ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ & ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

ΣΧΟΛΗ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ & ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΤΜΗΜΑ ΝΟΜΙΚΗΣ & ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ
Π.Μ.Σ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΕΠΙΣΤΗΜΗ & ΔΗΜΟΣΙΟ ΜΑΝΑΤΖΕΜΕΝΤ
2019-2020

Η Διοίκηση Ανθρώπινων Πόρων στη Δημόσια Διοίκηση. Γραφειοκρατία ή Management;

Επιβλέπουσα Καθηγήτρια:
Μπέσιλα- Βήκα Ευρυδίκη.

Διαμαντόπουλος Κωνσταντίνος

Α.Μ. 7119Μ024

Αθήνα 2020

ΒΕΒΑΙΩΣΗ ΕΚΠΟΝΗΣΗΣ ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

Δηλώνω υπεύθυνα ότι η διπλωματική εργασία με τίτλο: *«Η Διοίκηση Ανθρωπίνων Πόρων στη Δημόσια Διοίκηση. Γραφειοκρατία ή Management;»,* για τη λήψη του μεταπτυχιακού τίτλου σπουδών από το Πάντειο Πανεπιστήμιο, στη «Διοικητική Επιστήμη και Δημόσιο Μάνατζμεντ», έχει συγγραφεί αποκλειστικά από εμένα και στο σύνολό της. Δεν έχει υποβληθεί, ούτε έχει εγκριθεί, στο πλαίσιο κάποιου άλλου μεταπτυχιακού προγράμματος ή προπτυχιακού τίτλου σπουδών, στην Ελλάδα ή στο εξωτερικό, ούτε είναι εργασία ή τμήμα εργασίας ακαδημαϊκού ή επαγγελματικού χαρακτήρα.

Δηλώνω επίσης υπεύθυνα, ότι οι πηγές στις οποίες ανέτρεξα για την εκπόνηση της συγκεκριμένης εργασίας αναφέρονται στο σύνολό τους, με πλήρη αναφορά στους συγγραφείς, τον εκδοτικό οίκο ή το περιοδικό, συμπεριλαμβανομένων και των πηγών που ενδεχομένως χρησιμοποιήθηκαν από το διαδίκτυο. Παράβαση της ανωτέρω ακαδημαϊκής μου ευθύνης αποτελεί ουσιώδη λόγο για την ανάκληση του πτυχίου μου.

Ημερομηνία: 11/11/2020

Ονοματεπώνυμο: Κωνσταντίνος Διαμαντόπουλος

Στο Μαράκι, τον Πάνο και την Λίνα.

Ευχαριστίες

Ολοκληρώνοντας διαμέσου της παρούσης Διπλωματικής Εργασίας, τις σπουδές μου στο Πάντειο Πανεπιστήμιο και το Μεταπτυχιακό Πρόγραμμα Σπουδών «Διοικητική Επιστήμη και Δημόσιο Μάνατζμεντ», αισθάνομαι την ανάγκη να ευχαριστήσω όσους συνέβαλαν στην επιτυχή ολοκλήρωση του.

Αρχικά θα ήθελα να ευχαριστήσω όλους τους διδάσκοντες που με τη στάση, το ενδιαφέρον και την επιστημονική τους επάρκεια μου άνοιξαν νέους ορίζοντες.

Ιδιαίτερα θα ήθελα να εκφράσω τις ευχαριστίες μου στην επιβλέπουσα καθηγήτρια της παρούσης κα. Μπέσιλα - Βήκα, για την άμεση ανταπόκριση της κατά τη διάρκεια της συνεργασίας μας και τις καίριες παρεμβάσεις της, όποτε χρειάστηκε.

Οφείλω επίσης να ευχαριστήσω, όλους εκείνους που μέσω των απαντήσεων τους στο σχετικό ανώνυμο ερωτηματολόγιο, αλλά και μέσω συνεντεύξεων, συμμετείχαν στην έρευνα που διεξήγαγα. Ιδιαίτερα για τον σκοπό αυτό θα ήθελα να ευχαριστήσω τους Προϊσταμένους Διευθύνσεων Προσωπικού, και ιδιαίτερα τον κ. Παλληκάρη Α. της ΒτΕ, την κα. Παπαδόγγονα Σ. και την κα. Μαρτίνου Χ. από το Τ.Π & Δανείων και την κα. Λεμονάκη Ρ. από την Ε.Ε.Τ.Τ.

Last but not least, ευχαριστώ την οικογένειά μου, το Μαράκι, τον Πάνο και την Λίνα, για την αγάπη, την αμέριστη συμπαράσταση και κατανόηση τους.

Περίληψη

Έχοντας υπόψη, ότι ο πιο καθοριστικός συντελεστής παραγωγής κάθε οργάνωσης, δημόσιας ή ιδιωτικής μορφής, ως προς την λειτουργία και την επίτευξη των στόχων της είναι το Ανθρώπινο Δυναμικό, η παρούσα διπλωματική εργασία πραγματεύεται την σημαντικότερη συνισταμένη λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης, που δεν είναι άλλη από την Διοίκηση Ανθρωπίνων Πόρων ή Human Recourses Management.

Οι συνθήκες που δημιουργούν οι σύγχρονες απαιτήσεις για υψηλού επιπέδου υπηρεσίες από τους πολίτες και τις επιχειρήσεις, καθιστούν τα προσόντα και τη διάθεση των δημοσίων υπαλλήλων, την κατάρτιση τους, την επιλογή και την κατάλληλη αξιοποίηση τους, τον ενθουσιασμό τους, την ικανοποίηση που αντλούν από την εργασία τους, το αίσθημα δίκαιης μεταχείρισης, την επιβράβευση της προσπάθειας καθώς και της συμμετοχής τους στην επίτευξη των στόχων που τίθενται, ως καθοριστικούς παράγοντες επιτυχίας ή αποτυχίας της Δημόσιας Διοίκησης στην εκπλήρωση της αποστολής της.

Η θεσμοθέτηση και εφαρμογή όμως στην πράξη, διαφόρων πρακτικών Διοίκησης Ανθρωπίνων Πόρων στη Δημόσια Διοίκηση τα τελευταία χρόνια, έχει όντως συμβάλει θετικά στην αφοσίωση και δέσμευση των δημοσίων υπαλλήλων στην εργασία τους, άρα και στην εν γένει αποτελεσματικότητα τους, ή απλά τα αρμόδια τμήματα διοίκησης προσωπικού επιφορτίστηκαν με μια σειρά από γραφειοκρατικές υποχρεώσεις και αρμοδιότητες άνευ ουσιαστικού αποτελέσματος;

Abstract

Having in mind that the most crucial factor of production in any organization, public or private, in terms of operation and achievement of its goals is human resources, this MSc thesis deals with the most important part of the operation of Public Administration, which is none other than Human Resources Management.

The conditions created by the modern requirements for a high level of services from citizens and businesses, they make the qualifications and disposition of civil servants, their training, selection and appropriate utilization, their enthusiasm, the satisfaction they derive from their work, the feeling of fair treatment, the reward of the effort as well as their participation in the achievement of the set goals, as determinants of success or failure of the Public Administration in the fulfillment of its mission.

However, the implementation in practice of various Human Recourses Management practices in Public Administration in recent years, has indeed contributed to the dedication and commitment of civil servants to their work and therefore to their overall efficiency, or simply the responsible personnel departments have been entrusted with a number of bureaucratic obligations. and responsibilities without substantial effect?

Συντομογραφίες

Α.Δ.Ε.Δ.Υ	Ανώτατη Διοίκηση Ενώσεων Δημοσίων Υπαλλήλων	29
Α.Ε.Π.	Ακαθάριστο Εθνικό Προϊόν	5
ΒτΕ	Βουλή των Ελλήνων	17
Γ.Σ.Ε.Ε.	Γενική Συνομοσπονδία Εργατών Ελλάδος	29
Δ.Α.Δ.	Διοίκηση Ανθρωπίνου Δυναμικού	57
Δ.Α.Π.	Διοίκηση Ανθρωπίνων Πόρων	2
Δ.Ν.Τ.	Διεθνές Νομισματικό Ταμείο	38
Δ.Ο.Π.	Διοίκηση Ολικής Ποιότητας	53
Δ.Ο.Υ.	Δημόσιες Οικονομικές Υπηρεσίες	15
Δ.Σ.	Διοικητικό Συμβούλιο	13
Ε.Ε.	Ευρωπαϊκή Ένωση	38
ΕΛ.ΑΣ.	Ελληνική Αστυνομία	15
ΕΛ.Ι.ΑΜ.Ε.Π.	Ελληνικό Ίδρυμα Ευρωπαϊκής & Εξωτερικής Πολιτικής	16
Ε.Κ.Π.Α.	Εθνικό Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών	16
ΕΛ.ΣΤΑΤ.	Ελληνική Στατιστική Αρχή	11
Ε.Π.	Επιχειρησιακά Προγράμματα	54
Ε.Σ.Π.Α.	Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς	54
Η.Π.Α.	Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής	31
Η.Υ.	Ηλεκτρονικοί Υπολογιστές	40
Κ.Ε.Α.Δ.	Κεντρική Επιτροπή Απλούστευσης Διαδικασιών	54
Μ.Μ.Ε.	Μέσα Μαζικής Ενημέρωσης	15
Ν.Δ.Μ.	Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ	1
Ν.Π.Δ.Δ.	Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου	9
Ν.Π.Ι.Δ.	Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτικού Δικαίου	13
Ο.Ο.Σ.Α.	Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας & Ανάπτυξης	18
Ο.Π.Α.	Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών	15
Ο.Τ.Α.	Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης	9
Π.Δ.	Προεδρικό Διάταγμα	10
Π.Ν.Π.	Πράξεις Νομοθετικού Περιεχομένου	19
Τ.Π.Ε.	Τεχνολογίες Πληροφορικής & Επικοινωνίας	25
Υ.Α.	Υπουργικές Αποφάσεις	18

Υ.Κ.	Υπαλληλικός Κώδικας	9
Φ.Ε.Κ.	Φύλλο Εφημερίδας της Κυβέρνησης	19
GR.E.C.O.	Group of States against Corruption	17
H.R.	Human Recourses	64
H.R.M.	Human Recourses Management	2
N.P.M.	New Public Management	1
O.E.C.D.	Organization for Economic Co-operation and Development	18
P.O.S.D.CO.R.B.	Planning, Organization, Staffing, Developing, Coordination, References & Budget.	32
T.Q.M.	Total Quality Management	53

Κατάλογος Διαγραμμάτων

Α.1	Κράτος	6
Α.2	Κεντρική Δημόσια Διοίκηση	8
Α.3	Αριθμητικά Δεδομένα Τακτικού & Έκτακτου προσωπικού Δημόσιας Διοίκησης 2013-2020 *(στοιχεία μέχρι 5/2020)	14
Α.4	Ελληνική Ρυθμιστική Παραγωγή 1975 – 2005.	19
Α.5	Βασικά στοιχεία σύνθεσης της γραφειοκρατίας.	21
Α.6	Κατανομή Αρμοδιοτήτων	23
Α.7	Ποσοστιαία κατανομή προσωπικού Δημοσίου Τομέα ανά κατηγορία εκπαίδευσης.	26
Α.8	Είναι οι δημόσιοι υπάλληλοι διατεθειμένοι να υποστηρίξουν τη Διοικητική Μεταρρύθμιση;	28
Β.1	Management elements 1.	33
Β.2	Management elements 2.	40
Γ.1	Αρμοδιότητες τμήματος Ανθρωπίνου Δυναμικού.	62
Γ.2	Δομή Δ.Α.Π. μεγάλης επιχείρησης.	67
Δ.1	Κατανομή πληθυσμού κατά φύλλο.	76
Δ.2	Ηλικιακή κατανομή πληθυσμού έρευνας.	77
Δ.3	Επίπεδο Εκπαίδευσης.	78
Δ.4	Χρόνια υπηρεσίας.	78
Δ.5	Αξιολόγηση αποτελεσματικότητας Α.Σ.Ε.Π.	79
Δ.6	Αξιολόγηση αποτελεσματικότητας Κινητικότητας.	80
Δ.7	Αξιολόγηση αξιοποίησης Γνωστικού Κεφαλαίου.	81
Δ.8	Αξιολόγηση αποτελεσματικότητας πολιτικών Κατάρτισης – Εκπαίδευσης.	82
Δ.9	Αξιολόγηση αποτελεσματικότητας πολιτικών αξιολόγησης.	83
Δ.10	Αξιολόγηση αποτελεσματικότητας πολιτικών αμοιβών – ανταμοιβών.	84
Δ.11	Αξιολόγηση αποτελεσματικότητας πολιτικών εξέλιξης.	85
Δ.12	Αξιολόγηση συμμετοχής στην Οργανωσιακή και Διοικητική Ανάπτυξη.	86
Δ.13	Συνολική αποτίμηση αποτελεσματικότητας πολιτικών Δ.Α.Π.	87
Δ.14	Αποτίμηση Γραφειοκρατικών επιβαρύνσεων πολιτικών Δ.Α.Π.	88

Κατάλογος Πινάκων

Α.1	Αριθμητικά Δεδομένα Τακτικού & Έκτακτου προσωπικού Δημόσιας Διοίκησης.	12
Β.1	Διαφορές Δημόσιας Γραφειοκρατίας – Ν.Δ.Μ.	45
Β.2	Εφαρμογές Ν.Δ.Μ. στην Δημόσια Διοίκηση.	50
Β.3	Ν.Δ.Μ. προβλέψεις Ν. 1943/1991.	52
Β.4.	Ν.Δ.Μ. προβλέψεις Ν. 2683/1999.	52
Β.5.	Ν.Δ.Μ. προβλέψεις Ν. 2880/2001.	53
Β.6	Κύριες Δράσεις Κ.Ε.Α.Δ.	54
Β.7	Δράσεις Ε.Π.	55
Β.8	Ενταγμένες δράσεις Ε.Π. σε Νόμους.	56
Γ.1	Σημασία Ανθρωπίνου Κεφαλαίου.	59
Γ.2	Ανθρώπινο Κεφάλαιο.	59
Γ.3	Διαφορές Διοίκησης Προσωπικού – Δ.Α.Π.	68
Γ.4	Βασικές μεταρρυθμιστικές κατευθύνσεις στο Κράτος από το 2014.	71

