



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
Εθνικόν και Καποδιστριακόν
Πανεπιστήμιον Αθηνών
— ΙΔΡΥΘΕΝ ΤΟ 1837 —

**ΤΜΗΜΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ
ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

ΠΤΥΧΙΑΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

*«Εκθέσεις Εμπειρογνομόνων για τη
Δημόσια Διοίκηση και Μνημόνια»*

Αντώνης Π. Μυλωνάς

1342201300180

Επιβλέπουσα: Μαρία-Ηλιάνα Πραβίτα, Λέκτορας

Αθήνα 2018

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	4
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: Τα προβλήματα της δημόσιας διοίκησης	
1.1. Η γραφειοκρατία.....	5
1.2. Οργάνωση της διοίκησης.....	8
1.3. Συντονισμός της κυβέρνησης - Κυβερνητισμός - Πρωθυπουργοκεντρισμός.....	9
1.4. Σχέση κέντρου-περιφέρειας.....	10
1.5. Ανθρώπινοι πόροι και η αξιοποίησή τους.....	11
1.6. Αξιοκρατία.....	13
1.7. Πολιτικοποίηση (κομματισμός, πελατειακές σχέσεις), Ακαταλληλότητα.....	14
1.8. Έλεγχος.....	15
1.9. Διαφάνεια (και πρόσβαση στα έγγραφα).....	16
1.10. Δημόσια διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ένωση.....	17
1.11. Ποιότητα (αξιοπιστία, νομιμοποίηση) της διοίκησης.....	17
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: Προτεινόμενες λύσεις των προβλημάτων της δημόσιας διοίκησης και εφαρμογή τους	
2.1. Απογραφειοκρατικοποίηση.....	19
2.2. Βελτίωση στην οργάνωση της διοίκησης.....	20
2.3. Βελτίωση του συντονισμού της κυβέρνησης.....	21
2.4. Βελτίωση της σχέσης κέντρου-περιφέρειας.....	22

2.5. Βελτίωση της ποιότητας του ανθρώπινου δυναμικού.....	23
2.6. Εφαρμογή της αρχής της αξιοκρατίας.....	26
2.7. Αποπολιτικοποίηση της δημόσιας διοίκησης.....	27
2.8. Έλεγχος της δημόσιας διοίκησης.....	28
2.9. Διαφάνεια (και πρόσβαση στα έγγραφα).....	28
2.10. Εναρμόνιση δημόσιας διοίκησης και ΕΕ.....	29
2.11. Βελτίωση της ποιότητας της δημόσιας διοίκησης.....	29
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: Μνημονιακές ρυθμίσεις για την δημόσια διοίκηση	
3.1. Πρώτο μνημόνιο και δημόσια διοίκηση.....	30
3.2. Δεύτερο μνημόνιο και δημόσια διοίκηση.....	32
3.3. Τρίτο μνημόνιο και δημόσια διοίκηση.....	34
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4: Εφαρμογή των μνημονιακών ρυθμίσεων	
4.1. Ψήφιση και εφαρμογή των ρυθμίσεων του πρώτου μνημονίου.....	36
4.2. Ψήφιση και εφαρμογή των ρυθμίσεων του δεύτερου μνημονίου.....	38
4.3. Ψήφιση και εφαρμογή των ρυθμίσεων του τρίτου μνημονίου.....	41
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ.....	43
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....	45

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Το ελληνικό πολιτικό σύστημα μετρά δύο αιώνες ζωής περίπου, από την εθνική απελευθέρωση το 1830 και ύστερα. Ως βάση οργάνωσής του έχει την αρχή της διάκρισης των εξουσιών, σύμφωνα με το άρθρο 26 του Συντάγματος (της νομοθετικής, της εκτελεστικής και της δικαστικής). Η εκτελεστική εξουσία είναι αρμόδια για την λήψη των αποφάσεων, για την οποία υπεύθυνη είναι η Κυβέρνηση, και την εφαρμογή αυτών, που συνιστά έργο της δημόσιας διοίκησης.

Ωστόσο, ζήτημα αποτελεί σε ποιον βαθμό η δημόσια διοίκηση εκτελεί τις αποφάσεις που λαμβάνει η Κυβέρνηση και αν η εκτέλεση αυτή ανταποκρίνεται στο ουσιαστικό περιεχόμενο των αποφάσεων (Σπηλιωτόπουλος και Μακρυδημήτρης, 2001:21). Πράγματι, από τις απαρχές του ελληνικού κράτους, έως και σήμερα, παρατηρείται μία δυσπραγία ως προς την λειτουργία της δημόσιας διοίκησης και το κατά πόσο ικανοποιεί τις ανάγκες του κοινωνικού συνόλου. Διαφόρων ειδών προβλήματα που εμφανίστηκαν, κατέστησαν διαχρονική την δυσπραγία αυτή. Για την φύση, την ποιότητα και την αποτελεσματικότητα της λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης στην Ελλάδα, συντάχθηκαν εκθέσεις από εμπειρογνώμονες για την δημόσια διοίκηση, από το 1950 έως το 1998 (Μακρυδημήτρης και Μιχαλόπουλος, 2000) και από τον Οργανισμό Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ), το 2011, οι οποίες καταδεικνύουν τα προβλήματα αυτά. Τα αναφερόμενα προβλήματα (σε συνδυασμό με άλλα) οδήγησαν στην επιβολή, μεταξύ άλλων, των μνημονιακών ρυθμίσεων με σκοπό την επίλυσή τους και τον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης.

Η παρούσα εργασία στόχο έχει να καταδείξει τα προβλήματα της δημόσιας διοίκησης, όπως αυτά αποτυπώθηκαν στις εκθέσεις εμπειρογνομόνων, να αναφέρει τις πιθανές λύσεις τους, οι οποίες έχουν δοθεί από τους μελετητές των προβλημάτων της δημόσιας διοίκησης, και το αν αυτές οι λύσεις βρήκαν πρακτικό αντίκρισμα, να παρουσιάσει τις μνημονιακές ρυθμίσεις για τα ζητήματα της δημόσιας διοίκησης που αποτέλεσαν το φυσικό επακόλουθο της συνεχιζόμενης ύπαρξης των προβλημάτων αυτών και να σχολιάσει κατά πόσον έχουν εφαρμοστεί οι μνημονιακές επιταγές. Τέλος, θα διαφανεί αν υπάρχει ουσιαστική πρόοδος ως προς την λειτουργία της δημόσιας διοίκησης για την ικανοποίηση των αναγκών των πολιτών.

1. Τα προβλήματα της δημόσιας διοίκησης

Στο παρόν κεφάλαιο θα αναφερθούν οι προβληματικές πλευρές της δημόσιας διοίκησης και τα αρνητικά της χαρακτηριστικά, τα οποία αλλοιώνουν την δράση της, καθιστώντας την πολλές φορές ανίκανη να ανταποκριθεί στις ανάγκες των πολιτών.

1.1. Η γραφειοκρατία

Η γραφειοκρατία (Βαρβαρέσσος, 1952, Υπουργείο Προεδρίας της Κυβέρνησης, 1990) αποτελεί έναν τύπο οργάνωσης και διοίκησης που εφαρμόζεται στο κοινωνικό, πολιτικό, οικονομικό και πολιτισμικό σύστημα, στην σύγχρονη εποχή (Μακρυδημήτρης, 2013:62). Ο όρος «γραφειοκρατία» εμφανίστηκε τον 18^ο αιώνα στην Γαλλία (“bureaucratie”) και σήμαινε αρχικά την εξουσία των αξιωματούχων (Κτιστάκη, 2014:78), αλλά λόγω της παρέκκλισής της, το περιεχόμενο του όρου απέκτησε αρνητική χροιά. Τον όρο εισήγαγε ο Max Weber. Η λειτουργία της, σύμφωνα με τον Weber, βασίζεται στον ορθολογισμό, τους κανόνες, την ιεραρχική διάρθρωση και την εξειδίκευση των στελεχών, χαρακτηριστικά που ορίζονται ως ‘ιδεότυπος’ (Μακρυδημήτρης, 2013:75). Πρέπει να τονιστεί πως η γραφειοκρατική διοίκηση ως ένα «πρόβλημα» που επιβαρύνει την λειτουργία της δημόσιας διοίκησης είναι διάφορη έννοια από εκείνη που αναπτύχθηκε από τον Weber. Αυτή η επισήμανση θα διαφανεί μέσα από την ανάλυση των χαρακτηριστικών της γραφειοκρατίας (Κτιστάκη, 2014:78).

Τα χαρακτηριστικά γνωρίσματα της γραφειοκρατίας μπορούν να ομαδοποιηθούν, ειδικότερα, σε τέσσερις κατηγορίες:

- Η πρώτη αφορά την *ιεραρχική διάταξη και δομή* της οργάνωσης, της εξουσίας, της αρμοδιότητας και της ευθύνης, κατά την οποία οι γραφειοκρατικές οργανώσεις διαρθρώνονται σε μορφή πυραμίδας. Αυτό συνεπάγεται πως στα κατώτερα στρώματα βρίσκονται πολλά πρόσωπα τα οποία έχουν περιορισμένη εξουσία και διακριτική ευχέρεια, έχουν συγκεκριμένες αρμοδιότητες και μικρότερη ευθύνη, ενώ στα ανώτερα βρίσκεται μικρός αριθμός προσώπων, που κατέχουν την εξουσία, έχουν μεγάλο βαθμό διακριτικής ευχέρειας, εύρος αρμοδιοτήτων και

ευθύνη (Μακρυδημήτρης, 2013:76, 79, 465). Τα κατώτερα στρώματα ελέγχονται από τα ανώτερα και λογοδοτούν σε αυτά (Κτιστάκη, 2014:79). Έτσι η οργάνωση λειτουργεί ομαλά.

- Η δεύτερη σχετίζεται με τους κανόνες και τις διατάξεις που διέπουν την λειτουργία μιας γραφειοκρατικής οργάνωσης. Οι κανόνες αυτοί θέτουν το πλαίσιο και τα όρια της δράσης και της λειτουργίας των μερών της οργάνωσης, ενώ ορίζουν με σαφήνεια τα καθήκοντα που αντιστοιχούν σε κάθε υπάλληλο (Κτιστάκη, 2014:79). Οι κανόνες ακολουθούν την ιεραρχική διάταξη της οργάνωσης, ώστε να υπάρχει εναρμόνιση της εντολής και της πράξης-εφαρμογής (Μακρυδημήτρης, 2013:76).
- Τρίτο γνώρισμα της γραφειοκρατίας αποτελεί η *υπαλληλική ιδιότητα*. Υπάλληλοι ονομάζονται τα φυσικά πρόσωπα που στελεχώνουν την γραφειοκρατική οργάνωση, τα οποία επιλέγονται ανάλογα με τις δεξιότητές τους, εργάζονται με αμοιβή (μισθό), οφείλουν να υπακούν στους κανόνες, να είναι συνεπείς, να μην εκθέτουν την οργάνωση στην οποία εργάζονται και μέσα στην οποία σταδιοδρομούν και ανελίσσονται με βάση την αρχαιότητα και της αξία τους (Μακρυδημήτρης, 2013:76-77).
- Τέταρτο γνώρισμα της γραφειοκρατίας αποτελεί ο *καταμερισμός της εργασίας και η εξειδίκευση της απασχόλησης*, αφού κάθε υπάλληλος εκτελεί συγκεκριμένα καθήκοντα τα οποία του ανατίθενται από τους προϊσταμένους του, σύμφωνα με την τεχνική γνώση και την εμπειρία που κατέχει, ώστε να επιτυγχάνεται η ομαλή λειτουργία της οργάνωσης (Μακρυδημήτρης, 2013:77).

Το «οργανωτικό παράδοξο» (Μακρυδημήτρης, 2013:466) της γραφειοκρατίας, όμως, οδηγεί στο ότι ακριβώς τα ίδια θετικά γνωρίσματα η ύπαρξη των οποίων συμβάλλει στην ομαλή λειτουργία των γραφειοκρατικών οργανώσεων, αν υπάρχουν σε υπερβολή ή αντίθετα σε έλλειψη, οδηγούν σε παραμόρφωση της γραφειοκρατίας. Έτσι:

- Η ιεραρχική διάταξη και δομή της οργάνωσης σε υπερβολικό βαθμό μπορεί να οδηγήσει σε *αυταρχισμό* των προϊσταμένων προς τους υπαλλήλους και από των υπαλλήλων στους πολίτες,

ενώ η έλλειψή της μπορεί να προκαλέσει *αναρχία* (Μακρυδημήτρης, 2013:466).

- Η υπερβολική εφαρμογή των κανόνων οι οποίοι συχνά είναι πολύπλοκοι και πολυπληθείς (πολυνομία), καθώς και διατάξεων, προκαλεί τον *νομικισμό* (Βαρβαρέσσος, 1952, ΥΠΚΚ, 1990, Κτιστάκη, 2014:80) ή «*νομικό φορμαλισμό*», συχνό πρόβλημα στην δημόσια διοίκηση σήμερα, ο οποίος μειώνει την αποτελεσματικότητα, αυξάνει το κόστος λόγω της «εγγραφοκρατίας» (Μακρυδημήτρης, 2013:123, Κτιστάκη, 2014:80) και προστάζει την προσοχή στις διαδικασίες και όχι στην ουσία της διοικητικής ενέργειας και το υποκείμενο έργο της πολιτικής. Είναι σχεδόν αδύνατο να ληφθεί μια σημαντική πολιτική ή διοικητική απόφαση, εάν δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής μιας νομικά εξουσιοδοτημένης ικανότητας (ΟΟΣΑ, 2011:28). Ενώ, αν απουσιάζουν οι κανόνες, προκύπτει η *αυθαιρεσία*.
- Η εξειδίκευση της απασχόλησης και ο καταμερισμός της εργασίας οδηγούν στην υπερβολή τους, σε *τεχνοκρατική θεώρηση* των δημοσίων προβλημάτων και εν τέλει, στην αδυναμία προσανατολισμού και μακροπρόθεσμης πολιτικής. Η έλλειψη αυτού του χαρακτηριστικού, όμως, τρέφει τον *ερασιτεχνισμό* και σίγουρα την *αναποτελεσματικότητα* (Μακρυδημήτρης, 2013:466-467).
- Η υπαλληλική ιδιότητα και η μονιμότητα που προκύπτει από αυτήν, όπως και η μισθοδοσία, μπορεί να προκαλέσουν την *αδιαφορία* και την *αδράνεια* των υπαλλήλων, η οποία προκύπτει από την σταθερότητα που τους προσφέρεται ενώ τα ίδια αυτά μπορούν να προκαλέσουν και τον *κομματισμό*, αφού γίνονται αφορμή για επιθυμία κατάληψης θέσεων από πρόσωπα που δεν έχουν τα προσόντα και πρόσκεινται σε κάποιο πολιτικό πρόσωπο για να την επιτύχουν (Μακρυδημήτρης, 2013:467, Σωτηρόπουλος, 1996:299).

Όπως βλέπουμε, λοιπόν, από τα προαναφερθέντα χαρακτηριστικά και τις αποκλίσεις του γραφειοκρατικού φαινομένου, η διοικητική παθολογία οφείλεται στην ιδεοτυπική περιγραφή της από τον Βέμπερ, αλλά στην εφαρμογή της και κυρίως στις βαθιά ριζωμένες αντιλήψεις και πρακτικές της ελληνικής κοινωνίας, οικονομίας και πολιτικής (Μακρυδημήτρης,

1995:136). Αυτές αφορούν κυρίως τα συμφέροντα των κυρίαρχων κοινωνικών και πολιτικών δυνάμεων, οι οποίες καλλιεργούνται μέσα στη δημόσια διοίκηση. Ακόμη, η συγκεκριμένη «παθολογία» αναδύει και τον «πελατειακό κρατισμό», ο οποίος έγκειται στην εξάρτηση της ζωής των μικρομεσαίων κοινωνικών στρωμάτων από τα ανώτερα πολιτικά στρώματα. Επομένως, ο «γραφειοκρατικός φορμαλισμός» ευνοεί την αναπαραγωγή των πολιτικών συμφερόντων (Μακρυδημήτρης, 1995:137).

