτω πίνακα, εκ των οποίων οι κύριες (σε επίπεδο *Γενικών Γραμματειών* και *Γενικών Διευθύνσεων*) είναι οι εξής:

ΚΕΝΤΡΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ

Γενική Διεύθυνση Διοικητικής Υποστήριξης, Γενική Διεύθυνση Συνθηκών και Υγιεινής της Εργασίας, Γενική Διεύθυνση Εργασίας, Γενική Διεύθυνση Οικονομικών Υπηρεσιών

ΓΕΝΙΚΗ ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΑ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΑΣΦΑΛΙΣΕΩΝ

Γενική Διεύθυνση Κοινωνικής Ασφάλισης, Γενική Διεύθυνση Διοικητικής Υποστήριξης

ΓΕΝΙΚΗ ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΑ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΚΟΙΝΟΤΙΚΩΝ ΚΑΙ ΑΛΛΩΝ ΠΟΡΩΝ

Ειδικές Υπηρεσίες Διαχείρισης (5)

ΓΕΝΙΚΗ ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΑ ΠΡΟΝΟΙΑΣ²²⁵

Γενική Διεύθυνση Πρόνοιας

ΣΩΜΑ ΕΠΙΘΕΩΡΗΣΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

²²⁴ Βλ. Αξιολόγηση των Δομών των Οργανικών Μονάδων του Υπουργείου Εργασίας Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας και του ΟΓΑ, Νοέμβριος 2012, σελ. 4.

²²⁵ Με το άρθρο 4 του π.δ/τος 85/2012 (ΦΕΚ Α'141/21.06.2012) «*Ίδρυση και μετονομασία Υπουργείων, μεταφορά και κατάργηση υπηρεσιών*», το υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης μετονομάστηκε σε υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας και μεταφέρθηκε σ' αυτό το σύνολο των υπηρεσιών, αρμοδιοτήτων, οργάνων, θέσεων και προσωπικού της Γενικής Δ/σης Πρόνοιας του πρώην υπουργείου Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, όπως επίσης και η εποπτεία των φορέων που επόπτευαν οι μεταφερόμενες υπηρεσίες.

Κεντρική Υπηρεσία, Περιφερειακές Υπηρεσίες

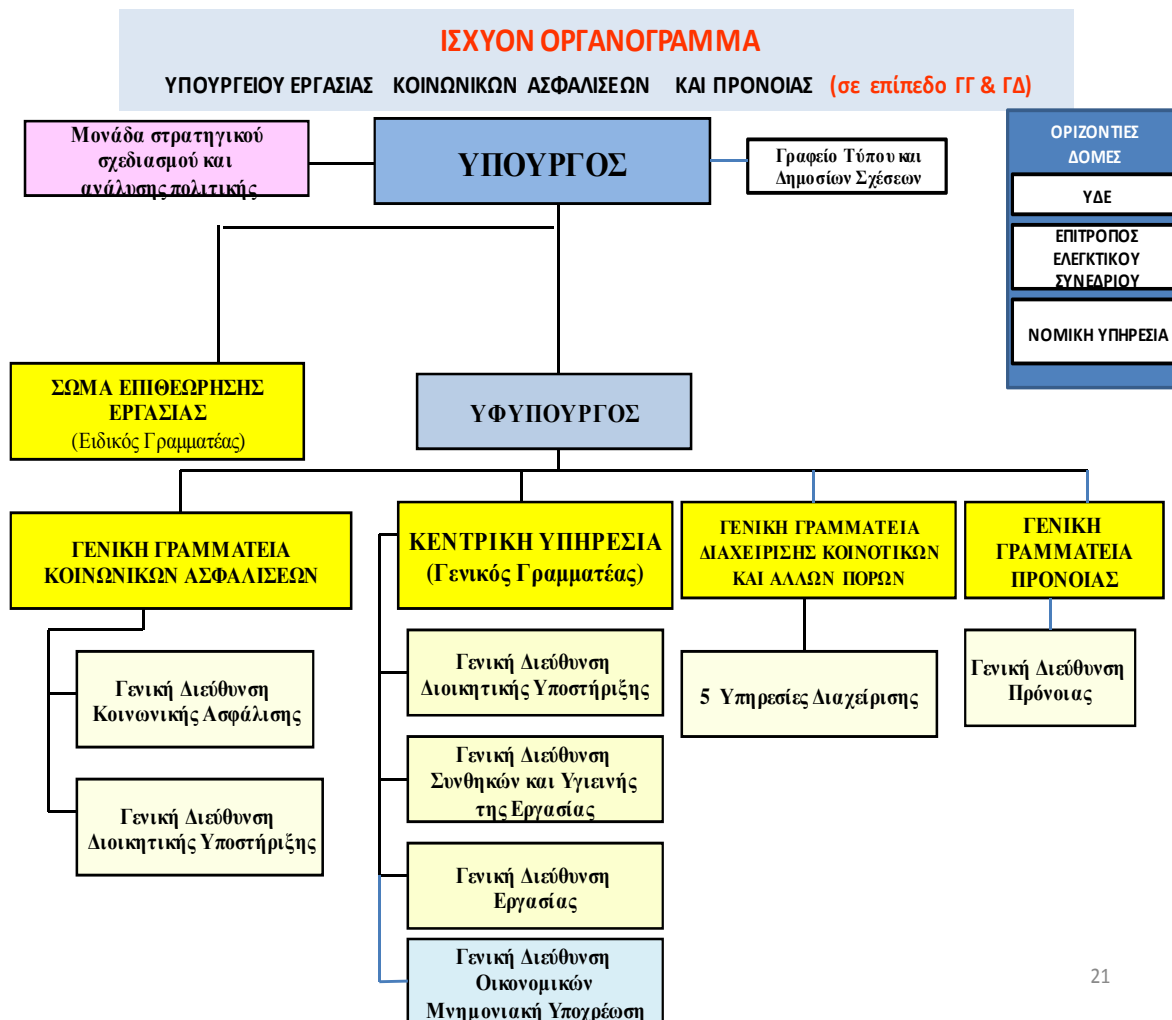
Πίνακας 4. Υφιστάμενη πολιτική και διοικητική δομή του ΥΕΚΑΠ

| Πολιτική Δομή | | Διοικητική Δομή | | | |
|----------------------|-----------------------|------------------------|--------------------------------------|---|------------|
| ΥΠΟΥΡΓΟΣ | | | | | |
| ΥΦΥΠΟΥΡΓΟΣ | | | | | |
| ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ | | Γενικές Διευθύνσεις | Διευθύνσεις, Ειδικές Υπηρεσίες | Τμήματα, Μονάδες, Αυτοτελή Τμήματα- Γραφεία | ΣΥΝΟΛΟ |
| ΚΕΝΤΡΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ | Γενικός Γραμματέας | 4 | 19 | 62 | 85 |
| ΓΓΚκΑΠ | Γενικός Γραμματέας | - | 5 | 23 | 28 |
| ΓΓΚΑ | Γενικός Γραμματέας | 2 | 15 | 46 | 63 |
| ΓΓΠ | Γενικός Γραμματέας | 1 | 3 | 12 | 16 |
| ΣΕΠΕ | Ειδικός Γραμματέας | - | 33 | 163 | 196 |
| ΣΥΝΟΛΟ | | 7 | 75 | 306 | 388 |

Πηγή: Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης & Πρόνοιας

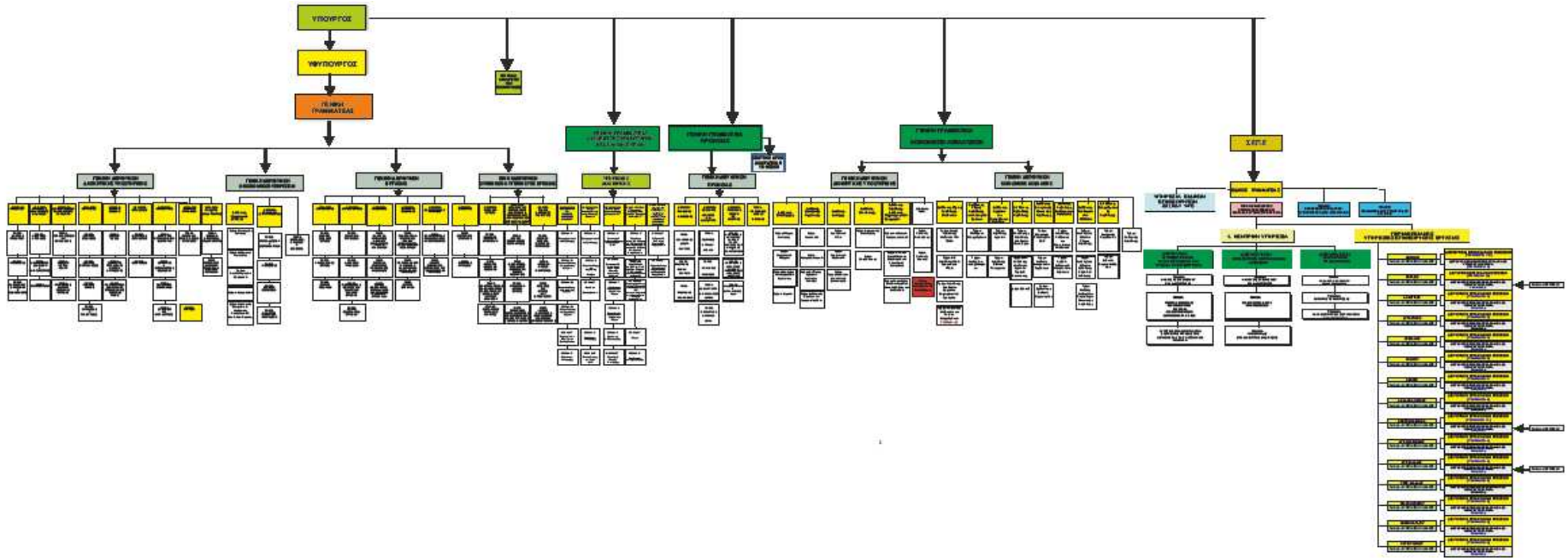
Το υφιστάμενα οργανόγραμμα είναι τα ακόλουθα (το πρώτο σε επίπεδο ΓΓ & ΓΔ και το δεύτερο απεικονίζει αναλυτικά τις οργανικές μονάδες του υπουργείου):

Σχήμα 4. Υφιστάμενο οργανόγραμμα ΥΕΚΑΠ



Πηγή: Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης & Πρόνοιας

Σχήμα 5. Υφιστάμενο οργανόγραμμα (συνολική εικόνα σε επίπεδο τμήματος)



Πηγή: Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης & Πρόνοιας

Από την αξιολόγηση της υφιστάμενης οργανωτικής δομής του Υπουργείου διαπιστώθηκαν τα ακόλουθα πολιτικά, διοικητικά-οργανωτικά, επιχειρησιακά, κανονιστικά και οικονομικά προβλήματα, τα οποία αναδεικνύουν την αναγκαιότητα της αναδιοργάνωσης του Υπουργείου, δεδομένης και της εποπτείας των σημαντικότερων Οργανισμών Κοινωνικής Ασφάλισης της χώρας και μεγάλου αριθμού Μονάδων Κοινωνικής Φροντίδας (ΝΠΔΔ).

- **Απορρόφηση επιτελικών δράσεων** της Κεντρικής Υπηρεσίας του Υπουργείου από υπηρεσίες και εποπτευόμενους φορείς (κυρίως ΣΕΠΕ, ΓΓΔΚκΑΠ, ΟΑΕΔ) και αποσπασματική άσκηση του επιτελικού της ρόλου με ταυτόχρονη «αφυδάτωση» των αρμοδιοτήτων της και περιχαράκωσή της αποκλειστικά στο θεσμικό της κέλυφος, ήτοι στη διενέργεια ελέγχων νομιμότητας. Ελλιπής παρακολούθηση και αξιολόγηση της επιχειρησιακής δράσης των εποπτευομένων υπηρεσιών/φορέων από την Κεντρική Υπηρεσία του Υπουργείου.
- Αυτονόμηση των Πολιτικών που ασκούνται από κάθε Γενική Γραμματεία χωριστά, χωρίς πρόβλεψη για ενιαία χάραξη πολιτικής στον τομέα της απασχόλησης, κοινωνικής προστασίας και κοινωνικής ασφάλισης. Η Κεντρική Υπηρεσία και η Γενική Γραμματεία Κοινωνικών Ασφαλίσεων διατηρούν **ανεξάρτητα οργανογράμματα**, σαν να πρόκειται για δύο διαφορετικές υπηρεσίες.
- Έλλειψη συντονισμού σε οριζόντιο επίπεδο, τόσο ενδοϋπηρεσιακά, όσο και μεταξύ της Κεντρικής Υπηρεσίας και των υπόλοιπων Γενικών Γραμματειών, του ΣΕΠΕ και των εποπτευομένων φορέων.
- Διατήρηση **ξεχωριστών υποστηρικτικών δομών** ακόμα και σε επίπεδο Γενικών Διευθύνσεων Διοικητικής Υποστήριξης.
- Ανεπαρκής και υποστελεχωμένη διοικητική δομή υποστήριξης των Πολιτικών προώθησης της Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας.
- Έλλειψη επιχειρησιακής συνεργασίας με τις Ειδικές Υπηρεσίες της Γενικής Γραμματείας Διαχείρισης Κοινοτικών και Άλλων Πόρων (ΓΓΔΚκΑΠ), η οποία έχει ως κύρια αρμοδιότητα την υλοποίηση προγραμμάτων για την απασχόληση και την κατάρτιση.

- Απουσία δομών **στρατηγικού σχεδιασμού, παρακολούθησης και αξιολόγησης** εφαρμογής των πολιτικών για την Απασχόληση, την Κοινωνική Ασφάλιση και την Κοινωνική Προστασία.
- Ελλιπής εφαρμογή πολιτικών και μεθόδων στοχοθεσίας και μέτρησης του παραγόμενου έργου.
- Εκτεταμένη γεωγραφική και χωροταξική διασπορά των υπηρεσιών η οποία δημιουργεί προβλήματα εποπτείας, ελέγχου και συντονισμού.
- Μερική διοικητική και επιχειρησιακή ενσωμάτωση της Γενικής Διεύθυνσης Πρόνοιας.
- «**Δομικός Πληθωρισμός**» (ίδρυση νέων Διευθύνσεων, Τμημάτων, αυτοτελών Γραφείων) που δεν ανταποκρίνεται στις πραγματικές παραγωγικές ανάγκες.
- Εσωτερικές και εξωτερικές επικαλύψεις αρμοδιοτήτων.
- Ανορθολογική κατανομή του προσωπικού και μικρό εύρος εποπτείας (απουσία προϊσταμένων Τμημάτων ή ύπαρξη τμημάτων χωρίς υπαλλήλους).
- Ελλιπής στελέχωση των περιφερειακών υπηρεσιών του ΣΕΠΕ (π.χ. κυρίως σε περιοχές που παρουσιάζουν έντονη τουριστική και οικονομική ανάπτυξη).
- Πληθωρισμός κανονιστικών κειμένων χωρίς επικαιροποίηση και κωδικοποίηση.
- Υψηλό λειτουργικό κόστος λόγω μεγάλου αριθμού μισθωμάτων και διασποράς των υπηρεσιών.
- Υψηλό διοικητικό βάρος και μετατόπισή του σε πολίτες και επιχειρήσεις.

7.4. Προτεινόμενη Αναδιοργάνωση του ΥΕΚΑΠ

Η Επιτροπή προτείνει **τρία (3) σενάρια**, αντί του ενός της αρχικής της έκθεσης (14-9-2012), για τους εξής λόγους:

1^{ov}) Η Επιτροπή επαναξιολόγησε την **αρχικά προτεινόμενη Γενική Διεύθυνση Εργασίας και Κοινωνικής Πολιτικής** οι αρμοδιότητες της οποίας περιλάμβαναν τις τρεις βασικές και διακριτές Πολιτικές του Υπουργείου (που ασκούνται σήμερα από τις Γενικές Γραμματείες), ήτοι της Εργασίας, της Πρόνοιας και της Διαχείρισης Κοινοτικών και Άλλων Πόρων. Ήδη, στην αρχική έκθεση, είχε καταγραφεί ο

προβληματισμός της Επιτροπής, κυρίως ως προς τη διασφάλιση της ροής των Κοινοτικών Πόρων (ΕΚΤ). Αλλά και η Ισπανίδα εμπειρογνώμων συνέστησε να είναι διακριτές οι δομές των Πολιτικών Εργασίας και Πρόνοιας.

Βάσει των ανωτέρω, η Επιτροπή προτείνει, εκτός από το σενάριο της αρχικής έκθεσης (σενάριο 1), **δύο παραλλαγές με διάκριση των Πολιτικών αυτών σε νέες διοικητικές δομές (σενάρια 2α και 2β).**

2^{ov}) Η Επιτροπή Αξιολόγησης προσαρμόσε όλα τα σενάρια της στη νεώτερη σύσταση του ΥΔΙΜΗΔ και της Συντονιστικής Επιτροπής του άρθρου 35, λόγω μνημονιακής υποχρέωσης της χώρας προτείνοντας **ξεχωριστή Γενική Διεύθυνση Οικονομικών Υπηρεσιών**²²⁶.