Κατάλογος Εικόνων

Α.1	Διοίκηση	4
Α.2	Χαρακτηριστική γελοιογραφία από τον Τύπο	30

Περιεχόμενα

ΒΕΒΑΙΩΣΗ ΕΚΠΟΝΗΣΗΣ ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ii

Ευχαριστίες iv

Περίληψη v

Abstract vi

Συντομογραφίες vii

Κατάλογος Διαγραμμάτων ix

Κατάλογος Πινάκων x

Κατάλογος Εικόνων x

Εισαγωγή 1

Α΄ Μέρος 3

Δημόσια Διοίκηση 3

1.1 Έννοια 3

1.2 Στελέχωση. 9

1.3 Αριθμητικά δεδομένα. 11

1.4 Οι Κύριες Παθογένειες. 14

1.4.1 Διαφθορά. 14

1.4.2 Πολυνομία. 18

1.4.3 Γραφειοκρατία. 20

1.4.4 Αρμοδιότητες. 23

1.5 Ο ρόλος του Ανθρώπινου Δυναμικού. 25

1.5.1 Ο συνδικαλισμός. 28

Β Μέρος 31

Δημόσια Γραφειοκρατία ή Δημόσιο Management; 31

2.1 New Public Management. Έννοια και περιεχόμενο. 31

2.1.1 Management. 31

2.1.2 Ιστορική αναδρομή. 33

2.1.3 Κύρια συστατικά στοιχεία. 38

2.2 Διοικητική Επιστήμη και Δημόσια Διοίκηση. 41

2.3 Διαφορές Γραφειοκρατίας – Management. 43

2.3.1 Δημόσιο – Ιδιωτικό Management. 43

2.3.2 Ν.Δ.Μ. και διοικητική επιστήμη. 46

2.4 Η αξιολόγηση της διεθνούς εφαρμογής το Ν.Δ.Μ. 48

2.5 Η εφαρμογή του Ν.Δ.Μ. στην ελληνική Δημόσια Διοίκηση. 50

Γ΄ Μέρος 57
Διοίκηση Ανθρωπίνων Πόρων 57
3.1 Έννοια Δ.Α.Π. 57
3.2 Παράμετροι Δ.Α.Π. 58
3.1.1 Ανθρώπινο Κεφάλαιο. 58
3.1.2 Κύριες Αρμοδιότητες. 61
3.1.3 Αποστολή. 66
3.1.4 Δομή. 67
3.3 Διαφορές Διοίκησης Προσωπικού – Δ.Α.Π. 68
3.4 Η ελληνική εμπειρία εφαρμογής της Δ.Α.Π. στη Δημόσια Διοίκηση. 69

Δ΄ Μέρος 74
Έρευνα 74
Γραφειοκρατία ή Management; 74
4.1 Σκοπός – δείγμα της έρευνας. 74
4.2 Τα ερωτηματολόγια. 75
4.3 Αποτελέσματα. 76
4.3.1 Δημογραφικά στοιχεία. 76
4.3.2 Προσέλκυση Εργαζομένων. 79
4.3.3 Γνωστικό Κεφάλαιο. 81
4.3.4 Κατάρτιση – Εκπαίδευση. 82
4.3.5 Αξιολόγηση. 83
4.3.6 Αμοιβές – Ανταμοιβές. 84
4.3.7 Εξέλιξη Στελεχών. 85
4.3.8 Οργανωσιακή και Διοικητική Ανάπτυξη – Διαμόρφωση Κουλτούρας. 86
4.3.9 Γραφειοκρατία ή Management; 87

Αντί Συμπερασμάτων. Διαπιστώσεις - Προτάσεις. 90

Βιβλιογραφία. 96
Αρθρογραφία 98
Μελέτες 98
Δικτυογραφία 98

Εισαγωγή

Η εποχή του σύγχρονου παγκοσμιοποιημένου περιβάλλοντος στην οποία ζούμε, έχει ως κύριο χαρακτηριστικό την επικράτηση συνθηκών ακραίου πολλές ανταγωνισμού σε γεωστρατηγικό, οικονομικό, πολιτικό και κοινωνικό επίπεδο. Προκειμένου να μπορέσει να ανταποκριθεί η Ελλάδα σε αυτές τις συνθήκες, διασφαλίζοντας έτσι ένα ασφαλές παρόν και μέλλον για όλους μας, οφείλει να προχωρήσει σε μια θεσμική, παραγωγική και οικονομική ανασυγκρότηση, βασική συνισταμένη της οποίας είναι οφείλει να είναι ο διοικητικός εκσυγχρονισμός του Κράτους.

Η οικονομική κρίση που ταλάνισε τα τελευταία χρόνια την χώρα μας, άμβλυνε τις δεδομένες αδυναμίες της Δημόσιας Διοίκησης, η οποία μάλιστα χαρακτηρίσθηκε ως μέρος του προβλήματος και όχι της λύσης, λόγω μιας σειράς χρόνιων παθογενειών. Παρόλο που το Κράτος δέχθηκε έναν αρκετά υψηλό αριθμό πόρων, υπαλλήλων και υποδομών, δεν δόθηκε ιδιαίτερη έμφαση στην αντιμετώπιση τους, με αποτέλεσμα μεταξύ άλλων, την κατασπατάληση πόρων, την ανορθολογικότητα στην κατανομή των υπαλλήλων και των υποδομών, ή την μειωμένη αποδοτικότητα.

Ήδη από τη δεκαετία του 1970, η οικονομική ύφεση δημιούργησε διεθνώς τις συνθήκες αμφισβήτησης του μεγέθους, της οργάνωσης και της λειτουργίας του δημοσίου τομέα ως μηχανισμού υλοποίησης των κρατικών πολιτικών. Η συνακόλουθη απαίτηση για μία ποιοτική και αποτελεσματική Διοίκηση, εκφράσθηκε με μία νέα προσέγγιση σε σχέση με την οργάνωση και λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης, γνωστής ως Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ(Ν.Δ.Μ.) ή New Public Management(N.P.M.), η οποία ως κύριο χαρακτηριστικό είχε την εισαγωγή αρχών, αξιών και πρακτικών από των χώρο των επιχειρήσεων.

Το Ν.Δ.Μ. ακόμη και σήμερα, αρκετές δεκαετίες έπειτα από την εμφάνιση του, παρουσιάζεται από τους θιασώτες των πρακτικών του ως ιδιαίτερα επίκαιρο και αποτελεσματικό, γεγονός που οφείλεται σε μεγάλο βαθμό στις συνθήκες που δημιούργησε η πρόσφατη οικονομική κρίση. Το γεγονός αυτό οφείλεται όχι μόνο στο ότι το N.P.M. αμφισβητεί σε θεωρητικό επίπεδο το παγιωμένο πρότυπο Δημόσιας Διοίκησης, αλλά επίσης στο ότι κλονίζει ισχυρά στερεότυπα όπως η

μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων, ενώ παράλληλα εισάγει νέες αρχές όπως η κατάρτιση, η αξιολόγηση, η στοχοθεσία, η αποτελεσματικότητα, η αποδοτικότητα και η λογοδοσία.

Οι ραγδαίες αλλαγές που επέφερε το Ν.Ρ.Μ. έστρεψαν το ενδιαφέρον των οργανισμών προς την ανάδειξη του ανθρώπινου παράγοντα, αναγνωρίζοντας τον ως μια σημαντική πτυχή για την ομαλή και επιτυχημένη λειτουργία τους. Ο νέος αυτός προσανατολισμός προς το Ανθρώπινο Δυναμικό, διαφοροποίησε ριζικά τη διοίκηση προσωπικού. Ανέκυψε πλέον ένα νέο πεδίο διοίκησης του Ανθρώπινου Δυναμικού, που προώθησε την γενικευμένη αναδιάρθρωση και τη ριζική τροποποίηση των χαρακτηριστικών του παλαιού τρόπου διοίκησης των οργανισμών και επιχειρήσεων.

Η ριζική αυτή αλλαγή της οργανωτικής κουλτούρας της επιχείρησης, περιλαμβάνει την ανάπτυξη μορφών ηγεσίας και διοίκησης που προωθούν μεταξύ άλλων την αφοσίωση από την πλευρά των εργαζομένων. Η μετάβαση από τη Διοίκηση Προσωπικού στη Διοίκηση Ανθρωπίνων Πόρων (Δ.Α.Π.) ή Human Recourses Management (H.R.M.), σηματοδοτεί μια συστηματική και μακροχρόνια αντιμετώπιση του Ανθρωπίνου Δυναμικού. Ο ρόλος του Human Recourses Manager είναι σήμερα περισσότερο συμβουλευτικός και θεωρείται καθοριστικός για τη στελέχωση με το κατάλληλο κατά περίπτωση εργατικό δυναμικό, την εκπαίδευσή του, την αξιολόγηση του καθώς και την εξασφάλιση ενός εργασιακού περιβάλλοντος που προάγει την αφοσίωση για τη επίτευξη των στόχων του οργανισμού σε μακροχρόνιο επίπεδο.

Η παρούσα διπλωματική εργασία πραγματεύεται μία από τις σημαντικότερες συνιστώσες του Ν.Δ.Μ. που δεν είναι άλλη από τη Δ.Α.Π., όπως αυτή βρίσκει εφαρμογή στο δημόσιο τομέα της χώρας μας. Στόχος είναι να αναδειχθούν όλες εκείνες οι πρακτικές Δ.Α.Π. που εφαρμόζονται στη Δημόσια Διοίκηση και να διερευνηθεί το κατά πόσο οι πρακτικές αυτές εκπληρώνουν τους στόχους τους ή εάν το πραγματικό αποτύπωμα τους, είναι η γραφειοκρατική επιβάρυνση των αρμοδίων υπηρεσιών προσωπικού.

Α΄ Μέρος

Δημόσια Διοίκηση

1.1 Έννοια

Το ζήτημα του ορισμού της Δημόσιας Διοίκησης, απασχολεί διαχρονικά μια σειρά από ακαδημαϊκούς και διοικητικούς παράγοντες που εντάσσονται στην δράση της. Ετυμολογικά η έννοια Διοίκηση δημιουργείται από την ένωση της πρόθεσης «δια» και του ουσιαστικού «οίκηση» και σημαίνει την μέριμνα για τον οίκο, τις δράσεις για την συντήρηση της οικογένειας, και τη διαχείριση των κοινών (Liddell & Scott, 2007). Η ακριβής ερμηνεία του όρου στην πράξη δεν αποτυπώνεται πάντοτε με ακρίβεια, μιας και ιστορία, θεωρία και εμπειρία, αποδίδουν πολυποίκιλες ερμηνείες, οι οποίες δεν είναι πάντα συμβατές μεταξύ τους(Μιχαλόπουλος, 2016).

Η επιστήμη της Διοίκησης σε γενικές γραμμές, ασχολείται με την οργάνωση όλων των δράσεων, οι οποίες πρέπει να εφαρμοστούν σχετικά με τους αντικειμενικά καθορισμένους σκοπούς ενός οργανισμού ανεξαρτήτως μορφής. Αποτελείται από ένα σύστημα γνώσεων, μέσω των οποίων οι άνθρωποι μπορούν να κατανοήσουν σχέσεις και να προβλέψουν αποτελέσματα, ενώ οριοθετεί και το σημείο όπου άνθρωποι και εργασία οργανώνονται συστηματικά προκειμένου να επιτύχουν ένα κοινό σκοπό(βλ. σχετικά Εικόνα Α.1). Περιγραφικά η Διοίκηση αναφέρεται ως εξής: «Όταν δύο άνθρωποι συνεργάζονται για να επιτύχουν ένα σκοπό, που κανείς από τους δύο δεν θα μπορούσε να επιτύχει μόνος του, τότε εμφανίζονται οι αρχές της Διοίκησης». Η Διοίκηση δηλαδή είναι πρώτα από όλα άνθρωποι, έπειτα είναι ομαδική δράση και αλληλεπίδραση και τέλος είναι συνεργατική δραστηριότητα (Παγκάκης, 1991).

Ένας ευρύτερος ορισμός της Δημόσιας Διοίκησης μπορεί κάλλιστα να αποτυπώνει τη σύννομη λειτουργία που ασκείται από το Κράτος, το οποίο μέσω του κρατικού μηχανισμού αποβλέπει στην πραγμάτωση των σκοπών του, καθώς και στην ικανοποίηση του δημοσίου συμφέροντος, ενώ χαρακτηρίζεται από το σύνολο των

μέσων και ενεργειών που αποσκοπούν στην επίτευξη συγκεκριμένου αποτελέσματος (Μιχαλόπουλος, 2016).

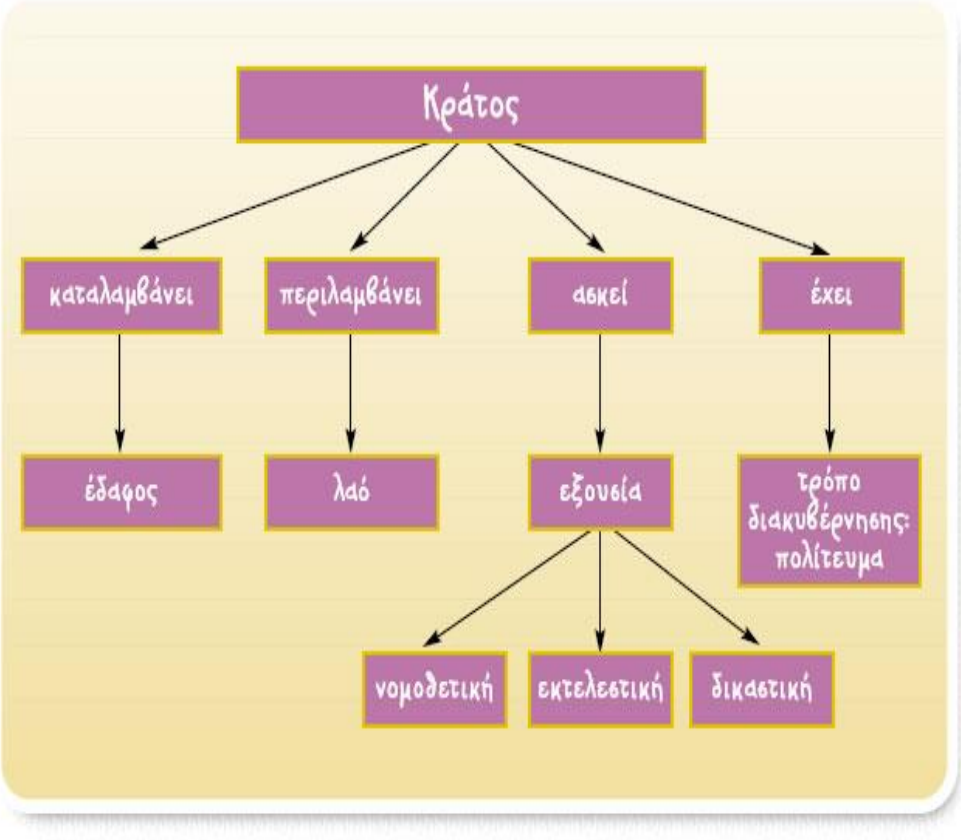
Τι είναι όμως το Κράτος και τι περιλαμβάνει; Καταρχήν Κράτος στα αρχαία ελληνικά σήμαινε «δύναμη». Μιλώντας σήμερα για Κράτος, αναφερόμαστε σε μια οργανωμένη πολιτική οντότητα, η οποία έχει κυβέρνηση, νόμους και αναγνωρισμένη κυριαρχία, της οποίας κύριο χαρακτηριστικό είναι το μονοπώλιο της χρήσης νόμιμης εξουσίας στον πληθυσμό μιας καθορισμένης γεωγραφικής περιοχής. Αν θέλαμε λοιπόν να ορίσουμε συνοπτικά το Κράτος ως έννοια, θα λέγαμε ότι αποτελεί τη σύγχρονη μορφή οργάνωσης της πολιτικής εξουσίας. Θα προσθέταμε επίσης ότι η ύπαρξη του προϋποθέτει τη συγκέντρωση τριών σημαντικών στοιχείων: του Λαού, της Χώρας και της Εξουσίας, προκειμένου να επιτελέσει τις τρείς λειτουργίες οι οποίες απορρέουν από την κατά το Σύνταγμα αποστολή του, που δεν είναι άλλες από τη Νομοθετική, την Εκτελεστική και τη Δικαστική λειτουργία(Παγκάκης, 1991).