1.2. Οργάνωση της διοίκησης

Σημαντικότερο δείγμα αυτής της προβληματικής αποτελεί ο αριθμός των Υπουργείων (Langrod, 1964, Willson, 1966). Ο αριθμός των Υπουργείων παρατηρείται πως αλλάζει με κάθε αλλαγή της κυβέρνησης. Αυτό σημαίνει πως μπορεί να συγκροτηθούν νέα Υπουργεία, να καταργηθούν κάποια, να συγχωνευθούν ή να διαιρεθούν, να ανακατανεμηθούν οι αρμοδιότητές τους, να μετονομαστούν, ή να αλλάξει η σειρά τάξης τους. Οι μεταβολές αυτές μπορεί να οφείλονται σε διοικητικούς, ιστορικούς, κοινωνικούς, θεσμικούς, συγκυριακούς, οικονομικούς, κομματικούς, προσωπικούς, ή συμβολικούς παράγοντες. Αξίζει να αναφερθεί πως στα κυβερνητικά σχήματα π.χ. του 1833 ο αριθμός των Υπουργείων ήταν 7, του 1929 ήταν 13, του 1951 ήταν 16, του 1976 ήταν 19, του 1982 ήταν 22, ενώ από το 2000 και μετά ο αριθμός τους κυμάνθηκε από 10 (Ιανουάριος 2015) έως 18 (Νοέμβριος 2016). Το πιο αποτελεσματικό υπουργικό σχήμα είναι ο αριθμός των 13-15 Υπουργείων. Η συχνή αλλαγή τους οδηγεί σε έλλειψη συντονισμού (ΟΟΣΑ, 2011:25-26) στο εσωτερικό της κυβέρνησης, έλλειψη επικοινωνίας, διοικητική ασυνέχεια και εν τέλει αναποτελεσματικότητα (Σπανού, 1996:39).

Ακόμα, πρόβλημα στην οργάνωση της δημόσιας διοίκησης είναι η διόγκωση των πολιτικών στελεχών στην ηγεσία ενός Υπουργείου (Αναπληρωτές Υπουργοί, Υφυπουργοί, Σύμβουλοι), αλλά και των διευθυντικών στελεχών. Ο αριθμός των ατόμων σε διευθυντικές θέσεις είναι αναποτελεσματικά μεγάλος σε σύγκριση με τον αριθμό των υπαλλήλων που βρίσκονται στην εποπτεία τους (1 στα 5 τμήματα δεν έχει υπαλλήλους εκτός από τον προϊστάμενο του τμήματος και λιγότεροι από 1 στους 10 απασχολούν πάνω από 20 εργαζόμενους) (ΟΟΣΑ,

2011:26). Αυτό οδηγεί σε συγκεντρωτισμό, επικάλυψη αρμοδιοτήτων και ασυνέχεια (Σπανού, 1996:39).

Άλλη οπτική της προβληματικής της οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης αποτελεί η επικάλυψη των αρμοδιοτήτων. Σίγουρα για την άσκηση της διοίκησης συνεργάζονται πολλές οργανώσεις μεταξύ τους. Συχνά όμως παρατηρείται συναρμοδιότητα που μπορεί να οδηγήσει στην επικάλυψη των αρμοδιοτήτων και σε δυσκολία στην επικοινωνία μεταξύ των διαφόρων διοικητικών δομών (Σπανού, 1996:40-41).

Επιπροσθέτως, σχετική με την έλλειψη οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης είναι η συγκέντρωση αρμοδιοτήτων στα ιεραρχικά ανώτερα επίπεδα και η υποβάθμιση των επιτελικών λειτουργιών ως αποτέλεσμα της αδυναμίας διαμόρφωσης μιας συμπαγούς πολιτικής. Εφόσον ατονούν οι επιτελικές λειτουργίες, συγκεντρώνονται οι λειτουργίες ρουτίνας στα ανώτερα ιεραρχικά στρώματα της διοίκησης. Γι' αυτό και η ιεραρχία στην ελληνική διοίκηση έχει 2 ή 3 επίπεδα (γενικές διευθύνσεις, διευθύνσεις, τμήματα). Έτσι, δημιουργείται αναξιοπιστία προς τη διοίκηση και ανορθολογισμός (Σπανού, 1996:41).

1.3. Συντονισμός της κυβέρνησης - Κυβερνητισμός - Πρωθυπουργοκεντρισμός

Συναφές με το πρόβλημα της οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης είναι εκείνο του *συντονισμού της κυβέρνησης*.

Σύμφωνα με το Σύνταγμα του 1975, για την οργάνωση και τον συντονισμό της κυβέρνησης αρμόδιο είναι το Υπουργικό Συμβούλιο, στο πλαίσιο του οποίου πραγματοποιείται διάλογος και λαμβάνονται συλλογικά οι αποφάσεις. Έτσι αποφεύγονται οι συγκρούσεις των κυβερνητικών μελών και εξασφαλίζεται η αποτελεσματικότητα και η νομιμοποίηση. Ωστόσο, στην ελληνική πρακτική, ειδικά από την Μεταπολίτευση και μετά, ο ρόλος του Υπουργικού Συμβουλίου περιορίστηκε πολύ. Αυτό οφείλεται ως επί το πλείστον στη διεύρυνση του αριθμού των μελών του, τις αραιές και έκτακτες συνεδριάσεις του, στον λίγο διαθέσιμο χρόνο και στον τεχνικό χαρακτήρα των προς επίλυση θεμάτων, γεγονός που εν τέλει οδήγησε στην αντικατάστασή του

από συλλογικά κυβερνητικά όργανα (π.χ. Κυβερνητικό Συμβούλιο) (Μακρυδημήτρης και Πραβίτα, 2012:231, 301).

Πάντως, στο πλαίσιο του πολιτικού συστήματος την κυρίαρχη θέση κατέλαβε η κυβέρνηση («κυβερνητισμός») (Μακρυδημήτρης, 2013β:19-31), ειδικότερα δε ο Πρωθυπουργός, ο οποίος απέκτησε δεσπότησα θέση (Willson, 1966), δρώντας ως *primus solus* μέσα στην κυβέρνηση. Αυτό διαφαίνεται, εξάλλου, και μέσα από την υπεροχή του έναντι του Προέδρου της Δημοκρατίας, μετά την Αναθεώρηση του 1986. Λόγω αυτού του πρωταρχικού ρόλου του γίνεται λόγος για «*πρωθυπουργοκεντρισμό*». Έτσι, όμως, παρακωλύεται η συλλογικότητα και η λήψη αποφάσεων μέσω του διαλόγου (ΟΟΣΑ, 2011:26), πράγμα που οδηγεί σε έλλειμμα νομιμοποίησης και αναποτελεσματική χάραξη της δημόσιας πολιτικής.

1.4. Σχέση κέντρου-περιφέρειας

Χαρακτηριστικό της δημόσιας διοίκησης στην Ελλάδα αποτελεί «ο υπέρμετρος διοικητικός συγκεντρωτισμός των αποφάσεων και των αρμοδιοτήτων που έχει οδηγήσει στην δύσμορφη υδροκέφαλη συγκρότηση του δημοσίου χώρου με ένα υπερμέγεθες κέντρο και αδύναμα και ατροφικά άκρα» (Langrod, 1964). Ο συγκεντρωτισμός αυτός για τον οποίο κάνει λόγο ο Langrod, αφορά τον πολιτικό και τον γεωγραφικό συγκεντρωτισμό. Ο πρώτος αναφέρεται στην σχέση πολιτικής ηγεσίας και διοίκησης και ο δεύτερος στην σχέση κέντρου και περιφέρειας (Σπανού, 1996:53).

Η ύπαρξη αυτού του συγκεντρωτισμού οφείλεται στις πελατειακές σχέσεις που έχουν αναπτυχθεί στην ελληνική δημόσια διοίκηση από τα χρόνια της Τουρκοκρατίας κιόλας, αλλά και στην προσπάθεια του κέντρου να διατηρήσει τον έλεγχο διαφόρων πόρων που θα χρησιμοποιήσει για να ελέγξει και να «χειραγωγήσει» τις περιφέρειες-δήμους.

Ως αποτέλεσμα αυτού του φαινομένου, οι δομές και δυνατότητες των άκρων-δήμων ατροφούν, η τοπική αυτοδιοίκηση δεν μπορεί να ανταποκριθεί στις ανάγκες των πολιτών, αφού δεν κατέχει αποφασιστικές αρμοδιότητες και πόρους, ενώ ούτε η κεντρική διοίκηση ικανοποιεί, εν

τέλει, τις ανάγκες και τα αιτήματα των πολιτών, αφού το πλήθος των αποφάσεων και των αρμοδιοτήτων, που έχουν συγκεντρωθεί σ' αυτήν, είναι μεγάλο και σχεδόν μη διαχειρίσιμο. Οπότε, αυξάνεται η αναποτελεσματικότητα. Τα αναφερθέντα αποτελέσματα γίνονταν εντονότερα ορατά όταν το κράτος ήταν χωρισμένο σε νομαρχίες (Σπανού, 1996:53-54).

1.5. Ανθρώπινοι πόροι και η αξιοποίησή τους

Όσον αφορά τους ανθρώπινους πόρους της δημόσιας διοίκησης, προβλήματα παρατηρούνται ως προς το μέγεθος και την ποιότητα των δημοσίων υπαλλήλων (Σπανού, 1996:43, Μακρυδημήτρης και Πραβίτα, 2012:558). Σχετικά με το πλήθος των δημοσίων υπαλλήλων, παρατηρείται μεγάλος αριθμός εργαζομένων στον δημόσιο τομέα (Αργυριάδης, 1970). Αυτό οφείλεται στο ότι ο δημόσιος τομέας, λόγω της σταθερότητας και της ασφάλειας που προσέφερε μέσω της μονιμότητας, προσήλκυσε πλήθος ατόμων που, με πολιτική βοήθεια, πολλές φορές, καταλάμβαναν μία θέση σ' αυτόν. Έτσι ο δημόσιος τομέας διογκώθηκε πολύ. Ενδεικτικά αναφέρεται πως το 2006 από τα 4.880.000 άτομα που απασχολούνταν, τα 1.004.872 απασχολούνταν στο δημόσιο (Μακρυδημήτρης και Πραβίτα, 2012:559-560).

Σχετικά με την ποιότητα των εργαζομένων στην δημόσια διοίκηση, πλήθος υπαλλήλων (35%) έχει εκπαίδευση μόνο Δημοτικού και Γυμνασίου, ενώ οι απόφοιτοι Πανεπιστημίου αγγίζουν το 40%. Επομένως, μία δημόσια διοίκηση στην οποία ισομερώς κατανέμονται οι προαναφερθέντες απόφοιτοι, παρουσιάζει προβλήματα αναποτελεσματικότητας και ποιότητας, εφόσον τα εργασιακά αντικείμενα μοιράζονται χωρίς διαφοροποίηση σε όλων των μορφωτικών επιπέδων υπαλλήλους (Μακρυδημήτρης και Πραβίτα, 2012:561). Δηλαδή, μπορεί εξειδικευμένοι επιστήμονες να ασκούν καθήκοντα ανειδίκευτων υπαλλήλων, απαξιώνοντας έτσι η διοίκηση την έννοια της εξειδίκευσης (Langrod, 1964, Σπανού, 1996:44).

Επιπλέον, συναφές είναι το ζήτημα των προσλήψεων. Πρόβλημα σε αυτόν τον τομέα παρατηρείται, όταν στις σχετικές διαδικασίες εισχωρούν πολιτικά συμφέροντα. Εξαιτίας αυτού του παράγοντα έχει αυξηθεί ο

όγκος της δημόσιας υπαλληλίας και έχει επηρεαστεί αρνητικά η ποιότητά της (Σπανού, 1996:45).

Ως τρόποι πρόσληψης των υπαλλήλων στην δημόσια διοίκηση αναφέρονται: ο διαγωνισμός, η επιλογή βάσει μορίων, η αποφοίτηση από ειδική παραγωγική σχολή κ.ά. Ο επικρατών, σύμφωνα με το νόμο 2190 του 1994, είναι ο διαγωνισμός. Γι' αυτό συστάθηκε και το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ) που οργανώνει τους διαγωνισμούς (Μακρυδημήτρης και Πραβίτα, 2012: 589, Κτιστάκη, 2014:168). Οι εξαιρέσεις, όμως, από τον έλεγχό του, χάριν ευελιξίας, καθώς και οι συχνές μεταβολές των κριτηρίων επιλογής, καθιστούν τους τρόπους πρόσληψης αναξιοκρατικούς σε αρκετές περιπτώσεις (Σπανού, 2011:52).

Επιπροσθέτως, ζητήματα που αφορούν την συγκεκριμένη ενότητα είναι αυτό της *σταδιοδρομίας*, και συγκεκριμένα το βαθμολόγιο και το μισθολόγιο. Αυτά μεταβάλλονται συχνά τα τελευταία χρόνια, προκαλώντας αναστάτωση μεταξύ των υπαλλήλων. Δεν δίνονται σαφείς οδηγίες για τις ανάγκες που καλύπτει κάθε θέση και τα προσόντα με τις ικανότητες συγχέονται τις περισσότερες φορές, χωρίς να διαχωρίζονται οι υπάλληλοι με απλά πτυχία από εκείνους με εξειδικευμένες και ανώτατες σπουδές (Σπανού, 1996:45). Επιπλέον, πρόβλημα αποτελεί και η μισθολογική αναρχία που είναι έντονη (ΚΕΠΕ, 1988). Σε συνδυασμό, ακόμα, με την έλλειψη κινήτρων, επέρχεται η αδιαφορία των υπαλλήλων.

Τέλος, παθογένεια παρατηρείται και στην *εκπαίδευση και επιμόρφωση* των δημοσίων υπαλλήλων. Όσον αφορά την πρώτη, η Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης (ΕΣΔΔ) επιφορτίζεται με την παραγωγή υπαλλήλων υψηλού επιπέδου. Όμως, οι αντιδράσεις των λοιπών υπαλλήλων και οι κατηγορίες περί ελιτισμού, έχουν οδηγήσει στην διαφοροποίησή τους από τους υπολοίπους ως προς την αρχαιότητα μόνο. Σχετικά με την δεύτερη τώρα, η επιμόρφωση των υπαλλήλων από το Ινστιτούτο Επιμόρφωσης είναι αναγκαία, καθώς συμβάλλει στην εκμάθηση των τρόπων επίλυσης των προβλημάτων (Σπανού, 1996:46-47). Ακόμη, η επιμόρφωση διδάσκει την πρωτοβουλία για την αποφυγή της αδράνειας. Ωστόσο, τα τελευταία χρόνια, εξαιτίας διαφόρων νόμων που μεταβάλλουν το περιεχόμενό της, έχει λάβει ένα μαζικό και τυπικό χαρακτήρα, χάνοντας έτσι την μεγάλη σημασία της (Σπανού, 1996:46-47).

1.6. Αξιοκρατία

Σύμφωνα με την αρχή της αξιοκρατίας, η πρόσβαση σε δημόσιες θέσεις και αξιώματα πρέπει να γίνεται με κριτήρια που ελέγχουν την προσωπική αξία, τις ικανότητες και την γνώση των υποψηφίων. Επομένως, χρειάζεται να υπάρχει ισοκρατία ως προς τη διαδικασία που ακολουθείται γι' αυτές τις θέσεις και την κατάληψή τους από τους υποψηφίους (Κτιστάκη, 2014:166).