7.4.1. Στόχοι και φιλοσοφία των προτεινόμενων σεναρίων

Η φιλοσοφία των προτεινόμενων σεναρίων διέπεται από τις εξής αρχές:

- **Αποκατάσταση του επιτελικού ρόλου** του Υπουργείου και ενίσχυση της παρακολούθησης και διαχειριστικής αξιολόγησης της επιχειρησιακής δράσης των εποπτευομένων φορέων.
- **Άρση της υφιστάμενης πολιτικής & διοικητικής διάρθρωσης σε 4 Γενικές Γραμματείες και ΣΕΠΕ** και αντικατάστασή της από Γενικές Διευθύνσεις και ΣΕΠΕ (εναλλακτικά μετατροπή του σε Γενική Διεύθυνση).
- **Άρση της αυτονόμησης των Πολιτικών του Υπουργείου** (Εργασία-Απασχόληση, Κοινωνική Ασφάλιση, Πρόνοια, που ασκούνται από κάθε Γενική Γραμματεία χωριστά και **αποκατάσταση του συντονισμού μεταξύ των υπηρεσιών.**
- Σύζευξη σχεδιασμού πολιτικών για την απασχόληση, κατάρτιση και κοινωνική πρόνοια με μηχανισμό υλοποίησης και χρηματοδότησης (Ειδικές Υπηρεσίες)
- Ενίσχυση του ελεγκτικού ρόλου του ΣΕΠΕ.

²²⁶ Βλ.παρ. 12^α του άρθρου 49 του ν.3943/2011 (ΦΕΚ Α'66) «Καταπολέμηση της φοροδιαφυγής, στελέχωση των ελεγκτικών υπηρεσιών και άλλες διατάξεις αρμοδιότητας Υπουργείου Οικονομικών», σύμφωνα με την οποία σε κάθε υπουργείο συνιστάται Γενική Διεύθυνση Οικονομικών Υπηρεσιών, υπαγόμενη στον Γενικό Γραμματέα αυτού. Στη Γενική Διεύθυνση αυτή υπάγονται όλες οι υφιστάμενες οικονομικές οργανικές μονάδες του Υπουργείου.

- Δημιουργία **δομών στρατηγικού σχεδιασμού Πολιτικών, παρακολούθησης, υλοποίησης και αξιολόγησης αυτών.**
- Ανάδειξη Πολιτικών και προγραμμάτων καταπολέμησης της φτώχειας και του Κοινωνικού Αποκλεισμού.
- Ενίσχυση του ρόλου των οικονομικών υπηρεσιών του Υπουργείου.
- Δημιουργία **κοινών διοικητικών δομών** (Κεντρική Διοίκηση, Γενική Γραμματεία Κοινωνικών Ασφαλίσεων, Γενική Γραμματεία Πρόνοιας, ΣΕΠΕ). Η ενοποίηση των μονάδων διοικητικής υποστήριξης των αυτοτελών υπηρεσιών (δηλαδή Γενικών και Ειδικών Γραμματειών) με αυτές των οικείων υπουργείων επιβάλλεται και από τις ρυθμίσεις της παρ. 12^α του άρθρου 49 του ν.3943/2011²²⁷ και της παρ.1 του άρθρου 34 του ν.3979/2011²²⁸.
- Άρση εσωτερικών και εξωτερικών επικαλύψεων αρμοδιοτήτων.
- Ορθολογική οργάνωση των δομών.
- Ορθολογική κατανομή του Προσωπικού.

7.4.2. Αποστολές του ΥΕΚΑΠ

Οι κύριες αποστολές του ΥΕΚΑΠ προτείνεται να είναι:

- Η προώθηση της απασχόλησης
- Η διασφάλιση ενός βιώσιμου, αποτελεσματικού και δίκαιου συστήματος κοινωνικής ασφάλισης
- Η βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης και εργασίας,
- Η κοινωνική προστασία και η κοινωνική ένταξη
- Η ανάπτυξη του κοινωνικού διαλόγου
- Η ανάπτυξη των ανθρώπινων πόρων με προοπτική τη διαρκή υψηλή απασχόληση και την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού

²²⁷ Βλ. υπ.9, σελ. 16.

²²⁸ Βλ. παρ. 1 του άρθρου 34 του ν.3979/2011 (ΦΕΚ Α'138) «Για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση και λοιπές διατάξεις», σύμφωνα με την οποία σε κάθε υπουργείο συνιστάται Γενική Διεύθυνση Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, στην οποία υπάγονται όλες οι υφιστάμενες οργανικές μονάδες του υπουργείου με αρμοδιότητες σχετικές με την αξιοποίηση των ΤΠΕ, την ενίσχυση της αποδοτικότητας των υπηρεσιών, την απλούστευση των διαδικασιών και γενικότερα την υλοποίηση δράσεων ηλεκτρονικής διακυβέρνησης.

7.4.3. Πολιτική Δομή

Στο επίπεδο της πολιτικής δομής του ΥΕΚΑΠ προτείνεται και στα τρία σενάρια η κατάργηση των θέσεων του Υφυπουργού, και των τριών από τους τέσσερις Γενικούς Γραμματείς (Κοινωνικής Ασφάλισης, Διαχείρισης Κοινοτικών και άλλων Πόρων και Πρόνοιας), ενώ διατηρείται η θέση του Ειδικού Γραμματέα του ΣΕΠΕ με εναλλακτική πρόταση τη μετατροπή του ΣΕΠΕ σε Γενική Διεύθυνση.

Η προτεινόμενη πολιτική δομή (Υπουργός, Γενικός Γραμματέας) δημιουργεί ένα ενιαίο και ευέλικτο κέντρο λήψης αποφάσεων στο ΥΕΚΑΠ με συνέπεια την επίτευξη ταχύτητας στη λήψη αποφάσεων και τον καλύτερο συντονισμό των πολιτικών.

Πίνακας 5. Προτεινόμενη πολιτική δομή του ΥΕΚΑΠ

| Σημερινή Πολιτική Δομή | Προτεινόμενη Πολιτική Δομή (ισχύουσα και για τα τρία σενάρια) |
|------------------------|--|
| ΥΠΟΥΡΓΟΣ | ΥΠΟΥΡΓΟΣ |
| 1 ΥΦΥΠΟΥΡΓΟΣ | - |
| 4 ΓΕΝΙΚΟΙ ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΣ | 1 ΓΕΝΙΚΟΣ ΓΡΑΜΜΑΤΕΑΣ |
| 1 ΕΙΔΙΚΟΣ ΓΡΑΜΜΑΤΕΑΣ | 1 ΕΙΔΙΚΟΣ ΓΡΑΜΜΑΤΕΑΣ (εναλλακτικά κατάργησή του) |

Πηγή: Έκθεση Αξιολόγησης Δομών

7.4.4. Προτεινόμενα σενάρια αναδιοργάνωσης ΥΕΚΑΠ

Ως **κοινές βασικές Δομές** και στα τρία (3) σενάρια προτείνονται οι εξής:

1. Η ΓΕΝΙΚΗ ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ
2. Η ΓΕΝΙΚΗ ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΥΠΟΣΤΗΡΙΞΗΣ ΚΑΙ ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ
3. Η ΓΕΝΙΚΗ ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ
 - Εναλλακτικά προτείνεται η μετατροπή του ΣΕΠΕ σε ΓΕΝΙΚΗ ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΕΠΙΘΕΩΡΗΣΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ.

- Δημιουργούνται 2 ΑΥΤΟΤΕΛΗ ΓΡΑΦΕΙΑ , υπαγόμενα απευθείας στον Υπουργό.

α) ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΗΣ ΠΡΩΤΟΒΟΥΛΙΑΣ

β) ΕΣΩΤΕΡΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ

Πίνακας 6. Προτεινόμενα σενάρια αναδιάρθρωσης υπηρεσιών του ΥΕΚΑΠ

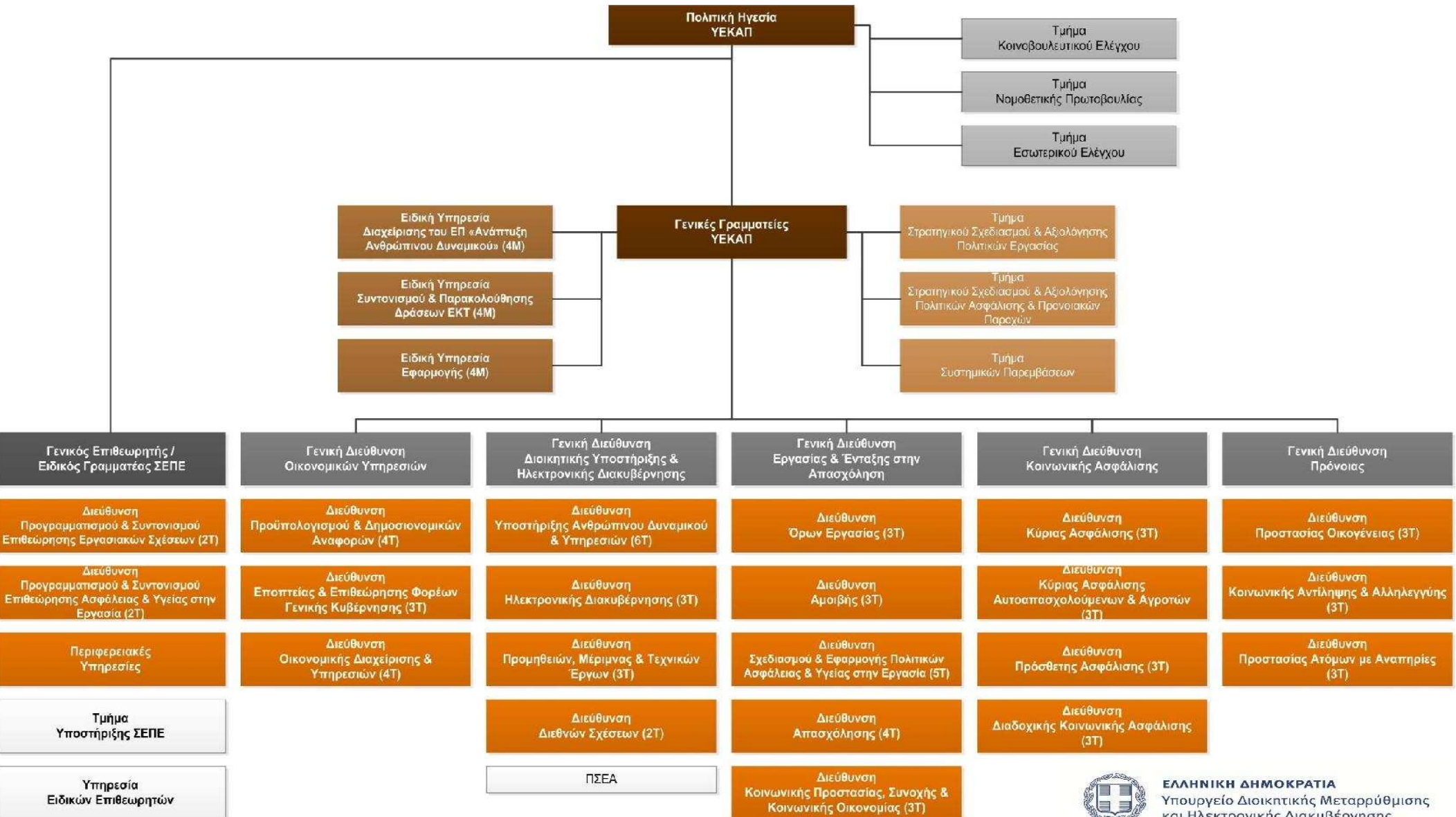
| ΠΡΟΤΕΙΝΟΜΕΝΑ ΣΕΝΑΡΙΑ | | | |
|--------------------------------------|--------------------------------------|--|---|
| Αρχική Έκθεση 14-9-2012 | Σενάριο 1 | Σενάριο 2 α | Σενάριο 2 β |
| Γ.Δ. Κοινωνικής Ασφάλισης | Γ.Δ. Κοινωνικής Ασφάλισης | Γ.Δ. Κοινωνικής Ασφάλισης | Γ.Δ. Κοινωνικής Ασφάλισης |
| Γ.Δ. Εργασίας & Κοινωνικής Πολιτικής | Γ.Δ. Εργασίας & Κοινωνικής Πολιτικής | Γενική Διεύθυνση Εργασίας & Εφαρμογής Προγραμμάτων ΕΚΤ | Γενική Διεύθυνση Εργασίας |
| | | | Γενική Διεύθυνση Διαχείρισης Κοινοτικών & Άλλων Πόρων |
| | | Γενική Διεύθυνση Πρόνοιας | Γενική Διεύθυνση Πρόνοιας |
| Γ.Δ. Διοικητικής, Οικονομικής | Γ.Δ. Διοικητικής Υποστήριξης και | Γ.Δ. Διοικητικής Υποστήριξης και | Γ.Δ. Διοικητικής Υποστήριξης και |

| | | | |
|------------------|--|--|--|
| Διαχείρισης & ΗΔ | Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης | Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης | Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης |
| | Γενική Διεύθυνση Οικονομικών Υπηρεσιών | Γενική Διεύθυνση Οικονομικών Υπηρεσιών | Γενική Διεύθυνση Οικονομικών Υπηρεσιών |
| ΣΕΠΕ | ΣΕΠΕ | ΣΕΠΕ | ΣΕΠΕ |

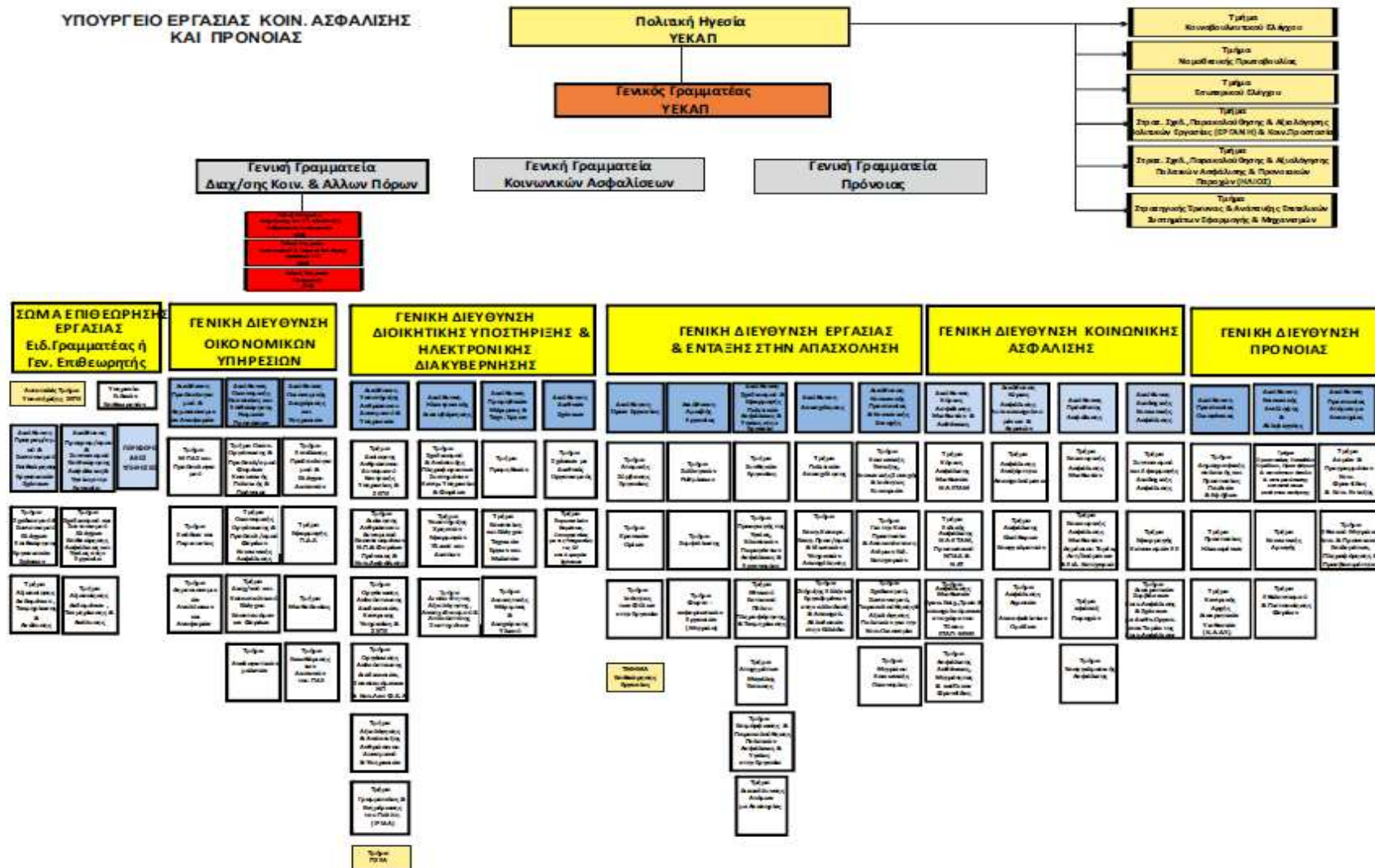
Πηγή: Έκθεση Αξιολόγησης Δομών

Τα ανωτέρω σενάρια υπεβλήθησαν προς περαιτέρω επεξεργασία τον Δεκέμβριο του 2012 στο Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης. Τα τελικά οργανογράμματα – για την κεντρική υπηρεσία του υπουργείου και για το Σ.ΕΠΕ. - στα οποία κατέληξαν οι αρμόδιοι φορείς του ΥΔΙΜΗΔ και το οποίο οριστικοποιήθηκε κατά τη διάρκεια της συνεδρίασης, στις 14.02.2013, του Κυβερνητικού Συμβουλίου Μεταρρύθμισης είναι το ακόλουθο (βλ. παρακάτω σχήματα).