Εικόνα Α.1. Διοίκηση.

Το Σύνταγμα καθορίζει τους όρους και τα όρια οργάνωσης και λειτουργίας του Κράτους της Ελλάδος(βλ. σχετικά Διάγραμμα Α.1). Στην Ελλάδα, με τη ραγδαία εξέλιξη του κατά τα τελευταία εκατό χρόνια, έχει εξελιχθεί σε μια δομή παροχής σύνθετων υπηρεσιών και αγαθών, ενώ το μέγεθος του, παρά τις όποιες δημόσιες πολιτικές περιστολής του παραμένει ιδιαίτερα υψηλό ως ποσοστό του Α.Ε.Π. (Μιχαλόπουλος, 2016).

Τι είναι όμως στην πράξη η Δημόσια Διοίκηση; Πρόκειται για τέχνη, για επάγγελμα ή για επιστήμη; Αποτελεί ένα αυτόνομο επιστημονικό πεδίο έρευνας ή εντάσσεται ως ένα επιμέρους πεδίο στη μελέτη της πολιτικής επιστήμης; Το βέβαιο είναι ότι ως όρος αποκωδικοποιείται διαφορετικά από αναλυτές και μελετητές, άρα μια κοινή θεωρητική και πρακτική προσέγγιση του απουσιάζει. Το γεγονός αυτό οφείλεται στην εξαιρετικά σύνθετη υπόσταση της, στον πολυσχιδή χαρακτήρα της, στο πολυποίκιλο περιεχόμενο της αλλά και στις συνεχείς και δυναμικές μεταλλάξεις που παρουσιάζει διαρκώς. Είναι πρόδηλο ότι είναι απούσα η ύπαρξη μιας κοινά αποδεκτής θεωρητικής αποσαφήνισης της εννοιολογικής ταυτότητας της Δημόσιας Διοίκησης ως επιστημονικού όρου, μιας και μέχρι σήμερα δεν έχει γίνει εφικτό να διατυπωθεί μια κοινά αποδεκτή απάντηση στα παραπάνω ερωτήματα από τις διοικητικές επιστήμες(Μιχαλόπουλος, 2016).

Κοινός τόπος των μελετητών, είναι ότι η Δημόσια Διοίκηση υπάγεται ιεραρχικά στην Κυβέρνηση, η οποία τη χρησιμοποιεί ως όχημα υλοποίησης και εφαρμογής των πολιτικών της. Επίσης αντίθετα με τα κυβερνητικά μέλη που θέτουν τους στόχους και τα όρια της διοικητικής δράσης, έχοντας ως βάση πολιτικούς σκοπούς και αξιολογήσεις, τα μέλη της Δημόσιας Διοίκησης υποχρεούνται να δρουν αμερόληπτα(Τσούντας, 2009) Μία αμεροληψία, η οποία πηγάζει από τη συνταγματικά προβλεπόμενη υποχρέωση της πολιτικής τους ουδετερότητας κατά την άσκηση των καθηκόντων τους (Σύνταγμα άρθρο 29 § 3). Κοινό στοιχείο που υπάρχει στην πλειονότητα των θεωρητικών περί της Δημόσιας Διοίκησης προσεγγίσεων, είναι ότι εκτός από την εκτέλεση των κανόνων Δικαίου, έχει και τη δυνατότητα να εκδίδει κανονιστικές πράξεις ύστερα από νομοθετική εξουσιοδότηση τυπικού νόμου (Σύνταγμα άρθρο 43 § 2).



Πηγή: Μιχαλόπουλος Ν.(2016), *Η επιστήμη της Δημόσιας Διοίκησης.*

Διάγραμμα Α.1. Κράτος.

Είναι φανερό, ότι ο διαχωρισμός ανάμεσα στην Κυβέρνηση και τη Δημόσια Διοίκηση είναι ένα έργο δύσκολο, μιας και η χάραξη και εκτέλεση πολιτικής αποτελούν δυο διακεκριμένες αλλά και αλληλεξαρτώμενες λειτουργίες της Εκτελεστικής λειτουργίας του Κράτους. Η Εκτελεστική λειτουργία αποτελεί δηλαδή την συνύπαρξη και τον συνδυασμό Κυβέρνησης και Διοίκησης, που χαρακτηρίζονται από μια έντονη σχέση αλληλεπίδρασης. Η πρώτη χαράσσει την γενική πολιτική και δίνει τις γενικές κατευθύνσεις υλοποίησης των προγραμμάτων της, ενώ η δεύτερη παίρνει τη σκυτάλη εφαρμόζοντας και υλοποιώντας τις στην πράξη. Η Δημόσια Διοίκηση σαφέστατα αποτελεί λοιπόν, μια υποδιαίρεση της πολιτικής επιστήμης, και αναμφισβήτητα ένα σημαντικό κλάδο των κοινωνικών επιστημών (Παγκάκης, 1991).

Παρατηρούμε λοιπόν ότι η Δημόσια Διοίκηση είναι επιφορτισμένη με την υλοποίηση του κυβερνητικού έργου. Έχουν παράλληλα παρατηρηθεί και υφίστανται διαφόρων ειδών αλληλεπιδράσεις με τη Νομοθετική και Δικαστική λειτουργία, γενεσιουργό γεγονός εκατέρωθεν θετικών και αρνητικών επιπτώσεων, που ήδη έχουν καταγραφεί εκτενώς από τα μέσα περίπου του προηγούμενου αιώνα (1937) από τον καθηγητή του πανεπιστημίου Columbia και πολιτικό επιστήμονα Gulick Luther(1892-1993). Η παρατήρηση αυτή αποτελεί ακόμη έναν λόγο για τον οποίο μια εννοιολογική προσέγγιση από οργανωτική και λειτουργική άποψη θα είναι εξαιρετικά χρήσιμη και παραγωγική. Με αυτό τον τρόπο αυτό θα μπορέσει να γίνει εφικτή μια σύνδεση της Δημόσιας Διοίκησης με τα όργανα της, όπως αυτά προβλέπονται από το Σύνταγμα και τους νόμους(Παγκάκης, 1991).

Μια σχηματική αποτύπωση της σύνδεσης αυτής (βλ. σχετικά Διάγραμμα Α.2), βασισμένη στα όσα προβλέπει ο Ν.4622/2019 «*Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης.*», μας επιτρέπει να διαπιστώσουμε ότι η Δημόσια Διοίκηση δεν είναι τίποτε άλλο από την καθημερινή Εκτελεστική δράση του Κράτους. Περιλαμβάνει δηλαδή μεταξύ άλλων τον σχεδιασμό των πολιτικών, τη διατύπωση των αντικειμενικών σκοπών, τη λήψη των αποφάσεων, τον προγραμματισμό των εργασιών, τη διοίκηση και την εποπτεία του Ανθρωπίνου Δυναμικού, ή την άσκηση πάσης φύσεως ελέγχων .

Τα χαρακτηριστικά γνωρίσματα της διαχρονικής ακαδημαϊκής μελέτης σχετικά με τη θεμελιώδη φύση της Δημόσιας Διοίκησης είναι η ποικιλία, ο πλουραλισμός και η ετερογένεια. Παρόλα αυτά κοινή συνιστάμενη μεταξύ των μελετητών, αποτελεί η σχέση της Δημόσιας Διοίκησης, με τον τρόπο μέσω του οποίου οργανώνεται και λειτουργεί το διοικητικό σύστημα μιας χώρας. Υπό ιδανικές συνθήκες, θεωρείται ότι εκπαιδεύει τους πολίτες για τα δικαιώματα αλλά και τα καθήκοντα τους, τους διδάσκει την Δημοκρατία στην πράξη και γενικότερα οδηγεί σε μια πιο οργανωμένη, δικαιότερη και καλύτερη κοινωνία (Παγκάκης, 1991).

Πηγή: Ν.4622/2019.

Διάγραμμα Α.2. Κεντρική Δημόσια Διοίκηση.

Συνοψίζοντας θα λέγαμε, ότι ο όρος Δημόσια Διοίκηση, χαρακτηρίζει σε γενικές γραμμές το σύνολο των νόμιμων μέσων και ενεργειών, που αποσκοπούν στην επίτευξη συγκεκριμένων αποτελεσμάτων, με σκοπό την ικανοποίηση του γενικού συμφέροντος των πολιτών ενός Κράτους. Αποτελεί αναπόσπαστο μέρος του κρατικού μηχανισμού και ειδικότερα της Εκτελεστικής εξουσίας. Τέλος περιλαμβάνει δύο επιμέρους έννοιες, αυτή της εκάστοτε Κυβέρνησης και αυτή της Διοίκησης.

1.2 Στελέχωση.

Ο ορισμός του δημοσίου υπαλλήλου, υπήρξε κατά το παρελθόν αντικείμενο σύνθετων συζητήσεων και αμφισβητήσεων, διότι πρόκειται για έννοια πολυσύνθετη, η οποία προκύπτει από δύο (2) διαφορετικά κανονιστικά κείμενα, ήτοι το Σύνταγμα και τον Υ.Κ. Κατά άρθρο 103 § 1 του Συντάγματος οι δημόσιοι υπάλληλοι είναι «*οι εκτελεστές της Θέλησης του Κράτους και υπηρετούν το Λαό, οφείλουν πίστη στο Σύνταγμα και αφοσίωση στην Πατρίδα*». Το Σύνταγμα επίσης ορίζει αυστηρά την έννοια του δημοσίου υπαλλήλου, ως το έμμεσο όργανο του Κράτους, το φυσικό εκείνο πρόσωπο, το οποίο παρέχει τις έμμισθες υπηρεσίες του στα Δημόσια Νομικά Πρόσωπα και συνδέεται προς αυτά με ειδική νομική σχέση, που συνήφθη προαιρετικά και συνεπάγεται ιεραρχική εξάρτηση και πειθαρχική ευθύνη, ενώ παράλληλα διέπεται αποκλειστικά ή εν μέρει από ειδικούς κανόνες Διοικητικού Δικαίου(Ναυπλιώτης, 2003).

Ο Υ.Κ. του 1951 όρισε τον δημόσιο υπάλληλο, υιοθετώντας τον από το 1923 ορισμό του καθηγητή Θ. Αγγελόπουλου ως εξής: «*Δημόσιοι Υπάλληλοι είναι τα έμμεσα όργανα του Κράτους τα διατελέσαντα εν αμέσω υπηρεσιακή, προαιρετική και πειθαρχική προς αυτό σχέσει*». Τέθηκαν καθ' αυτό τον τρόπο τα εννοιολογικά και ουσιαστικά θεμέλια για τον ορισμό της έννοιας του δημοσίου υπαλλήλου με την προσθήκη για πρώτη του οικονομικού στοιχείου(μισθός). Οι διατάξεις του Υ.Κ. καταλαμβάνουν τόσο τους πολιτικούς και διοικητικούς υπάλληλους του Κράτους όσο και εκείνους των Ν.Π.Δ.Δ., όπως τούτο υπαγορεύεται από τις διατάξεις του άρθρου 2 § 1. Η υπαλληλική ιδιότητα σύμφωνα με τον Υ.Κ. σε συνδυασμό με τις συνταγματικές προϋποθέσεις, αποκτάται όταν διορίζεται κάποιος σε θέση υπαρκτή, ακολουθώντας την διαδικασία των άρθρων 11-19, στο οποίο αναφέρεται η κατάρτιση της υπαλληλικής σχέσης με τον διορισμό και την αποδοχή, η οποία δηλώνεται με την ορκωμοσία. Υπάλληλοι με ιδιαίτερο νομικό καθεστώς, όπως επίσης και υπάλληλοι των Ο.Τ.Α. α΄ και β΄ βαθμού εμπίπτουν και στις ειδικές για αυτούς διατάξεις, του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (Ν. 3463/2006).

Πέραν του Συντάγματος, οτιδήποτε σχετικό με την οργάνωση και λειτουργία του σώματος των δημόσιων υπαλλήλων ρυθμίζεται από μια σειρά εξιδεικευμένων νομοθετημάτων, τα κυριότερα των οποίων είναι: ο Ν.3528/2007, που θέσπισε το νέο «Κώδικα Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ.», το Π.Δ. 410 /1988 και ο Ν. 3801/2008 για την «Κωδικοποίηση σε ενιαίο κείμενο των διατάξεων της κείμενης νομοθεσίας, που αφορούν το προσωπικό με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου του Δημοσίου, των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και των λοιπών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου», ο Ν. 4057/2012 για το «Πειθαρχικό Δίκαιο Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ.», ο Ν. 4369/2016 για το «Εθνικό μητρώο Επιτελικών Στελεχών Δημόσιας Διοίκησης, βαθμολογική διάρθρωση θέσεων, συστήματα αξιολόγησης, προαγωγών και επιλογής προϊσταμένων», και ο Ν. 4440/2016 για το «Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας στη Δημόσια Διοίκηση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση»(Υπουργείο Εσωτερικών, 2020).

Συνοψίζοντας, «δημόσιοι υπάλληλοι» νοούνται καταρχήν όσοι ανήκουν στην κατηγορία υπαλλήλων που υπάγονται στη Διοίκηση (Εκτελεστική εξουσία), όχι όμως και οι αντίστοιχες κατηγορίες υπαλλήλων που υπάγονται στη Νομοθετική ή/και στη Δικαστική εξουσία. Αποτελούν όργανα του Κράτους που τελούν σε ιεραρχική σχέση προς αυτό, παρέχουν τις υπηρεσίες τους και εκτελούν τα καθήκοντα τους με βάση την προσωπική αξία και τις ικανότητες τους, κατά τρόπο σταθερό και έμμισθο.