Για τους παραπάνω λόγους, ο νομοθέτης ορίζει στο άρθρο 107 παρ. 7 του Συντάγματος πως η πρόσληψη των υπαλλήλων γίνεται είτε με διαγωνισμό είτε με επιλογή, με βάση προκαθορισμένα και αντικειμενικά κριτήρια. Επίσης, ορίζεται πως η πρόσληψη υπάγεται στον έλεγχο ανεξάρτητης αρχής. Έτσι, συστήνεται το 1994 το ΑΣΕΠ με σκοπό τον έλεγχο των προσλήψεων των υπαλλήλων στο Δημόσιο μέσα από διαγωνισμό, του οποίου τα στοιχεία ανακοινώνονται νωρίτερα στους υποψηφίους. Με αυτό διασφαλίζεται η διαφάνεια, η αξιοκρατία, η δημοσιότητα και η αντικειμενικότητα (Μακρυδημήτρης και Πραβίτα, 2012:503).

Παρόλα αυτά, ως προς την εφαρμογή των παραπάνω ρυθμίσεων έχουν παρατηρηθεί ελλείμματα αξιοκρατίας (Βαρβαρέσσος, 1952). Επί παραδείγματι, παρά την ύπαρξη της ΕΣΔΔ, μόνο ένας μικρός αριθμός δημοσίων υπαλλήλων είναι απόφοιτοι. Επίσης, ως προς την εξέλιξη του προσωπικού της Διοίκησης, αξίζει να επισημανθεί ότι την πλειοψηφία των υπηρεσιακών συμβουλίων αποτελούσαν – ιδίως παλαιότερα – υπάλληλοι, οι οποίοι επιλέγονταν από την πολιτική ηγεσία. Ακόμα, τα συστήματα αξιολόγησης των υπαλλήλων αποδείχθηκαν ενίοτε αναξιόπιστα, αφού όλοι οι υπάλληλοι κρίνονταν, χαριστικά, πολύ θετικά (Μακρυδημήτρης, 2013β:88-91).

Τέλος, άλλο ένα στοιχείο της ουσιαστικής έλλειψης αξιοκρατίας, αποτελεί η ανυπαρξία σχετικής μνείας στο Σύνταγμα. Η ρήτρα αξιοκρατίας καταργήθηκε από το Σύνταγμα το 1844, ενώ μέχρι τότε περιλαμβανόταν στα επαναστατικά συντάγματα, και έκτοτε λησμονήθηκε. Η αναφορά της στο άρθρο 103 παρ. 7 του Σ. του 1975

είναι δειλή. Απαιτείται η ρητή κατοχύρωσή της για την αντιμετώπιση των φαινομένων αναξιοκρατίας (Μακρυδημήτρης, 2011:145-146).

1.7. Πολιτικοποίηση (κομματισμός, πελατειακές σχέσεις), ακαταλληλότητα

Η έλλειψη διαφοροποίησης της διοίκησης από την πολιτική που έχει ως αποτέλεσμα η κυβέρνηση να ασκεί υπέρμετρη επιρροή στη δημόσια διοίκηση, συνιστά το φαινόμενο της ‘πολιτικοποίησης’ ή ‘κομματικοποίησης’ του διοικητικού μηχανισμού.

Το φαινόμενο της πολιτικοποίησης της διοίκησης (Βαρβαρέσσος, 1952) αποδεικνύεται από την ύπαρξη του «πολιτικού πολυκεντρισμού», δηλαδή τον πολλαπλασιασμό των ανώτατων θέσεων της πολιτικής ηγεσίας των υπουργείων, όπως ο Αντιπρόεδρος της Κυβέρνησης, οι Υπουργοί, οι Υφυπουργοί, κλπ. Επιπροσθέτως, η αύξηση του αριθμού των μετακλητών υπαλλήλων (Γενικοί, Ειδικοί Γραμματείς, κλπ) που θα μπορούσαν να καλυφθούν από υπαλλήλους καριέρας, αποτελεί στοιχείο του εξεταζόμενου φαινομένου. Ακόμα, η «πολιτικοποίηση των προαγωγών», αλλά και η σύνθεση των υπηρεσιακών συμβουλίων, όπως προαναφέρθηκε, συνθέτουν το «παζλ» της πολιτικοποίησης της διοίκησης (Μακρυδημήτρης, 1995:56). Φυσικά, αυτό το φαινόμενο παραμόρφωσε πολύ τις ανάγκες της δημόσιας διοίκησης και υπερφόρτωσε τις υπηρεσίες (Μακρυδημήτρης, 1996:74).

Έτσι, ο διογκωμένος αριθμός των δημοσίων υπαλλήλων και η προέλευσή τους (πατρωνία, κομματισμός), ο τρόπος διοίκησης (γραφειοπαθολογία, νομικισμός, μικρός βαθμός εξειδίκευσης) και η αναποτελεσματικότητα των μεταρρυθμιστικών μέτρων (π.χ. μείωση της βαθμολογικής και μισθολογικής διαφοροποίησης), καθιστούν την δημόσια διοίκηση ακατάλληλη (Βαρβαρέσσος, 1952, Langrod, 1964) να ανταποκριθεί στον ρόλο της και στις ανάγκες των πολιτών (Μακρυδημήτρης, 1995:57-58).

1.8. Έλεγχος

Η αξιολόγηση και ο έλεγχος (ΚΕΠΕ, 1990) αποτελούν τον τρόπο εντοπισμού των αδυναμιών και των σφαλμάτων της δημόσιας διοίκησης και βοηθούν στην διόρθωσή τους. Βοηθούν, επίσης, στην καθιέρωση της διαφάνειας και της ευελιξίας της διοίκησης (Σπανού, 1996:57). Ακόμα, είναι αναγκαία για την εξασφάλιση της νομιμότητας και την προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών (Μακρυδημήτρης και Πραβίτα, 2012:563). Επιπλέον, η ύπαρξη της αξιολόγησης και του ελέγχου είναι απαραίτητη προς αποφυγή της εσωστρέφειας της Διοίκησης (Μακρυδημήτρης, 2011:555).

Στην ελληνική έννομη τάξη προβλέπονται τέσσερις μορφές ελέγχου: ο κοινοβουλευτικός, ο δικαστικός, ο διοικητικός και ο ενδιάμεσος. Όσον αφορά τον πρώτο, ασκείται από την Βουλή και έχει δημόσιο χαρακτήρα, δεν είναι πάντως πολύ αποτελεσματικός, αφού συχνά οι υπουργοί δεν απαντούν στους βουλευτές ή απαντούν απλώς τυπικά. Σχετικά με τον δεύτερο, αυτός έχει ιδιαίτερο κύρος λόγω της ανεξαρτησίας των δικαστικών αρχών, όμως η διαδικασία που εξελίσσεται στο δικαστήριο είναι χρονοβόρα και καθυστερεί λόγω του πλήθους υποθέσεων και των λιγοστών δικαστών με αποτέλεσμα την βραδύτητα στην λήψη των αποφάσεων και, άρα, την καθυστέρηση στην απονομή της δικαιοσύνης. Ακόμα, η ίδια η διοίκηση καθυστερεί να συμμορφωθεί προς τις αποφάσεις της δικαιοσύνης, προκαλώντας την δυσαρέσκεια των θιγόμενων πολιτών. Τέλος, ως προς τον διοικητικό έλεγχο, παρά την χρησιμότητά του, ενίοτε στερείται αντικειμενικότητας και αμεροληψίας, αφού η διοίκηση από τη μία κρίνει και από την άλλη κρίνεται, ενώ δεν λείπει και η συντεχνιακή λογική και αλληλεγγύη (*office consensus*) (Μακρυδημήτρης και Πραβίτα, 2012:563-571).

Στην Ελλάδα για τον έλεγχο της διοίκησης έχουν συσταθεί διάφορα όργανα, όπως το Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης, ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης και οι Ανεξάρτητες Αρχές, λ.χ. ο Συνήγορος του Πολίτη. Όλα αυτά τα όργανα και οι Αρχές συστάθηκαν με σκοπό τον αποτελεσματικό έλεγχο της διοίκησης, όμως έχουν παρουσιάσει ελλείμματα ως προς την ίδια την λειτουργία τους. Για παράδειγμα, οι επικεφαλής ορισμένων από τα εν λόγω όργανα είναι μετακλητοί υπάλληλοι, οι οποίοι αντικαθίστανται όταν αλλάζει η κυβέρνηση. Η παρατηρήθηκε πολλές φορές η επί μακρόν παραμονή των

μελών των Ανεξαρτήτων Αρχών στην θέση τους, παρά την πάροδο της θητείας τους. Τέτοιοι παράγοντες ενδέχεται να δημιουργήσουν προβλήματα ως προς το παραγόμενο έργο τους ελεγκτικών σωμάτων και Αρχών (Μακρυδημήτρης και Πραβίτα, 2012:571-602).

Η αλήθεια είναι πως η ανεπάρκεια και πολλές φορές η ανυπαρξία του ελέγχου αποτελεί συχνό φαινόμενο που χαρακτηρίζει τη ελληνική δημόσια διοίκηση. Αυτό δείχνει την αδιαφορία για την αποτελεσματικότητα, αλλά και την αντιμετώπιση της δημόσιας διοίκησης ως φορέα ικανοποίησης των πολιτικών συμφερόντων που κυριαρχούν στον χώρο αυτό. Επίσης, οι μηχανισμοί και οι διαδικασίες αξιολόγησης είτε απουσιάζουν παντελώς, είτε είναι επιφανειακές. Τέλος, η απουσία του ελέγχου σημαίνει παραδοχή της ακαταλληλότητας των αποφάσεων ή των μέτρων που πρόκειται να εφαρμοστούν και, εν τέλει, παραδοχή της αναποτελεσματικότητάς τους (Σπανού, 1996:57-59).

1.9. Διαφάνεια (και πρόσβαση στα έγγραφα)

Η αρχή της διαφάνειας αποτελεί μία από τις σημαντικότερες αρχές που διέπουν την λειτουργία της δημόσιας διοίκησης. Ενισχύει την δημοκρατία στην λήψη των αποφάσεων και συμβάλλει στην ενίσχυση της αποτελεσματικότητας ως προς τον έλεγχο των διοικητικών πράξεων. Σύμφωνα με την αρχή αυτή, που κατοχυρώνεται στον Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (άρθρο 5), οι πολίτες μπορούν να έχουν πρόσβαση στα έγγραφα της διοίκησης, με κάποιους περιορισμούς, προκειμένου να ελέγξουν την δράση της.

Παρά την σημασία της, όμως, για την δημοκρατική λειτουργία της δημόσιας διοίκησης, η αρχή της διαφάνειας και της πρόσβασης στα έγγραφα από τους πολίτες, πρακτικά, πολλές φορές, εμποδίζεται από την ίδια την δημόσια διοίκηση (ΟΟΣΑ, 2011), ορισμένες φορές δε αναιτιολόγητα. Αναγκαία είναι σε κάθε περίπτωση η ύπαρξη έννομου συμφέροντος, αν και, όπως έχει υποστηριχθεί και από τον Συνήγορο του Πολίτη, θα έπρεπε να αρκεί το «εύλογο ενδιαφέρον» (Σπανού, 2010:31-42).

1.10. Δημόσια διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ένωση

Σχεδόν 40 χρόνια έχουν περάσει από την ένταξη της Ελλάδας στην ΕΕ και 17 χρόνια από την είσοδο της χώρας στην Ευρωζώνη, αλλά η ελληνική Διοίκηση έχει δεχθεί τις μικρότερες επιρροές από την ΕΕ σε σχέση με τους υπόλοιπους τομείς (Σπανού, 1996:61).

Η ΕΕ προσφέρει στα κράτη-μέλη της σημαντικά οφέλη, που συμβάλλουν στην ανάπτυξή τους και την ομαλή συνεργασία τους. Επηρεάζει τις δημόσιες πολιτικές, παρακολουθεί την εφαρμογή τους, ενώ επιβάλλει και κυρώσεις για τυχόν μη συμμόρφωση στις Οδηγίες της. Ακόμα, εισφέρει πόρους, οι οποίοι καθίστανται χρήσιμοι για τομείς της δημόσιας πολιτικής που πάσχουν. Έτσι, συμβάλλει στον εκσυγχρονισμό των κρατών-μελών (Σπανού, 1996:61).

Παρά τους προσφερόμενους πόρους, η έλλειψη προγραμματισμού και ορθολογισμού των δημοσίων πολιτικών στην Ελλάδα, οδηγεί σε απουσία αξιοποίησης των διαθέσιμων πόρων, κάποιες φορές σε φαινόμενα διαφθοράς, αλλά και σε κυρώσεις από πλευράς ΕΕ. Έτσι, ο εκσυγχρονισμός καταλήγει να είναι προϊόν άναρχων πρωτοβουλιών που καταφέρνουν να επιλύσουν στιγμιαία προβλήματα, αλλά όχι την συνολική προβληματική κατάσταση (Σπανού, 1996:62-64).

1.11. Ποιότητα (αξιοπιστία, νομιμοποίηση) της διοίκησης

Όλοι οι παραπάνω προβληματισμοί σχετικά με τις αρνητικές πλευρές της δημόσιας διοίκησης, καταλήγουν στην διαπίστωση πως ο διοικητικός μηχανισμός της χώρας πάσχει από έλλειψη ποιότητας (Σπράος, 1997). Ποιότητα και όχι ποσότητα – η αύξηση του αριθμού των δημοσίων υπαλλήλων δεν συνοδεύτηκε από την ποιοτική αναβάθμισή τους λόγω, όπως προαναφέρθηκε, των πελατειακών σχέσεων, της έλλειψης εκπαίδευσης και επιμόρφωσης κ.λπ. (Μακρυδημήτρης, 1999:39).

Η χαμηλή ποιότητα της δημόσιας διοίκησης στην χώρα μας αντανακλάται στο αίσθημα δυσπιστίας και αποστροφής από την μεριά των πολιτών και ιδιαίτερα εκείνων που σχετίζονται άμεσα με αυτήν. Το αίσθημα αυτό οδηγεί αναπόφευκτα σε έλλειψη νομιμοποίησης και αξιοπιστίας της διοίκησης, εφόσον οι ανάγκες των πολιτών δεν

ικανοποιούνται από εκείνη. Οι πολίτες αναγνωρίζουν την Διοίκηση ως «ανοίκειο» και απόμακρο πεδίο (Παπακωνσταντίνου, 2011:892), μέσα στο οποίο επικρατεί μόνο η διαφθορά και η αναποτελεσματικότητα και στο οποίο οι ανάγκες των πολιτών παίζουν δευτερεύοντα ρόλο και όχι πρωταρχικό, όπως θα έπρεπε.

Καθίσταται λοιπόν, άμεση ανάγκη να τονωθεί η αποτελεσματικότητα και η νομιμοποίηση της δημόσιας διοίκησης και της διοίκησης, εν γένει, πράγμα που θα επιτευχθεί μέσα από την απομάκρυνση της διοίκησης από την γραφειοκρατία, τον αυταρχισμό, τον νομικισμό, την τυπολατρία, της διαφθορά και την αδιαφάνεια. Στόχο πρέπει να αποτελεί η εξυπηρέτηση των αναγκών του πολίτη και η αντιμετώπισή του, όχι ως «υπηκόου» και ψηφοφόρου, αλλά και ως δύναμη κυβερνώντος (Μακρυδημήτρης, 1999).

2. Προτεινόμενες λύσεις των προβλημάτων της δημόσιας διοίκησης και εφαρμογή τους

Έχοντας ήδη καταδείξει τα αρνητικά χαρακτηριστικά της δημόσιας διοίκησης, στο παρόν κεφάλαιο θα αναφερθούν κάποιες προτεινόμενες λύσεις που μπορεί να συμβάλουν στην αποκατάσταση της ποιότητάς της.

2.1. Απογραφειοκρατικοποίηση

Όσον αφορά στην αντιμετώπιση του προβλήματος της «γραφειοκρατίας» και του νομικού formalισμού-νομικισμού, έχει προταθεί η σύσταση μιας επιτροπής επεξεργασίας και ελέγχου των νόμων προς ψήφιση, στην οποία αναφέρθηκε το 1966 ο F.M.G. Willson, εμπειρογνώμονας του ΟΟΣΑ, σε σχετική του έκθεση για τον κυβερνητικό μηχανισμό στην Ελλάδα (Μακρυδημήτρης και Μιχαλόπουλος, 2000:43).