Σχήμα: Προτεινόμενο οργανόγραμμα ΥΕΚΑΠ



ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΚΟΙΝ. ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ
ΚΑΙ ΠΡΟΝΟΙΑΣ



Οι παρατηρήσεις που μπορούμε να κάνουμε σχετικά με την οργανωσιακή εξέλιξη του ΥΕΚΑΠ είναι οι εξής:

- Στην υπάρχουσα προτεινόμενη δομή του υπουργείου υπάρχουν δύο Γενικές Γραμματείες, αυτή της Κεντρικής Υπηρεσίας του υπουργείου και αυτή της Διαχείρισης Κοινοτικών και Άλλων Πόρων. Έχουν καταργηθεί οι υπόλοιπες δύο που υπήρχαν: η Γενική Γραμματεία Κοινωνικών Ασφαλίσεων και η Γενική Γραμματεία Πρόνοιας, οι οποίες έγιναν Γενικές Διευθύνσεις με μεταφορά των υποστηρικτικών τους υπηρεσιών στην Γενική Διεύθυνση Διοικητικής Υποστήριξης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης της Κεντρικής Υπηρεσίας του υπουργείου.
- Από τις πέντε **Ειδικές Υπηρεσίες Διαχείρισης** έχουν διατηρηθεί οι τρεις, οι οποίες υπάγονται στον Γενικό Γραμματέα του υπουργείου. Έτσι και ο σχεδιασμός και η υλοποίηση της διαχείρισης των κοινοτικών πόρων θα ανήκουν στο έργο της Κεντρικής Υπηρεσίας του υπουργείου, όπως αποτυπώνεται και στο παρακάτω λειτουργικό μοντέλο (βλ. παρακάτω σχήμα).
- Το **Τμήμα Κοινοβουλευτικού Ελέγχου** μετακινήθηκε από τη Δ/ση Προσωπικού της Γενικής Διεύθυνσης Διοικητικής Υποστήριξης, ώστε να αναφέρεται απευθείας στην πολιτική ηγεσία, καθώς αυτή είναι η οριζόντια κατεύθυνση που εφαρμόζεται σε όλα τα οργανογράμματα.
- Το **αυτοτελές Τμήμα Πολιτικής Σχεδιάσεως Εκτάκτου Ανάγκης** (ΠΣΕΑ) μεταφέρεται στη Δ/ση Προσωπικού, καθώς υπάρχει οριζόντια απαίτηση για την ένταξη της σχετικής οργανικής μονάδας στις Δ/σεις Διοικητικού / Προσωπικού.
- Οι αρμοδιότητες της **Δ/σης Οργάνωσης** μεταφέρονται στη **Δ/ση Υποστήριξης Ανθρώπινου Δυναμικού & Υπηρεσιών**, καθόσον με τον τρόπο αυτό επιτυγχάνεται η συγκέντρωση όλων των υποστηρικτικών αρμοδιοτήτων σχετικά με τη διαχείριση του προσωπικού, οργάνωση και λειτουργία των Υπηρεσιών του Υπουργείου σε μια Δ/ση. *Ειδικότερα:*
- οι αρμοδιότητες που σχετίζονται με ζητήματα απλούστευσης μεταφέρονται στα δύο Τμήματα **Οργάνωσης & Απλούστευσης Διαδικασιών**.

- οι αρμοδιότητες που σχετίζονται με ζητήματα ποιότητας και αποδοτικότητας, καθώς και οι αρμοδιότητες επιμόρφωσης και αξιολόγησης του προσωπικού ασκούνται από το **Τμήμα Αξιολόγησης & Ανάπτυξης Ανθρώπινου Δυναμικού και Υπηρεσιών**.
- Το **Τμήμα Υποστήριξης Υλικού & Δικτύων** και το **Τμήμα Υποστήριξης Χρηστών, Εφαρμογών Λογισμικού και Διαδικτύου** συγχωνεύονται σε ένα **ενιαίο Τμήμα**. Οι αρμοδιότητες του προτεινόμενου Τμήματος Ανάπτυξης Πληροφορικής Φορέων μεταφέρονται στο Τμήμα Σχεδιασμού & Ανάπτυξης Πληροφοριακών Συστημάτων Κεντρικής Υπηρεσίας & Φορέων, ενώ οι αρμοδιότητές του για την υποστήριξη Εθνικών Μητρώων Κοινωνικής Ασφάλισης (ΑΜΚΑ) εμπίπτουν στο επιχειρησιακό αντικείμενο της ΗΔΙΚΑ ΑΕ.
- το Αυτοτελές Τμήμα Στρατηγικού Σχεδιασμού & Αξιολόγησης Πολιτικών Κοινωνικής Ασφάλισης, το Αυτοτελές Τμήμα Επαγγελματικής Ασφάλισης, και το Αυτοτελές Τμήμα Σχεδιασμού & Αξιολόγησης Προνοιακών Παροχών συγχωνεύονται σε ένα ενιαίο **Τμήμα Στρατηγικού Σχεδιασμού, Παρακολούθησης & Αξιολόγησης Πολιτικών Ασφάλισης & Προνοιακών Παροχών (ΗΛΙΟΣ)** υπό τον Υπουργό, καθώς υπάρχει οριζόντια απαίτηση για ελαχιστοποίηση των αυτοτελών οργανικών μονάδων. Δημιουργείται αντίστοιχα το **Τμήμα Στρατηγικού Σχεδιασμού, Παρακολούθησης & Αξιολόγησης Πολιτικών Εργασίας (ΕΡΓΑΝΗ) & Κοινωνικής Προστασίας**, στο οποίο μεταφέρονται οι αρμοδιότητες της Μονάδας Ανάλυσης και Τεκμηρίωσης.
- Δημιουργείται το **Τμήμα Στρατηγικής Έρευνας & Ανάπτυξης Επιτελικών Συστημάτων Εφαρμογής & Μηχανισμών**, που έχει ως κύριο αντικείμενο τον σχεδιασμό και την εκπόνηση σχεδίων δράσης των Συστημικών Παρεμβάσεων, σε συνεργασία με την ΕΥΔ του ΕΠ «Ανάπτυξη Ανθρώπινου Δυναμικού».
- Οι αρμοδιότητες του αυτοτελούς **Τμήματος Εσωτερικού Ελέγχου** αφορούν την άσκηση ελέγχου επί της διοικητικής οργάνωσης και λειτουργίας των Υπηρεσιών του Υπουργείου, επί της τήρησης των εγκυκλίων και του

Οργανισμού του, επί των δημοσιονομικών και οικονομικών ζητημάτων του και των εποπτευομένων φορέων του.

- Η Διεύθυνση Ασφάλειας & Υγείας στην Εργασία και η Διεύθυνση Εφαρμογής Παρακολούθησης Πολιτικών ΑΥΕ (Ασφάλειας & Υγείας στην Εργασία) συγχωνεύονται σε μία **Δ/ση Σχεδιασμού & Εφαρμογής Πολιτικών Ασφάλειας & Υγείας στην Εργασία με 6 Τμήματα**. Η αλλαγή αυτή λαμβάνει υπόψη της την πρόταση της Επιτροπής Αξιολόγησης και το γεγονός ότι το προτεινόμενο σχέδιο στελέχωσης υπερβαίνει κατά πολύ τον αριθμό των υπηρετούντων υπαλλήλων γεγονός που έρχεται σε αντίθεση με τον προγραμματισμό των προσλήψεων για τα επόμενα έτη και τις δεσμεύσεις της χώρας. Παράλληλα, δεν υπάρχει σχέδιο κάλυψης των αναγκών στελέχωσης μέσω του θεσμού κινητικότητας.

Με βάση τις ανωτέρω διαπιστώσεις, αλλά και αυτές που προηγήθηκαν σχετικά με τη δεύτερη φάση της μεταρρύθμισης, οι δράσεις που αφορούν το ΥΕΚΑΠ συνοψίζονται στα εξής σημεία:

1. Αναδιάρθρωση των οργανικών δομών του Υπουργείου Εργασίας Κοινωνικής Ασφάλισης & Πρόνοιας με επικέντρωση των διαθέσιμων ανθρώπινων & δημοσιονομικών πόρων στις βασικές αποστολές του Υπουργείου: απασχόληση, διαχείριση κοινοτικών πόρων (ΕΚΤ), κοινωνική ασφάλιση, πρόνοια, επιθεώρηση εργασίας.
2. Συγκέντρωση των υποστηρικτικών λειτουργιών: νομοθετικό έργο, διαχείριση ανθρώπινου δυναμικού, οικονομική διαχείριση και ηλεκτρονική διακυβέρνηση για τη διασφάλιση της οριζόντιας υποστήριξης των θεματικών επιχειρησιακών μονάδων.
3. Αναδιάρθρωση της δομής και της λειτουργίας της Γενικής Διεύθυνσης Οικονομικών Υπηρεσιών με σκοπό τη βελτίωση της οικονομικής διαχείρισης, εποπτείας και παρακολούθησης των δημοσιονομικών μεγεθών της Κεντρικής Υπηρεσίας & των εποπτευομένων φορέων.
4. Αναδιάρθρωση των δομών, πλην της Διαχειριστικής Αρχής του Ε.Π. «Ανάπτυξη Ανθρώπινου Δυναμικού», που δραστηριοποιούνται στον τομέα του σχεδιασμού, συντονισμού και εφαρμογής συγχρηματοδοτούμενων

δράσεων με σκοπό τον εξορθολογισμό της κατανομής των ανθρώπινων πόρων και τη σύνδεση των δράσεων με τις βασικές αποστολές του Υπουργείου. Στη φάση της υλοποίησης και στο πλαίσιο διαχείρισης της αλλαγής πρέπει να διασφαλιστεί η απρόσκοπτη συνέχιση και ολοκλήρωση των ενταγμένων έργων, ώστε να μην υπάρξει απώλεια κοινοτικών πόρων. Το χρονικό ορόσημο της λειτουργίας των νέων δομών συνδέεται άμεσα με την ολοκλήρωση της τρέχουσας προγραμματικής περιόδου και το σχεδιασμό και την έναρξη της επόμενης.

5. Αναδιάρθρωση και εκσυγχρονισμός της αποστολής του Υπουργείου, των Γενικών Διευθύνσεων και των υποκείμενων οργανωτικών δομών ώστε α) ο λόγος ύπαρξης και το αντικείμενο κάθε δομής να είναι κατανοητός από τα στελέχη των δομών και τους πολίτες και β) τα αρμόδια στελέχη να έχουν την εντολή και τα εργαλεία για να σχεδιάσουν και να εφαρμόσουν τις απαραίτητες δράσεις για την αποτελεσματική υλοποίηση της αποστολής τους.
6. Αναδιάρθρωση της δομής του ΣΕΠΕ με σκοπό την ενίσχυση του ελεγκτικού του ρόλου και την ανταπόκριση του στις ανάγκες των πολιτών – ωφελούμενων.
7. Δημιουργία δομών στρατηγικού σχεδιασμού, παρακολούθησης, υλοποίησης και αξιολόγησης Πολιτικών.
8. Αξιολόγηση και απλούστευση-ανασχεδιασμός των βασικών επιχειρησιακών διαδικασιών των νέων οργανικών μονάδων του Υπουργείου Εργασίας με βασικό στόχο να καταστούν οι νέες δομές πιο λειτουργικές και αποτελεσματικές.
9. Ενδυνάμωση της ικανότητας του Υπουργείου να αναπροσαρμόζει διαρκώς την αποστολή και την επιχειρησιακή λειτουργία των δομών στις ανάγκες των χρηστών-ωφελούμενων από την ύπαρξή τους.
10. Εντοπισμός και άρση των επικαλύψεων, που δεν ανιχνευθήκαν ή δεν αξιολογήθηκαν, κατά την πρώτη φάση της μεταρρυθμιστικής προσπάθειας μεταξύ των επιχειρησιακών αντικειμένων των νέων δομών του Υπουργείου Εργασίας και των δομών άλλων Υπουργείων ή/και φορέων-νομικών προσώπων.

| Σχήμα 7. ΠΡΟΤΕΙΝΟΜΕΝΟ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΟ ΜΟΝΤΕΛΟ | | | |
|--|---|---|-------------------------------------|
| ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΗΓΕΣΙΑ ΥΕΚΑΠ ΧΑΡΑΞΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ | | | |
| ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΕΣ ΥΠΟ ΤΗΝ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΗΓΕΣΙΑ | | | |
| ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ, ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ & ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΣΥΓΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΟΥΜΕΝΩΝ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ | | ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ & ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΡΓΑΣΙΑΣ, ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ & ΠΡΟΝΟΙΑΚΩΝ ΠΑΡΟΧΩΝ | |
| ΒΑΣΙΚΟΙ ΑΞΟΝΕΣ ΔΡΑΣΗΣ – ΤΟΜΕΙΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ | | | |
| <u>ΤΟΜΕΑΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ 1</u> ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΑΣΦΑΛΙΣΗ | <u>ΤΟΜΕΑΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ 2</u> ΕΡΓΑΣΙΑ – ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗ | <u>ΤΟΜΕΑΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ 3</u> ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΠΡΟΝΟΙΑ | |
| ΚΥΡΙΑ ΑΣΦΑΛΙΣΗ | ΟΡΟΙ ΕΡΓΑΣΙΑΣ | ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΟΙΚΟΓΕΝΕΙΑΣ | |
| ΠΡΟΣΘΕΤΗ ΑΣΦΑΛΙΣΗ | ΑΜΟΙΒΗ ΕΡΓΑΣΙΑΣ | ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΑΝΤΙΑΛΨΗ & ΑΛΛΗΛΕΓΓΥΗ | |
| ΔΙΑΔΟΧΙΚΗ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΑΣΦΑΛΙΣΗ | ΑΣΦΑΛΕΙΑ & ΥΓΕΙΑ ΣΤΗΝ ΕΡΓΑΣΙΑ | ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΑΤΟΜΩΝ ΜΕ ΑΝΑΠΗΡΙΕΣ | |
| | ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΣΥΝΟΧΗ & ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ | | |
| | ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ | | |
| ΕΠΙΘΕΩΡΗΣΗ – ΕΛΕΓΧΟΣ | | | |
| ΟΡΟΙ & ΣΥΝΘΗΚΕΣ ΣΤΗΝ ΕΡΓΑΣΙΑ | | ΑΣΦΑΛΙΣΤΙΚΕΣ & ΠΡΟΝΟΙΑΚΕΣ ΠΑΡΟΧΕΣ | |
| ΟΡΙΖΟΝΤΙΕΣ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΕΣ | | | |
| ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟ ΕΡΓΟ | ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΑΝ/ΝΟΥ ΔΥΝΑΜΙΚΟΥ | ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ | ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ |

Πηγή: Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης

Αν θέλουμε να μεταφράσουμε τις μεταρρυθμιστικές δράσεις σε ποσοστά και αριθμούς, μπορούμε να επισημάνουμε τα εξής, τα οποία απεικονίζονται στα σχήματα που ακολουθούν και κλείνουν αυτήν την ενότητα:

α) Η μείωση του συνόλου των οργανικών δομών του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας είναι της τάξης του **37%**. Το ποσοστό αυτό αναλύεται ως εξής: οι οργανικές μονάδες του υπουργείου (πλην Σ.ΕΠ.Ε.) έχουν μειωθεί κατά **43%** (από 192 σε 110), ενώ οι οργανικές μονάδες του Σ.ΕΠ.Ε. έχουν μειωθεί κατά **31%** (από 196 σε 135).

β) Σύμφωνα με την υφιστάμενη κατάσταση το υπουργείο αριθμεί συνολικά **388** οργανικές μονάδες, ενώ σύμφωνα με την πρόταση αναδιοργάνωσης θα αριθμεί **245** οργανικές μονάδες.

γ) Το σύνολο της δημοσιονομικής εξοικονόμησης ανέρχεται στο πόσο των **5.394.170 €** και πηγάζει από: κτηριακή υποδομή και μισθώματα κτηρίων (**526.170 €**), εισοδηματικές ενισχύσεις και λοιπές μεταβιβάσεις (**1.000.000 €**), μισθοδοσία και πρόσθετες απολαβές (**600.000 €**), διάφορες σύνθετες δαπάνες κοινωνικής ασφάλισης (**2.268.000 €**) και τέλος από την αναδιοργάνωση των εποπτευόμενων νομικών προσώπων (**1.000.000 €**).