Αποστολή τους είναι να υπηρετούν το δημόσιο συμφέρον και να πραγματώνουν τη βούληση του Κράτους, με αποτελεσματικότητα και αμεροληψία στο πλαίσιο των νόμων και των αρχών της χρηστής διοίκησης. Κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων και την εκτέλεση των καθηκόντων τους, οφείλουν να μεριμνούν διαρκώς και να φροντίζουν για την έντιμη και αποδοτική διαχείριση του δημόσιου χρήματος, ενώ οφείλουν να συμπεριφέρονται προς τους πολίτες με σεβασμό και αντικειμενικότητα.

1.3 Αριθμητικά δεδομένα.

Από τις απαρχές του Νεοελληνικού Κράτους έως και τις μέρες μας, το κοινά λεγόμενο «δημόσιο» προσέλκυσε μεγάλο αριθμό συμπολιτών μας, όντας ο μεγαλύτερος και πιο προνομιακός χώρος απασχόλησης της χώρας μας. Το γεγονός αυτό είχε ως συνέπεια τη δημιουργία μιας κραταιής δημοσιοϋπαλληλικής τάξης, που συχνά κλήθηκε(και ίσως για τον λόγο αυτό δημιουργήθηκε κιόλας), προκειμένου να διαδραματίσει τον ρόλο της βάσης των πολιτικών παρατάξεων που κυβερνούσαν (Μακρυδημήτρης, 1999).

Η μέτρηση του αριθμού των δημοσίων υπαλλήλων σε γενικές γραμμές ενέχει πολλές δυσκολίες, οι οποίες πηγάζουν από την πολυπλοκότητα αλλά και τη μοναδικότητα των περισσότερων υπηρεσιών του Κράτους. Μέχρι τα τέλη της περασμένης δεκαετίας, παρά τις σημαντικές πρωτοβουλίες που είχαν ληφθεί για τον σκοπό αυτό, το μέγεθος του δημοσίου τομέα στη χώρα μας παρέμενε ένα από τα πλέον αμφισβητούμενα μεγέθη, μιας και τα επίσημα στοιχεία που παρουσιάζονταν από κρατικούς και διεθνείς στατιστικούς φορείς, αντιμετωπίζονταν άλλες φορές καλόπιστα και άλλες με έντονη δυσπιστία και αμφισβήτηση (Μακρυδημήτρης, 1999).

Κατά την διάρκεια της οικονομικής κρίσης όμως και υπό την πίεση των δανειστών μας, αναγκαστήκαμε να λάβουμε σημαντικές πρωτοβουλίες, προκειμένου να μπορέσουμε να μετρήσουμε με αξιόπιστο τρόπο το μέγεθος του δημόσιου τομέα στη χώρα μας. Διαμορφώσαμε μηχανισμούς σε συνεργασία με την ΕΛ.ΣΤΑΤ. και το TAXIS, όπως η Απογραφή Δημοσίων Υπαλλήλων το 2010 ή το Μητρώο Μισθοδοτούμενων Ελληνικού Κράτους το 2011, με σκοπό να μπορέσουμε να συλλέξουμε τα σχετικά δεδομένα με ασφάλεια και αξιοπιστία. Διαμέσου των συγκεκριμένων μηχανισμών, έγινε εφικτή στην πράξη η ορθότερη αξιολόγηση και παρατήρηση των σχετικών και όχι μόνο δεδομένων. Πλέον μέσω των στατιστικών στοιχείων που διαθέτουμε, έχουμε την δυνατότητα να εξετάζουμε σε πραγματικό χρόνο μία σειρά στοιχείων που αφορούν το δημόσιο τομέα της χώρας μας, όπως για παράδειγμα τα αριθμητικά δεδομένα των εργαζομένων που απασχολούνται σε αυτόν.

Α. Τακτικό προσωπικό (Εκτός ΝΠΙΔ)	2019	2020				
Κατηγορία	**Δεκέμβριος**	**Ιανουάριος**	**Φεβρουάριος**	**Μάρτιος**	**Απρίλιος**	**Μάιος**
ΚΥΒΕΡΝΗΤΙΚΟΙ - ΠΟΛΙΤΕΙΑΚΟΙ ΦΟΡΕΙΣ	327	327	327	320	319	321
ΒΟΥΛΗ	1178	1171	1180	1184	1185	1186
ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΕΣ ΑΡΧΕΣ	14146	14061	14084	14097	14083	14077
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΑΓΡΟΤΙΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΚΑΙ ΤΡΟΦΙΜΩΝ	2032	2013	2012	2009	2010	2008
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΚΑΙ ΕΠΕΝΔΥΣΕΩΝ	2265	2259	2272	2269	2266	2264
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗΣ	16195	16169	16311	12033	12031	12023
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΘΝΙΚΗΣ ΑΜΥΝΑΣ	85615	85621	85653	85595	85568	85401
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΞΩΤΕΡΙΚΩΝ	2032	2004	2005	1999	1998	1996
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΥΠΟΘΕΣΕΩΝ	15524	716	15436	15417	15433	15441
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ	1648	15465	1586	1589	1548	1547
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ ΚΑΙ ΑΣΥΛΟΥ	0	1588	716	713	715	710
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΝΑΥΤΙΛΙΑΣ ΚΑΙ ΝΗΣΙΩΤΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ	8221	727	8196	8189	8186	8177
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ	3733	8203	3418	3434	3452	3466
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΠΑΙΔΕΙΑΣ ΚΑΙ ΘΡΗΣΚΕΥΜΑΤΩΝ	163581	3413	163413	164047	164296	164324
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ ΚΑΙ ΕΝΕΡΓΕΙΑΣ	1412	163431	1441	1419	1416	1419
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΠΟΛΙΤΙΣΜΟΥ ΚΑΙ ΑΘΛΗΤΙΣΜΟΥ	7401	1429	7351	7339	7333	7340
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ	67864	7362	67093	71344	71300	71247
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΤΟΥΡΙΣΜΟΥ	797	67096	799	798	796	795
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΥΓΕΙΑΣ	78451	797	77631	77532	77419	77356
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΥΠΟΔΟΜΩΝ ΚΑΙ ΜΕΤΑΦΟΡΩΝ	4402	78220	4335	4331	4326	4322
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΨΗΦΙΑΚΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ	347	4335	720	729	732	732
ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΜΕΝΕΣ ΔΙΟΙΚΗΣΕΙΣ	6104	6053	6041	6028	6020	5989
ΟΤΑ	89049	88964	88868	88729	88665	88815
ΣΥΝΟΛΙΚΑ	**572324**	**571424**	**570888**	**571144**	**571097**	**570956**
Είδος εργασιακής σχέσης	**Δεκέμβριος**	**Ιανουάριος**	**Φεβρουάριος**	**Μάρτιος**	**Απρίλιος**	**Μάιος**
Ορισμένου χρόνου - συμβάσεις έργου - ωρομίσθιοι	98103	98971	101398	101504	112735	
Μετακλητοί	2500	2572	2618	2699	2774	2817
ΣΥΝΟΛΙΚΑ	**100603**	**101543**	**104016**	**104203**	**115509**	**2817**
Αιρετοί	10280	10319	10472	10594	10674	10749
Πρόεδροι/Μέλη Δ.Σ./Οργανα Διοίκησης	1910	1940	1941	1927	1937	1923
Λοιπές ειδικές περιπτωσεις	16099	16154	15983	16003	15725	15906
Γ. Τακτικό προσωπικό ΝΠΙΔ	**2019**	**2020**				
	Δεκέμβριος	**Ιανουάριος**	**Φεβρουάριος**	**Μάρτιος**	**Απρίλιος**	**Μάιος**
	34240	34182	34674	34610	34497	34446
Γ. Έκτακτο προσωπικό ΝΠΙΔ	**2019**	**2020**				
ΕΙΔΟΣ ΕΡΓΑΣΙΑΚΗΣ ΣΧΕΣΗΣ	**Δεκέμβριος**	**Ιανουάριος**	**Φεβρουάριος**	**Μάρτιος**	**Απρίλιος**	**Μάιος**
Ορισμένου χρόνου - συμβάσεις έργου - ωρομίσθιοι	20044	19818	20851	16095	16919	17234
Πρόεδροι/Μέλη Δ.Σ./Οργανα Διοίκησης	1910	1940	1941	1927	1937	1923
Λοιπές ειδικές περιπτωσεις	3695	3999	4252	4758	4736	4820

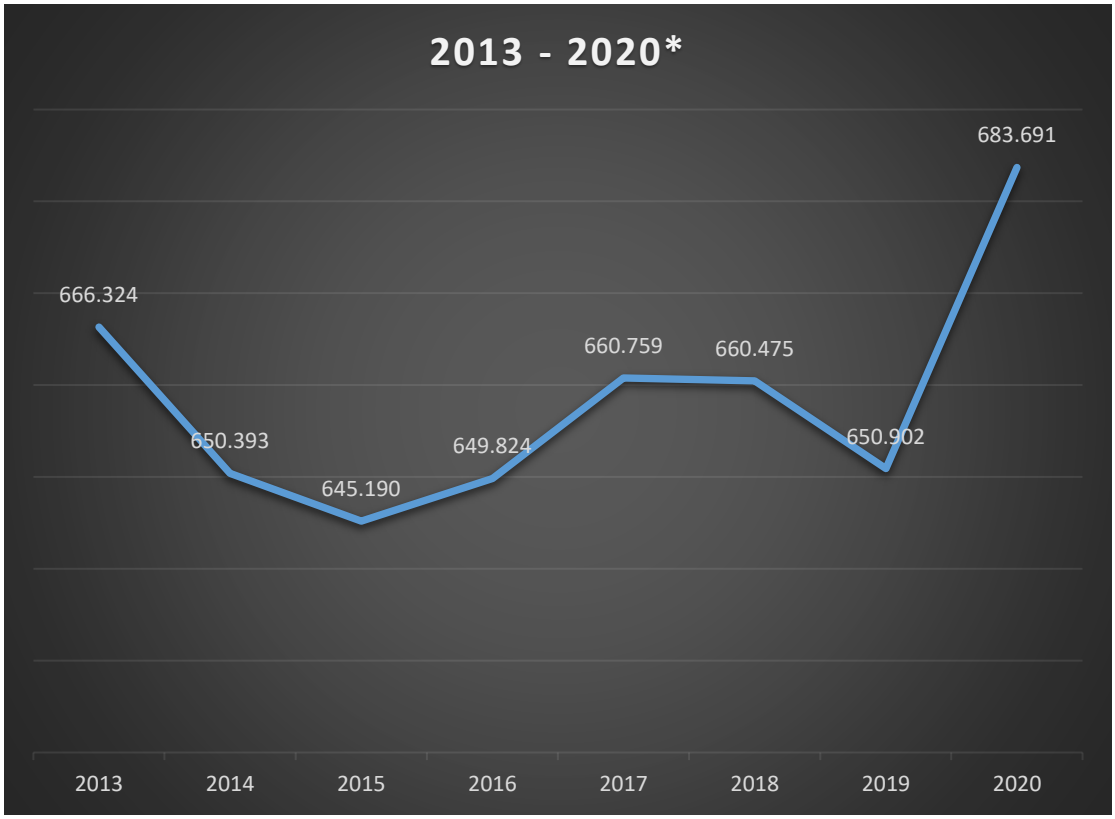
Πηγή: Υπουργείο Εσωτερικών.

Πίνακας Α.1. Αριθμητικά Δεδομένα Τακτικού & Έκτακτου προσωπικού Δημόσιας Διοίκησης.

Σύμφωνα με τα επίσημα στοιχεία του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης τα οποία παρατίθενται παραπάνω στον πίνακα Α.1, το Τακτικό Προσωπικό (εκτός Ν.Π.Ι.Δ.), μόνιμο και αορίστου χρόνου, που υπηρετεί κατά τον μήνα Ιούνιο 2020 είναι 570.956 υπάλληλοι. Σε αυτούς προστίθεται το Έκτακτο Προσωπικό (εκτός Ν.Π.Ι.Δ.), δηλαδή οι υπάλληλοι ορισμένου χρόνου, με συμβάσεις έργου, ωρομίσθιοι και μετακλητοί, που υπηρετούν κατά το ίδιο διάστημα οι οποίοι είναι 112.735 υπάλληλοι (καταχωρημένα στοιχεία μέχρι τον 4/2020). Προσθέτοντας τα αριθμητικά δεδομένα των δύο αυτών κατηγοριών, θα διαπιστώσουμε ότι κατά τον μήνα Ιούνιο του έτους 2020, μήνας που λήφθηκαν τα εν λόγω δεδομένα, ο συνολικός αριθμός των μισθοδοτούμενων μέσω της Ενιαίας Αρχής Πληρωμών είναι 683.691 πρόσωπα (Υπουργείο Εσωτερικών, 2020). Τα αντίστοιχα σύνολα από το 2013, σύμφωνα με τα στοιχεία της απογραφής, παρατίθενται στο διάγραμμα Α.3 που ακολουθεί.

Σημαντική επίσης κατηγορία που προσθέτει δεδομένα είναι εκείνη που αφορά τους Αιρετούς, καθώς και τους Πρόεδρους, τα μέλη των Δ.Σ. και τα λοιπά Όργανα Διοίκησης που απαριθμούν συνολικά 12.672 πρόσωπα. Εδώ προστίθενται ακόμη οι Λοιπές Κατηγορίες Υπαλλήλων, που αν και δεν αποτελούν μέρος του Ανθρωπίνου Δυναμικού του Ελληνικού Δημοσίου, παρόλα αυτά καταγράφονται για λόγους πληρότητας της συνολικής εικόνας, δεδομένης μάλιστα της υποχρέωσης πληρωμής τους μέσω της Ενιαίας Αρχής Πληρωμών. Στην κατηγορία αυτή υπολογίζονται 15.906 πρόσωπα, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνονται φυσικά πρόσωπα σε μαθητεία ή πρακτική άσκηση, δικαιούχοι αποζημιώσεων με δικαστικές αποφάσεις, υπότροφοι διαφόρων κατηγοριών, σχολικοί τροχονόμοι κ.ά.

Όσον αφορά τα Ν.Π.Ι.Δ., στην κατηγορία του Τακτικού Προσωπικού σύμφωνα με τα επίσημα στοιχεία, κατά τον μήνα Ιούνιο του 2020 υπηρετούν 34.446 υπάλληλοι, ενώ στην κατηγορία του Έκτακτου Προσωπικού 23.977 υπάλληλοι, σύνολο 58.423 υπάλληλοι.



Πηγή: Υπουργείο Εσωτερικών.