Το πρόβλημα της γραφειοκρατίας αφορά, εξάλλου, κοινωνικές, οικονομικές και πολιτικές αντιλήψεις, είναι δηλαδή γενικότερο. Επίσης, στην έντασή του αυτού συμβάλλει και η «κοινωνικο-οικονομική ανασφάλεια των ασθενέστερων στρωμάτων» και η εξάρτησή τους από τα ανώτερα στρώματα. Και εκείνα, κυρίως τα πολιτικά, επιδιώκουν τον έλεγχο του κράτους, ενώ, προκειμένου να τον πετύχουν, προχωρούν σε παροχή θέσεων στην δημόσια διοίκηση, αδειών και άλλων προνομίων με αντάλλαγμα μία ψήφο. Η επικράτηση αυτής της «ανταλλαγής», ουσιαστικά «παγώνει» και «απαγορεύει» κάθε προσπάθεια εκσυγχρονισμού της Διοίκησης. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα να δημιουργούνται «πελατειακές σχέσεις» και εξάρτηση των πολιτών από κάποιο πολιτικό πρόσωπο. Ο πελατειακός κρατισμός και η συνεπακόλουθη διαφθορά αποτελούν ουσιαστικά τους μηχανισμούς λειτουργίας της Διοίκησης, την οποία αλλοιώνουν. Οι δυσλειτουργίες της γραφειοκρατίας είναι επακόλουθο των παραλειτουργιών που εντοπίζονται στο κράτος, στην κοινωνία και στην πολιτική (Μακρυδημήτρης, 1995:138).

Επομένως, ο εκσυγχρονισμός και η βελτίωση της Διοίκησης απαιτεί αλλαγή νοοτροπίας και αντίληψης της κοινωνίας γύρω από αυτήν και

σίγουρα ανεξάρτηση των πολιτικών (τοπικών-συντεχνιακών) συμφερόντων από αυτήν.

2.2. Βελτίωση στην οργάνωση της διοίκησης

Όπως αναφέρθηκε και στην αντίστοιχη ενότητα του πρώτου κεφαλαίου για την προβληματική οργάνωση της διοίκησης, ζήτημα ανακύπτει με τον αριθμό των Υπουργείων, τον αριθμό των εργαζομένων σε αυτά, την κατανομή και την επικάλυψη αρμοδιοτήτων.

Όσον αφορά τον αριθμό των υπουργικών δομών, αυτός αλλάζει συχνά, δημιουργώντας πρόβλημα αποτελεσματικότητας και μη συνοχής του κυβερνητικού έργου. Λόγοι της αλλαγής αυτής συνιστούν παράγοντες πολιτικής σκοπιμότητας, περισσότερο, και αντικειμενικοί λιγότερο, ιδιαίτερα από το 1974 και μετά.

Ο Willson στην έκθεσή του (Μακρυδημήτρης και Μιχαλόπουλος, 2000:42) υποστηρίζει πως «η φυσική διαίρεση της κυβερνητικής δράσης» θα έπρεπε να ακολουθεί το πρότυπο των πέντε γενικών και θεμελιωδών κρατικών λειτουργιών, δηλαδή της οικονομίας, της άμυνας, των εξωτερικών υποθέσεων, της κοινωνικής πρόνοιας και της εσωτερικής διοίκησης και τάξης. Με αυτόν τον τρόπο, θα επιτυγχανόταν ο έλεγχος και η αποφυγή της συνεχούς αυξομείωσης του αριθμού των υπουργείων και εν τέλει η αποτελεσματικότητα και η συνοχή του κυβερνητικού έργου. Η πρότασή του αυτή δεν ευδοκίμησε, εφόσον δεν υιοθετήθηκε λόγω των πολιτικών εξελίξεων μετά το 1966 (Μακρυδημήτρης και Μιχαλόπουλος, 2000:42-43).

Σχετικά με τον αριθμό των εργαζομένων (άνισα μεγάλος αριθμός προϊσταμένων σε σχέση με τους υπαλλήλους τους) η λύση θα ήταν η ισορροπία σε αριθμό υπαλλήλων και προϊσταμένων, η οποία θα ικανοποιούσε και την αρχή της «ενότητας της διοικήσεως». Δηλαδή, όσο πιο πολλά ενδιάμεσα επίπεδα διοίκησης και προϊσταμένων υπάρχουν, τόσο πιο πολύ στενεύουν τα όρια της εποπτείας. Γενικότερα, το εύρος εποπτείας διαμορφώνεται ανάλογα με το μέγεθος κάθε οργάνωσης. Μια ισορροπημένη αναλογία προϊσταμένων-υπαλλήλων σε μία οργάνωση, όπως ένα Υπουργείο, είναι 1 προϊστάμενος για κάθε 5 υπαλλήλους (Μακρυδημήτρης, 2013:240-245). Με την σωστή αναλογία

προϊσταμένων-υπαλλήλων λύνεται και το ζήτημα της κατανομής και επικάλυψης των αρμοδιοτήτων, καθώς το εύρος ελέγχου περιορίζεται και οι αρμοδιότητες που αντιστοιχούν σε κάθε εργαζόμενο είναι συγκεκριμένες και γνωστές από τους υπόλοιπους υπαλλήλους.

2.3. Βελτίωση του συντονισμού της κυβέρνησης

Το κυριότερο πρόβλημα όσον αφορά στον συντονισμό της κυβέρνησης, όπως προαναφέρθηκε στην αντίστοιχη ενότητα, είναι η αποδυνάμωση του συλλογικού χαρακτήρα των αποφάσεων που λαμβάνονται από εκείνη, μέσα από την περιθωριοποίηση του Υπουργικού Συμβουλίου και την ανάδειξη του Πρωθυπουργού ως *primus solus*.

Ως προς την αντιμετώπιση του εν λόγω προβλήματος και την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας της κυβέρνησης, προτείνεται η ενοποίηση του κέντρου διακυβέρνησης και συντονισμού και όχι ο κατακερματισμός.

Συγκεκριμένα, είναι σκόπιμο να υπάρχει ένα ενιαίο κέντρο διακυβέρνησης, με διαμόρφωση σχεδίου δράσης Υπουργείων (“*masterplan*”). Δηλαδή, αυτό το κέντρο που θα είναι μια υπηρεσιακή Γραμματεία, όταν θα συγκαλείται το Υπουργικό Συμβούλιο, θα δημιουργεί σχέδια δράσης για κάθε Υπουργείο που θα βασίζονται στις λαμβανόμενες αποφάσεις. Επίσης, για να μην καθυστερεί η λήψη και εφαρμογή των αποφάσεων, απαραίτητος κρίνεται ο καθορισμός χρονοδιαγραμμάτων και ο έλεγχος της τήρησής τους. Πρόκειται γι’ αυτό που αναφέρει σαν πιθανή λύση στο παρόν πρόβλημα ο Willson στην έκθεσή του για την αναδιοργάνωση του κυβερνητικού μηχανισμού (Μακρυδημήτρης και Μιχαλόπουλος, 2000:41-42). Ακόμη, το ίδιο κέντρο θα συντονίζει το έργο των Υπουργών, το οποίο και θα ελέγχει, καθώς επίσης θα επιλύει και τις αναδυόμενες διαφορές μεταξύ τους, όπως και τις διαφορές μεταξύ των υπόλοιπων κυβερνητικών μελών. Αυτή η λύση θα επιφέρει και την επιδιωκόμενη αποτελεσματικότητα, την νομιμοποίηση της εξουσίας, θα συμβάλει στην τήρηση της αρχής της συνέχειας της διοίκησης, ενώ με αυτήν θα αποφευχθεί και η «μεταρρυθμιστική κόπωση». Αυτό το ενιαίο κέντρο διακυβέρνησης θα είναι μια Μόνιμη-Υπηρεσιακή Γραμματεία της Κυβέρνησης, τα στελέχη της οποίας θα είναι διοικητικά και θα έχει επικεφαλής έναν Γραμματέα

με συγκεκριμένη θητεία, η οποία θα ξεπερνά σε εύρος μια κυβερνητική θητεία, έτσι ώστε να εξασφαλίζεται η συνέχεια του κράτους. Εν προκειμένω τονίζεται, εξάλλου, η ανάγκη ενίσχυσης των επιτελικών λειτουργιών των υπουργείων και της κυβέρνησης, δηλαδή του σχεδιασμού, του συντονισμού και του ελέγχου της εφαρμογής τους (Σπανού, 1996:65).

Στην συνέχεια, σχετικά με το ζήτημα του «πρωθυπουργοκεντρισμού», προτείνεται η μερική αύξηση των αρμοδιοτήτων του Προέδρου της Δημοκρατίας, όπως για παράδειγμα η δυνατότητά του να απευθύνει διάγγελμα στον λαό σε κρίσιμες εθνικές στιγμές και να συγκαλεί ο ίδιος τους πολιτικούς αρχηγούς. Επιπλέον, είναι προτιμότερο να μην έχει η κυβέρνηση και ο Πρωθυπουργός την αρμοδιότητα για την πρόωπη διάλυση της Βουλής, αλλά η ίδια η Βουλή και η απόφαση για διάλυση ή μη να λαμβάνεται με αυξημένη πλειοψηφία. Ο Willson τονίζει την ανάγκη απεμπλοκής του Πρωθυπουργού από εκτελεστικές και διοικητικές αρμοδιότητες, έτσι ώστε να δοθεί έμφαση στα καθήκοντα συντονισμού που έχει. Γι' αυτό και προτείνει την σύσταση της Γραμματείας της Κυβέρνησης, που ως στόχο της θα έχει την στήριξη του Πρωθυπουργού στον διοικητικό τομέα. Οι προτάσεις του Willson τελικά δεν πραγματοποιήθηκαν, λόγω των πολιτικών αναταραχών μετά το 1966 (Μακρυνδημήτρης και Μιχαλόπουλος, 2000:41, 43).

2.4. Βελτίωση της σχέσης κέντρου-περιφέρειας

Η υπερβολική συγκέντρωση των αρμοδιοτήτων στην κεντρική διοίκηση την καθιστά συχνά αναποτελεσματική, αφού ο όγκος τους μπορεί να καταστεί μη διαχειρίσιμος.

Ως πιθανή λύση στο πρόβλημα αυτό, αναφέρεται η εκχώρηση αρμοδιοτήτων με την ενίσχυση των περιφερειακών υπηρεσιών και η αποσυγκέντρωση εξουσίας και ευθύνης, όπως και ο έλεγχος των αποτελεσμάτων τους. Ακόμη, υπογραμμίζεται η ανάγκη βελτίωσης της ενδο-διοικητικής επικοινωνίας (Σπανού, 1996:65).

Στο συγκεκριμένο σημείο, αξίζει να αναφερθεί πως η πρώτη σημαντική εξέλιξη στην σχέση κέντρου-περιφέρειας του κράτους επήλθε με τους

νόμους 2218 και 2240 του 1994, οι οποίοι θέσπισαν την νομαρχιακή αυτοδιοίκηση (Μακρυδημήτρης και Μιχαλόπουλος, 2000:57).

2.5. Βελτίωση της ποιότητας του ανθρώπινου δυναμικού

Τα ζητήματα του ανθρώπινου δυναμικού της δημόσιας διοίκησης, απασχόλησαν τους περισσότερους μελετητές και συγγραφείς που ασχολήθηκαν και ασχολούνται με τα προβλήματα της δημόσιας διοίκησης. Γι' αυτό κι έχουν δώσει αρκετές λύσεις συναφώς.

Όπως εξετάστηκε ως άνω, τα σημαντικότερα προβλήματα που αφορούν τον ανθρώπινο παράγοντα της δημόσιας διοίκησης, σχετίζονται με το μέγεθος του ανθρώπινου δυναμικού, την ποιότητά του, τις προσλήψεις, το βαθμολόγιο και τις προαγωγές, το μισθολόγιο, την εκπαίδευση-επιμόρφωση και την αξιολόγηση των υπαλλήλων.

Ως προς το μέγεθος του ανθρώπινου δυναμικού της διοίκησης, ο καθηγητής Κ. Βαρβαρέσσος, στην έκθεση που συνέταξε το 1952 για το οικονομικό πρόβλημα της Ελλάδος, προτείνει την απόλυση των περιττών υπαλλήλων και όσων δεν έχουν τα κατάλληλα προσόντα για την κατάληψη δημόσιων θέσεων (Μακρυδημήτρης και Μιχαλόπουλος, 2000:32).

Ακόμη, για την ποιότητα του προσωπικού της δημόσιας διοίκησης και τη βελτίωσή της σχετικές προτάσεις στο πνεύμα της δημιουργίας μιας επίλεκτης τάξης υπαλλήλων κάνουν ο Γ. Μαραγκόπουλος το 1950 στην έκθεσή του, ο Δ. Αργυριάδης το 1970 και ο G. Langrod. Ο Μαραγκόπουλος προτείνει την δημιουργία μιας κατηγορίας ανώτερων και ανώτατων διοικητικών υπαλλήλων, οι οποίοι θα εισέρχονται στην διοίκηση και θα εξελίσσονται σε αυτήν με αυστηρά κριτήρια, με στόχο την καθοδήγηση της διοίκησης σε ένα δρόμο αποτελεσματικότητας και αξιοπιστίας. Προτείνεται, μάλιστα, η ίδρυση μιας σχολής για την εκπαίδευση των ανώτερων αυτών υπαλλήλων - πρόταση η οποία τελικά υιοθετήθηκε 35 χρόνια μετά (Μακρυδημήτρης και Μιχαλόπουλος, 2000:32, 34-35). Ο Αργυριάδης, συντασσόμενος με το «δόγμα του διοικητικού εκσυγχρονισμού» της εποχής του, προτείνει την δημιουργία μιας τάξης η οποία θα χαρακτηρίζεται από επαγγελματισμό, εξειδίκευση, γνώση της τεχνολογίας και θα μπορεί να συμβάλλει στην βελτίωση της

ποιότητας της διοίκησης (Μακρυδημήτρης και Μιχαλόπουλος,2000:45). Ο Langrod αναφέρεται κι εκείνος σε μια τάξη ανώτατων υπαλλήλων, οι οποίοι θα προωθούσαν την ενότητα της διοίκησης και θα συνεισέφεραν στον εκσυγχρονισμό της ελληνικής Διοίκησης, πρόταση που τελικά δεν υιοθετήθηκε από την κυβέρνηση Παπανδρέου, της οποίας βέβαια η θητεία διεκόπη πρόωρα εξαιτίας πολιτικών αναταραχών (Μακρυδημήτρης και Μιχαλόπουλος, 2000:38-39). Επιπροσθέτως, και η έκθεση για την «Ποιότητα στη Δημόσια Διοίκηση» κάνει λόγο για την δημιουργία ενός «κλάδου Ανώτατων Στελεχών Διοίκησης», ο οποίος θα αποτελείται από πρόσωπα εντός και εκτός του σώματος των δημοσίων υπαλλήλων (Μακρυδημήτρης και Μιχαλόπουλος, 2000:61).