δ) Σχετικά με τη στελέχωση της κεντρικής υπηρεσίας, η προτεινόμενη αναδιάρθρωση προβλέπει **555-575** θέσεις, οι οποίες αναλύονται ως εξής: **375-385** για τις δομές που αφορούν τις θεματικές πολιτικές του υπουργείου (βλ. προτεινόμενο λειτουργικό μοντέλο) και **180-190** για τις υποστηρικτικές δομές. Η υφιστάμενη στελέχωση περιλαμβάνει **596** θέσεις, από τις οποίες **352** αφορούν κύριες δομές πολιτικής και **244** αφορούν υποστηρικτικές δομές. Σύμφωνα με τελευταία (21 Μαΐου 2013) στοιχεία²²⁹ που δόθηκαν από το Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας, το **30%** των θέσεων εργασίας, δηλαδή **173**, κατανέμονται στις δύο υποστηρικτικές Γενικές Δ/νσεις (Γενική Δ/ση Οικονομικών Υπηρεσιών και Γενική Δ/ση Διοικητικής Υποστήριξης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης) και επομένως οι

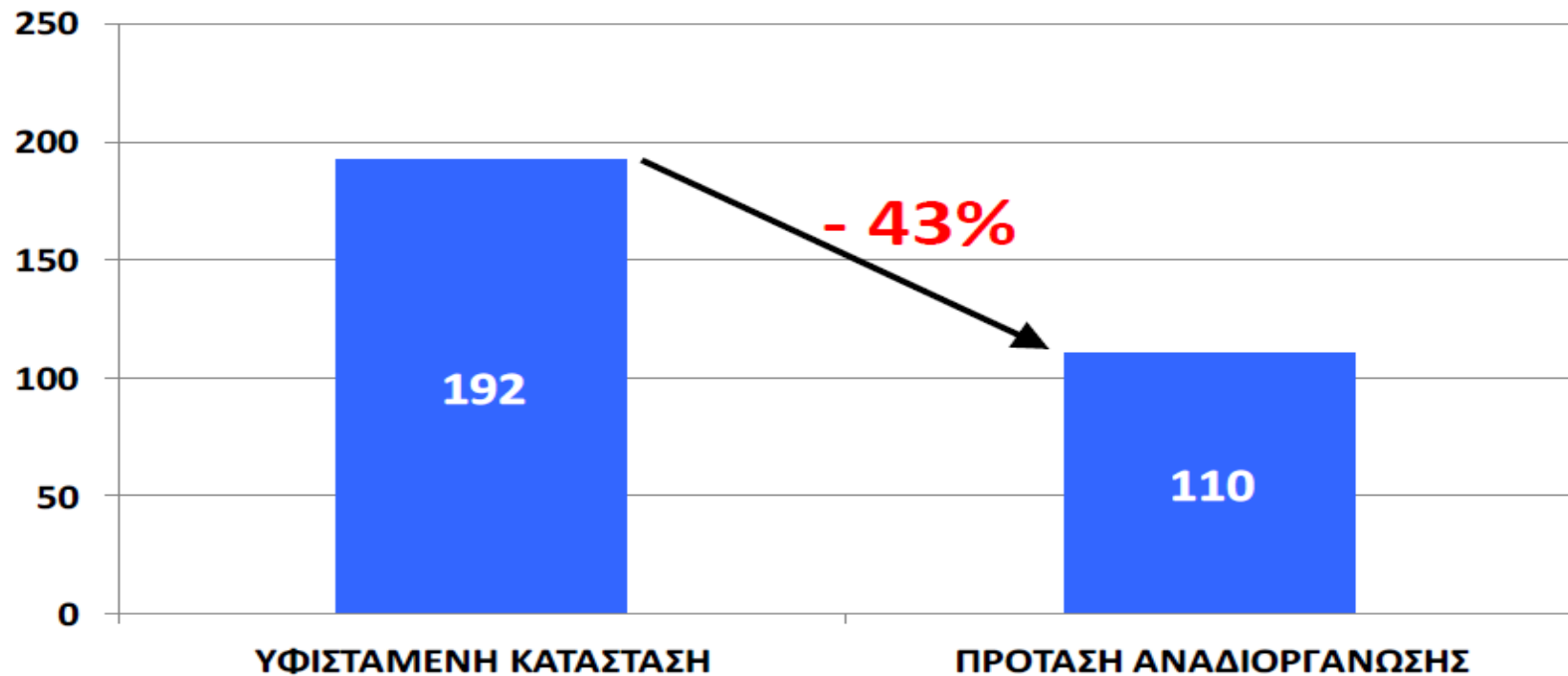
²²⁹ Βλ. το υπ' αριθμ. 15759/Δ1.3617/21.05.2013 έγγραφο της Δ/σης Προσωπικού του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης & Πρόνοιας «Κοινοποίηση σχεδίου Προεδρικού Διατάγματος Οργανισμού του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας με το Οργανόγραμμα και Σχεδιασμός περιγραμμάτων θέσεων εργασίας».

υπόλοιπες **402** θέσεις επιμερίζονται στις λοιπές επιτελικές Γενικές Δ/νσεις, Ειδικές Υπηρεσίες και Αυτοτελή Τμήματα. Παρατηρούμε ότι στο σύνολο οι θέσεις δεν μειώνονται σημαντικά – ο συνολικός αριθμός υπηρετούντων σήμερα στο Υπουργείο, Κεντρική Υπηρεσία και θεματικές Γενικές Γραμματείες, είναι **620**²³⁰ υπάλληλοι - μειώνεται όμως σημαντικά των θέσεων που αφορούν υποστηρικτικές δομές (**173** από **244**) και αυτό σχετίζεται με την ενοποίηση των τελευταίων και τη μεταφορά τους στην κεντρική υπηρεσία του υπουργείου. Η μείωση των υποστηρικτικών δομών σχετίζεται και με το στόχο της επίτευξης *οικονομιών κλίμακας*, αλλά και με την ενίσχυση της καθ' ύλην αρμοδιότητας του υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας, η οποία εμφανίζεται επιτακτική για την αντιμετώπιση του κοινωνικού αντικτύπου της κρίσης (βλ.τα ιδιαίτερα υψηλά ποσοστά της ανεργίας στα σχετικά γραφήματα στο Παράρτημα).

ε) Σχετικά με τη στελέχωση της κεντρικής και των περιφερειακών υπηρεσιών του Σ.ΕΠ.Ε. παρατηρούμε ότι δεν προβλέπεται μείωση (αν υπάρξει θα είναι ανεπαίσθητη), αλλά αντίθετα αύξηση των θέσεων: από 777 που αφορά την υφιστάμενη κατάσταση σε **770-830** που αφορά την προτεινόμενη στελέχωση. Η στελέχωση που τελικά προβλέπεται από το Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης & Πρόνοιας, είναι αυτή των **830** θέσεων. Αυτή η αύξηση σχετίζεται με την ανάγκη ενίσχυσης του ελέγκτικου έργου του Σ.ΕΠ.Ε.

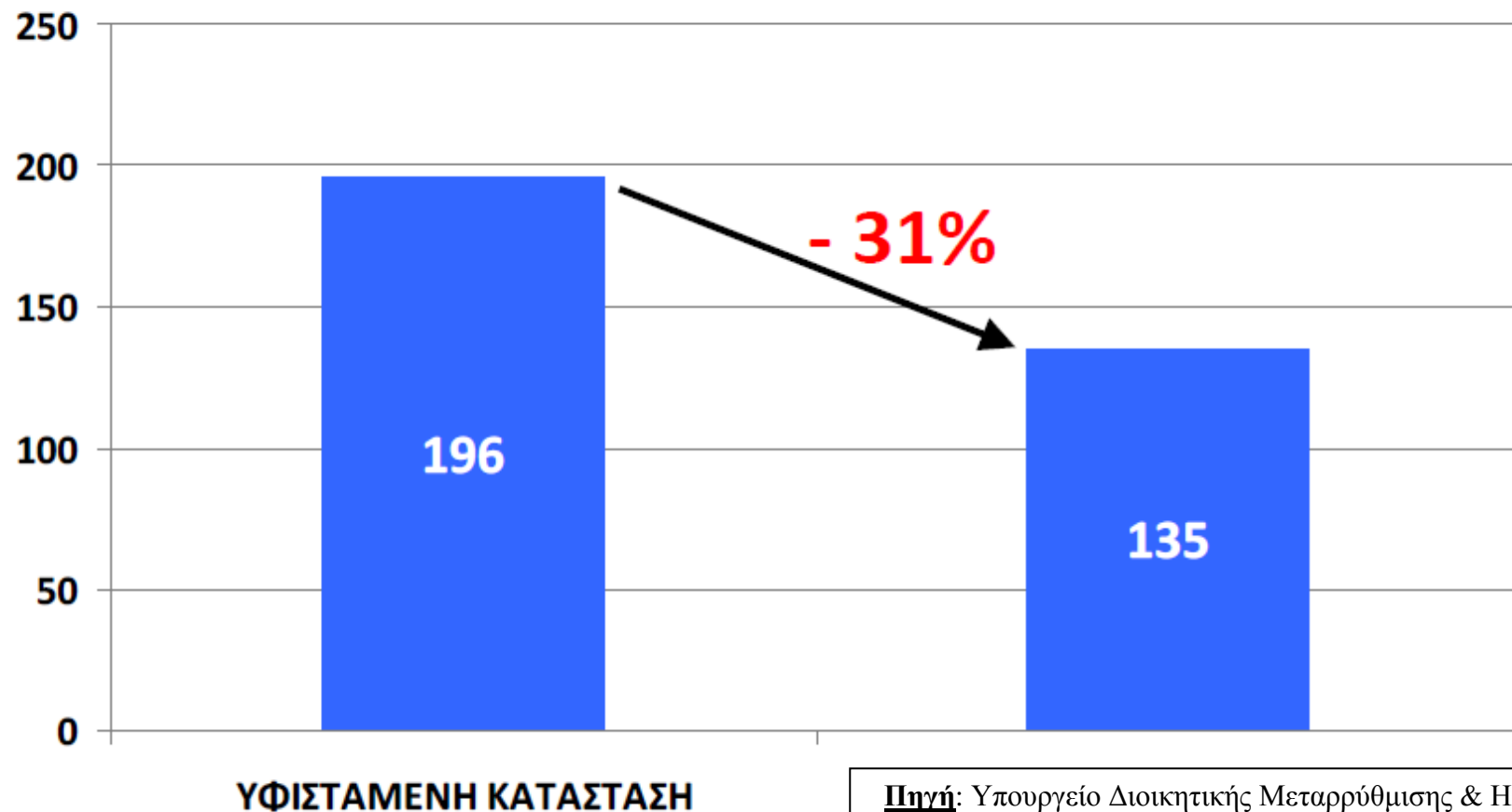
²³⁰ Ο συγκεκριμένος αριθμός αναλύεται ως εξής: **469** υπάλληλοι (Μόνιμοι και ΙΔΑΧ) και **150** αποσπασμένοι από άλλες Υπηρεσίες (**83** αποσπασμένοι από την Μ.Ο.Δ. Α.Ε. και **67** από άλλους φορείς).

ΜΕΙΩΣΗ ΟΡΓΑΝΙΚΩΝ ΜΟΝΑΔΩΝ (πλην ΣΕΠΕ)



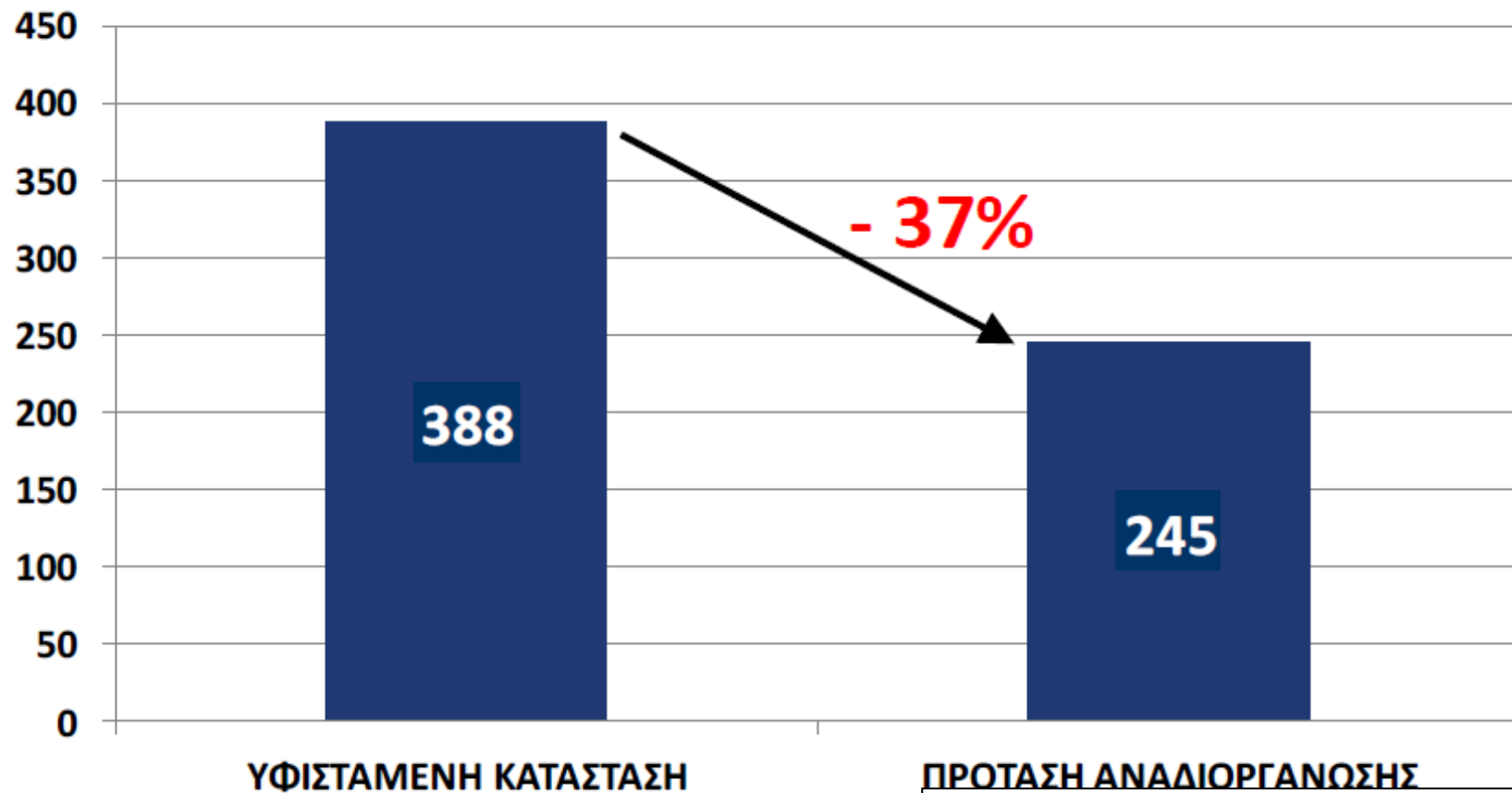
Πηγή: Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης

ΜΕΙΩΣΗ ΟΡΓΑΝΙΚΩΝ ΜΟΝΑΔΩΝ ΣΕΠΕ



Πηγή: Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης

ΜΕΙΩΣΗ ΟΡΓΑΝΙΚΩΝ ΜΟΝΑΔΩΝ ΣΥΝΟΛΙΚΑ

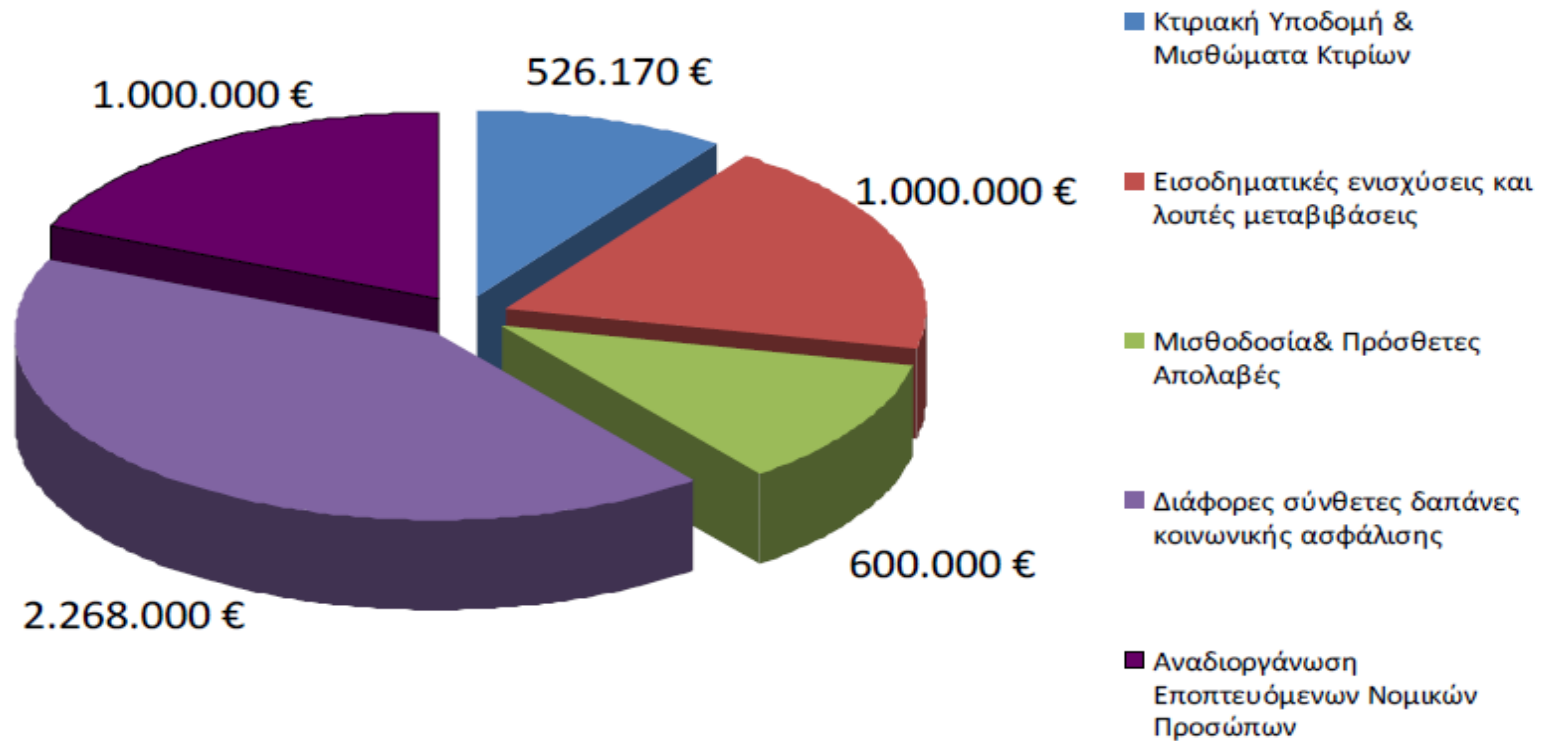


Πηγή: Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης &
Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης

ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟ ΟΦΕΛΟΣ

Σύνολο Δημοσιονομικής Εξοικονόμησης

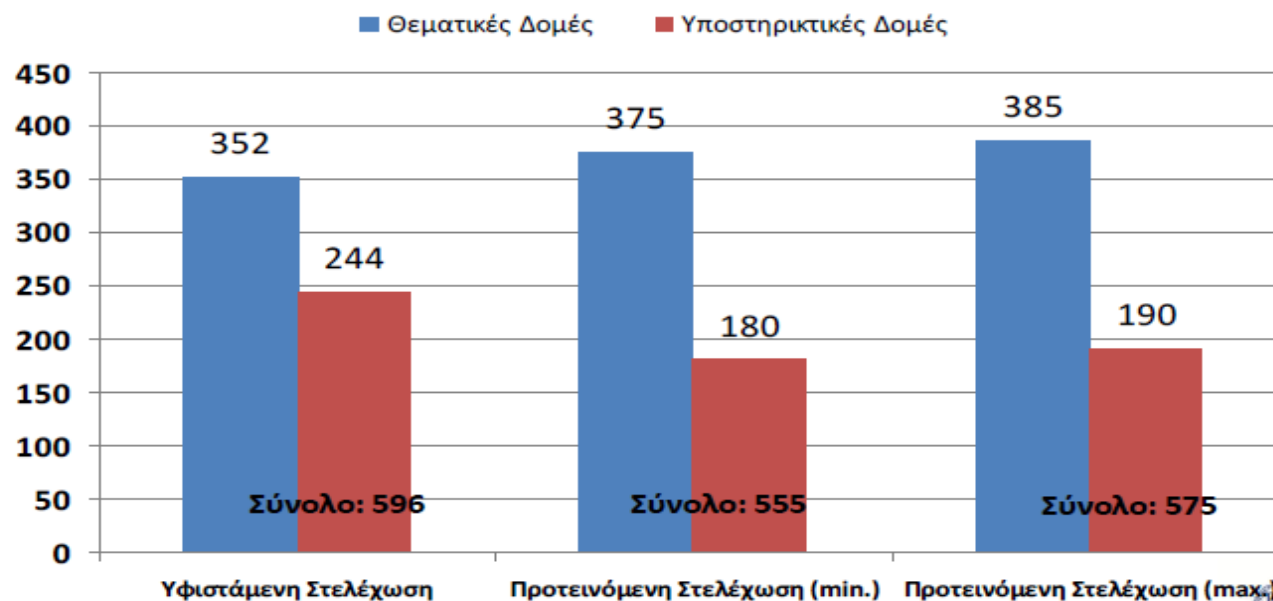
5.394.170 €



Πηγή: Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης
& Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης

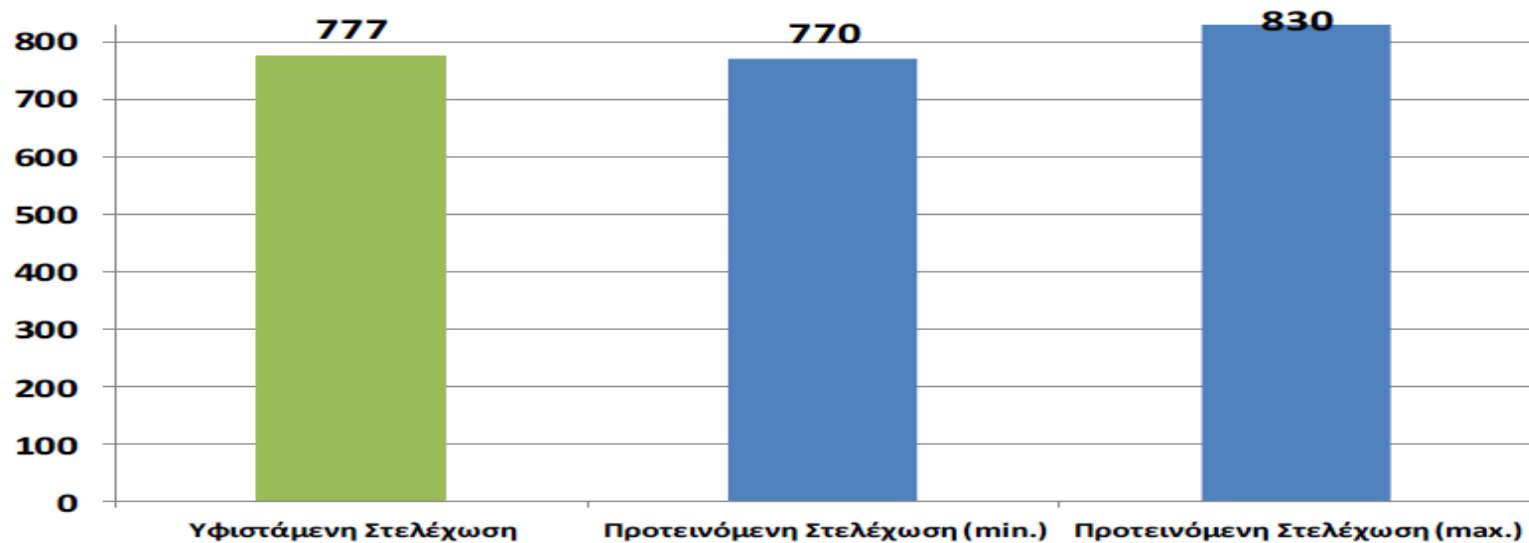
ΣΧΕΔΙΟ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΑΝΘΡΩΠΙΝΩΝ ΠΟΡΩΝ Κεντρικής Υπηρεσίας

| Στελέχωση | Υφιστάμενη στελέχωση | % επί του συνόλου | Προτεινόμενη στελέχωση | % επί του συνόλου |
|------------------------|----------------------|-------------------|------------------------|-------------------|
| Κύριες Δομές Πολιτικής | 352 | 59,1 | 375-385 | 66,4-68,1 |
| Υποστηρικτικές Δομές | 244 | 40,9 | 180-190 | 31,9-33,6 |
| Σύνολο | 596 | 100 | 555 - 575 | 100 |



ΣΧΕΔΙΟ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΑΝΘΡΩΠΙΝΩΝ ΠΟΡΩΝ Σ.ΕΠ.Ε.

| Στελέχωση | Υφιστάμενη στελέχωση | Προτεινόμενη στελέχωση |
|---|----------------------|------------------------|
| Κεντρική Υπηρεσία & Περιφερειακές δομές | 777 | 770-830 |



ΕΝΟΤΗΤΑ 8. ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ ΤΗΣ ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑΣ ΤΗΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ

Το γεγονός ότι η αναδιοργάνωση των δημόσιων υπηρεσιών δεν έχει ακόμη ολοκληρωθεί – βρισκόμαστε στην αρχή της δεύτερης φάσης της - , όπως ήδη είπαμε, δεν μας επιτρέπει να κάνουμε μια συνολική αποτίμηση για να διαπιστώσουμε εάν όντως η οικονομική κρίση αποτελεί κρίσιμη διασταύρωση για την Ελλάδα και εάν ως τέτοια μπορεί να οδηγήσει σε μια αλλαγή τρίτου βαθμού ή αλλαγή παραδείγματος²³¹. Μπορούμε όμως να εξετάσουμε τη μεθοδολογία (ή τεχνολογία²³² κατά άλλους) που ακολουθήθηκε και ακολουθείται με γνώμονα κάποιους εξής κρίσιμους παράγοντες για την επιτυχή έκβαση των μεταρρυθμιστικών εγχειρημάτων.

8.1. Το ζήτημα της συναίνεσης

Αναμφισβήτητο γεγονός είναι το ό,τι κάθε μεταρρύθμιση έχει εκ προοιμίου φίλους και εχθρούς²³³, γιατί η αλλαγές στις οποίες μπορεί να οδηγήσει, θα αναταράξουν καθιερωμένες και παγιωμένες. Γι' αυτό επισημαίνεται ότι η αντίδραση και αντίσταση στην υλοποίησή της ανηκούν στα δομικά συστατικά της. Έτσι λοιπόν είναι πολύ σημαντικό για τη βιωσιμότητά της μεταρρύθμισης να υπάρξει συναίνεση ως προς το σχεδιασμό και εφαρμογή της. Για να υπάρξει συναίνεση όμως, θα πρέπει να υπάρχει εμπιστοσύνη μεταξύ των συμβαλλομένων. Κι εδώ το στοιχείο της πειθούς είναι καίριας σημασίας: οι κοινωνικές ομάδες πρέπει να πειστούν ότι τα εγχειρήματα που αναλαμβάνουν να φέρουν εις πέρας τα κρατικά όργανα προασπίζουν το δημόσιο συμφέρον²³⁴. Πώς δημιουργείται εμπιστοσύνη; Οι Δ. Παπούλιας και Χ. Τσούκας²³⁵ απαντούν ως εξής: *«Ο μεταρρυθμιστής καθίσταται αξιόπιστος και κατά συνέπεια τον εμπιστεύονται οι πολίτες, όταν κατέχει αυτό που ο Μπουρντιέ ονομάζει «κοινωνικό συμβόλαιο». Το τελευταίο δημιουργείται όταν η συμπεριφορά του μεταρρυθμιστή*

²³¹ Βλ. ο.π., σελ.22.

²³² Βλ. Καζάκος Π., ο.π.

²³³ *«Τίποτα δεν είναι πιο δύσκολο, πιο αβέβαιο, πιο επικίνδυνο από το να πάρει κανείς την πρωτοβουλία της εισαγωγής νέων θεσμών και εθίμων. Γιατί ο μεταρρυθμιστής έχει εχθρούς όλους εκείνους που έχουν άμεσο και απόλυτο συμφέρον να διατηρούνται οι παλιοί θεσμοί και βρίσκει απρόθυμους φίλους εκείνους που θα ωφεληθούν από τους νέους»* [Νικόλο Μακιαβέλι, «Ο Ηγεμόνας»].

²³⁴ Βλ. Παπούλιας Δ. και Τσούκας Χ., 1998: 113, ο.π.: υπ.2.

²³⁵ Βλ. Παπούλιας Δ. και Τσούκας Χ., ο.π., σελ.116-117.

ανακλά τις αξίες του. Αυτό συμβαίνει όταν ο μεταρρυθμιστής είναι σε θέση α) να δεσμεύεται και β) να τηρεί τις δεσμεύσεις του».

Το κύριο μέλημα του μεταρρυθμιστή πρέπει να είναι, επομένως, η εμπέδωση της αξιοπιστίας του και η νομιμοποίηση των μεταρρυθμιστικών του προθέσεων.

Οι παραπάνω συνθήκες παρουσιάζονται προβληματικές την περίοδο που επιχειρείται η μεταρρύθμιση του κράτους: δίπλα στις δυσλειτουργίες του διοικητικού συστήματος, οι παθογένειες του πολιτικού συστήματος εμφανίζονται το ίδιο έντονες. Όπως παρατηρεί ο καθηγητής Σωτηρέλης²³⁶ η κρίση αφορά πρωτίστως το κομματικό σύστημα, τους ίδιους τους αντιπροσωπευτικούς θεσμούς, καθώς και το πολιτικό προσωπικό που τους στελεχώνει. Επισημαίνει ότι: *«Η κρίση αφορά προεχόντως το κομματικό σύστημα, το οποίο διέρχεται αναμφισβήτητα μια από τις χειρότερες φάσεις του. Τα κόμματα, αφού έχασαν σταδιακά την πολιτική αυτονομία τους και αποξενώθηκαν σταδιακά από τον ρόλο του ζωντανού και πολυσύνθετου πολιτικού διαμεσολαβητή μεταξύ κράτους και κοινωνίας, έχουν πλέον μετατραπεί σε γραφειοκρατικούς και αρτηριοσκληρωτικούς μηχανισμούς, ενσωματωμένους πλήρως σε κρατικιστικές ή συντεχνιακές λογικές αλλά και εξαρτώμενους, ταυτόχρονα, κατά κανόνα τουλάχιστον, από το μαύρο πολιτικό χρήμα, το οποίο εν πολλοίς είναι το γέρας της προσχώρησής τους στις γενικές ή τοπικές εκφάνσεις της «διαπλοκής». Παράλληλα, όμως, η κρίση αφορά και τους ίδιους τους αντιπροσωπευτικούς θεσμούς, καθώς και το πολιτικό προσωπικό που τους στελεχώνει. Η προκλητική αδράνεια και η πανθομολογούμενη αδυναμία των εν λόγω θεσμών να δώσουν ουσιαστικές απαντήσεις στα εκρηκτικά προβλήματα και τις προκλήσεις των καιρών, καθώς και η διαρκής εμπλοκή σε σκάνδαλα, σε συνδυασμό με την καταχρηστική αξιοποίηση των πελατειακών δικτύων και των πάσης φύσεως ασυλιών, που οδηγούν σε κραυγαλέα προνόμια, έχουν προκαλέσει βαθύτατη κρίση αξιοπιστίας τόσο της Βουλής όσο και της Κυβέρνησης....Τέλος, η κρίση αφορά και την συμμετοχή στα κοινά, που εκδηλώνεται όχι μόνον με την αποχή από εκλογικές διαδικασίες αλλά και με την αμφισβήτηση της ίδιας της πολιτικής χρησιμότητάς τους»²³⁷. Εξίσου προβληματική εμφανίζεται και η διάσταση της νομιμοποίησης των κυβερνώντων σχετικά με αποφάσεις που αφορούν μεταρρυθμιστικές πρωτοβουλίες: η ψήφιση του μνημονίου, το 2010, δεν είχε ισχυρή*

²³⁶ Βλ. Σωτηρέλης Γ.Χ., ο.π.σελ.30-31.

²³⁷ Βλ. Σωτηρέλης Γ.Χ., ο.π.

δημοκρατική νομιμοποίηση, καθώς δεν ψηφίστηκε με πλειοψηφία των 3/5 του συνόλου των βουλευτών σύμφωνα με το άρθρο 28, παρ.3 του Συντάγματος²³⁸, ενώ επρόκειτο για απόφαση που συνεπάγεται σοβαρούς περιορισμούς στην εθνική (κρατική) κυριαρχία.

Παρατηρούμε λοιπόν ότι το όλο εγχείρημα δεν έχει ως προωθητικές δυνάμεις και συνιστώσες ούτε την πειθώ, ακριβώς γιατί αυτός που ανέλαβε το εγχείρημα δεν είναι αξιόπιστος, ούτε συνεπώς τη συναίνεση. Σε αυτήν την περίπτωση ακυρώνεται και η σημασία του δημόσιου διαλόγου γιατί οι όποιες αποφάσεις σχετικά με τη λήψη μέτρων, μέρος των οποίων είναι και η μεταρρύθμιση του κράτους, αποδεικνύονται «προειλημμένες». Αυτό όμως δεν σημαίνει ότι δεν πρέπει να εξορθολογιστεί η δημόσια διοίκηση, η οποία αποτελεί μέρος του προβλήματος, αλλά και της λύσης. Το πρόβλημα είναι ότι εντάσσεται σε ένα πλαίσιο προβληματικό ως προς την νομιμοποίησή του και ως προς τον αρνητικό αντίκτυπο σε σημαντικά κοινωνικά δικαιώματα.