Διάγραμμα Α.3. Αριθμητικά Δεδομένα Τακτικού & Έκτακτου Προσωπικού Δημόσιας Διοίκησης 2013-2020 *(στοιχεία μέχρι 5/2020).

1.4 Οι Κύριες Παθογένειες.

1.4.1 Διαφθορά.

Η διαφθορά αποτελεί ίσως το σημαντικότερο διαχρονικό πρόβλημα της χώρας. Στην διαπίστωση αυτή καταλήγει αρκετά συχνά ένα μεγάλο μέρος της κοινωνίας μας. Το πλέον απογοητευτικό στοιχείο όμως είναι, ότι ακόμη και σε αυτή την κρίσιμη περίοδο για τη χώρα, οι περισσότεροι Έλληνες δυσπιστούν απέναντι στην δυνατότητα καταπολέμησης της διαφθοράς από την εκάστοτε Κυβέρνηση. Θεωρούν μάλιστα ότι το φαινόμενο της διαφθοράς στους Βουλευτές είναι ιδιαίτερα διαδεδομένο. Τι προτείνουν; Βαριές ποινές για τους διεφθαρμένους υπαλλήλους ή το πολιτικό προσωπικό που τυχόν εμπλέκεται.

Τα παραπάνω στοιχεία προκύπτουν από έρευνα που πραγματοποίησε το Τμήμα Στατιστικής του Ο.Π.Α. σε 1609 πολίτες σε Αττική και Κεντρική Μακεδονία το 2011, με θέμα τη διαφθορά στην Ελλάδα, επιστημονικός υπεύθυνος της οποίας ήταν ο πρόεδρος του Τμήματος Στατιστικής κ. Επαμεινώνδας Πανάς. Από την έρευνα μεταξύ άλλων προέκυψαν τα ακόλουθα (Λακασάς, 2011):

- Ένας στους τρεις, το 33,5% στην Αττική και το 36,3% στην Κεντρική Μακεδονία, θεωρεί τη διαφθορά το πρώτο και σημαντικότερο πρόβλημα της χώρας. Ακολουθεί η ανεργία.
- Τα σκήπτρα της διαφθοράς κρατάνε οι πολεοδομίες, ενώ ακολουθούν οι Βουλευτές, τα Μ.Μ.Ε., οι Δ.Ο.Υ., οι συνδικαλιστές, οι Ο.Τ.Α., οι γιατροί, η Δικαιοσύνη, η ΕΛ.ΑΣ. και στην τελευταία θέση, η Εκκλησία.
- Περισσότεροι από 8 στους 10 δεν πιστεύουν ότι τελικά θα τιμωρηθούν οι υπεύθυνοι για τα σκάνδαλα.
- Το παράδοξο εύρημα της έρευνας ήταν ότι το 53% των ερωτηθέντων, θεωρεί ότι δεν είναι ηθικά λάθος να δίνει κάποιος χρήματα ή δώρα σε δημόσιους λειτουργούς για να καταφέρει να βρει το δίκιο του, εάν είναι αυτός ο μόνος τρόπος να πετύχει αυτό που θέλει.
- Το 45% πιστεύει άλλωστε ότι μόνος σίγουρος τρόπος να διευθετήσει θέματα σε σχέση με το Κράτος είναι να πληρώσει κάποια επιπλέον χρήματα.
- Η πλειονότητα θεωρεί ότι υπεύθυνοι για τη διαφθορά είναι εξίσου η κυβέρνηση και οι πολίτες. Επίσης, περίπου οι 8 στους 10 πιστεύουν ότι το φαινόμενο της διαφθοράς στους Βουλευτές είναι διαδεδομένο.
- Περίπου οι 8 στους 10 θεωρούν ότι βαρύτερες ποινές στους διεφθαρμένους υπαλλήλους θα ήταν ένα αποτελεσματικό μέσο καταπολέμησης της διαφθοράς.
- Περισσότεροι από 7 στους 10 ερωτηθέντες αισθάνονται ότι το πρόβλημα της διαφθοράς επηρεάζει τη ζωή τους.
- Το 46% του δείγματος θεωρεί ότι το επίπεδο της διαφθοράς στην Ελλάδα θα μειωθεί μέσα στα επόμενα 2 χρόνια, ενώ ένα ποσοστό της τάξης του 35% θεωρεί ότι θα παραμείνει το ίδιο.

Στις 24 Οκτωβρίου 2016, το ΕΛ.Ι.ΑΜ.Ε.Π., με αφορμή την ολοκλήρωση του ερευνητικού προγράμματος «Πολιτικές για την καταπολέμηση της διαφθοράς: Παγκόσμιες τάσεις και ευρωπαϊκές απαντήσεις στη μεγάλη αυτή πρόκληση», διοργάνωσε μια ανοικτή συζήτηση στην Αίγλη του Ζάππειου με θέμα «Η αντιμετώπιση της διαφθοράς στην Ελλάδα και στην Ευρώπη». Για τις ανάγκες του προγράμματος ANTICORRP[1], το ΕΛ.Ι.ΑΜ.Ε.Π. εκπόνησε μια μελέτη που εξετάζει την αντιμετώπιση της διαφθοράς στην Ελλάδα, πριν και μετά την εκδήλωση της οικονομικής κρίσης. Τα αποτελέσματα της μελέτης που εκπόνησε ο αναπληρωτής καθηγητής του τμήματος Πολιτικής Επιστήμης του Ε.Κ.Π.Α. Δρ. Δημήτρης Α. Σωτηρόπουλος είναι τα εξής (ΕΛ.Ι.Α.Μ.Ε.Π., 2016):

- Ενώ ως αιτίες αποτυχιών καταπολέμησης της διαφθοράς αναφέρονται συχνά η έλλειψη δεξιοτήτων, εμπειρίας, εξειδικευμένων ανακριτικών υπαλλήλων, τεχνολογιών κλπ., η κυριότερη αιτία αντιμετώπισης του προβλήματος υπήρξε και εξακολουθεί να είναι η έλλειψη βούλησης για την καταπολέμηση της διαφθοράς.
- Ο συνδυασμός της οικονομικής κρίσης με την ευαισθητοποίηση της κοινής γνώμης διέρρηξε την παλαιότερη κοινωνική ανοχή προς τη διαφθορά.
- Με την εκδήλωση της οικονομικής κρίσης, υπήρξε κύμα πιέσεων για αντιμετώπιση του προβλήματος της διαφθοράς από τους δανειστές της χώρας, από Διεθνείς Οργανισμούς και από την κοινή γνώμη, με τη σοβαρότερη νομοθετική προσπάθεια για την αντιμετώπιση του προβλήματος της διαφθοράς να λαμβάνει χώρα από το 2011 έως το 2016.
- Στο ίδιο χρονικό διάστημα εκδικάστηκαν πολλές εκκρεμούσες υποθέσεις διαφθοράς, οι οποίες παρά τις καθυστερήσεις, κατέληξαν σε καταδίκη μελών του πολιτικού προσωπικού, όπως π.χ. πρώην Υπουργών, Περιφερειαρχών και Δημάρχων για ευρύ φάσμα ποινικών αδικημάτων. Ολοκληρώθηκαν επίσης ποινικές δίκες κατά δημοσίων υπαλλήλων.

[1] Ερευνητικό πρόγραμμα ευρείας κλίμακας, που χρηματοδοτείται από το 7ο πρόγραμμα/πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Ως έργο ξεκίνησε τον Μάρτιο του 2012 και έχει πενταετή διάρκεια, και ως ζητούμενο της έρευνας είναι η διαφθορά και οι επιπτώσεις της στις χώρες της ΕΕ. Συμμετέχουν 21 ερευνητικές ομάδες από 16 χώρες.

Σύμφωνα με τα συμπεράσματα δύο ξεχωριστών εκθέσεων συμμόρφωσης της Ομάδας κατά της Διαφθοράς του Συμβουλίου της Ευρώπης (GR.E.C.O.), που δόθηκαν στη δημοσιότητα στις 1 Μαρτίου 2018, η Ελλάδα οφείλει να ενισχύσει τις προσπάθειες για την πρόληψη της διαφθοράς και τη διασφάλιση της ακεραιότητας των Βουλευτών και των Δικαστικών, καθώς και να βελτιώσει τη διαφάνεια στη χρηματοδότηση των κομμάτων. Στην πρώτη έκθεση που αφορά την αποτροπή της διαφθοράς Βουλευτών, Δικαστών και Εισαγγελέων, τονίζεται πως μόνον οι έξι από τις 19 προηγούμενες συστάσεις «έχουν αντιμετωπιστεί ικανοποιητικά». Μεταξύ άλλων, η GR.E.C.O. είχε συστήσει να εκπονηθούν επαρκείς και συνεπείς κανόνες σχετικά με την αποδοχή από τους Βουλευτές δωρεών, φιλοξενίας και άλλων παροχών, και να αναπτυχθούν εσωτερικές διαδικασίες αξιολόγησης, αναφοράς και επιστροφής των απαράδεκτων παροχών (GR.E.C.O., 2018).

Στην έκθεση επισημαίνεται ότι ο Κώδικας Δεοντολογίας της ΒτΕ που υιοθετήθηκε τον Απρίλιο του 2016, παρέχει μόνον ένα γενικό κανόνα κατά της παραλαβής δώρων, θέτοντας τα 200€ ως το όριο πάνω από το οποίο το δώρο προς τον Βουλευτή θεωρείται πιθανή σύγκρουση συμφερόντων. Στην πράξη δεν έχει δηλωθεί έως και την ημερομηνία δημοσίευσης της έρευνας κανένα δώρο, κάτω ή πάνω από 200€ και δεν έχει υποβληθεί καμία σχετική αναφορά.

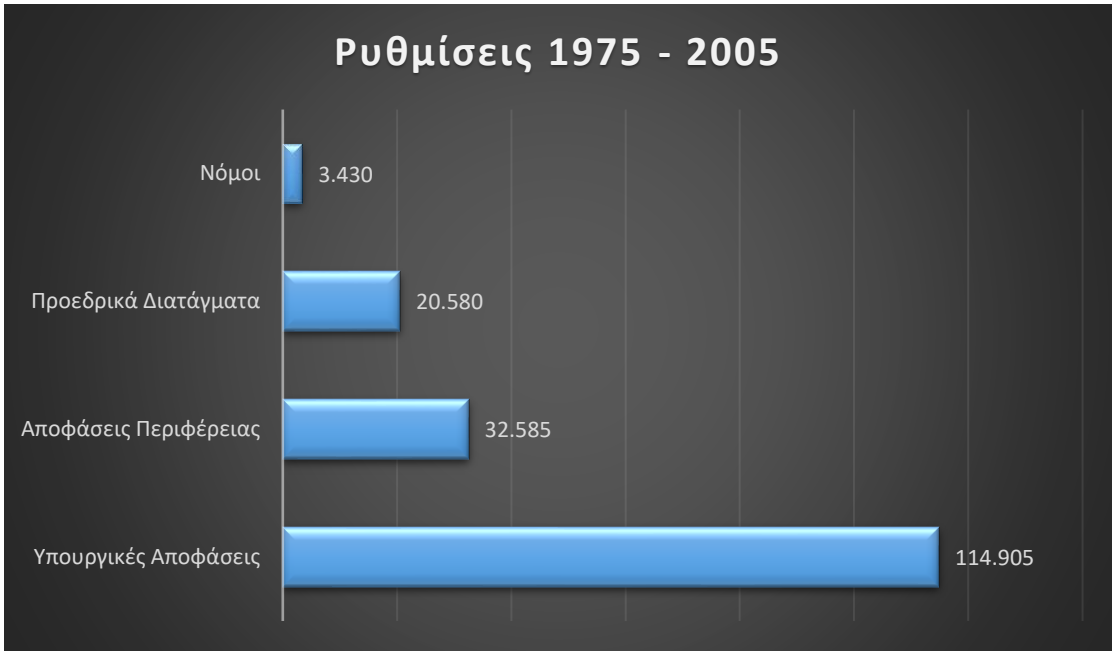
Αρκετά άλλα κράτη-μέλη έχουν επιλέξει την πλήρη απαγόρευση τέτοιων παροχών. Η GR.E.C.O. εκφράζει την ικανοποίησή της για τη συμμόρφωση της Ελλάδας στο θέμα της δήλωσης των περιουσιακών στοιχείων των Βουλευτών, με το «πόθεν έσχες» να παραμένει online για έως και τρία χρόνια από τη λήξη της θητείας του δηλούντος. Σχετικά με το θέμα της βουλευτικής ασυλίας, η GR.E.C.O είχε συστήσει να ληφθούν μέτρα, ώστε να διασφαλιστεί ότι οι διαδικασίες για την άρση της ασυλίας των Βουλευτών, δεν παρεμποδίζουν ή αποτρέπουν ποινικές διαδικασίες κατά των Βουλευτών που θεωρείται ότι διέπραξαν αδικήματα που σχετίζονται με τη διαφθορά. Στην έκθεση σημειώνεται ότι δεν έχουν ληφθεί μέτρα για την εφαρμογή αυτής της σύστασης, καθώς ο αριθμός των αρνήσεων άρσης της βουλευτικής ασυλίας εξακολουθεί να υπερβαίνει κατά πολύ τον αριθμό των εγκεκριμένων αιτημάτων (GR.E.C.O., 2018).

1.4.2 Πολυνομία.

«Όπου φαυλότατη πολιτεία εκεί και νόμων πληθώρα». Η συγκεκριμένη ρήση του Κικέρωνα(106-43 π.Χ.), καταδεικνύει με τον πιο γλαφυρό τρόπο, την «πρόοδο» που έχει επιτύχει η ελληνική πολιτεία τις τελευταίες δεκαετίες: ένα απίστευτος πληθωρισμός διατάξεων και ρυθμίσεων, αντιστρόφως ανάλογος των πολύ φτωχών αποτελεσμάτων που επιτυγχάνει στην πράξη. Τα νούμερα είναι ενδεικτικά. Σύμφωνα με τον Ο.Ο.Σ.Α., μόνο στην 20ετία μεταξύ 1995 και 2005, οι τυπικοί και μόνο νόμοι στην χώρα μας ξεπέρασαν τους 2.500. Παράλληλα το σύνολο των κανονιστικών πράξεων (περιλαμβανομένων των Π.Δ. και των Υ.Α.) έφθασαν την ίδια περίοδο τις 40.000 περίπου (βλ. σχετικά Διάγραμμα Α.4).