Σχετικά με τους τρόπους εισαγωγής στην δημόσια διοίκηση, δηλαδή τις προσλήψεις, ο καθηγητής Κ. Βαρβαρέσσος και ο πάρεδρος και μετέπειτα πρόεδρος του Συμβουλίου της Επικρατείας Γ. Μαραγκόπουλος, το 1952 και το 1950 αντίστοιχα όπως και η καθηγήτρια Κ. Σπανού, το 1996, διατυπώνουν προτάσεις για την καλύτερευση του συστήματος προσλήψεων. Οι δύο πρώτοι αναφέρουν το διαγωνισμό ως προτεινόμενο τρόπο προσλήψεων, για να επιτευχθεί η αξιοκρατία και να εξαλειφθεί η ευνοιοκρατία (Μακρυδημήτρης και Μιχαλόπουλος, 2000:32,34). Αξίζει να επισημανθεί πως, κατά την μεταπολεμική περίοδο, η πρόταση του Μαραγκόπουλου για την εισαγωγή του διαγωνισμού ως τρόπου πρόσβασης στην διοίκηση κατοχυρώθηκε από τον Κώδικα της περιόδου εκείνης, ενώ συστάθηκε και το Ανώτατο Συμβούλιο Δημοσίων Υπηρεσιών, υπεύθυνο για τα θέματα του προσωπικού της δημόσιας διοίκησης (Μακρυδημήτρης και Μιχαλόπουλος, 2000:35). Η πιο σημαντική, ίσως, μεταρρύθμιση που προωθήθηκε για την πρόσβαση στην δημόσια διοίκηση ήταν εκείνη της δημιουργίας του Ανώτατου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού ως ανεξάρτητης αρχής με τον νόμο Πεπονή (2190 του 1994), ο οποίος αξιοποίησε, μεταξύ άλλων, τα πορίσματα των εκθέσεων εμπειρογνομόνων (Μακρυδημήτρης και Μιχαλόπουλος, 2000:58). Περαιτέρω, το 1996 προτείνεται η «αποκέντρωση των προσλήψεων, υπό την εποπτεία του Ανωτάτου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού» (Σπανού, 1996:65). Σχετικά με το ΑΣΕΠ, για να επιτευχθεί η αξιοκρατική επιλογή και πρόσβαση των υπαλλήλων στην διοίκηση, απαραίτητη κρίνεται η σαφής δήλωση των απαιτούμενων κριτηρίων συμμετοχής στο διαγωνισμό και η άρση των εξαιρέσεων από τον διαγωνισμό (Σπανού, 2011:51-60).

Επόμενο ζήτημα, που αφορά τον προβληματισμό σχετικά με τον ανθρώπινο παράγοντα της δημόσιας διοίκησης, είναι το βαθμολόγιο και το μισθολόγιο. Σχετικά με το πρώτο, λύση προτείνει ο καθηγητής Βαρβαρέσσος στην σχετική του έκθεση, όπου τονίζει την ανάγκη αξιοκρατίας στις προαγωγές (Μακρυδημήτρης και Μιχαλόπουλος, 2000:32). Αναφορικά με τις προτεινόμενες λύσεις του μισθολογίου, αυτές προσφέρονται από τον Βαρβαρέσσο στην σχετική του έκθεση και από την έκθεση του ΚΕΠΕ για τα προβλήματα της δημόσιας διοίκησης. Αναφέρεται η ανάγκη τόσο αναπροσαρμογής των μισθών (Μακρυδημήτρης και Μιχαλόπουλος, 2000:32) όσο και διόρθωσης του ενιαίου βαθμολογίου που ίσχυε προκειμένου να ανταποκρίνεται στις διαφορετικές θέσεις που κατέχει κάθε υπάλληλος ανάλογα με τις ικανότητες και τις αρμοδιότητές του (αναλογία μισθού-θέσης) (Μακρυδημήτρης και Μιχαλόπουλος, 2000:48). Ακόμα, η έκθεση του 1990 για τον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης, που καταρτίστηκε από επιτροπή του Υπουργείου Προεδρίας της Κυβέρνησης, εστιάζει στην ανάγκη ανασύνταξης του βαθμολογίου και του μισθολογίου των δημοσίων υπαλλήλων, κυρίως μέσα από την επαναδημιουργία των θέσεων και των βαθμίδων των γενικών διευθυντών (Μακρυδημήτρης και Μιχαλόπουλος, 2000:53).

Επιπλέον, αναφερόμενοι στο πρόβλημα της ελλιπούς ή ανύπαρκτης εκπαίδευσης και επιμόρφωσης των δημοσίων υπαλλήλων, ο Μαραγκόπουλος, ο Langrod και η Σπανού προτείνουν, αντίστοιχα, τη δημιουργία προγραμμάτων που θα στοχεύουν στην διαρκή εκπαίδευση και επιμόρφωση των διοικητικών υπαλλήλων, ούτως ώστε να επιτυγχάνεται η υψηλή τους απόδοση, να διατηρείται η δημιουργικότητα και το ηθικό τους (Μακρυδημήτρης και Μιχαλόπουλος, 2000:35)· την μετεκπαίδευση των υπαλλήλων στο εσωτερικό και στο εξωτερικό της δημόσιας διοίκησης, πρόταση η οποία δυστυχώς δεν υιοθετήθηκε από την κυβέρνηση Παπανδρέου, αν και υπήρχε η πρόθεση, λόγω της κρίσης που προέκυψε κατά τη διάρκεια της θητείας τού τότε πρωθυπουργού της χώρας (Μακρυδημήτρης και Μιχαλόπουλος, 2000:38-39)· την διαρκή επιμόρφωση, προκειμένου να ενεργοποιηθεί ξανά το ανθρώπινο δυναμικό της διοίκησης (Σπανού, 1996:65). Στο ζήτημα, πάντως, αναφέρεται και η έκθεση εμπειρογνομώνων του 1990 για τον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης, η οποία προτείνει την ύπαρξη συστηματικής εκπαίδευσης και μετεκπαίδευσης των υπαλλήλων,

συνδέοντάς την με την υπηρεσιακή τους εξέλιξη (Μακρυδημήτρης και Μιχαλόπουλος, 2000:53).

Αξιοσημείωτη είναι η παρατήρηση πως αλλαγές στα ζητήματα προσωπικού της δημόσιας διοίκησης πραγματοποιήθηκαν στην τελευταία θητεία του Κ. Μητσοτάκη, όπου οι προτάσεις για τον εκσυγχρονισμό της διοίκησης, όπως εξαγγέλθηκαν από την έκθεση του ΚΕΠΕ (1988), θεσπίστηκαν μέσω του νόμου 1943, του 1991, για την αναβάθμιση του προσωπικού της διοίκησης (Μακρυδημήτρης και Μιχαλόπουλος, 2000:54).

Τέλος, σημασία αποδίδεται στην αξιολόγηση των δημοσίων υπαλλήλων, η οποία πρέπει να συνδέεται με τους τιθέμενους στόχους της διοίκησης (Σπανού, 1996:65).

2.6. Εφαρμογή της αρχής της αξιοκρατίας

Το έλλειμμα αξιοκρατίας στην δημόσια διοίκηση, θέμα σχετικό με τα προαναφερθέντα ζητήματα του ανθρώπινου δυναμικού της διοίκησης, το οποίο εντοπίζεται κυρίως στον τρόπο πρόσβασης σε αυτήν, λόγω των εξαιρέσεων από το ισχύον σύστημα εισαγωγής, και στον τρόπο ανέλιξης-σταδιοδρομίας μέσα στην διοικητική ιεραρχία, αναλύθηκε στην συναφή ενότητα του πρώτου κεφαλαίου.

Ήδη από το 1952, ο καθηγητής Κ. Βαρβαρέσσος είχε τονίσει την ανάγκη εφαρμογής της αξιοκρατίας στους διορισμούς των δημοσίων υπαλλήλων (Μακρυδημήτρης και Μιχαλόπουλος, 2000:32). Σχετική αναφορά, όμως, στο σύστημα πρόσληψης του προσωπικού της δημόσιας διοίκησης, κάνει και η Κτιστάκη, το 2014, η οποία προτείνει ως λύση την ορθολογική θεμελίωση του συστήματος προσλήψεων, η οποία θα στοχεύει στην πρόσληψη των υπαλλήλων που θα καλύπτουν πραγματικές ανάγκες της διοίκησης, εφόσον υπάρχουν. Προκειμένου να εφαρμόζεται η αρχή της αξιοκρατίας, θα πρέπει να αιτιολογείται ο σκοπός για τον οποίο δημιουργείται μία θέση και οι ανάγκες που αυτή καλύπτει και απαιτούν την πρόσληψη κάποιου υπαλλήλου και θα πρέπει να καταρτίζονται περιγράμματα θέσεων, δηλαδή να προσδιορίζονται με ακρίβεια οι αρμοδιότητες που θα έχει ο υπάλληλος που θα καλύψει τη θέση. Απαραίτητη κρίνεται και η επακριβής περιγραφή των προσόντων που

απαιτούνται για την κατάληψη της θέσης. Επιπλέον, χρειάζεται να γίνεται αξιολόγηση της θέσης, δηλαδή να ορίζονται τα κριτήρια επί των οποίων θα αξιολογηθεί ο υπάλληλος για την επιτυχία ή μη της επίτευξης του στόχου της θέσης και των αρμοδιοτήτων του (Κτιστάκη, 2014:166). Φυσικά και για την ανέλιξη των υπαλλήλων απαιτούνται αντικειμενικά κριτήρια, τα οποία θα προσμετρούν και την αρχαιότητα και την αξία κάθε υπαλλήλου.

Τέλος, προκειμένου να εφαρμόζεται στην πράξη η αρχή της αξιοκρατίας, απαιτείται η ρητή κατοχύρωσή της από το Σύνταγμα, αφού στον ισχύοντα καταστατικό χάρτη της χώρας υπάρχει 'δειλή' μόνο αναφορά της στο άρθρο 103 παρ. 7, ενώ αφήνεται σε νόμο η ρητή κατοχύρωσή της για τον εκάστοτε διαγωνισμό: «Η πρόσληψη υπαλλήλων στο Δημόσιο και στον ευρύτερο δημόσιο τομέα, όπως αυτός καθορίζεται κάθε φορά, πλην των περιπτώσεων της παραγράφου 5, γίνεται είτε με διαγωνισμό είτε με επιλογή σύμφωνα με προκαθορισμένα και αντικειμενικά κριτήρια και υπάγεται στον έλεγχο ανεξάρτητης αρχής, όπως νόμος ορίζει. *Νόμος μπορεί να προβλέπει ειδικές διαδικασίες επιλογής που περιβάλλονται με αυξημένες εγγυήσεις διαφάνειας και αξιοκρατίας ή ειδικές διαδικασίες επιλογής προσωπικού για θέσεις το αντικείμενο των οποίων περιβάλλεται από ειδικές συνταγματικές εγγυήσεις ή προσιδιάζει σε σχέση εντολής*» (Μακρυδημήτρης, 2013β:86).

2.7. Αποπολιτικοποίηση της δημόσιας διοίκησης

Όλοι οι μελετητές που ασχολούνται με την δημόσια διοίκηση έχουν αναφερθεί και αναλύσει το ζήτημα της πολιτικοποίησης της δημόσιας διοίκησης και γενικότερα της εμπλοκής της πολιτικής στην διοίκηση. Αυτό οφείλεται στο σύστημα πατρωνίας και πελατειακών σχέσεων που είχε αναπτυχθεί στο ελληνικό κράτος ήδη από την Τουρκοκρατία.

Όπως έχει υπογραμμιστεί, προκειμένου να εκσυγχρονιστεί η δημόσια διοίκηση απαιτείται ο διαχωρισμός πολιτικής-κόμματος και διοίκησης. Συγκεκριμένα, ο καθηγητής Βαρβαρέσσος στην έκθεση για την δημόσια διοίκηση, ήδη από το 1952, είχε τονίσει πως απαιτείται η επικράτηση της υπερκομματικής φιλοσοφίας, η οποία συνιστά απαραίτητο στοιχείο για τον εκσυγχρονισμό της διοίκησης. Ακόμα, είχε επισημάνει πως πρέπει να

απουσιάζουν τα πολιτικά πρόσωπα από αυτή την προσπάθεια (Μακρυδημήτρης και Μιχαλόπουλος, 2000:33). Ο καθηγητής Α. Μακρυδημήτρης είχε αναφερθεί σε συνέντευξή του, 40 χρόνια μετά, το 1991, στην ανάγκη αποπολιτικοποίησης των προσλήψεων και των προαγωγών (Μακρυδημήτρης, 1996:72).

2.8. Έλεγχος της δημόσιας διοίκησης

Ως προς τις λύσεις των προβλημάτων που αφορούν τον έλεγχο της δημόσιας διοίκησης, τονίζεται η ανάγκη να διακατέχονται οι διαδικασίες ελέγχου από διαφάνεια και υπευθυνότητα (Σπανού, 1996:58). Συγκεκριμένα, ως προς τα είδη ελέγχου ξεχωριστά, επί παραδείγματι, ο δικαστικός έλεγχος δεν θα πρέπει να υπερβαίνει τον εύλογο χρόνο από την έκδοση της διοικητικής πράξης για να ασκηθεί, ενώ και οι δικαστικές αποφάσεις είναι σκόπιμο να εκδίδονται εγκαίρως. Ως προς τον διοικητικό έλεγχο απαιτείται να αποφεύγεται η συντεχνιακή λογική (staff consensus).

2.9. Διαφάνεια (και πρόσβαση στα έγγραφα)

Όπως αναφέρθηκε στην σχετική ενότητα, παρά την μεγάλη σημασία της εφαρμογής της αρχής της διαφάνειας, πρακτικά, πολλές φορές, αυτή εμποδίζεται από την ίδια την Διοίκηση. Ο κυριότερος λόγος γι' αυτό είναι η προστασία, σε πολλές περιπτώσεις, των προσωπικών δεδομένων, καθώς η πρόσβαση των πολιτών στην διοικητικά έγγραφα μπορεί να αποκαλύψει προσωπικά στοιχεία των διοικουμένων. Η λύση σε αυτό το πρόβλημα θα μπορούσε να δοθεί μέσα από τη στάθμιση του 'υπέρτερου έννομου συμφέροντος' «των τρίτων-αιτούντων, το οποίο συνίσταται στην επιδίωξη της ικανοποίησης συγκεκριμένου δικαιώματος από την διοίκηση ή/και στην επιδίωξη δικαστικής προστασίας». Ακόμα, θα μπορούσαν να έχουν πρόσβαση οι πολίτες σε κάποια μόνο από τα έγγραφα, μόνο σε αυτά, δηλαδή, που δεν εμπεριέχονται δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα (Σπανού, 2010:42).

2.10. Εναρμόνιση δημόσιας διοίκησης και ΕΕ

Παρόλη την βοήθεια που προσφέρει η ΕΕ στα κράτη-μέλη της, αυτή δεν αξιοποιείται πάντα στον μέγιστο δυνατό βαθμό. Ως λύση στο εν λόγω πρόβλημα, προτείνεται η χάραξη μιας «συνεπούς και συναινετικής» εξορθολογιστικής πολιτικής, η οποία θα υπακούει στην κατεύθυνση της ΕΕ και με την οποία θα κατανέμονται με τον καλύτερο δυνατό τρόπο τα προσφερόμενα κονδύλια, ώστε να καλύπτονται οι ανάγκες των πολιτών (Σπανού, 1996:61).

2.11. Βελτίωση της ποιότητας της δημόσιας διοίκησης

Όλα τα προαναφερθέντα συνηγορούν στο γεγονός πως η δημόσια διοίκηση πάσχει από πλευράς ποιότητας, ποιότητας αποτελεσμάτων. Αυτό διαφαίνεται και από την τελευταία έκθεση των εμπειρογνομόνων για την δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα, την έκθεση για την «Ποιότητα στη Δημόσια Διοίκηση» (1997). Η συγκεκριμένη έκθεση αναδεικνύει τους παράγοντες βελτίωσης προκειμένου να επέλθει η ποιότητα στην διοίκηση. Αυτοί είναι: ο σχεδιασμός θέσεων, η προσεκτική μελέτη των κανονιστικών ρυθμίσεων, η σύσταση του «Σώματος Οικονομολόγων της Διοίκησης», το οποίο θα βοηθήσει τις δημόσιες υπηρεσίες να λειτουργούν με οικονομία στη δράση τους και, τέλος, η δημιουργία ενός κλάδου από ανώτατα στελέχη της διοίκησης. Επίσης, σε αυτή υπογραμμίζεται η ανάγκη ευαισθητοποίησης του προσωπικού της Διοίκησης, πράγμα που αποτελεί και την σημαντικότερη προϋπόθεση επιτυχίας του βήματος της αναμόρφωσης της διοίκησης.