8.2. Το «πότε» της μεταρρύθμισης: η χρονική συγκυρία ως παράγοντας επιτυχίας των μεταρρυθμίσεων

Η επιλογή του χρόνου της μεταρρύθμισης συνδέεται με τη θεωρία του «παραθύρου ευκαιρίας» [Kingdon], ή «παραθύρου των αλλαγών» [Keeler]²³⁹, που παρομοιάζει την κατάλληλη στιγμή για την εισαγωγή μιας μεταρρύθμισης αλλά και το χρόνο που απαιτείται για την εφαρμογή της, με ένα «ανοιχτό παράθυρο», το μέγεθος του οποίου προσδιορίζεται από δύο κύριες μεταβλητές: α) την οξύτητα της κρίσης που οι σχεδιαζόμενες μεταρρυθμίσεις επιδιώκουν να αντιμετωπίσουν (όσο οξύτερα τα προβλήματα, τόσο εντονότερη η διάθεση της κοινής γνώμης για μεταβολή της υφιστάμενης κατάστασης) και β) την έκταση της αποδοχής και της υποστήριξης που συναντά το μεταρρυθμιστικό εγχείρημα από εκείνους που επηρεάζονται από αυτό ή είναι σε θέση να το επηρεάσουν. Η σύμπτωση των δύο παραγόντων (οξεία κρίση και

²³⁸ «Η Ελλάδα προβαίνει ελεύθερα, με νόμο που ψηφίζεται από την απόλυτη πλειοψηφία του όλου αριθμού των βουλευτών, σε περιορισμούς ως προς την άσκηση της εθνικής κυριαρχίας της, εφόσον αυτό υπαγορεύεται από σπουδαίο εθνικό συμφέρον, δεν θίγει τα δικαιώματα του ανθρώπου και τις βάσεις του δημοκρατικού πολιτεύματος και γίνεται με βάση τις αρχές της ισότητας και με τον όρο της αμοιβαιότητας».

²³⁹ Βλ. Μακρυδημήτρης Αντ., *Προσεγγίσεις στη Θεωρία των Οργανώσεων*, εκδόσεις Καστανιώτη, Αθήνα 2004, σελ.393-397.

μεγάλη έκταση αποδοχής) δίνουν το μέγιστο δυνατό «παράθυρο» και την καταλληλότερη στιγμή για μεταρρύθμιση.

Στην περίπτωση που ερευνούμε υπάρχει η πρώτη συνθήκη, η οξύτητα δηλαδή της κρίσης, αλλά δεν υπάρχει η δεύτερη για τους λόγους που αναλύσαμε στην προηγούμενη ενότητα, αλλά και γιατί το όλο εγχείρημα της αναδιοργάνωσης της δημόσιας διοίκησης έρχεται αντιμέτωπο με την *«τρομερή αδράνεια που βρίσκεται σε κάθε οργάνωση – αδράνεια όχι με την έννοια της χαλαρότητας αλλά με αυτήν της απροθυμίας και της αδυναμίας να μεταβληθούν τρόποι συμπεριφοράς που έχουν γίνει αντικείμενο συνήθειας και έχουν παγιωθεί»*²⁴⁰. Και βέβαια η απροθυμία και η αδράνεια γίνονται πιο έντονες όταν η λήψη συγκεκριμένων μέτρων συνδέονται, γιατί αποτελούν προαπαιτούμενο, με την εκταμίευση των δόσεων της οικονομικής βοήθειας που έχει λάβει η χώρα. Η όποια στόχευση παρερμηνεύεται και χάνει τη δυναμική της γιατί αποτελεί το μέσο για το βραχύ– μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό όφελος.

Κλείνοντας αυτήν την ενότητα, πρέπει να πούμε ότι οι εκλογές που διεξήχθησαν το Μαΐο του 2012, αποτέλεσαν και αυτές παράγοντα ανοίγματος παραθύρου ευκαιρίας, και αυτό εξηγεί και το ό,τι η διαδικασία της αξιολόγησης των δομών, που είχε αρχίσει να ισχύει πιλοτικά σε δύο υπουργεία από τις αρχές του 2012, μπήκε σε τροχιά εντατικοποίησης, στην ουσία ξεκίνησε για το σύνολο των υπουργείων μέσα στο καλοκαίρι του 2012 για να κορυφωθεί στο τελευταίο τρίμηνο του έτους.

8.3. Συστηματικότητα μεταρρυθμίσεων

Σύμφωνα με τη σχετική βιβλιογραφία, μια μεταρρύθμιση είναι περισσότερο συστηματική όταν η απόφαση υιοθέτησής της ακολουθεί τους εξής έντεκα (11) παράγοντες²⁴¹:

1. ύπαρξη σαφών στόχων
2. στρατηγικές συνέπειες
3. διαθέσιμοι ανθρώπινοι και οικονομικοί πόροι
4. οι απόψεις των εμπλεκόμενων κοινωνικών ομάδων

²⁴⁰ Βλ. Μακρυδημήτρης Αντ., ο.π., σελ. 397.

²⁴¹ Παπούλιας Δ. και Τσούκας Χ., 1998: 26-27, ο.π.: υπ. 2.

5. η συγκέντρωση και ανάλυση σχετικών δεδομένων
6. ύπαρξη εναλλακτικών σεναρίων
7. χρήση εξειδικευμένου προσωπικού
8. χρήση αναλυτικών μεθόδων στην επεξεργασία του προβλήματος
9. ύπαρξη ατόμου ή ατόμων που προωθούν ενεργά τη μεταρρύθμιση
10. μηχανισμοί ανάδρασης πληροφοριών στη διάρκεια της εφαρμογής
11. μηχανισμοί διορθωτικής παρέμβασης

Αν αναλύσουμε τους παραπάνω παράγοντες μεταφέροντάς τους στην πορεία της διαδικασίας αναδιοργάνωσης των δημόσιων υπηρεσιών στην Ελλάδα, μπορούμε να παρατηρήσουμε τα εξής:

1. Ο στόχος του μεταρρυθμιστικού εγχειρήματος είναι σαφής: *η ριζική αλλαγή της οργάνωσης και της λειτουργίας του Κράτους και της Δημόσιας Διοίκησης, ώστε να αποκτήσει η χώρα ένα αποτελεσματικό και αποδοτικό διοικητικό σύστημα που να εξυπηρετεί τον πολίτη, να συμβάλει στην ανάπτυξη και να κοστίζει όσο το δυνατόν λιγότερο*²⁴². Πιο συγκεκριμένα, οι βασικοί στόχοι της διοικητικής μεταρρύθμισης στην Ελλάδα είναι: α) η βελτίωση της αποτελεσματικότητας, της λογοδοσίας και της ακεραιότητας της διοίκησης και η απλούστευση των διαδικασιών λήψης αποφάσεων από αυτή· β) η ύπαρξη ενός ισχυρού κέντρου λήψης αποφάσεων με ουσιαστικό διυπουργικό συντονισμό· γ) η δημιουργία των απαραίτητων δομών σε κάθε αρμόδιο υπουργείο για την αποτελεσματική παρακολούθηση των διαδικασιών συμπεριλαμβανομένων των δαπανών, του εσωτερικού ελέγχου και του λογιστικού ελέγχου, της διαχείρισης των ανθρώπινων πόρων και της ΤΠΕ²⁴³.

²⁴² Βλ. την υπ' αριθμ. ΓΟΑ/Φ.4.11/22084/03.11.2011 εγκύκλιο του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.

²⁴³ Βλ. Ομάδα Δράσης για την Ελλάδα, *Δεύτερη τριμηνιαία έκθεση*, Μάρτιος 2012, σελ.20.

2. Οι στρατηγικές συνέπειες σχετίζονται με την απόκτηση ενός αποδοτικού και αποτελεσματικού διοικητικού συστήματος που θα παράγει περισσότερο και θα κοστίζει λιγότερο²⁴⁴.

3 και 7. Για την πραγματοποίηση αυτού του εγχειρήματος επιστρατεύτηκαν σημαντικοί ανθρώπινοι πόροι και από το εξωτερικό (η συμβολή της Task Force για την Ελλάδα, της Γαλλίας ως επικεφαλής πεδίου, αλλά και των ξένων εμπειρογνομών που συνέδραμαν τα υπουργεία, ήταν και είναι εξαιρετικά σημαντική) και βέβαια από το εσωτερικό της χώρας: οι Επιτροπές Αξιολόγησης των Δομών στελεχώθηκαν, όπως ήδη είπαμε, από ικανά, κατηρτισμένα και έμπειρα στελέχη του Δημοσίου. Όπως παρατηρεί ο καθηγητής Αντώνης Μακρυδημήτρης «η ενίσχυση του τεχνοκρατικού χαρακτήρα της κυβέρνησης με αξιοποίηση και τεχνοκρατών δίπλα στα πολιτικά στελέχη, κινείται προς την σωστή κατεύθυνση»²⁴⁵

4. Σχετικά με τις απόψεις των εμπλεκόμενων κοινωνικών ομάδων, μπορούμε να πούμε ότι, όσον αφορά το υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης & Πρόνοιας, υπήρξε ενημέρωση των συνδικαλιστών από την πολιτική ηγεσία σχετικά με τα προτεινόμενα σενάρια διάθρωσης των υπηρεσιών του υπουργείου, ούτως ώστε να διατυπώσουν απόψεις και τυχόν διαφωνίες και προτάσεις. Προβληματική παραμένει ωστόσο η μη ενημέρωση σχετικά με το σχέδιο του π.δ. του Οργανισμού του Υπουργείου, που ενώ είναι έτοιμο, δεν έχει ακόμη αποσταλεί ούτε στις υπηρεσίες προς ενημέρωση των υπηρετούντων υπαλλήλων, αλλά ούτε και στο Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης για έγκριση²⁴⁶. Η έλλειψη ενημέρωσης σχετικά με τον οργανισμό δυσχεραίνει και το έργο της συμπλήρωσης των περιγραμμάτων των θέσεων εργασίας.

5 και 6. Η συγκέντρωση και ανάλυση σχετικών δεδομένων αποτέλεσε την πρώτη φάση της αναδιοργάνωσης του δημοσίου (αξιολόγηση φορέων): ξεκίνησε με την

²⁴⁴ Βλ. αναλυτικά την Εισήγηση του Δημήτρη Ρέππα, τότε υπουργού Διοικητικής Μεταρρύθμισης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, στο Εθνικό Συμβούλιο Διοικητικής Μεταρρύθμισης, στις 19 Ιανουαρίου 2012.

²⁴⁵ Βλ. Μακρυδημήτρης Αντ. (2012), *Οι μεταρρυθμίσεις στη δημόσια διοίκηση*, εισήγηση στο πλαίσιο του Εκπαιδευτικού Προγράμματος Ερευνητών στην Εξωτερική και Ευρωπαϊκή Πολιτική.

²⁴⁶ Οι περιλήψεις των σχεδίων των π.δ./των των Οργανισμών έπρεπε να είχαν αποσταλεί στο Υ.ΔΙ.Μ.Η.Δ. από τις 10.05.2013.

χαρτογράφηση των δομών του εκάστοτε υπουργείου για να καταλήξει στη διατύπωση εναλλακτικών σεναρίων οργάνωσης και διάρθρωσης των οργανικών μονάδων του.

8. Ακολουθήθηκε συγκεκριμένη μεθοδολογία²⁴⁷ (αυτή της Ολικής Ποιότητας) κατά τη διαδικασία της αξιολόγησης των δομών, κοινή για όλα τα υπουργεία.

9. Τα όργανα που προωθούν και συντονίζουν τη μεταρρύθμιση είναι το Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, το Κυβερνητικό Συμβούλιο Μεταρρύθμισης και η Γενική Γραμματεία Συντονισμού.

10 και 11. Η δεύτερη φάση της μεταρρύθμισης εμφανίζεται προβληματική ως προς την εφαρμογή των όσων έχουν εξαγγελθεί, όπως ήδη έχουμε επισημάνει και αναλύσει²⁴⁸. Πρέπει να εμπλουτισθεί με μηχανισμούς βελτίωσης του όλου εγχειρήματος, διαφορετικά κινδυνεύει να «μπλοκαριστεί.», όπως και άλλες δράσεις (π.χ. αυτή της στοχοθεσίας).

²⁴⁷ Βλ. αναλυτικά Ενότητα 6, ο.π., σελ.98-110.
²⁴⁸

ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Το αντικείμενο της εργασίας αυτής – η μεταρρύθμιση των δομών – εντάσσεται, στο πλαίσιο της οικονομικής κρίσης, σε έναν ευρύτερο διάλογο και προβληματισμό, που σχετίζεται με δέσμη προτάσεων και μέτρων που διατυπώνονται γύρω από τους εξής τρεις άξονες: πρώτον την εθνική (κρατική) κυριαρχία, με κριτήριο την αντιμετώπιση της προιούσας υπονόμευσής της, δεύτερον το πολιτικό σύστημα, με κριτήριο τον εκδημοκρατισμό και την ενίσχυση της πολιτικής νομιμοποίησης του κράτους και τρίτον το διοικητικό σύστημα, με κριτήριο τον ριζικό εξορθολογισμό της λειτουργίας του και την βελτίωση της αποτελεσματικότητάς του στην κατεύθυνση της ενίσχυσης της επιτελικής κεντρικής διοίκησης και, κατ'επέκταση, του «κράτους στρατηγείου». Το εγχείρημα της αναδιάρθρωσης των υπηρεσιών της κεντρικής δημόσιας διοίκησης αποτελεί τμήμα του *δεύτερου κύματος μεταρρυθμίσεων* που αφορά την περίοδο 2004-2015²⁴⁹ και σχετίζεται με τον εκσυγχρονισμό της διοικητικής μηχανής που πειλαμβάνει τη λήψη μέτρων πολιτικής σε συγκεκριμένους τομείς, όπως είναι α) ο σχεδιασμός, προγραμματισμός, παρακολούθηση υλοποίησης και αξιολόγηση, β) ο συντονισμός, γ) η διαχείριση ανθρώπινου δυναμικού, δ) δομές και μέθοδοι εργασίας, ε) απλοποίηση νομικών και διοικητικών διαδικασιών, στ) ηλεκτρονική διακυβέρνηση και ζ) εξορθολογισμός και μείωση των δημοσίων δαπανών²⁵⁰.

Η συγκεκριμένη μεταρρύθμιση, αποτελεί υβρίδιο: παρουσιάζει τόσο «παλιά», όσο και «νέα» χαρακτηριστικά. Έχει επαναληφθεί, έστω και σαν διακηρυχθείς στόχος – εκσυγχρονισμός της δημόσιας διοίκησης, βελτίωση της αποτελεσματικότητας και της ποιότητας των παρεχόμενων στον πολίτη υπηρεσιών - χωρίς όμως να οδηγήσει στα

²⁴⁹ Βλ. Π. Μαϊστρος, *Τα τρία κύματα μεταρρυθμίσεων της Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα [1975-2015+]*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 2009, σελ. 311-335.

²⁵⁰ Βλ. αναλυτικά Πίνακας (Παράρτημα, σελ.).

επιθυμητά αποτελέσματα, εξαιτίας των διαχρονικών παθογενειών και στρεβλώσεων της δημόσιας διοίκησης²⁵¹. Αυτά ακριβώς τα προβληματικά σημεία, όπως επίσης και οι αντίστοιχες συστάσεις και συγκεκριμένες προτάσεις, περιλαμβάνονται σε δύο εγχειρίδια – οδηγούς της τρέχουσας διοικητικής μεταρρύθμισης, την *Έκθεση του Ο.Ο.Σ.Α. για την Κεντρική Διοίκηση της Ελλάδας* και τη *Λευκή Βίβλο για τη Διακυβέρνηση*. Δεν είναι η πρώτη φορά που συντάσσονται ανάλογες εκθέσεις, όπως έχουμε ήδη επισημάνει και τονίσει σε ενότητα της παρούσης εργασίας, είναι όμως η πρώτη φορά που αυτές οι προτάσεις υιοθετήθηκαν, από τους φορείς που ανέλαβαν το σχεδιασμό και την υλοποίηση του μεταρρυθμιστικού εγχειρήματος, και αποτέλεσαν απτή πραγματικότητα στα προτεινόμενα οργανογράμματα των υπουργείων, αποτέλεσμα της αξιολόγησης των δομών που σχεδιάστηκε και πραγματοποιήθηκε με συγκεκριμένη μεθοδολογία για πρώτη φορά στην ιστορία της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, αφού προηγήθηκε η καταγραφή της υφιστάμενης κατάστασης των υπηρεσιών της κεντρικής δημόσιας διοίκησης. Αμφίβολο βέβαια παραμένει το εάν το όλο εγχείρημα θα είχε επιχειρηθεί εάν δεν αποτελούσε «μνημονιακή υποχρέωση», αποτέλεσμα εξωγενών πιέσεων, εάν δηλαδή δε σχετιζόταν με το συγκεκριμένο πρόγραμμα οικονομικής στήριξης και δημοσιονομικής προσαρμογής της χώρας μας και εάν τελικά - όπως θα φανεί από τη σχετική αξιολόγηση - η στόχευσή του είναι αποκλειστικά ο περιορισμός των δημόσιων δαπανών.

Η μεταρρύθμιση της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, και ειδικότερα η αναδιάρθρωση των δημόσιων υπηρεσιών, δεν έχει ακόμη ολοκληρωθεί: βρίσκεται σε εξέλιξη η δεύτερη φάση της, αυτή της εφαρμογής, η οποία παρουσιάζεται προβληματική, ιδίως σε ό,τι αφορά τη διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού. Παρατηρείται μια σύγκριση σχετικά με τις κατευθύνσεις που έχουν δοθεί από το αρμόδιο υπουργείο και γι' αυτό το λόγο χρειάζεται ένας ανασχεδιασμός της συγκεκριμένης φάσης, που αποτελεί άλλωστε το κρίσιμο ενδιάμεσο στάδιο, ανάμεσα στην *τρέχουσα κατάσταση* και στην *προσδοκώμενη μελλοντική*. Η αποτελεσματική διαχείριση της αλλαγής συνεπάγεται

²⁵¹ Όπως επισημαίνει ο καθηγητής Αντ. Μακρυδημήτρης «το σύνολο σχεδόν των οργανωτικών αλλαγών και των μεταρρυθμίσεων αφορούσαν αλλαγές εντός του φαινοτύπου και όχι του ίδιου του φαινοτύπου και για το λόγο αυτό δεν επηρέασαν ουσιαδώς τη λειτουργία του διοικητικού μηχανισμού της χώρας, αφομοιώθηκαν από αυτόν, συχνά μάλιστα δίχως να αφήσουν πίσω τους ίχνη» (βλ. Μακρυδημήτρης Αντ., *Διοίκηση και κοινωνία. Η δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα*, Θεμέλιο, Αθήνα, 1999, σελ. 112).