Η νομική τυπολατρία έχει δημιουργήσει με την σειρά της, μια τυπολατρική κουλτούρα που χαρακτηρίζει την καθημερινότητα της Δημόσιας Διοίκησης. Σύμφωνα με την λειτουργική αξιολόγηση του Ο.Ο.Σ.Α., δημόσιοι υπάλληλοι ακόμη και Υπουργοί αποκλείονται από τη λήψη/εφαρμογή ακόμη και ήσσονος σημασίας μέτρων, εάν ο νόμος δεν περιέχει σαφή πρόβλεψη. Αποτέλεσμα; Ένα πλαίσιο που ενθαρρύνει την στείρα τήρηση των διοικητικών διαδικασιών που συνήθως παράγουν γραφειοκρατία, και όχι την εστίαση στην ουσία του έργου των υπηρεσιών (O.E.C.D., 2011).

Δεν αποτελεί έκπληξη λοιπόν το γεγονός ότι η σχετική έκθεση που συνέταξε ο Ο.Ο.Σ.Α., ανέδειξε ως μείζον πρόβλημα του ελληνικού ρυθμιστικού συστήματος την πολυνομία. Αποτέλεσμα της μεταξύ άλλων; απώλεια σημαντικού χρόνου/πόρων για τους πολίτες και τις επιχειρήσεις που συνδιαλέγονται με το Κράτος και λειτουργία Δικαιοσύνης και Θεσμών σε οριακή κατάσταση, με τελικό αποδέκτη των όποιων στρεβλώσεων την ευημερία της ίδιας της κοινωνίας των Πολιτών. (O.E.C.D., 2011).



Πηγή: Organization for Economic Co-operation and Development.

Διάγραμμα Α.4. Ελληνική Ρυθμιστική Παραγωγή 1975 – 2005.

Ο οργανισμός έρευνας και ανάλυσης «Διανέοσις», εκπόνησε έρευνα με τίτλο «Πολυνομία, Κακονομία και Γραφειοκρατία στην Ελλάδα», τα αποτελέσματα της οποίας δημοσιεύθηκαν τον Μάιο του 2016. Η έρευνα, που μεταξύ άλλων κατέγραψε το περιεχόμενο και τον αριθμό των Τευχών Α΄ και Β΄ της Εφημερίδας της Κυβέρνησης (Φ.Ε.Κ.) για την περίοδο 2001 – 2015, μαρτυρά το μέγεθος του προβλήματος. Το σύνολο των τευχών Α΄ για το εν λόγω διάστημα είναι 4.168. Αναλυτικά ψηφίστηκαν: 1.478 νόμοι που περιείχαν 22.800 άρθρα, ενώ παράλληλα υπογράφηκαν και 3.452 Π.Δ. Κατά τα χρόνια της κρίσης δε, εκτοξεύθηκε ο αριθμός των Π.Ν.Π., που μετά το 2010 έφθασαν τις 67, ενώ τα προηγούμενα χρόνια έφθασαν μετά βίας τις 13. (Οργανισμός Έρευνας και Ανάλυσης «Διανέοσις», 2016).

Η ελληνική περίπτωση διαφοροποιείται σημαντικά σε μία σειρά από σημαντικούς παράγοντες από τις αντίστοιχες ευρωπαϊκές. Για παράδειγμα η διασπορά των ρυθμίσεων στην Ελλάδα είναι μοναδική, όπως επίσης και η έλλειψη μηχανισμών συστηματοποίησης και ξεκαθαρίσματος της νομοθετικής ύλης(Γκιζέλης,2009). Παράλληλα είναι εντυπωσιακός ο τρόπος που ο συνταγματικός νομοθέτης επιμένει σε μια ιδιαιτέρως «σφιχτή» εννοιολόγηση, τροφοδοτώντας ουσιαστικά εκείνο το οποίο η πολιτική μιας αντιπληθωριστικής νομοθέτησης θέλει

να πολεμήσει. Ρυθμιστικά πλαίσια και κανονιστικές αποφάσεις που δεν στηρίζονται επί μιας τελείως συγκεκριμένης νομικής βάσης, καταλήγουν να απορρίπτονται στην πράξη, οδηγώντας με αυτόν τον τρόπο στην εκ των έσω κατάλυσή του Κράτους Δικαίου(Καρκατσούλης, 2017).

Προκειμένου να αμβλύνουν τις επιπτώσεις της πολυνομίας, αρκετές υπηρεσίες για εσωτερική τους χρήση, κωδικοποιούν με δικά τους μέσα τις διατάξεις που τις αφορούν. Τα δίκτυα συνεργασίας που αναπτύσσονται σιγά-σιγά μεταξύ των υπηρεσιών, καθώς και μεταξύ αυτών και των Δικαστών που μετέχουν σε νομοτεχνικά όργανα, επιτρέπουν την αποφυγή επαναλήψεων, επικαλύψεων ή λαθών (Καρκατσούλης, 2011).

1.4.3 Γραφειοκρατία.

Το υφιστάμενο σύστημα διάρθρωσης της δημόσιας εξουσίας, το σύνολο των υπηρεσιών που απαρτίζουν τον κρατικό μηχανισμό, το πλήθος των διαδικασιών, των μεθόδων, των δημοσίων υπαλλήλων τους οποίους χρησιμοποιεί η Δημόσια Διοίκηση προκειμένου να διεκπεραιώσει τα κυβερνητικά προγράμματα, συνδυαζόμενα με τη φύση της εκτελούμενης εργασίας στο χώρο των δημοσίων υπηρεσιών, αποτελούν ένα ενιαίο σύνολο γνωστό υπό τον όρο «γραφειοκρατία»(Γκιζέλης,2009). Η ανεξέλεγκτη διόγκωση των πάσης φύσεως πράξεων και των συναφών διαδικασιών που ακολουθούνται, καταλήγουν σε ένα περίπλοκο, δύσκαμπτο, χρονοβόρο και αντιοικονομικό σύστημα λειτουργίας της Διοίκησης, το οποίο προκαλεί μια σειρά σοβαρών επιπλοκών και αγκυλώσεων στο έργο των οργανισμών, με σοβαρές και άμεσες συνέπειες στην καθημερινότητα των πολιτών (Ιούλιος-Αύγουστος, 2003).

Παρόλο που ως όρος η γραφειοκρατία χρησιμοποιείται συνήθως κυνικά, με σκοπό να περιγράψει τις κακές πλευρές της Δημόσιας Διοίκησης, στην πράξη αναφέρεται σε ένα περίπλοκο οργανωτικό και λειτουργικό σύστημα, το οποίο αναπτύσσεται μέσα από ένα τεράστιο αριθμό συσχετίσεων, δραστηριοτήτων, ιεραρχικών εξαρτήσεων και ρόλων, ταυτιζόμενη ουσιαστικά με την ίδια τη Δημόσια Διοίκηση και τις διοικητικές διαδικασίες της (βλ. σχετικά Διάγραμμα Α.5). Η γραφειοκρατία χρονολογείται εξ αρχαιοτάτων χρόνων και στην ιδανική της μορφή απαιτεί από τα μέλη της συνέπεια,

πίστη και προσαρμοστικότητα στο περιβάλλον και τις τυχόν μεταβαλλόμενες συνθήκες. Μόνο έτσι εξασφαλίζεται μια συνέχεια, η οποία θα διευκολύνει να αποφεύγεται η απότομη διακοπή της διοικητικής λειτουργίας με την αποχώρηση των εκπροσώπων των εκάστοτε Υπουργών. Το γεγονός αυτό, συνέτεινε ώστε το στοιχείο της μονιμότητας να καταστεί από τα βασικά χαρακτηριστικά της γραφειοκρατίας, σε αντίθεση με το στοιχείο της προσωρινότητας που διακρίνει τα μέλη της πολιτικής εξουσίας. Άλλα βασικά χαρακτηριστικά της γραφειοκρατίας πέρα από τη μονιμότητα είναι: η ιεραρχική δομή της εξουσίας, το σταθερό διαδικαστικό πλαίσιο και φυσικά η έγγραφη διατύπωση των πάσης φύσεως ενεργειών και αποφάσεων (Τύπας/Κατσαρός, 2006).

Πηγή: Φαναριώτης (1999), *Δημόσια Διοίκηση Αποκέντρωση και Αυτοδιοίκηση*.

Διάγραμμα Α.5. Βασικά στοιχεία σύνθεσης της γραφειοκρατίας.

Η πραγματική έννοια μιας δημοκρατικής διακυβέρνησης στην σημερινή Ελλάδα, οφείλει να ταυτίζεται με την ικανότητα της εκάστοτε Κυβέρνησης να προωθεί την οικονομική ανάπτυξη με δίκαιους όρους, να προσαρμόζει την χώρα στις ιδιαίτερες προκλήσεις της παγκοσμιοποιημένης οικονομίας και της κοινωνίας της γνώσης. Εν ολίγοις, ο σημερινός ρόλος του Κράτους δεν εξαντλείται αποκλειστικά στην τήρηση της νομιμότητας της τάξης ή της ασφάλειας των συνόρων, αλλά εκτείνεται και σε μια σειρά από ευρύτερους τομείς που σχετίζονται με την ευημερία και την πρόοδο του πολίτη(Τσιβάκου, 2013).

Δυστυχώς όμως η γραφειοκρατία αντί να αποτελεί ένα αναντικατάστατο παράγοντα επίλυσης των εκάστοτε προβλημάτων και βασικό συντελεστή της κοινωνικής και οικονομικής ανάπτυξης, αποτελεί εξίσου μεγάλο πρόβλημα με την πολυνομία και την αλληλοεπικάλυψη αρμοδιοτήτων, εξαιτίας των δεκάδων χιλιάδων αρμοδιοτήτων και του γενικότερου ρυθμιστικού πλαισίου που δημιουργεί(Τσιβάκου, 2013). Το 2012 η είδηση ότι η ελληνική γραφειοκρατία απαιτεί για τη διατήρησή της 14 δισεκατομμύρια ευρώ, υπό την έννοια των επιβαρύνσεων που προκαλεί στην οικονομία και την κοινωνία, φάνηκε να μην σοκάρει κανέναν (Ημερησία, 2012). Αποτελεί κοινή διαπίστωση ότι η σύγχρονη κοινωνία μας, παρακολουθεί επί δεκαετίες με δέος το φαινόμενο της διόγκωσης της γραφειοκρατίας, το οποίο συνεχώς θέτει φραγμούς στην άσκηση της ελευθερίας του ατόμου, ενώ την ίδια στιγμή αποτελεί το επίκεντρο της κριτικής για την δημιουργία σημαντικών προβλημάτων(Φαναριώτης, 1999).

Τα γραφειοκρατικά χαρακτηριστικά της Δημόσιας Διοίκησης μπορούν να κατανεμηθούν σε δυο βασικές κατηγορίες(Γκιζέλης,2009): α) την τάση συγκέντρωσης δύναμης και επιρροής εντός του πολιτικού συστήματος και β) τη διαρθρωτική ανεπάρκεια, ακαταλληλότητα ή μειωμένη ικανότητα του διοικητικού μηχανισμού της χώρας(Παπούλιας, 2007). Η συγκεντρωτική αυτή τάση έχει σοβαρές και άμεσες συνέπειες για τη Δημόσια Διοίκηση και κατά επέκταση για τη χώρα. Περιορίζεται η εκχώρηση και η αποκέντρωση ευθυνών και αρμοδιοτήτων, πολιτικοποιείται το σύνολο σχεδόν των διοικητικών αποφάσεων και ενεργειών, ενώ τέλος περιστέλλεται η λειτουργική διαφοροποίηση και η σχετική αυτονόμηση του διοικητικού συστήματος (Μακρυδημήτρης, 1999).

1.4.4 Αρμοδιότητες.

Η λειτουργική αξιολόγηση του Ο.Ο.Σ.Α. μας βοήθησε επίσης να αποκτήσουμε για πρώτη φορά μια τεκμηριωμένη εικόνα για τις χιλιάδες αρμοδιότητες, οι οποίες ατάκτως διανεμημένες, δημιουργούν έναν ετερόκλητο καμβά, που οδηγεί την ήδη προβληματική Δημόσια Διοίκηση της χώρας μας στους λαβυρίνθους της γραφειοκρατίας, σε βάρος της αποτελεσματικότητας, της αποδοτικότητας, της χρηστής διοίκησης και της οικονομικότητας (Καρκατσούλης, 2017).

Μελετώντας το Διάγραμμα Α.6, παρατηρούμε ότι κατά ιδιαίτερα μεγάλο ποσοστό, το ελληνικό Κεντρικό Κράτος εξακολουθεί να σπαταλά τη διοικητική του δραστηριότητα σε αρμοδιότητες υποστηρικτικού χαρακτήρα, ενώ αντίθετα θα έπρεπε να την στρέψει σε αρμοδιότητες αμιγώς επιτελικού, στρέβλωση την οποία καλείται να καταπολεμήσει αρχικά στην πράξη ο Ν.4622/2019. Το παράλληλο παράδοξο είναι η εδραίωση μιας αντίληψης σε όλα τα επίπεδα διοίκησης, ότι προκειμένου να είναι κάποιος αποδοτικός θα πρέπει να του παραχωρηθούν «και άλλες αρμοδιότητες». Στην πράξη βέβαια χιλιάδες αρμοδιότητες εξισώνονται στην πραγματικότητα με μηδενικές, μια ανεξέλεγκτη πραγματικότητα, όπου κάθε έννοια έλλογης διοικητικής δράσης απουσιάζει (Καρκατσούλης, 2017).

Πηγή: Καρκατσούλης(2017), *Διοικώντας την κρίση.*

Διάγραμμα Α.6. Κατανομή αρμοδιοτήτων.

Δυστυχώς όμως και παρά λοιπόν τις χιλιάδες αρμοδιότητες, ελάχιστες από αυτές οδηγούν τελικά σε πρακτικά αποτελέσματα. Ενώ δηλαδή θα περίμενε κανείς ότι με τόσες αρμοδιότητες ο κρατικός μηχανισμός θα είχε να επιδείξει αντίστοιχα αποτελέσματα, κάτι τέτοιο δεν συμβαίνει. Δυστυχώς η Δημόσια Διοίκηση συνεχίζει να ακολουθεί πιστά την πεποίθηση ότι «είμαι αρμόδιος» σημαίνει μπορώ να χειριστώ το αντίστοιχο θέμα, όχι όμως να αποφασίσω και να *κυρίως* «να πράξω», συνεχίζοντας να χρησιμοποιεί τις αρμοδιότητες ως μια εσωτερική προϋπόθεση δικαιολόγησης της ύπαρξής της(Καρκατσούλης, 2017).