Ακόμα, λύσεις για την βελτίωση της ποιότητας της δημόσιας διοίκησης θα μπορούσαν να αποτελέσουν και οι ακόλουθες: 1. η μείωση του αριθμού των Υπουργείων και η περισσότερο οργανωμένη λειτουργία τους, 2. η ουσιαστική αποκέντρωση της εξουσίας, μέσω της εκχώρησης αρμοδιοτήτων από τον σκληρό πυρήνα του κράτους, προς την αυτοδιοίκηση, 3. η μείωση του αριθμού των υπαλλήλων της διοίκησης και η εκπαίδευση και επιμόρφωσή τους και, τέλος, 4. η μείωση της πολυνομίας-κακονομίας (Μακρυδημήτρης, 1999:41-43)

3. Μνημονιακές ρυθμίσεις για την δημόσια διοίκηση

Η ανάλυση των προβληματικών πτυχών των χαρακτηριστικών της δημόσιας διοίκησης που προηγήθηκε, καθώς και η ελλιπής ή μη εφαρμογή των προτεινόμενων λύσεων για τα προβλήματα αυτά, λύσεις οι οποίες διατυπώθηκαν από την δεκαετία του 1950 από εμπειρογνώμονες της διοίκησης, αποδεικνύουν πως ο εκσυγχρονισμός της δημόσιας διοίκησης, ώστε αυτή να ανταποκρίνεται στις προσδοκίες ενός σύγχρονου, αναπτυγμένου, ευρωπαϊκού κράτους-μέλους της ΕΕ, δεν έχει επιτευχθεί, παρά σε ελάχιστο βαθμό (βλ. λ.χ. κάποιες βελτιώσεις στο σύστημα προσλήψεων). Το γεγονός αυτό, καθώς και η πολιτική και οικονομική διαχείριση του κράτους, από το 1974 και μετά, που οδήγησαν στην οικονομική κρίση της χώρας από το 2009 και ύστερα, είχαν ως αποτέλεσμα την επιβολή ρυθμίσεων από ευρωπαϊκούς και διεθνείς θεσμούς, τα λεγόμενα «μνημόνια», το 2010, το 2012 και το 2015. Τα «μνημόνια», μεταξύ άλλων, προέβλεπαν βασικές μεταρρυθμίσεις σε τομείς της δημόσιας διοίκησης, με σκοπό τον εκσυγχρονισμό της και την επίλυση των χρόνιων προβλημάτων της.

3.1. Πρώτο μνημόνιο και δημόσια διοίκηση

Στις 8 Μαΐου 2010 εγκρίνεται στην Ελλάδα η «Σύμβαση Δανειακής Διευκόλυνσης» με τις χώρες της Ευρωζώνης και ο «Διακανονισμός Χρηματοδότησης Αμέσου Ετοιμότητας» με το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο. Αυτές οι συμφωνίες ονομάστηκαν, χάριν συντομίας, «μνημόνιο» (ν. 3845/2010).

Μέσα στους τομείς προς «εξυγίανση», που αφορούσε το μνημόνιο, ήταν κι εκείνος της Δημόσιας Διοίκησης, ο οποίος περιλαμβανόταν στην κατηγορία των Διαρθρωτικών Πολιτικών. Αυτές οι Πολιτικές ως στόχο είχαν την ενίσχυση της ευελιξίας, της παραγωγικότητας και της ανταγωνιστικότητας της οικονομίας, θα οδηγούσαν δε στην ανάκαμψή της και την έξοδο από την κρίση. Στόχος ήταν ο εκσυγχρονισμός της διοίκησης, ο οποίος είχε τεθεί ήδη από την δεκαετία του 1950, χωρίς να μπορέσει να επιτευχθεί, όμως.

Βασικές μεταρρυθμίσεις στην δημόσια διοίκηση, σύμφωνα με το πρώτο μνημόνιο, ήταν: η απλοποίηση του συστήματος πληρωμών των δημοσίων υπαλλήλων, η διαφάνεια στις αποφάσεις των δημοσίων δαπανών, η μεταρρύθμιση στην τοπική αυτοδιοίκηση, η ανεξάρτητη λειτουργική αξιολόγηση της κεντρικής κυβέρνησης και η «Καλύτερη Νομοθέτηση».

Πιο συγκεκριμένα, η απλοποίηση του συστήματος πληρωμών των δημοσίων υπαλλήλων αποσκοπούσε στην κάλυψη του βασικού μισθού και των επιδομάτων που αφορούσαν όλους τους δημόσιους υπαλλήλους, λαμβάνοντας υπόψη την παραγωγικότητα και τα καθήκοντά τους, καθώς και στην δημιουργία μιας Ενιαίας Αρχής Πληρωμών, έτσι ώστε να συγκεντρωθούν σε μία μόνο αρχή τα ζητήματα που αφορούν την μισθοδοσία όλων των υπαλλήλων της διοίκησης.

Όσον αφορά την διαφάνεια στις αποφάσεις των δημοσίων δαπανών, αυτή αναφερόταν στην δημοσίευση στο διαδίκτυο όλων των αποφάσεων για τις δαπάνες του κράτους.

Σχετικά με τη μεταρρύθμιση στην τοπική αυτοδιοίκηση, το πρώτο μνημόνιο τόνιζε την ανάγκη μεταφοράς αρμοδιοτήτων σε τοπικό επίπεδο, αλλά και την μείωση του αριθμού των τοπικών διοικήσεων και των αιρετών.

Επιπλέον, για την λειτουργική αξιολόγηση της κεντρικής διοίκησης, το μνημόνιο του 2010 προέβλεπε την δημιουργία ενός ανεξάρτητου εξωτερικού φορέα, επιφορτισμένου με το έργο αυτό, ο οποίος σε συνεργασία με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή θα αναλάμβανε τον εξορθολογισμό της οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης και της χρήσης των πόρων, όπως επίσης τη βελτίωση της αποδοτικότητας των κοινωνικών προγραμμάτων. Το μέτρο αυτό θα συνέβαλλε στην καταπολέμηση της διαφθοράς στην δημόσια διοίκηση.

Τέλος, στο πλαίσιο της κανονιστικής μεταρρύθμισης θα υιοθετούνταν η Ατζέντα για την Καλύτερη Νομοθέτηση, προκειμένου να απαλλαγεί το κράτος από το πλήθος των νόμων και να εξασφαλιστεί η εφαρμογή τους.

Σε αυτό το σημείο πρέπει να υπογραμμιστεί πως οι συγκεκριμένες μεταρρυθμίσεις στην δημόσια διοίκηση έπρεπε να τηρήσουν τιθέμενα χρονοδιαγράμματα εφαρμογής (από τα μέσα του 2010 έως το καλοκαίρι

του 2011). Η υλοποίησή τους ή μη, μέσω της νομοθεσίας, θα εξεταστεί στο επόμενο κεφάλαιο.

3.2. Δεύτερο μνημόνιο και δημόσια διοίκηση

Η οικονομική κατάσταση στην Ελλάδα γενικότερα και η προσπάθεια εκσυγχρονισμού της δημόσιας διοίκησης ειδικότερα δεν σημείωσαν σημαντική πρόοδο παρά την ανάληψη από τη χώρα μνημονιακών δεσμεύσεων, αφού τα χρονοδιαγράμματα δεν τηρήθηκαν, οι προσδοκίες δεν επετεύχθησαν και το πρόβλημα συνέχιζε να υφίσταται. Έτσι, μετά την έκτακτη σύνοδο κορυφής της ΕΕ που πραγματοποιήθηκε στις 23 Οκτωβρίου 2011, με στόχο την δημιουργία ενός οριστικού σχεδίου, προκειμένου να αντιμετωπιστεί η κρίση χρέους στην Ευρωζώνη, αποφασίστηκε να μιν το «κούρεμα» του ελληνικού χρέους κατά 50%, αλλά και πρόσθετο πακέτο βοήθειας (δεύτερο μνημόνιο), το οποίο ψηφίστηκε από την Βουλή στις 12 Φεβρουαρίου 2012 (νόμος 4046).

Μέσα στις υπόλοιπες ρυθμίσεις, το δεύτερο μνημόνιο περιελάμβανε και μεταρρυθμίσεις που αποσκοπούσαν στον «πολυπόθητο» εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης. Οι μεταρρυθμίσεις αυτές αφορούσαν, πιο συγκεκριμένα, το κεντρικό επίπεδο της διοίκησης, το αποκεντρωμένο/περιφερειακό/τοπικό επίπεδο, τις αποδοχές στο δημόσιο τομέα και την διαχείριση των ανθρωπίνων πόρων.

Αναλυτικότερα, όσον αφορά το κεντρικό επίπεδο της διοίκησης, θέτοντας χρονοδιάγραμμα εφαρμογής έως τον Δεκέμβριο του 2012, η κυβέρνηση, θα έπρεπε: να συστήσει μια συντονιστική ομάδα, με πρόεδρο τον Πρωθυπουργό, έργο της οποίας θα ήταν η διασφάλιση και η εποπτεία της εφαρμογής των διοικητικών μεταρρυθμίσεων. Ακόμα, η κυβέρνηση υποχρεωνόταν να προωθήσει τον Διυπουργικό Συντονισμό και να δημιουργήσει γι' αυτό οριζόντιες δομές στο εσωτερικό κάθε υπουργείου, εφαρμόζοντας τις διαδικασίες που αφορούν τον Προϋπολογισμό, τους Λογιστικούς Ελέγχους, τον Εσωτερικό Έλεγχο και τη Διαχείριση Ανθρωπίνων Πόρων.

Σχετικά με την αποκέντρωση και την αυτοδιοίκηση της χώρας, το δεύτερο μνημόνιο ορίζει την ανάγκη δημιουργίας ενός «χάρτη» ο οποίος

θα περιλαμβάνει αρχές, όπως αυτές της συνοχής και αποτελεσματικότητας.

Ως προς τις αποδοχές στον δημόσιο τομέα και την διαχείριση των ανθρωπίνων πόρων, η Κυβέρνηση δεσμεύθηκε να δημοσιεύει κάθε τρεις μήνες έως το 2015 τα άμεσα σχέδιά της για την στελέχωση ανά τμήμα, κατά το πρότυπο της «μιας πρόσληψης ανά πέντε αποχωρήσεις από την υπηρεσία». Ο συγκεκριμένος κανόνας θα συμβάδιζε με τους τιθέμενους στόχους μείωσης των θέσεων της δημόσιας διοίκησης κατά 150.000, από το 2010 έως το 2015, ενώ θα υιοθετούνταν μεγάλη αυστηρότητα ως προς το προσωρινό προσωπικό, θα προχωρούσε η κατάργηση των κενών θέσεων εργασίας και η ανακατανομή του προσωπικού με προσόντα σε χώρους προτεραιότητας, μέσα στο γενικότερο πλαίσιο παράτασης των ωρών εργασίας στο δημόσιο. Μάλιστα, στο μνημόνιο σημειώνεται πως σε περίπτωση ανάγκης, θα μπορούσαν να σταματήσουν οι προσλήψεις! Ενώ οι μετακινήσεις του προσωπικού (προσλήψεις, αποχωρήσεις και μεταθέσεις) θα έπρεπε να δημοσιεύονται στο διαδίκτυο.

Το δεύτερο μνημόνιο, όσον αφορά το προσωπικό της δημόσιας διοίκησης, πρότεινε, μέσα στο 2012, την απομάκρυνση 15.000 ατόμων πλεονάζοντος προσωπικού για τους φορείς που πρόκειται να κλείσουν ή τη μείωση του μεγέθους του αριθμού των υπαλλήλων τους. Σύμφωνα με αυτή τη ρύθμιση, οι υπάλληλοι προς απομάκρυνση, θα ελάμβαναν το 60% του μισθού τους για 12 μήνες (ή 24 μήνες για όσους ήταν κοντά στην συνταξιοδότηση), ενώ μετά θα απομακρύνονταν από την υπηρεσία. Επίσης, σχετικά με τις προαγωγές, προβλέφθηκε νέο σύστημα στο οποίο θα περιλαμβάνονται και οι μισθολογικές ωριμάνσεις που επιδιώκονται, επομένως οι προαγωγές θα γίνονται με βάση αυτές τις μισθολογικές ωριμάνσεις. Επιπροσθέτως, η κυβέρνηση ανέλαβε την υποχρέωση να εγκαθιδρύσει ένα ηλεκτρονικό αυτοματοποιημένο σύστημα το οποίο θα συνδέει την βάση δεδομένων απογραφής με την Ενιαία Αρχή Πληρωμών, η οποία θα βοηθήσει στην αποτελεσματικότερη κάλυψη, αξιολόγηση και πληρωμή των δημοσίων υπαλλήλων.

Τέλος, η εφαρμογή ή μη των μεταρρυθμίσεων μέσα στα χρονικά πλαίσια που προέβλεπε το δεύτερο μνημόνιο, θα εξεταστεί στο τέταρτο κεφάλαιο της εργασίας.

3.3. Τρίτο μνημόνιο και δημόσια διοίκηση

Το τρίτο μνημόνιο, που ψηφίστηκε στις 14 Αυγούστου 2015 (νόμος 4336), επιβεβαίωσε την μη ολοκληρωμένη εφαρμογή των δύο προηγούμενων μνημονίων και των μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα. Φυσικά, αυτό ισχύει και για την δημόσια διοίκηση, η αποδοτικότητα και η αποτελεσματικότητα της οποίας επιδιωκόταν και στο τελευταίο αυτό μνημόνιο.

Σκοπός, λοιπόν, της τρίτης δανειακής σύμβασης ήταν και πάλι ο εκσυγχρονισμός της δημόσιας διοίκησης μέσα από την ενίσχυση της αποτελεσματικότητάς της και των ικανοτήτων των υπαλλήλων της, καθώς και η αποπολιτικοποίησή της. Πιο συγκεκριμένα, στόχοι του τρίτου μνημονίου ήταν η αναδιοργάνωση των διοικητικών δομών, ο εξορθολογισμός των διοικητικών διαδικασιών, η ενίσχυση της διαφάνειας και της λογοδοσίας, η βελτιστοποίηση των ανθρωπίνων πόρων και η ηλεκτρονική δημόσια διοίκηση. Οι προαναφερθέντες στόχοι θα επιτυγχάνονταν με τον ενισχυμένο συντονισμό των πολιτικών.

Σχετικά με το προσωπικό της δημόσιας διοίκησης, το παρόν μνημόνιο στόχευε σε καλύτερες διαδικασίες επιλογής διευθυντικών στελεχών, με βάση την αξία και τις ικανότητές τους, μη στηριζόμενες σε πολιτικές αποφάσεις. Επίσης, γινόταν σε αυτό μνεία για την τροποποίηση του καθεστώτος των Γενικών Γραμματειών προς την κατεύθυνση της αποπολιτικοποίησης. Επιπλέον, το μνημόνιο αυτό αναφερόταν στον προγραμματισμό των ανθρωπίνων πόρων με την έγκαιρη αξιολόγηση των υπαρχουσών αναγκών σε προσλήψεις, σε μια δημοσιονομικά ουδέτερη μεταρρύθμιση του μισθολογίου και σε ένα σύγχρονο σύστημα αξιολόγησης των επιδόσεων. Επιπροσθέτως, επεσήμαινε την σημασία της βελτίωσης της κινητικότητας, όσον αφορά τους υπαλλήλους της διοίκησης, η οποία σχεδιάζεται να λειτουργήσει με βάση την περιγραφή καθηκόντων και μια ηλεκτρονική βάση δεδομένων, η οποία θα περιέχει το σύνολο των κενών θέσεων εργασίας. Το ποιοι υπάλληλοι θα συμπεριληφθούν στην κινητικότητα, θα το αποφασίζει κάθε υπηρεσία ξεχωριστά. Έτσι, θα επιτευχθεί ο εξορθολογισμός της στελέχωσης ολόκληρης της δημόσιας διοίκησης.