την *κατανόηση της τρέχουσας κατάστασης* (κάτι το οποίο έγινε επιτυχώς στην πρώτη φάση της μεταρρύθμισης), τη *διατύπωση ενός ξεκάθαρα οράματος για τη μελλοντική κατάσταση* (το οποίο πρέπει να αποτυπωθεί στα σχέδια των π.δ/των των οργανισμών των υπουργείων, για τα οποία όμως δεν έχουν ενημερωθεί ακόμη οι υπάλληλοι των υπηρεσιών της κεντρικής διοίκησης, άρα αγνοούν ποιές είναι οι συνιστώσες αυτού του οράματος, της στρατηγικής δηλαδή που θα υιοθετήσει κάθε υπουργείο), καθώς και την *καθοδήγηση της οργάνωσης σε αυτήν την ευαίσθητη μεταβατική περίοδο*²⁵². Η μετάβαση είναι πετυχημένη όταν υλοποιείται χωρίς υπερβολικά κόστη²⁵³ ούτε για την οργάνωση, ούτε για μεμονωμένα μέλη της.

Από τα παραπάνω προκύπτει ότι η δεύτερη φάση θα πρέπει να ανασχεδιαστεί με γνώμονα τις δύο διαστάσεις που σχετίζονται με την υλοποίηση του νέου οργανωσιακού σχεδιασμού, τη διαχείριση δηλαδή της αλλαγής, που απαιτεί ισχυρή ηγεσία και προσεκτική διαχείριση της διαδικασίας της μετάβασης, καθώς και την κουλτούρα και την ανάγκη για διαμόρφωση της ανεπίσημης οργάνωσης κατά τρόπο που να ταιριάζει με το νέο στρατηγικό σχεδιασμό.

Για να υπάρχει ολοκληρωμένη εικόνα της πορείας της μεταρρύθμισης στη δημόσια διοίκηση, θα πρέπει να προχωρήσει και ολοκληρωθεί και η μεταρρύθμιση σε αποκεντρωμένο, τοπικό και περιφερειακό επίπεδο και στη συνέχεια να γίνει αποτίμηση του συνολικού εγχειρήματος με βάση συγκεκριμένες προτάσεις και κριτήρια που έχουν διατυπωθεί στο πλαίσιο μιας ολοκληρωμένης αναδιάρθρωσης του ελληνικού διοικητικού συστήματος²⁵⁴, όπως είναι ο *διαχωρισμός σε κάθε υπουργείο των επιτελικών από τις εκτελεστικές αρμοδιότητες* και η διατήρηση στα υπουργεία μόνο των πρώτων, στο πλαίσιο της ενίσχυσης του *επιτελικού ρολου του κράτους*, η *μεταφορά των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων*, σε φορείς είτε της καθ' ύλην αποκέντρωσης, είτε της κατά τόπον αποκέντρωσης, είτε της τοπικής αυτοδιοίκησης, η

²⁵² Βλ. Νάντλερ Α. Ντέιβιντ, Τούσμαν Λ. Μάικλ, *Η αρχιτεκτονική της επιχείρησης, ανταγωνιστικό πλεονέκτημα και οργανωσιακός σχεδιασμός*, εκδ. Καστανιώτη, Αθήνα 2005, σελ.227.

²⁵³ Στα κόστη περιλαμβάνονται: η *αποδιοργάνωση της υπηρεσίας*, το *άγχος* που αντιμετωπίζουν συγκεκριμένα άτομα μέσα στην υπηρεσία, ο *έντονος σκεπτικισμός* σχετικά με τις επερχόμενες αλλαγές, η *χρόνια αστάθεια*, ο *αποπροσανατολισμός* της διοίκησης που συνδέεται με το *κόστος των χαμένων ευκαιριών* (βλ. αναλυτικά Νάντλερ Α. Ντέιβιντ, Τούσμαν Λ. Μάικλ, ο.π., σελ. 264-267.

²⁵⁴ Βλ. αναλυτικά Σωτηρέλης Γ.Χ., ο.π., σελ. 36-49.

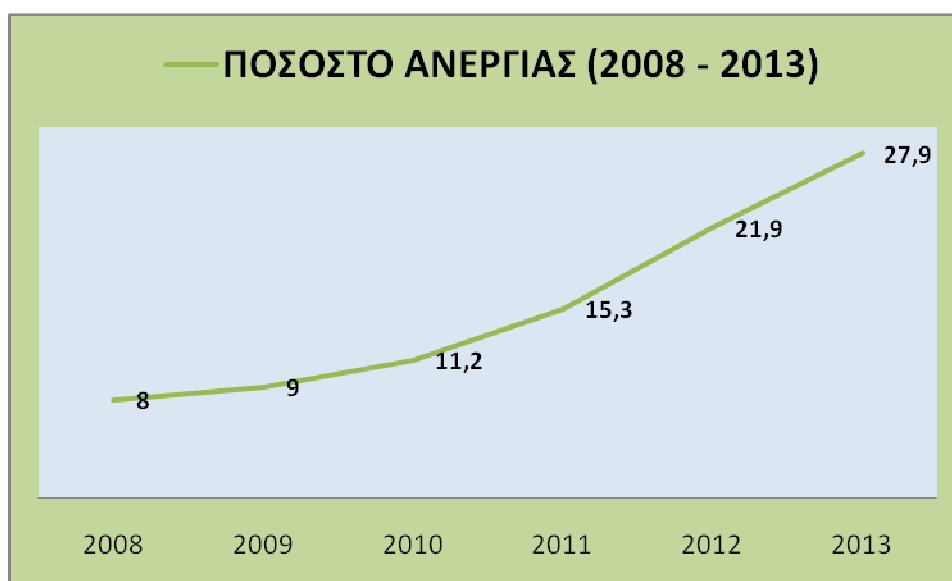
ριζική αναβάθμιση των ΚΕΠ, τόσο ως προς τη στελέχωση, όσο και ως προς τη λειτουργία τους.

Η ανάλυση που επιχειρήθηκε στην παρούσα εργασία αφορά το κατά πόσο η οικονομική κρίση μπορεί να λειτουργήσει *ως ευκαιρία για την επαναθεμελίωση του κράτους*, αλλά και ως μοχλός ανάπτυξης της χώρας, μέσα από τα προαπαιτούμενα που θέτει – διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις – για την οικονομική στήριξη της Ελλάδας. Το κρίσιμο ερώτημα, που μένει να απαντηθεί στο μέλλον, είναι το εάν η κριτική στιγμή στην οποία βρίσκεται τώρα η Ελλάδα, θα εξελιχθεί σε κριτικό σταυροδρόμι και θα οδηγήσει συνεπώς σε αλλαγή παραδείγματος: για να συμβεί αυτό δεν αρκεί να αλλάξουν οι στόχοι και τα εργαλεία των δημοσίων πολιτικών, αλλά θα πρέπει να αλλάξει και ο τρόπος με τον οποίον αντιλαμβανόμαστε τη φύση των προβλημάτων. Η χώρα θα πρέπει να αποδείξει ότι έχει τη βούληση και τον τρόπο να προβεί σε βαθιές μεταρρυθμίσεις, αλλά και να γεφυρώσει τη διαδικασία λήψης έκτακτων μέτρων με την εφαρμογή μακροχρόνιων μεταρρυθμίσεων²⁵⁵.

²⁵⁵ Βλ. Έκθεση του ΟΟΣΑ για την Ελληνική Κεντρική Διοίκηση (2011), ο.π., σελ.9.

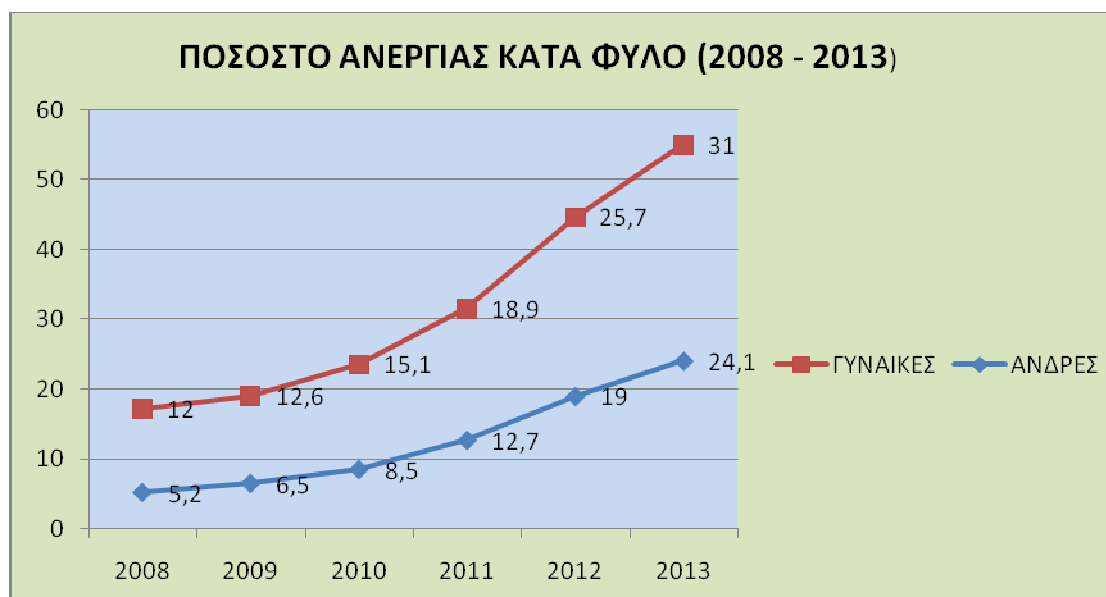
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

Γράφημα 22: Χρονική εξέλιξη του ποσοστού ανεργίας στην Ελλάδα (έτη 2008-2013)



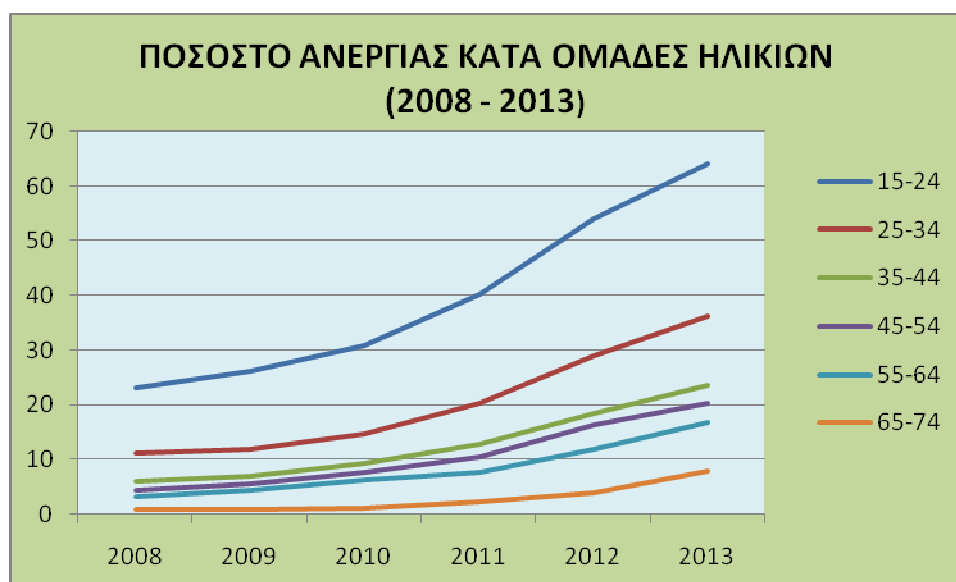
Πηγή: Ελληνική Στατιστική Αρχή (ίδια επεξεργασία)

Γράφημα 23: Χρονική εξέλιξη του ποσοστού ανεργίας κατά φύλο στην Ελλάδα (έτη 2008-2013)



Πηγή: Ελληνική Στατιστική Αρχή (ίδια επεξεργασία)

Γράφημα 24: Χρονική εξέλιξη του ποσοστού ανεργίας κατά ομάδες ηλικιών στην Ελλάδα (έτη 2008-2013)



Πηγή: Ελληνική Στατιστική Αρχή (ίδια επεξεργασία)

Πίνακας 8. Τομείς μεταρρυθμίσεων και μέτρα πολιτικής

| Τομέας μεταρρυθμίσεων | Μέτρα πολιτικής |
|---|--|
| Σχεδιασμός, προγραμματισμός, παρακολούθηση υλοποίησης και αξιολόγηση | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Ενίσχυση επιτελικού χαρακτήρα του κράτους ✓ Συγκρότηση σχετικής επιτροπής σε κεντρικό επίπεδο ✓ Σύστημα παρακολούθησης και αξιολόγησης με ποσοτικούς και ποιοτικούς δείκτες ✓ Συγκριτική αξιολόγηση και εντοπισμός βέλτιστων πρακτικών ✓ Πρόγραμμα εφαρμογής για κάθε νόμο και παρακολούθηση εφαρμογής του από τη Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης |
| Συντονισμός | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Συγκρότηση συντονιστικού οργάνου σε κεντρικό επίπεδο (Κέντρο διακυβέρνησης) ✓ Συγκρότηση μόνιμης διυπουργικής δομής για την επίλυση διυπουργικών προβλημάτων ✓ Συγκρότηση μονάδας σε κάθε Υπουργείο για χειρισμό οριζόντιων θεμάτων ✓ Ενιαία ρυθμιστική αποτύπωση των αρμοδιοτήτων ✓ Συγκρότηση Κεντρικής Μονάδας Καλής Νομοθέτησης |
| Διαχείριση ανθρώπινου δυναμικού | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Διοίκηση μέσω στόχων ✓ Σχεδιασμός για στελέχωση ανά τμήμα (κατάργηση κενών οργανικών, ανακατανομή, εφεδρεία, εσωτερικές μετατάξεις) ✓ Αναστολή και περιορισμός προσλήψεων ✓ Μεταφορά όλων των αρμοδιοτήτων για τη διαχείριση ανθρώπινου δυναμικού του |

| | |
|---|---|
| | <p>δημόσιου τομέα σε ένα φορέα</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Σαφής ιεραρχική διάταξη των δημοσίων υπαλλήλων και μείωση ανώτερων θέσεων ✓ Αξιοκρατία στη διαδικασία επιλογής και προαγωγής ✓ Ατομική αξιολόγηση ✓ Κίνητρα παραγωγικότητας ✓ Ενίσχυση κινητικότητας ✓ Απλουστευμένο σύστημα αμοιβών – ενιαίο μισθολόγιο ✓ Επανασχεδιασμός των συστημάτων εκπαίδευσης των υπαλλήλων ✓ Αυστηρό πειθαρχικό δίκαιο |
| <p>Δομές και μέθοδοι εργασίας</p> | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Αξιολόγηση όλων των δομών των υπηρεσιών ✓ Κατάργηση/συγχώνευση υφιστάμενων δομών ✓ Συγκρότηση οριζόντιων δομών στήριξης σε κάθε Υπουργείο – ενιαίες κοινές Διευθύνσεις των Υπουργείων για την παροχή υποστηρικτικών υπηρεσιών ✓ Μία Γενική Γραμματεία ανά Υπουργείο και επανεξέταση αναγκαιότητας ειδικών γραμματειών και ενιαίων διοικητικών δομών ✓ Ενίσχυση ελεγκτικών μηχανισμών ✓ Εσωτερικός αυτοέλεγχος ✓ Κτιριακή υποδομή - μετεγκαταστάσεις |
| <p>Απλοποίηση νομικών και διοικητικών διαδικασιών</p> | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Απλοποίηση και κωδικοποίηση νομοθεσίας ✓ Ρυθμιστικός προγραμματισμός: καταγραφή σε ετήσια βάση κανονιστικών και νομοθετικών πρωτοβουλιών κάθε φορέα, μελέτη σκοπιμότητας, αξιολόγηση συνεπειών ✓ Ενιαίος Κώδικας Διοικητικής Δικονομίας και Διαδικασίας ✓ Απλοποίηση διοικητικών διαδικασιών: έμφαση στην εξάλειψη διοικητικών βαρών στις επιχειρήσεις (απλοποίηση για ίδρυση, αδειοδότηση, κλείσιμο) ✓ Απλοποίηση διαδικασιών διαγωνισμών – ηλεκτρονικοί διαγωνισμοί σε όλο το δημόσιο τομέα ✓ Ελαχιστοποίηση των συναλλαγών μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα, ιδίως σε τομείς που αφορούν στην επιχειρηματική και επενδυτική δραστηριότητα ✓ Δημόσια διαβούλευση |
| <p>Ηλεκτρονική διακυβέρνηση – διαχείριση δεδομένων</p> | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Ενιαίο και διαλειτουργικό πληροφοριακό σύστημα για το σύνολο των δημοσίων φορέων ✓ Αυτόματη και τακτική υποβολή των δεδομένων λειτουργίας των παρεχόμενων υπηρεσιών στο |

| | |
|---|---|
| Εξορθολογισμός και μείωση των δημοσίων δαπανών | <p>ενοποιημένο πληροφοριακό σύστημα υποστήριξης των δημόσιων φορέων</p> <ul style="list-style-type: none">✓ Ανασχεδιασμός και ψηφιοποίηση των υποστηρικτικών κέντρων της δημόσιας διοίκησης✓ Ανάρτηση όλων των αποφάσεων στο διαδίκτυο✓ Ψηφιακό ΚΕΠ✓ Τα ανωτέρω μέτρα συμβάλλουν στην περιστολή των δημοσίων δαπανών και τη μείωση του λειτουργικού κόστους του δημοσίου✓ Αναθεώρηση του πλαισίου κατάρτισης και υλοποίησης του προϋπολογισμού✓ Ενίσχυση ελεγκτικών μηχανισμών |
|---|---|

Πηγή: Καραγιάννη Α., *Κρίση και Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση*, Εκπαιδευτικό Πρόγραμμα Ερευνητών στην Εξωτερική και Ευρωπαϊκή Πολιτική, Ευρωπαϊκό Κέντρο Αριστείας Jean Monnet, 9 Ιουλίου 2012, σελ. 31-32.

ΤΟΜΕΙΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ (ΚΑΤΑΓΡΑΦΗ 2011)

- 01 Διεθνείς δραστηριότητες
- 02 Εγχώριες ειδικές δραστηριότητες
- 03 Τοπική διακυβέρνηση
- 04 Παιδεία
- 05 Αναψυχή, πολιτισμός και θρησκεία
- 06 Άμυνα
- 07 Δημόσια τάξη και ασφάλεια
- 08 Οικονομικές υποθέσεις
- 09 Αγροτική ανάπτυξη
- 10 Προστασία περιβάλλοντος
- 11 Υποδομές και μεταφορές
- 12 Υγεία
- 13 Δικαιοσύνη
- 14 Κοινωνική πολιτική

Πηγή: Έκθεση του ΟΟΣΑ για την Ελληνική Κεντρική Διοίκηση (2011), ο.π., σελ.180

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

A) Ελληνόγλωσση βιβλιογραφία

- Featherstone K. (επιμ.), *Πολιτική στην Ελλάδα. Η Πρόκληση του Εκσυγχρονισμού*, εκδ. Οκτώ, Αθήνα 2007.
- Muller P. και Surel Yves, *Η ανάλυση των πολιτικών του κράτους*, Τυπωθήτω – Γιώργος Δάρδανος, 2002.
- *Αξιολόγηση της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης*, Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Απρίλιος 2013.
- Διαμαντούρος Ν., *Οι Απαρχές της Συγκρότησης του Σύγχρονου Κράτους στην Ελλάδα, 1821-1828*, Αθήνα: Μορφωτικό Ίδρυμα Εθνικής Τράπεζας, 2002
- Διαμαντούρος Ν., *Πολιτισμικός διρισμός και πολιτική αλλαγή στην Ελλάδα της μεταπολίτευσης*, Αθήνα, Αλεξάνδρεια 2000.
- Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Διοικητική Μεταρρύθμιση, Προγραμματική Περίοδος 2007 – 2013, Αθήνα, Οκτώβριος 2007
- Καζάκος Π., 'Μεταρρυθμίσεις παντού: στο κράτος, στην αγορά, στην κοινωνία των πολιτών', σε: Μουζέλης Ν., Καζάκος Π., Καζαμίας Αλ., Τσούκας Χ και Πελαγίδης Θ., 2005.
- Καζάκος Π., *Από τον ατελή εκσυγχρονισμό στην κρίση. Μεταρρυθμίσεις, χρέη και αδράνειες στην Ελλάδα (1993-2010)*, εκδόσεις Πατάκη, 2010.

- Καζαμιάς Αλ., 'Η άνοδος και η πτώση του κρατικού κομματισμού', σε: Μουζέλης Ν., Καζάκος Π., Καζαμιάς Αλ., Τσούκας Χ και Πελαγίδης Θ., 2005.
- Καραγιάννη Α., *Κρίση και Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση*, Εκπαιδευτικό Πρόγραμμα Ερευνητών στην Εξωτερική και Ευρωπαϊκή Πολιτική, Ευρωπαϊκό Κέντρο Αριστείας Jean Monnet, 9 Ιουλίου 2012.
- Καρκατσούλης Π., *Το Κράτος σε Μετάβαση, Από τη «διοικητική μεταρρύθμιση» και το «νέο δημόσιο μανάτζμεντ» στη «διακυβέρνηση»*, εκδ. Ι. Σιδέρης, 2004
- Κολλίντζας Τρ., *Η αδράνεια του status quo*, Αθήνα – Κομοτηνή, 2000
- Λαδή Σ., 'Εξευρωπαϊσμός και Αλλαγές Δημοσίων Πολιτικών: Η Περίπτωση της Ελληνικής Περιβαλλοντικής Πολιτικής', *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, 2007,29, σελ.40-60.
- Λαδή Στ., *Οικονομική Κρίση και Διοικητική Μεταρρύθμιση στην Ελλάδα και στην Κύπρο: Ευκαιρίες και Περιορισμοί*, Κέντρο Ευρωπαϊκών και Διεθνών Υποθέσεων, 2/2011, Δεκέμβριος 2011
- Μαϊστρος Π., *Τα τρία κύματα μεταρρυθμίσεων της Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα [1975 – 2015+]*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 2009
- Μακρυδημήτρης Αντ. και Μιχαλόπουλος Ν. (επιμ.), *Εκθέσεις Εμπειρογνομώνων για τη Δημόσια Διοίκηση (1950-1998)*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 2000
- Μακρυδημήτρης Αντ. *Κράτος των Πολιτών. Προβλήματα Μεταρρύθμισης και Εκσυγχρονισμού*, Εκδόσεις Λιβάνη, Αθήνα 2006
- Μακρυδημήτρης Αντ., *Δημόσια Διοίκηση (Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης)*, Γ' έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2008.
- Μακρυδημήτρης Αντ., *Διοίκηση και Κοινωνία (η δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα)*, Εκδόσεις Θεμέλιο, 1999.
- Μακρυδημήτρης Αντ., *Κράτος και Κοινωνία των Πολιτών*, Μεταμεσονύκτιες Εκδόσεις
- Μακρυδημήτρης Αντ., *Οι μεταρρυθμίσεις στη δημόσια διοίκηση*, εισήγηση στο πλαίσιο του Εκπαιδευτικού Προγράμματος Ερευνητών στην Εξωτερική και Ευρωπαϊκή Πολιτική, 2012.

- Μακρυδημήτρης Αντ., Προσεγγίσεις στη Θεωρία των Οργανώσεων, εκδ. Καστανιώτη, Αθήνα 2002
- Μιχαλόπουλος Ν., *Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα*, Ελληνικό Ινστιτούτο Διοικητικών Επιστημών, Αθήνα 2001
- Μιχαλόπουλος Ν., *Οργανωτικός Σχεδιασμός στο πλαίσιο της Θεωρίας των Οργανώσεων*, Αθήνα – Κομοτηνή 1994, Αντ. Ν. Σάκκουλας
- Μουζέλης Ν., 'Γιατί αποτυγχάνουν οι μεταρρυθμίσεις. Το Κράτος και το κομματικό φούτμπολ' σε: Μουζέλης Ν., Καζάκος Π., Καζαμίας Αλ., Τσούκας Χ και Πελαγίδης Θ., *Η εμπλοκή των μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα. Μια αποτίμηση του «εκσυγχρονισμού»*, Επιμέλεια: Θ. Πελαγίδης, Εκδόσεις: Παπαζήση, Αθήνα 2005.
- Μπουραντάς Δ., *Μάνατζμεντ, Θεωρητικό Υπόβαθρο, Σύγχρονες Πρακτικές*, Αθήνα 2002, Γ. Μπένος
- Νάντλερ Α. Ντέιβιντ, Τούσμαν Λ. Μάικλ, *Η αρχιτεκτονική της επιχείρησης, ανταγωνιστικό πλεονέκτημα και οργανωσιακός σχεδιασμός*, εκδ. Καστανιώτη, Αθήνα 2005
- Παπαδημητρίου Κ., Παραδόσεις στην Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης, στο πλαίσιο του μαθήματος της ΙΘ' Εκπαιδευτικής Σειράς «Δημόσια Διοίκηση και Δημόσια Πολιτική», Κοινή Φάση Σπουδών, Τμήμα Εφαρμογής Προγραμμάτων, Αθήνα 2007.
- Παπαλεξανδρή Ν., Μπουραντάς Δ., *«Διοίκηση Ανθρωπίνων Πόρων»*, εκδόσεις Γ. Μπένου, Αθήνα 2002
- Παπούλιας Δ., Χ. Τσούκας, *Κατευθύνσεις για τη Μεταρρύθμιση του Κράτους*, εκδ. Καστανιώτης, Αθήνα 1998.
- Σπανού Κ., (επιμ.), *Δημόσιες Πολιτικές στην Ελλάδα. Όψεις και Αντιφάσεις*, εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 2010.
- Σπανού Κ., *Διοίκηση, Πολίτες και Δημοκρατία*, εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2000
- Σπανού Κ., *Ελληνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση*, Αθήνα 2001, εκδ. Παπαζήση
- Σπανού Κ., *Το Πρόβλημα της Δημόσιας Διοίκησης. Μια Πρώτη Προσέγγιση*, εκδ. IOBE, Αθήνα 1996

- Σπουρδαλάκης Μ. και Παπαβλασόπουλος Ε., 'Κόμματα, Ομάδες Συμφερόντων και οι Μετασχηματισμοί στο Σύστημα Εκπροσώπησης' στο Κοντιάδης Ξ. και Ανθόπουλος Χ. (επιμ.) *Κρίση του Ελληνικού Πολιτικού Συστήματος*; Αθήνα, εκδ. Παπαζήση, 2007.
- Σωτηρέλης Γ.Χ., «Η οικονομική κρίση ως ευκαιρία για την επαναθεμελίωση του κράτους» στο Σωτηρέλης Γ.Χ., Πικραμένος Μ.Ν., Ξηρός Θ.Γ., *Η Μεταρρύθμιση του Κράτους στην εποχή των μεγάλων προκλήσεων*, εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2011
- Τσέκος Θ., 'Η Διαρκής Ελληνική Διοικητική Κρίση: Περί της Μεταρρυθμιστικής Ιδιομορφίας μιας Μη Βεμπεριανής Γραφειοκρατίας' σε Κοντιάδης Ξ., Ανθόπουλος Χ., (επιμ.), *Κρίση του Ελληνικού Πολιτικού Συστήματος*; Αθήνα, εκδ. Παπαζήση, 2007.
- Τσέκος Θ., 'Η διοικητική κουλτούρα ως γενεσιουργός αιτία αντιδεοντολογικών πρακτικών' σε Πρακτικά Συνεδρίου ΕΚΔΔΑ/ΕΝΑ *Ηθική και Δεοντολογία στη Σύγχρονη Δημόσια Διοίκηση* (Αθήνα, 9 Δεκεμβρίου 2011), Αθήνα, Μάρτιος 2012.
- Τσέκος Θ., 'Πολιτισμικές συνιστώσες της (Δυσ)λειτουργίας του Ελληνικού Διοικητικού Συστήματος' σε Μακρυδημήτρης Α., Πραβίτα Μ-Η, *Διοικητική Θεωρία και Πράξη. Διοίκηση και Κοινωνία*, Εκδοσεις Σάκκουλα, 2007.
- Τσουκαλάς Κ., 'Τσαμπατζήδες στη χώρα των θαυμάτων', *Ελληνική Επιθέωση Πολιτικής Επιστήμης*, 1/1993, σελ. 9-52.
- Υφαντόπουλος Γιάννης Ν., Νικολαΐδου Κυριακή Ε., *Η στατιστική στην κοινωνική έρευνα*, Gutenberg – Γιώργος & Κώστας Δαρδανός, 2008.

B) Ξενόγλωσση βιβλιογραφία

- Barnard Ch. (1956), *The Functions of the Executive*, Cambridge, Mass., Harvard University Press
- Bulmer S. and Burch M., 'Organizing for Europe: Whitehall, the British State and European Union', *Public Administration*, 76, 4, 1998.
- Fayol H., *General and Industrial Management*, London, Pitman, 1949

-
- Featherstone K., 'Introduction: 'Modernization' and the Structural Constraints of Greek Politics'', *West European Politics*, 28, 2, 2005, σελ. 223-241.
 - Hall P., 'Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain', *Comparative Politics*, 25, 3, 1993.
 - Howlett και Ramesh «Policy Subsystem Configurations and Policy Change. Operationalising the Post-Positivist Analysis of the Politics of the Policy Process», *Policy Studies Journal*, 26, 3, 1998.
 - Levi M., 'A Model, a Method, and a Map: Rational Choice in Comparative and Historical Analysis', in M. Lichbach and A. Zuckerman (eds), *Comparative Politics: Rationality, Culture and Structure*, Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
 - Minogue M., Polodano Ch. and Hulme D., *Beyond the New Public Management*, Cheltenham and Northampton, MA: Edward Elgar, 1998.
 - Ongaro, E., *Public Management Reform and Modernization*. Cheltenham: Edward Elgar, 2009.
 - Page Edward C., *Political Authority and Bureaucratic Power*, Harvester Wheatsheaf, London (2nd edition), 1992.
 - Pollitt C. and Bouckaert, G., *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford: Oxford University Press, 2004.
 - Spanou C., "State Reform in Greece: Responding to New and Old Challenges", *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 21, Num. 2, Emerald Group Publishing, Bingley, 2008.
 - Spanou C., 1998. 'European Integration in Administrative Terms: a Framework for Analysis and the Greek Case', *Journal of European Public Policy*, 5, 3, 1998
 - Thelen K., 'Historical Institutionalism in Comparative Politics', *Annual Review of Political Science*, 2, 1999.
 - Weber M., *Essays in Sociology*, London, Routledge and Kegan Paul, 1948
 - Yannakopoulos C., «L'aport de la notion de fait administrative institutionnel a la theorie du droit administrative», *Revue interdisciplinaire d'etudes juridiques*, vol.38, 1997.

Γ) Εκθέσεις – Άρθρα

- Featherstone K., *Η Ελλάδα έχει μια Μοναδική Ευκαιρία – θα την Εκμεταλλευτεί;* Άρθρο Γνώμης, Νο 1, Μάρτιος 2013, Παρατηρητήριο για την Κρίση, ΕΛΙΑΜΕΠ (Ελληνικό Ίδρυμα Ευρωπαϊκής & Εξωτερικής Πολιτικής).
- *Αξιολόγηση των Δομών των Οργανικών Μονάδων του Υπουργείου Εργασίας Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας και του ΟΓΑ, Νοέμβριος 2012*
- Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Διοικητική Μεταρρύθμιση, Προγραμματική Περίοδος 2007 – 2013, Αθήνα, Οκτώβριος 2007.
- Μακρουδημήτρης Αντ., *Τέτοια ώρα, τέτοια λόγια*, άρθρο στην εφημερίδα Το Έθνος (2012).
- Μανιτάκης Αντ., *Το άδοξο τέλος της Μεταπολίτευσης και οι όροι ανάδυσης μιας νέας εποχής*, στο <http://law-constitution.web.auth.gr>.
- Ομάδα δράσης για την Ελλάδα, *Δεύτερα τριμηνιαία έκθεση για την Ελλάδα* (Μάρτιος 2012).
- Ομάδα δράσης για την Ελλάδα, *Τετάρτη τριμηνιαία έκθεση για την Ελλάδα* (Απρίλιος 2013).
- Ομάδα δράσης για την Ελλάδα, *Τρίτη τριμηνιαία έκθεση για την Ελλάδα* (Δεκέμβριος 2012).
- ΟΟΣΑ, Ελλάδα, *Επιθεώρηση της Κεντρικής Διοίκησης (Επιθεωρήσεις Δημόσιας Διακυβέρνησης από τον ΟΟΣΑ)*, άτυπη μετάφραση από την Ένωση Αποφοίτων Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, Αθήνα, Φεβρουάριος 2012.
- Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, *Οδηγός Μεθοδολογίας για την Αξιολόγηση Οργανωτικών Δομών και Λειτουργιών*.
- Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, *Λευκή Βίβλος για τη Διακυβέρνηση*, 2012.
- Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, *Οδηγός για το Σχεδιασμό Περιγραμμάτων Θέσεων Εργασίας*, Οδηγός

Μεθοδολογίας για την Αξιολόγηση Οργανωτικών Δομών και Λειτουργιών,
Ιούλιος 2012.

Δ) Διαδικτυακοί τόποι

- <http://law-constitution.web.auth.gr>
- www.ypakp.gr
- www.enap.gr
- www.worldbank.org
- www.statistics.gr
- www.oecd.org
- www.et.gr
- www.ekdd.gr
- www.ydmed.gov.gr
- www.diavgeia.gov.gr
- www.crisisobs.gr
- www.ethnos.gr
- www.minpress.gr/