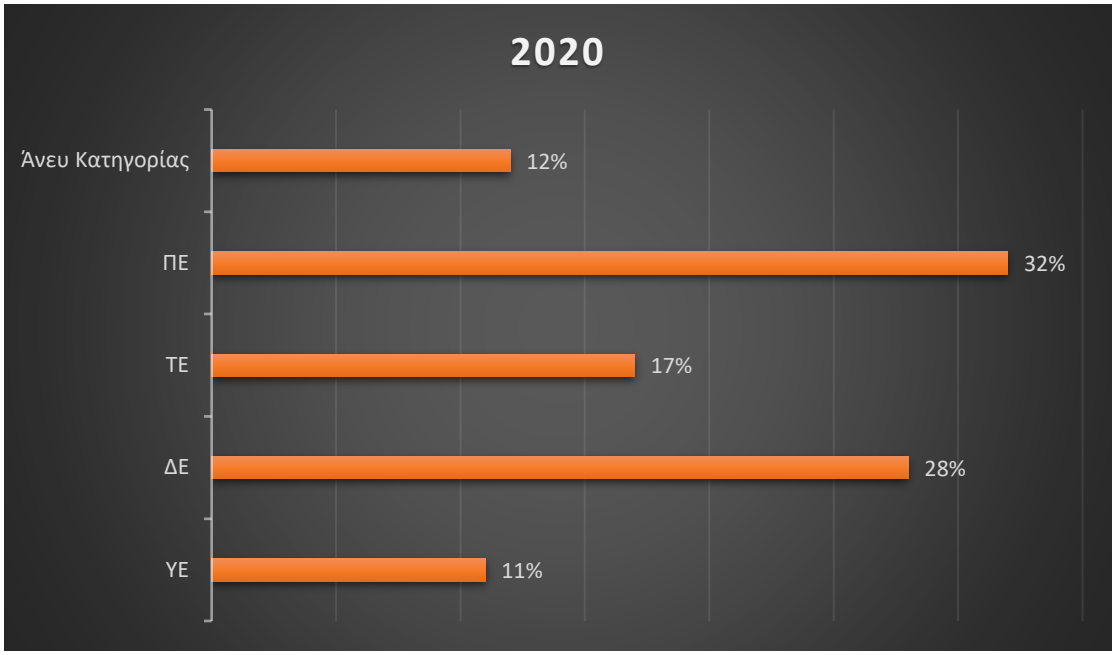
Αναρωτιόμαστε όμως το εξής: Θεωρητικά η Δημόσια Διοίκηση ως εκτελεστικός βραχίονας του Κράτους, δεν θα έπρεπε να υλοποιεί τις εκάστοτε πολιτικές και να μην εισηγείται σε άλλους να το κάνουν; Η απάντηση εύλογη αλλά στην πράξη ισχύουν άλλα, τα οποία μάλιστα ανέδειξε η λειτουργική αξιολόγηση του Ο.Ο.Σ.Α. Ένα εύρημα της που επιβεβαιώνει τις προηγούμενες διαπιστώσεις είναι το παρακάτω: Η ελληνική Δημόσια Διοίκηση είναι παραγωγός σημειωμάτων και υπομνημάτων προς την πολιτική της ηγεσία προκειμένου εκείνη να αποφασίζει. Στην πράξη όμως, καταλήγει να εφαρμόζει τελικά ελάχιστα από όσα εισηγείται, γεγονός που και η Επιτροπή για την εξέταση της μακροπρόθεσμης Οικονομικής Πολιτικής, συμπέρανε ήδη από το 1998 σε σχετική της μελέτη της(Εθνική Τράπεζα της Ελλάδος, 1998).

Εξαιρετικό παράδειγμα «συνωστισμού άνευ αποτελεσματικότητας» αποτελούν οι ελεγκτικές αρμοδιότητες. Υφίστανται χιλιάδες που χαρακτηρίζονται ως ελεγκτικές και έχουν συσσωρευτεί επί δεκαετίες από μια σειρά κυβερνήσεων που ήθελαν να δώσουν την εντύπωση ότι το «τέρας της διαφθοράς» είναι υπό έλεγχο. Τα τελευταία 20 χρόνια, κάθε Υπουργός αρμόδιος για τη Δημόσια Διοίκηση, θεωρούσε υποχρέωση του να προσθέτει τη δική του τροποποίηση στο μωσαϊκό των ρυθμίσεων που ορίζουν τους ελέγχους. Θεωρητικώς, με περισσότερες από 1.500 ελεγκτικές αρμοδιότητες και δεκάδες σώματα ελέγχου, θα έπρεπε η ελληνική Δημόσια Διοίκηση να προσομοιάζει με τη νορβηγική(Καρκατσούλης, 2017). Αντιθέτως, με βάση τα στοιχεία των Διεθνών Οργανισμών (Global Anti-corruption Organization, 2018) προσομοιάζει περισσότερο προς χώρες του τρίτου κόσμου παρά προς ευρωπαϊκή χώρα.

1.5 Ο ρόλος του Ανθρώπινου Δυναμικού.

Παρά τις όποιες θετικές και προς την σωστή κατεύθυνση πρωτοβουλίες έχουν ληφθεί, οι εκατοντάδες χιλιάδες υπάλληλοι με τις πολυποίκιλες σχέσεις εργασίας, αποτελούν ένα ακόμη σύμπτωμα του ανορθολογικά ανεπτυγμένου δημοσίου τομέα. Η συστηματική στελέχωση του δημοσίου με πάσης φύσεως ανθρώπους, εκ των οποίων ελάχιστοι πληρούσαν τις προϋποθέσεις του δημοσίου λειτουργού, υπήρξε για αρκετά μεγάλο χρονικό διάστημα η στρατηγική επιλογή όλων των κυβερνήσεων από τη δεκαετία του 1980 και έπειτα(Τσούντας,2009). Ως αποτέλεσμα αυτών των πολιτικών επιλογών, ο «πληθυσμός» του δημοσίου έφθασε να αγγίζει στις απαρχές της οικονομικής κρίσης τις 800.000, συμπεριλαμβανόμενου και του δυναμικού των Ν.Π.Ι.Δ. Από αυτούς και παρόλα τα συνεχή κύματα φυγής, διαθεσιμοτήτων, απολύσεων αλλά και επιταγών για προσλήψεις υψηλού σε τυπικά προσόντα προσωπικού που επέφεραν τα Μνημόνια, ένα μεγάλο ποσοστό της τάξης του 39% εξακολουθεί να είναι προσωπικό δευτεροβάθμιας και υποχρεωτικής εκπαίδευσης, ενώ εξακολουθεί να υφίσταται ένα σημαντικό ποσοστό της τάξης του 12% υπαλλήλων «άνευ κατηγορίας εκπαίδευσης». Οι υπάλληλοι πανεπιστημιακής και τεχνολογικής εκπαίδευσης ανέρχονται σχεδόν σε ποσοστό 49%, δηλαδή στο ήμισυ περίπου του συνόλου(βλ. Διάγραμμα Α.7). Την ίδια στιγμή οι καταγεγραμμένοι κλάδοι στους οποίους είναι τοποθετημένοι οι Δημόσιοι Υπάλληλοι, ανέρχονται σε 1.447 (Υπουργείο Εσωτερικών, 2020) .

Στην εποχή της απόλυτης κυριαρχίας των Τ.Π.Ε., η Δημόσια Διοίκηση εξακολουθεί να στελεχώνεται σχεδόν κατά το ήμισυ από υπαλλήλους που έχουν τελειώσει το Λύκειο ή ακόμη και το Γυμνάσιο ή το Δημοτικό. Είναι προφανές ότι για δεκαετίες οι ανάγκες του πελατειακού συστήματος ήταν σε αντιδιαστολή με το ότι πρότασσε ως ανάγκη η σύγχρονη εποχή. Πως είναι άραγε εφικτό με τα φαινόμενα περιχαράκωσης μεταξύ του προσωπικού των δημοσίων υπηρεσιών που φυσιολογικά αναπτύσσονται υπό αυτές τις συνθήκες, να μην δημιουργηθούν ταυτόχρονα σοβαρά εμπόδια στην όποια προσπάθεια για την δημιουργία ενός συστήματος περιγραφής θέσεων και καθηκόντων, που προσπαθεί να αναπτυχθεί την τελευταία οκταετία(!);



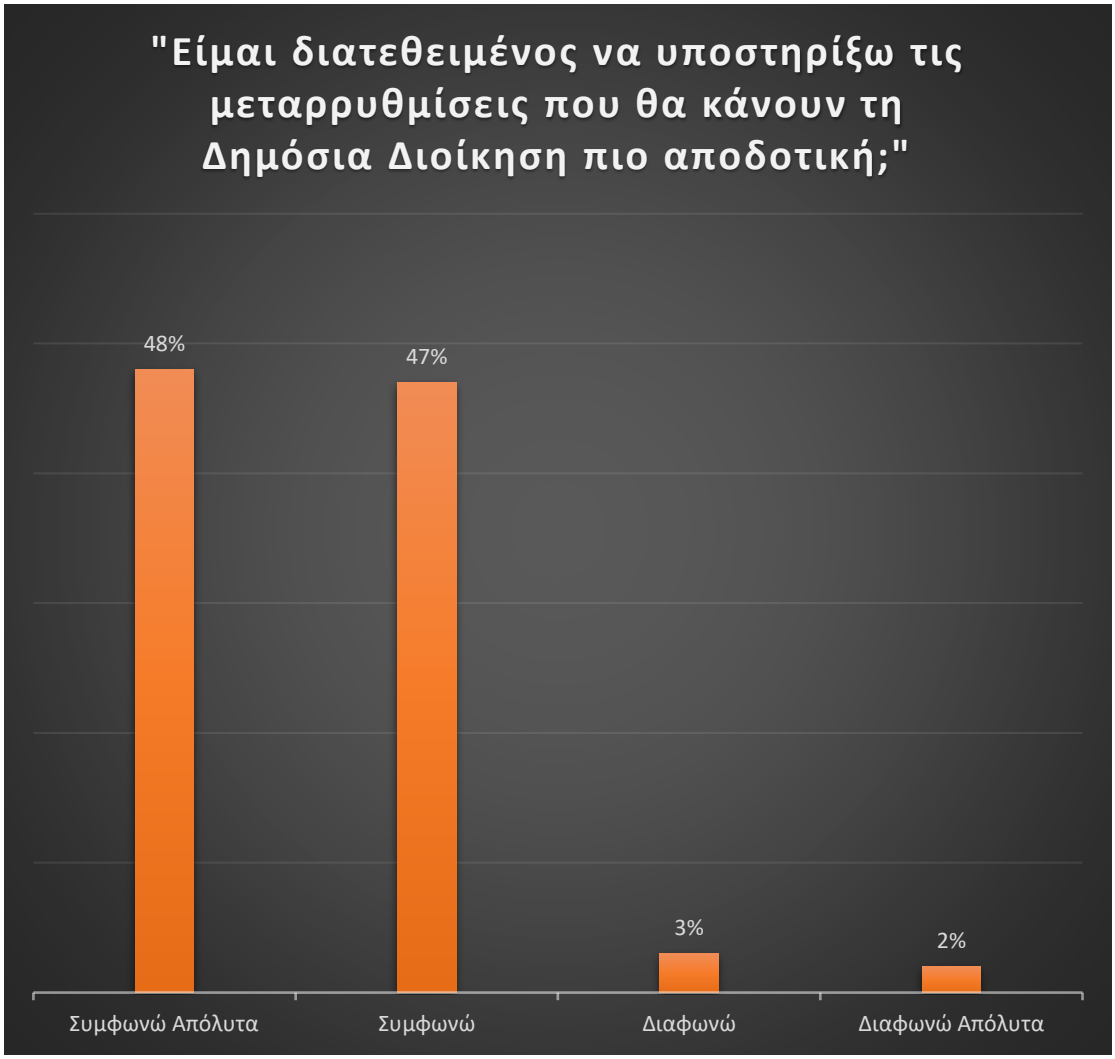
Πηγή: Υπουργείο Εσωτερικών.

Διάγραμμα Α.7. Ποσοστιαία κατανομή προσωπικού Δημοσίου Τομέα ανά κατηγορία εκπαίδευσης.

Οφείλουμε να αναγνωρίσουμε ότι η γενικευμένη πολιτική λιτότητας που επέφεραν οι μνημονιακές πολιτικές είχε δραματικές επιπτώσεις στο Ανθρώπινο Δυναμικό της Δημόσιας Διοίκησης. Ικανά και άξια στελέχη της ωθήθηκαν στην έξοδο, ενώ ταυτόχρονα αφαιρέθηκε κάθε κίνητρο από τα έμπειρα για περαιτέρω προσπάθεια. Την ίδια στιγμή οι νέοι υπάλληλοι με τις πολιτικές που εφαρμόστηκαν αποθαρρύνθηκαν πλήρως σε σχέση με μια πιθανή προοπτική καριέρας εντός του Δημοσίου. Την τελευταία οκταετία μεταρρυθμίσεις έμειναν ημιτελείς όπως για παράδειγμα η αξιολόγηση, άλλες «κόλλησαν» ήδη στην πρώτη τους εφαρμογή και εγκαταλείφθηκαν όπως το Μητρώο Επιτελικών Στελεχών, ενώ άλλες απολύτως αναγκαίες και χρήσιμες όπως τα περιγράμματα θέσεων ούτε καν ξεκίνησαν. Στη θέση τους ανακοινώθηκαν πρωτοβουλίες υπό την μορφή «σταυροφοριών ηθικής» με σκοπό τάχα την πάταξη της διαφθοράς και χρησιμοποιώντας ως πρόσχημα τους επίορκους δημοσίους υπαλλήλους, εξυπηρέτησαν στην πράξη απόλυτα πολιτικές επικοινωνιακές στοχεύσεις, διαρρηγνύοντας έτσι οριστικά τις σχέσεις εμπιστοσύνης του διοικητικού προσωπικού με το πολιτικό σύστημα.