Αναφορικά με την τοπική αυτοδιοίκηση, το τρίτο μνημόνιο τόνιζε την σημασία της αναβάθμισης του ρόλου της με σκοπό την ενίσχυση της

τοπικής αυτονομίας και τον εξορθολογισμό των διοικητικών διαδικασιών σε επίπεδο αυτοδιοίκησης.

Επιπρόσθετα, μέριμνα ελήφθη και για τη Γενική Γραμματεία Συντονισμού, η οποία προβλέφθηκε να ενισχυθεί ώστε να εξασφαλίσει τον αποτελεσματικό προγραμματισμό και τον συντονισμό του κυβερνητικού έργου, των νομοθετικών πρωτοβουλιών και της εφαρμογής των μεταρρυθμίσεων στους διάφορους τομείς δημόσιας πολιτικής.

Φυσικά, το σύνολο αυτών των ρυθμίσεων επρόκειτο να υλοποιηθεί σε συγκεκριμένο χρονικό διάστημα που οριζόταν από το μνημόνιο, το οποίο δεν ξεπερνούσε τον Δεκέμβριο του 2015 (εκτός της τελευταίας αναφερθείσας ρύθμισης, η οποία αναμενόταν να ολοκληρωθεί έως τον Δεκέμβριο του 2016 και να εφαρμοστεί πλήρως έως τον Ιούνιο του 2018).

Μένει να αναλυθεί παρακάτω σε ποιον βαθμό πραγματοποιήθηκαν οι προβλέψεις του τρίτου μνημονίου.

4. Ψήφιση και εφαρμογή των μνημονιακών ρυθμίσεων

Τα τρία μνημόνια που τέθηκαν από τους κοινοτικούς εταίρους και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο ως στόχο είχαν την έξοδο της Ελλάδας από την οικονομική κρίση, την αποπληρωμή των χρεών της και την ισοστάμιση του προϋπολογισμού της, ενώ, όσον αφορά τη δημόσια διοίκηση, επιδιώχθηκε ο εκσυγχρονισμός και η αποτελεσματικότητά της. Προκειμένου να επιτευχθούν οι τιθέμενοι στόχοι, έπρεπε να ψηφιστούν οι σχετικοί νόμοι, ιδίως δε να ακολουθήσει υλοποίησή τους σε επίπεδο διοικητικής πρακτικής.

4.1. Ψήφιση και εφαρμογή των ρυθμίσεων του πρώτου μνημονίου

Η πρώτη μεταρρύθμιση που προτάθηκε στο πρώτο μνημόνιο, αφορούσε την απλοποίηση του συστήματος πληρωμών των δημοσίων υπαλλήλων μέσα από τη δημιουργία μιας Ενιαίας Αρχής Πληρωμών, η οποία θα συγκέντρωνε στην αρμοδιότητά της τα θέματα των πληρωμών. Η συγκεκριμένη μεταρρύθμιση ψηφίστηκε με το ν. 3845/2010 (ΦΕΚ 66 Α΄ - 11.05.2010), άρθρο 2, παράγραφος 1.β, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 20 παράγραφος 1 του ν. 3870/2010 (ΦΕΚ 138 Α΄ - 09.08.2010) και την κατ' εξουσιοδότηση αυτού εκδοθείσα υπ' αριθμόν 2/37345/0004/2010 (ΦΕΚ 784 Β΄) Απόφαση Υπουργών Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης – Οικονομικών, όπως τροποποιήθηκε με την υπ' αριθμόν 2/49931/0004/27.07.2010 (ΦΕΚ 1135 Β΄) όμοια. Σύμφωνα με το ν. 3845/2010 συνιστάται Ενιαία Αρχή Πληρωμών (ΕΑΠ), όπου θα λειτουργεί ηλεκτρονική βάση δεδομένων, στην οποία θα συμπεριληφθεί όλο το προσωπικό του Δημοσίου, των ΝΠΔΔ και των ΟΤΑ που θα απογραφεί και οι απολαβές του θα καταβάλλονται από την Αρχή αυτή. Επίσης, σε σχετική εγκύκλιο ρυθμίζονται όλα τα ζητήματα που αφορούν τη συγκρότηση, την οργάνωση και την λειτουργία της ΕΑΠ, όπως και η ημερομηνία έναρξης της καταβολής των απολαβών από την συγκεκριμένη Αρχή.

Η δεύτερη μεταρρύθμιση που αφορά την διαφάνεια στις δημόσιες δαπάνες μέσω της δημοσίευσής τους στο διαδίκτυο, ψηφίστηκε με το ν.

3861/2010 (ΦΕΚ 112 Α΄ - 13.07.2010 - Επανακυκλοφόρησε στις 30.09.2010). Ο νόμος αυτός αφορούσε την υποχρέωση ανάρτησης στο Διαδίκτυο των νόμων, των προεδρικών διαταγμάτων και των πράξεων που εκδίδουν τα πρόσωπα και τα όργανα που αναφέρονται στο άρθρο 2 (τα οποία είναι μέλη της Κυβέρνησης, ΝΠΔΔ, Ανεξάρτητων Αρχών, όργανα των ΟΤΑ και άλλα), καθώς και τη δημιουργία των προϋποθέσεων και διαδικασιών για τη διασφάλιση της ευρύτατης δημοσιότητας αυτών.

Σχετικά με την τοπική αυτοδιοίκηση, το πρώτο μνημόνιο εξήγγειλε την ανάγκη μεταφοράς αρμοδιοτήτων σε τοπικό επίπεδο, αλλά και την μείωση των αιρετών. Κατά τη διάρκεια εφαρμογής του πρώτου μνημονίου δεν επήλθε κάποια σημαντική εξέλιξη εν προκειμένω, αφού μόλις είχε ψηφιστεί το «Πρόγραμμα Καλλικράτης» για την αναδιοργάνωση της διοικητικής αποκέντρωσης και της τοπικής αυτοδιοίκησης (ν. 3852/2010, ΦΕΚ 87 Α΄ - 07.06.2010). Με τον εν λόγω νόμο δημιουργήθηκαν δύο βαθμοί αυτοδιοίκησης (325 δήμοι, 13 περιφέρειες), ενώ σε επίπεδο αποκέντρωσης ιδρύθηκαν 7 αποκεντρωμένες διοικήσεις.

Όσον αφορά στην κεντρική διοίκηση, από το 2011 ξεκίνησε η αναδιοργάνωση των υπουργείων, ενώ το 2012 κατατέθηκε στη Βουλή σχέδιο νόμου, το οποίο στόχευε στην ορθολογική αναδιάρθρωση των διοικητικών δομών των υπουργείων και των ΝΠΔΔ με βάση σύγχρονες αρχές οργάνωσης, όπως η αρχή της επικουρικότητας, η αρχή της ελάχιστης διάσπασης των αρμοδιοτήτων και της αποφυγής των επικαλύψεων, ώστε να εξυπηρετούνται αποτελεσματικότερα και αποδοτικότερα το δημόσιο συμφέρον και οι πολίτες. Με το εν λόγω σχέδιο νόμου αναδιοργανώνονταν τα περισσότερα από τα Υπουργεία, οι Γενικές Γραμματείες Μέσων Ενημέρωσης, και Ενημέρωσης και Επικοινωνίας και τα μεγάλα νομικά πρόσωπα, ο Οργανισμός Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού (ΟΑΕΔ), ο Οργανισμός Γεωργικών Ασφαλίσεων (ΟΓΑ) και το Ταμείο Επικουρικής Ασφάλισης Δημοσίων Υπαλλήλων (ΤΕΑΔΥ), καθώς και ορισμένα μικρότερα. Ειδικότερα, με αυτό εισήχθησαν καινοτομίες και βελτιώσεις που αφορούσαν την κατάργηση μη αναγκαίων δομών όλων των διοικητικών επιπέδων, συγχώνευση δομών με παρεμφερή ή επικαλυπτόμενη λειτουργία και

απλούστευση των δομών με τη μείωση των ιεραρχικών επιπέδων. Ενώ, απαριθμούνται και τα οφέλη που θα προέκυπταν από την αναδιάρθρωση.

Σχετικά με την Καλύτερη Νομοθέτηση ας διευκρινιστεί πως στην χρονική διάρκεια εφαρμογής του πρώτου μνημονίου δεν επήλθε κάποια πρόοδος στο ζήτημα αυτό. Όμως, για την Καλή Νομοθέτηση είχε εκδοθεί το 2006 πρωθυπουργική εγκύκλιος που αφορούσε την νομοθετική πολιτική και την αξιολόγηση της ποιότητας και αποτελεσματικότητας των νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων. Στην εγκύκλιο αυτή τονιζόταν η ανάγκη περιορισμού της πολυνομίας, βελτίωσης της ποιότητας των νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων, σταδιακής κατάργησης ρυθμίσεων που κρίνονταν περιττές και απλούστευση των ισχυόντων κανόνων δικαίου. Επιπροσθέτως, η συγκεκριμένη εγκύκλιος όριζε τις αρχές και τις διαδικασίες καλής νομοθέτησης, εξηγούσε τα θέματα σχετικά με την έκθεση αξιολόγησης συνεπειών νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων και περιέγραφε τις διαδικασίες αξιολόγησης των αποτελεσμάτων εφαρμογής των διατάξεων, όπως και κωδικοποίησης.

Πάντως, το 2012, λίγες μόλις μέρες μετά την ψήφιση του δεύτερου μνημονίου, ψηφίστηκε ο νόμος 4048 για τη Ρυθμιστική Διακυβέρνηση (14/02/2012 ψηφίστηκε το δεύτερο μνημόνιο, στις 23/02/2012 ψηφίστηκε ο νόμος). Στο νόμο αυτό επαναλαμβάνονται ως επί το πλείστον οι προβλέψεις της πρωθυπουργικής εγκυκλίου.

Τέλος, πρέπει να αναφερθεί πως, όπως διαφαίνεται από τα παραπάνω, τα όσα προέβλεπε το πρώτο μνημόνιο ψηφίστηκαν, άλλα μέσα στο χρονικό διάστημα που έπρεπε και άλλα εκτός, λίγο πιο μετά, όπως επίσης, πως εφαρμόστηκαν σε κάποιο βαθμό.

4.2. Ψήφιση και εφαρμογή των ρυθμίσεων του δεύτερου μνημονίου

Το δεύτερο μνημόνιο που ψηφίστηκε τον Φεβρουάριο του 2012, όπως και το προηγούμενο αλλά και το επόμενο μνημόνιο, σχετικά με την δημόσια διοίκηση, ως στόχο του είχε τον εκσυγχρονισμό της, μέσα από κάποιες μεταρρυθμίσεις που θα έπρεπε να υιοθετηθούν.

Η πρώτη μεταρρύθμιση που προβλεπόταν στο δεύτερο μνημόνιο, αναφερόταν στο κεντρικό επίπεδο της διοίκησης και συγκεκριμένα πρότεινε την σύσταση μιας ομάδας συντονισμού με επικεφαλής των Πρωθυπουργό και σκοπό την εποπτεία της εφαρμογής των διοικητικών μεταρρυθμίσεων. Πρόκειται για το Κυβερνητικό Συμβούλιο Μεταρρύθμισης της δημόσιας διοίκησης, των ΝΠΔΔ και των ΟΤΑ, το οποίο συστάθηκε πρώτη φορά το 2012 (ΦΕΚ 64 ΥΟΔΔ - 14.02.2012) και αποτελείται από τον Πρόεδρο και τα εκάστοτε μέλη της Κυβερνητικής Επιτροπής. Το 2015, ενώ είχε ήδη ψηφιστεί το τρίτο μνημόνιο, σύμφωνα με την υπ' αριθμόν 46 πράξη του Υπουργικού Συμβουλίου (ΦΕΚ 897 ΥΟΔΔ - 08.12.2015), αποφασίστηκαν κάποιες αλλαγές ως προς τα μέλη του Κυβερνητικού Συμβουλίου Μεταρρύθμισης της δημόσιας διοίκησης, των ΝΠΔΔ και των ΟΤΑ: εκτός από τον προεδρεύοντα Πρωθυπουργό, μετέχουν σε αυτό οι Υπουργοί Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης, Οικονομίας, Ανάπτυξης και Τουρισμού, Οικονομικών, Επικρατείας και ο Αναπληρωτής Υπουργός Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης αρμόδιος για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση (ΦΕΚ 8 Α' - 24.01.2017).

Κομβική, όμως, μεταρρύθμιση, στο πλαίσιο εφαρμογής του δεύτερου μνημονίου, για τον συντονισμό του κυβερνητικού έργου ήταν η σύσταση, το 2013, της Γενικής Γραμματείας Συντονισμού (ν. 4109, ΦΕΚ 16 - 23.01.2013) ως αυτοτελούς επιτελικής δημόσιας υπηρεσίας, υπαγόμενης απ' ευθείας στον Πρωθυπουργό. Στο άρθρο 1 αναφέρονται οι αρμοδιότητές της, οι οποίες αναλύονται ειδικότερα στο άρθρο 15 όπως και στο άρθρο 17 για τις οργανικές μονάδες της. Ακόμη, το άρθρο 16 αναφέρεται στη διάρθρωσή της, το άρθρο 18 στα θέματα που αφορούν τον επικεφαλής της, τον Γενικό Γραμματέα Συντονισμού, τα άρθρα 19 και 20 αφορούν στα θέματα σύστασης θέσεων και προσωπικού της Γραμματείας κ.λπ.

Άλλο ένα θέμα της κεντρικής διοίκησης, στο οποίο το δεύτερο μνημόνιο έδωσε βάση ως ανάγκη μεταρρύθμισης, ήταν ο Διυπουργικός Συντονισμός και οι οριζόντιες δομές μέσα σε κάθε υπουργείο. Αλλαγές σχετικές με τον αριθμό και την εσωτερική διάρθρωση των υπουργείων άρχισαν το 2011 και ολοκληρώθηκαν καταρχάς το 2014, οπότε και άλλαξαν τα οργανογράμματα των υπουργικών δομών – νέα αναδιοργάνωση, εξάλλου, πραγματοποιήθηκε και το 2017. Στόχοι της

αναδιάρθρωσης των επιμέρους δομών ήταν, από τη μια μεριά, η αποτελεσματικότερη λειτουργία των υπηρεσιών και, από την άλλη, η μείωση του αριθμού των θέσεων ευθύνης με στόχο το δημοσιονομικό όφελος, ενώ παράλληλα επιδιώχθηκε η προώθηση της διυπουργικής συνεργασίας.

Η δεύτερη μεταρρύθμιση που προτάθηκε αφορούσε την αποκέντρωση και αυτοδιοίκηση, ιδίως δε την δημιουργία ενός «χάρτη» που θα συμπεριελάμβανε τις αρχές συνοχής και αποτελεσματικότητας ανάμεσα στα διαφορετικά επίπεδα διοίκησης (κεντρική, αποκεντρωμένη διοίκηση και τοπική αυτοδιοίκηση). Πάντως, αυτή η μεταρρύθμιση δεν προωθήθηκε τότε.

Η τρίτη μεταρρύθμιση του μνημονίου του 2012 για την δημόσια διοίκηση αφορούσε το προσωπικό της και κυρίως τη δημοσίευση της επικείμενης στελέχωσης κάθε τμήματος ανά υπουργείο, των προσλήψεων και των κάθε είδους μεταβολών στις θέσεις των υπαλλήλων, ενώ απαιτούνταν αυστηρότητα ως προς την οποιαδήποτε υπηρεσιακή μεταβολή. Όριζε, ακόμα, τη μείωση έως το 2015 του αριθμού των υπαλλήλων κατά 15.000. Η συγκεκριμένη μεταρρύθμιση εφαρμόστηκε. Άλλωστε, σύμφωνα με τον ν. 3851/2010, κάθε πρόσληψη ή υπηρεσιακή μεταβολή δημοσιεύεται στο διαδίκτυο. Επίσης, η διαδικασία υπηρεσιακών μεταβολών αυστηροποιήθηκε, ενώ και ο αριθμός των δημοσίων υπαλλήλων μειώθηκε (692.907 υπάλληλοι το 2009, 566.913 το 2016, σύμφωνα με τα στοιχεία της εφημερίδας «Η Καθημερινή»). Σχετικά με την μείωση του αριθμού των δημοσίων υπαλλήλων και την αντίστοιχη μείωση των μισθών τους, αυτή επετεύχθη μέσα από την ψήφιση του ν. 4024/2011 (ΦΕΚ 226 - 27.10.2011), στου οποίου το άρθρο 33 παρ. 4 προβλέπεται πως «στον υπάλληλο που τίθεται σε κατάσταση προσυνταξιοδοτικής διαθεσιμότητας, καταβάλλεται αποκλειστικά το 60% του βασικού μισθού που ελάμβανε κατά το χρόνο εισόδου σε προσυνταξιοδοτική διαθεσιμότητα, χωρίς την καταβολή οποιωνδήποτε άλλων πρόσθετων αμοιβών, αποδοχών και επιδομάτων».

Τέλος, όπως παρατηρήθηκε και στο πρώτο μνημόνιο, έτσι και στο δεύτερο, από όσα προβλέπονταν άλλα εφαρμόστηκαν είτε σχετικά άμεσα είτε σε μεταγενέστερο χρόνο και άλλα δεν εφαρμόστηκαν καθόλου.

4.3. Ψήφιση και εφαρμογή των ρυθμίσεων του τρίτου μνημονίου

Όπως έχει λεχθεί ανωτέρω, το τρίτο μνημόνιο που ψηφίστηκε τον Αύγουστο του 2015, εστίαζε στην ενίσχυση της αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης, των ικανοτήτων των υπαλλήλων της, καθώς και στην επίτευξη της αποπολιτικοποίησής της.

Πρώτη μεταρρύθμιση που προέβλεπε το τρίτο μνημόνιο για την δημόσια διοίκηση ήταν εκείνη της αποπολιτικοποίησης των διαδικασιών επιλογής των διευθυντικών στελεχών, οι οποίες θα έπρεπε να βασίζονται σε αξιοκρατικά κριτήρια, αλλά και η τροποποίηση του καθεστώτος των Γενικών Γραμματειών προς την κατεύθυνση αυτή. Στο ίδιο κλίμα (της αποπολιτικοποίησης) κινούνταν οι αλλαγές στην αξιολόγηση των επιδόσεων των υπαλλήλων. Συναφής και η πρόβλεψη για αναβάθμιση του συστήματος της κινητικότητας των υπαλλήλων. Έτσι θα εξορθολογίζονταν η στελέχωση ολόκληρης της δημόσιας διοίκησης. Οι μεταρρυθμίσεις αυτές συμπεριλήφθηκαν στον ν. 4369/2016 (ΦΕΚ 33 - 27.02.2016) που αναφερόταν στην σύσταση του Εθνικού Μητρώου Επιτελικών Στελεχών Δημόσιας Διοίκησης, τη βαθμολογική διάρθρωση θέσεων και τις μεταρρυθμίσεις που αφορούν τα συστήματα αξιολόγησης, προαγωγών και επιλογής προϊσταμένων (διαφάνεια – αξιοκρατία και αποτελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης). Εκκρεμεί, πλέον, η εφαρμογή όλων των ως άνω προβλέψεων εν τοις πράγμασι.

Η δεύτερη μεταρρύθμιση που προβλεπόταν στο τρίτο μνημόνιο ήταν η αναβάθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης ως προς την τοπική αυτονομία και τον εξορθολογισμό των διοικητικών διαδικασιών. Σχετικά με την θέσπιση και εφαρμογή της ρύθμισης αυτής, έχουν ξεκινήσει οι απαραίτητες συζητήσεις για την αναδιοργάνωση της τοπικής αυτοδιοίκησης: έχει ήδη συνταχθεί το πόρισμα της Επιτροπής για την αναθεώρηση του «Καλλικράτη» του Υπουργείου Εσωτερικών, το οποίο υποβλήθηκε στις 28.02.2017 στον καθ' ύλην αρμόδιο Υπουργό. Ας σημειωθεί ότι το συγκεκριμένο πόρισμα ετοιμάστηκε κατ' εφαρμογή του ν. 4368/2016 (ΦΕΚ 21 - 21.02.2016), ο οποίος στο άρθρο 5 ορίζει την ανάγκη σύστασης Επιτροπής για την αναθεώρηση του θεσμικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Το πόρισμα που κατατέθηκε περιλαμβάνει μεταβολές στις αρμοδιότητες των ΟΤΑ (Μέρος 1^ο), στην θεσμική

συγκρότηση και λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης (Μέρος 2^ο), στα οικονομικά των ΟΤΑ, αλλά και στην αναπτυξιακή προοπτική της τοπικής αυτοδιοίκησης (Μέρος 3^ο).

Όπως συνέβη και με τα προηγούμενα δύο μνημόνια, έτσι και με το τρίτο, κάποιες ρυθμίσεις δεν εφαρμόστηκαν καθόλου, παρά την θέσπισή τους, ενώ άλλες ναι μεν άρχισαν να εφαρμόζονται, αλλά ετεροχρονισμένα.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η εμφάνιση των προβληματικών πτυχών της δημόσιας διοίκησης, όπως προκύπτει από την προηγηθείσα ανάλυση, έχει διαχρονικό χαρακτήρα, εμποδίζοντάς την να ανταποκριθεί στις ανάγκες των διοικουμένων. Ήδη από την δεκαετία του 1950, όταν η χώρα ξεκίνησε την προσπάθεια ανοικοδόμησης μετά την Κατοχή και τον Εμφύλιο, τα χρόνια προβλήματα της δημόσιας διοίκησης, τα οποία προϋπήρχαν από τις απαρχές του ελληνικού κράτους, αναδύθηκαν ξανά, απασχολώντας τους μελετητές της διοίκησης. Πρώτος που ασχολήθηκε με αυτά ήταν ο καθηγητής Κ. Βαρβαρέσσος, ο οποίος συνέταξε έκθεση σχετικά με τα τρωτά σημεία της δημόσιας διοίκησης, υπογραμμίζοντας την ανάγκη «αναδιοργάνωσής» της. Από τότε μέχρι σήμερα η «διοικητική μεταρρύθμιση» ή «διοικητικός εκσυγχρονισμός», όπως ονομάστηκε η προσπάθεια ανασυγκρότησης της δημόσιας διοίκησης, έμελλε να αποτελεί το ζητούμενο. Στον εκσυγχρονισμό του διοικητικού μηχανισμού αναφέρεται πλήθος εκθέσεων εμπειρογνομόνων της δημόσιας διοίκησης. Καθεμία εξ αυτών θίγει μια προβληματική πλευρά της δημόσιας διοίκησης, κάποια ζητήματα, μάλιστα, επαναλαμβάνονται, αφού στην πορεία των ετών δεν έχει καταστεί εφικτή η αντιμετώπισή τους. Στις διάφορες εκθέσεις περιλαμβάνονται λύσεις, άλλοτε πιο γενικές και άλλοτε πιο ειδικές (λ.χ. δημιουργία ειδικών Κέντρων, Συμβουλίων ή Επιτροπών). Ενώ, και σύγχρονοι μελετητές της διοίκησης εξακολουθούν να τονίζουν την ανάγκη μεταρρύθμισής της.

Από τότε έως και σήμερα αυτός ο «διοικητικός εκσυγχρονισμός» δεν έχει ολοκληρωθεί. Οι περισσότερες από τις λύσεις που έχουν διατυπωθεί από εμπειρογνώμονες και σύγχρονους μελετητές του διοικητικού φαινομένου, είτε δεν υιοθετήθηκαν είτε δεν υλοποιήθηκαν εν τέλει. Οι παράγοντες μη εφαρμογής των προτάσεων υπήρξαν ποικίλοι, έχοντας ως κοινό παρονομαστή τον «κομματισμό» ή «πολιτικοποίηση» ή «πελατειασμό». Η συνεχής εμπλοκή της πολιτικής μέσα στην δημόσια διοίκηση αποτέλεσε ίσως τον σημαντικότερο λόγο για τη διοικητική δυσπραγία, η οποία οδήγησε σε 'γραφειοκρατία', αναποτελεσματικότητα, μη ικανοποίηση των αναγκών των πολιτών και τελικά στασιμότητα.

Οι συνέπειες της επικράτησης των πολιτικών συμφερόντων στην διοίκηση σε συνδυασμό με άλλους παράγοντες, οικονομικής, κοινωνικής και πολιτισμικής φύσεως, είχαν ως επακόλουθο η χώρα μας να καταφύγει

στην βοήθεια των ευρωπαϊκών θεσμών και του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου, προκειμένου να βγει από το τέλμα και να ανακάμψει. Ως αποτέλεσμα, ψηφίστηκαν τρία μνημόνια συνεργασίας, τα οποία περιείχαν δεσμεύσεις που έπρεπε να τηρηθούν και να υλοποιηθούν μέσα σε συγκεκριμένα χρονικά όρια. Οι διάφορες μεταρρυθμίσεις αφορούσαν κυρίως αλλαγές που έπρεπε να επέλθουν στην οικονομία, αλλά και στην δημόσια διοίκηση. Όσον αφορά τη δημόσια διοίκηση στόχος ήταν ο εκσυγχρονισμός της, ο οποίος μέχρι και σήμερα, εν έτει 2018, δεν έχει ακόμη πλήρως επιτευχθεί, καθώς πολλές από τις μνημονιακές ρυθμίσεις είτε εφαρμόζονται με καθυστέρηση είτε εν μέρει ή και καθόλου.

Συνοψίζοντας, η συνειδητοποίηση του ελλείμματος στην οργάνωση και στην αποτελεσματική λειτουργία του διοικητικού μηχανισμού της χώρας είναι ίσως ο μοχλός που θα οδηγήσει στον εκσυγχρονισμό. Η μεταρρύθμιση και η ανάκαμψη της διοίκησης δεν είναι δυνατόν να επέλθουν παρά μόνο αν οι μέτοχοι του προβλήματος - διοικούντες και διοικούμενοι - το αντιληφθούν και κάνουν αμοιβαία βήματα εκατέρωθεν, βήματα που αφορούν την απεμπλοκή των μεν από την Διοίκηση και την αλλαγή της νοοτροπίας του «πελατειασμού» από τους δε (Μακρυδημήτρης, 1995:63).

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

1. Αργυριάδης, Δ. (1970). «Όψεις της διοικητικής αλλαγής στην Ελλάδα» σε Αντ. Μακρυδημήτρη και Ν. Μιχαλόπουλο, ό.π., σελ. 43-46.
2. Βαρβαρέσσο, Κ. (1952). «Η πλημμελής λειτουργία της διοικήσεως και η ανάγκη αναδιοργανώσεως αυτής» σε Αντ. Μακρυδημήτρη και Ν. Μιχαλοπουλο, ό.π., σελ. 31-33.
3. ΚΕΠΕ (1988). «Δημόσια Διοίκηση – Έκθεση για το πρόγραμμα 1988-1992» σε Αντ. Μακρυδημήτρη και Ν. Μιχαλοπουλο, ό.π., σελ. 46-49.
4. Κτιστάκη, Σ. (2014). Εισαγωγή στη δημόσια διοίκηση. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.
5. Μακρυδημήτρη, Αντ. (2013α). Προσεγγίσεις στη θεωρία των Οργανώσεων [Ε' Έκδοση]. Αθήνα - Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα.
6. Μακρυδημήτρη, Αντ. (2013β). Υφαίνοντας τον ιστό της Πηνελόπης: Διοίκηση και Δημοκρατία στην Ελλάδα της Μεταπολίτευσης. Αθήνα - Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα.
7. Μακρυδημήτρη, Αντ. (1999). «Ο Μεγάλος Ασθενής»: Η μεταρρύθμιση και ο εκσυγχρονισμός της δημόσιας διοίκησης [Πρόλογος: Π. Παυλόπουλος, Γ. Αλογοσκούφης]. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.
8. Μακρυδημήτρη, Αντ. (1996). Η διοίκηση σε κρίση: Κείμενα για την διοίκηση και την κοινωνία [Πρόλογος: Γ. Ράλλης]. Αθήνα: Εκδόσεις Λιβάνη.
9. Μακρυδημήτρη, Αντ. (1995). Προβλήματα διοικητικής μεταρρύθμισης. Αθήνα - Κομοτηνή: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα.
10. Μακρυδημήτρη, Αντ. και Μιχαλόπουλος, Ν., επιμ. (2000). Εκθέσεις Εμπειρογνομώνων για την δημόσια διοίκηση 1950-1998. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.
11. Μακρυδημήτρη, Αντ. και Πραβίτα, Μ.-Ηλ. (2012). Δημόσια Διοίκηση: Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης [Ε' έκδοση]. Αθήνα - Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα.
12. Μακρυδημήτρη, Αντ., Σαματάς, Μ., Μαρούδας, Λ. και Πραβίτα, Μ.-Ηλ., επιμ. (2011). 3^ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων – Διοίκηση και Δημοκρατία: Ποιότητα, Αποτελεσματικότητα, Νομιμοποίηση. Αθήνα - Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα.

- 13.** Μαραγκόπουλος, Γ. (1950). «Μέθοδοι επιλογής και εκπαίδευσης του προσωπικού της Διοικήσεως» σε Αντ. Μακρυδημήτρη και Ν. Μιχαλοπουλο, ό.π., σελ. 33-35.
- 14.** Παπακωνσταντίνου, Απ. (2011), «Δημόσια διοίκηση και δημοκρατία: όψεις μιας πολυεπίπεδης σχέσης» σε Αντ. Μακρυδημήτρη, Μ. Σαματά, Λ. Μαρούδα και Μ.-Ηλ. Πραβίτα, ό.π., σελ. 883-898.
- 15.** Σπανού, Κ. (2011). Η πρόσφατη διοικητική μεταρρύθμιση - Η αναμόρφωση του συστήματος προσλήψεων. Παλιές και νέες απαντήσεις [Πρόλογος / Επιμέλεια: Χ. Χρυσανθάκης]. Αθήνα - Κομοτηνή: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα.
- 16.** Σπανού, Κ., επιμ. (2010). Πρόσβαση στα έγγραφα και διαφάνεια της διοικητικής δράσης. Αθήνα - Κομοτηνή: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα.
- 17.** Σπανού, Κ. (1996). Το πρόβλημα της δημόσιας διοίκησης. Αθήνα: Εκδόσεις IOBE - Οικονομικά θέματα.
- 18.** Σπανού, Κ. (1992). Οργάνωση και Εξουσία: Προβλεψιμότητα και διαφάνεια στη δημόσια διοίκηση. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.
- 19.** Σπηλιωτόπουλος, Επ. και Μακρυδημήτρη, Αντ., επιμ. (2001). Η δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα. Αθήνα - Κομοτηνή: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα.
- 20.** Σπράος Ι. (1997). «Ποιότητα στη Δημόσια Διοίκηση» σε Αντ. Μακρυδημήτρη και Ν. Μιχαλοπουλο, ό.π., σελ. 59-61.
- 21.** Σωτηρόπουλος, Δ. (1996). Γραφειοκρατία και Πολιτική Εξουσία [Πρόλογος: J. Linz]. Αθήνα - Κομοτηνή: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα.
- 22.** Υπουργείο Προεδρίας της Κυβέρνησης (1990). «Έκθεση για τη μεταρρύθμιση και τον εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης» σε Αντ. Μακρυδημήτρη και Ν. Μιχαλοπουλο, ό.π., σελ. 49-54.
- 23.** Langrod, G. (1964). «Έκθεσις αφορώσα την Διοικητικήν Αναδιοργάνωσιν εν Ελλάδι» σε Αντ. Μακρυδημήτρη και Ν. Μιχαλοπουλο, ό.π., σελ. 35-39.
- 24.** OECD (2011), Public Governance Reviews: Greece: Review of the Central Administration.