Ο Γερμανός φιλόσοφος Friedrich W. Nietzsche (1844-1900) έλεγε ότι «αυτοί που έχουν ένα 'γιατί' για να ζουν, μπορούν να αντέξουν σχεδόν οποιοδήποτε 'πως'». Έχουμε την βαθιά πεποίθηση πως δημιουργώντας το κατάλληλο όραμα για τους δημοσίους υπαλλήλους, που να εμπεριέχει όλες εκείνες τις αξίες που επί δεκαετίες κακοποιήθηκαν συστηματικά, όπως η αφοσίωση στο καθήκον, η αλληλεγγύη στο κοινωνικό σύνολο, ο σεβασμός στον πολίτη κλπ., σε συνδυασμό με μια σειρά πρωτοβουλιών και μεταρρυθμίσεων που θα στοχεύουν στη διασφάλιση του επαγγελματισμού τους και τη δημιουργία αξιοκρατικού κλίματος, μπορούμε σταδιακά να οδηγηθούμε στην ανάταξη του Ανθρώπινου Δυναμικού. Υπηρετώντας εκ των έσω τη Δημόσια Διοίκηση για σχεδόν δύο δεκαετίες, είμαστε βέβαιοι για τη διαθεσιμότητα και την ικανότητα των Ελλήνων δημοσίων υπαλλήλων. Προς ενίσχυση της παραπάνω πεποίθησης παρατίθεται μεταφρασμένο απόσπασμα από τα συμπεράσματα της λειτουργικής αξιολόγησης του Ο.Ο.Σ.Α.: «*Οι Δημόσιοι Υπάλληλοι υποστηρίζουν σθεναρά τις μεταρρυθμίσεις και πιστεύουν ότι, μόνον αυτές μπορούν να εγγυηθούν τη βιωσιμότητα του δημοσίου τομέα. Σημειωτέον, ότι η στάση τους αυτή που καταγράφεται ευκρινώς δεν αποτυπώνεται στα προγράμματα (και ιδίως, στην πρακτική) των πολιτικών κομμάτων.*». Σύμφωνα με την ίδια έρευνα(βλ. σχετικά Διάγραμμα Α.8), οι Έλληνες δημόσιοι υπάλληλοι αυτοπεριγράφονται ως εργατικοί και φιλότιμοι, παραμένουν συχνά εκτός ωραρίου για να τελειώσουν τη δουλειά τους (62%), παρακολουθούν τα τεκταινόμενα (42%) και έχουν διάθεση προσφοράς (Ο.Ε.C.D, 2011).

Η ανάγκη για μια ευρύτερη και πιο αποτελεσματική αξιοποίηση της εξειδικευμένης γνώσης είναι επιτακτική από την σύγχρονη εποχή και δημιουργεί μια σειρά από ζητήματα ως προς τον χειρισμό του εξειδικευμένου προσωπικού, τα οποία με τη σειρά τους απαιτούν άμεσες και αποτελεσματικές προσεγγίσεις. Η υιοθέτηση νέων μορφών συνεργασίας στα πλαίσια της διοίκησης, αλλά και η υιοθέτηση νέων πολιτικών οικονομικών απολαβών είναι επιτακτική. Η όλο και ευρύτερη χρησιμοποίηση του προσωπικού που κατέχει εξειδικευμένη γνώση και δεξιότητες καθίσταται αναπόφευκτη, εάν το Κράτος θέλει να ανταποκριθεί στις πολυσχιδείς υποχρεώσεις του.



Πηγή: O.E.C.D., (2011). *Greece: Review of the Central Administration.*

Διάγραμμα Α.8. Είναι οι δημόσιοι υπάλληλοι διατεθειμένοι να υποστηρίξουν τη Διοικητική Μεταρρύθμιση;

1.5.1 Ο συνδικαλισμός.

Η συμμετοχή του συνδικαλισμού ως θετικού φορέα βελτίωσης των εργασιακών σχέσεων, της λειτουργίας των υπηρεσιών, της αύξησης της αποδοτικότητας, της παραγωγικότητας και της αποτελεσματικότητας στην προσπάθεια αναδιοργάνωσης, εκσυγχρονισμού και εκδημοκρατισμού της Δημόσιας Διοίκησης είναι επιτακτική. Σύμφωνα με τον Γάλλο-Αμερικανό καθηγητή Guy Sorman, οι εργαζόμενοι αποτελούν το ανθρώπινο κεφάλαιο μιας επιχείρησης, και υπό αυτή την έννοια την κινητήρια δύναμη της (Παγκάκης, 1991). Και η Δημόσια Διοίκηση, όπως θα εξετάσουμε παρακάτω οφείλει να αντιμετωπισθεί στο σύνολο της ως μια ενιαία επιχείρηση.

Στο πλαίσιο υλοποίησης της εκάστοτε κυβερνητικής πολιτικής, το Σύνταγμα και η ισχύουσα νομοθεσία συμπεριλαμβάνει και τον συνδικαλισμό, ως βασικό φορέα της δημοκρατικής λειτουργίας του Κράτους. Σε αυτές τις συνταγματικές και νομοθετικές προβλέψεις, είναι βέβαιο ότι δεν εντάσσεται ο φίλα προσκείμενος στα πολιτικά κόμματα ή στην εκάστοτε πολιτική εξουσία συνδικαλισμός, που όχι απλώς ανήκει σε ένα κόμμα αλλά δέχεται ανά πάσα στιγμή εντολές, οδηγίες και κατευθύνσεις από αυτό(Τύπας/Κατσαρός, 2006). Ωφέλιμες μπορούν να είναι μονάχα οι συνδικαλιστικές εκείνες κινήσεις, που μπορεί να έχουν μια σαφή ιδεολογική τοποθέτηση, αλλά δεν υποτάσσονται και δεν κατευθύνονται σε κανένα πολιτικό φορέα ή άλλο συμφέρον, πέρα από την ελευθερία και την ανεξαρτησία τους (Παγκάκης, 1991).

Στην χώρα μας δεν θα μπορούσαμε να υποστηρίξουμε ότι το συνδικαλιστικό κίνημα τόσο στο δημόσιο όσο και στον ιδιωτικό τομέα λειτουργεί αδέσμευτα, ανεξάρτητα και ελευθέρα. Το πόσο μικρή ή μεγάλη έκταση έχει αυτή η θέση στην πραγματικότητα, μπορεί να διαπιστωθεί με μια απλή περιήγηση ή αναφορά στους τίτλους των ίδιων των συνδικαλιστικών οργανώσεων, που στην πράξη όμως θα αποκαλύψει μόνο το εξωτερικό περίβλημα του προβλήματος. Η ουσία, η οποία βρίσκεται στον ίδιο τον πυρήνα τους, μπορεί να γίνει αντιληπτή από τις θέσεις που παίρνουν οι οργανώσεις αυτές.

Με την ίδρυση τους, «αόρατες» κομματικές δυνάμεις φροντίζουν να αρχικά τους απομονώσουν και στη συνέχεια εάν δεν «συμμορφώνονται» με τις σχετικές υποδείξεις, «οδηγούνται» στην διάσπαση. Δεν μπορούν να δοθούν χαρακτηριστικότερα παραδείγματα, από το τι επικρατεί διαχρονικά στους δύο μεγαλύτερους συνδικαλιστικούς φορείς της χώρας, την Γ.Σ.Ε.Ε. και την Α.Δ.ΕΔ.Υ. Η απάντηση επίσης στην ερώτηση «πόσοι συνδικαλιστές έχουν γίνει Δήμαρχοι, Περιφερειάρχες, Βουλευτές, Ευρωβουλευτές ή Υπουργοί τις τελευταίες δεκαετίες;» καταδεικνύει την πρακτική που ακολουθείται (βλ. σχετικά Εικόνα Α.2). Τα πολιτικά κόμματα, ανεξάρτητα από τις πολιτικές τους διακηρύξεις, εξακολουθούν να υιοθετούν τη συνταγή του Βλαντίμιρ Λένιν (1870-1924) ότι «τα συνδικάτα είναι χρήσιμα μόνο για να πραγματοποιούνται οι σκοποί του κόμματος» (Ιούλιος-Αύγουστος, 2003).

Δυστυχώς, κανείς δεν φαίνεται σε αυτή την χώρα να λαμβάνει δεκαετίες τώρα σοβαρά υπόψη το γεγονός, ότι όταν σε μια κοινωνία οι επιδιώξεις των εργαζομένων υποτιμώνται βάναυσα και μάλιστα με συστηματικό τρόπο επί μακρόν, είναι μαθηματικά βέβαιο ότι η κοινωνία αυτή δεν θα ευημερήσει, διότι θα οδηγηθεί σε μείωση της παραγωγικότητας και αποδοτικότητας, σε έλλειμμα της συμμετοχικής δημοκρατίας και σε αύξηση των κοινωνικών ανισοτήτων, γεγονός που σύντομα θα την οδηγήσει σε εσωτερική ρήξη με απρόβλεπτες συνέπειες.

Εικόνα Α.2 Χαρακτηριστική γελοιογραφία από τον Τύπο.

Β Μέρος

Δημόσια Γραφειοκρατία ή Δημόσιο Management;

2.1 New Public Management. Έννοια και περιεχόμενο.

2.1.1 Management.

Ο Alfred D. Chandler (1918-2007), καθηγητής του Harvard Business School και σημαντική ακαδημαϊκή προσωπικότητα των Η.Π.Α., διέβλεψε από πολύ νωρίς την κοινωνική, οικονομική και διοικητική δυναμική του Management[2], οριοθετώντας παράλληλα τα όρια της εννοιολογικής προσέγγισης του όρου. Στο περίφημο βιβλίο του '*The visible hand: the managerial revolution in America'*, που του χάρισε το Pulitzer Prize for History[3] το 1978, ανέφερε ότι σπάνια στην ιστορία του κόσμου έχει εμφανιστεί ένας θεσμός που να καθίσταται τόσο σημαντικός σε τόσο σύντομο χρονικό διάστημα, κατατάσσοντας παράλληλα το Management ως μια στρατηγικού χαρακτήρα κοινωνική διαδικασία, αλλά και ως ένα κυρίαρχο θεσμό για τις σύγχρονες κοινωνίες (Τύπας/Κατσαρός, 2006).

Ως όρος το «Management» καθώς και οι συστατικές του λειτουργίες, έχουν αποτελέσει κατά την εξέλιξη της διοικητικής σκέψης το αντικείμενο έρευνας και ανάλυσης διαφόρων έγκυρων αναλυτών και μελετητών. Στις διοικητικές σπουδές, οι περισσότερες από τις αναλυτικές προσεγγίσεις που καταγράφονται είναι συνήθως αντικρουόμενες μεταξύ τους. Η πραγματικότητα αυτή έχει δημιουργήσει όρους αμοιβαίας αμφισβήτησης μεταξύ των αναλυτών του διοικητικού αυτού φαινομένου, γεγονός που έχει ως συνέπεια την απουσία ενός καθολικά ισχύοντος ορισμού, τόσο για την έννοια του όρου «Management» όσο και για τις συστατικές του λειτουργίες(Μιχαλόπουλος, 2003).

---

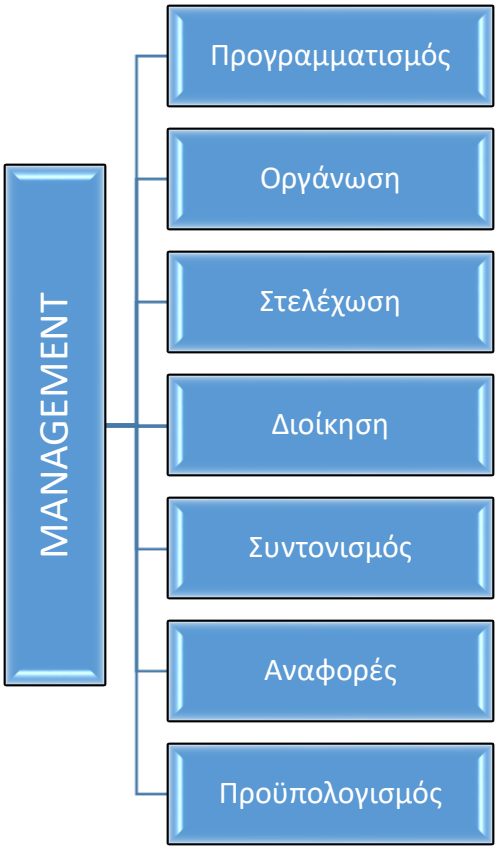
[2] Το 1969 η American Management Association έδωσε ένα πολύ συνοπτικό, αλλά συνάμα περιεκτικό όρο: «Management είναι η δραστηριότητα μέσω της οποίας επιτυγχάνεται η επίτευξη ενός έργου μέσω άλλων ανθρώπων. Αποτελεί δηλαδή το σύνολο των διαδικασιών και των ελέγχων διαμέσου των οποίων εξασφαλίζεται η διατήρηση της οργανωτικής σύνδεσης και η στόχευση μιας ομάδας ανθρώπων που επιδιώκει ένα συγκεκριμένο αποτέλεσμα».

[3] Απονεμήθηκε για πρώτη φορά το 1917. Χορηγείται από το Πανεπιστήμιο Columbia, και είναι ένα από τα επτά αμερικανικά βραβεία, που απονέμονται κάθε χρόνο για Άρθρα, Δράμα και Μουσική.

Στην γλώσσα μας ο όρος «Management» αποδίδεται μερικώς από την έννοια «Οργάνωση και Διοίκηση Επιχειρήσεων». Επειδή όμως ο αρχικός (αγγλικός) όρος έχει ευρύτερη σημασία από τον ελληνικό, μεταγραμματίστηκε σε «Μάνατζμεντ» και καθιερώθηκε υπό αυτή κυρίως τη μορφή στη σχετική οικονομική και επιστημονική ορολογία. Μόλις πριν λίγα χρόνια, ο καθηγητής Γεώργιος Μπαμπινιώτης στο Λεξικό της Νέας Ελληνικής Γλώσσας, απέδωσε με έναν νέο ελληνικό όρο το Management, την «Διοικητική», ο οποίος φαίνεται να αποδίδει καλύτερα την έννοια του αγγλικού όρου.

Ο όρος πλέον περιλαμβάνει το σύνολο των ενεργειών που είναι απαραίτητες για την αποτελεσματική οργάνωση και διοίκηση των πάσης φύσεως διαδικασιών απόδοσης σε μια επιχείρηση ή έναν οργανισμό. Η περιφραστική όμως διατύπωση της έννοιας, πέραν του ότι είναι μακροσκελής, αποδεικνύεται στην πράξη και ανεπαρκής, καθώς αδυνατεί να εκφράσει τις ποικίλες διαστάσεις του όρου στο σύνολό τους. Σήμερα ο όρος έχει διεθνοποιηθεί και χρησιμοποιείται σε όλες τις χώρες και αυτό που προκύπτει είναι ότι το Μάνατζμεντ ή Management είναι και τέχνη και επιστήμη.

Συνοψίζοντας, και προκειμένου να κατανοήσουμε καλύτερα τον όρο Management, θα λέγαμε ότι συνίσταται (βλ. σχετικά Διάγραμμα Β.1) από τις λειτουργίες του Προγραμματισμού (Planning), της Οργάνωσης (Organizing), της Στελέχωσης (Staffing), της Διοίκησης ή Διεύθυνσης των ανθρώπων (Leading), του Συντονισμού (Coordination), των Αναφορών (References) και του Προϋπολογισμού (Budget). Είναι ευρύτερα γνωστό δηλαδή με το ακρωνύμιο P.O.S.D.CO.R.B, από τα αρχικά των λειτουργιών δηλαδή που το χαρακτηρίζουν, και αποτελεί πέραν κάθε αμφισβήτησης έναν από τους θεμέλιους λίθους της διοικητικής επιστήμης. Επίσης αποτελεί και μια κοινωνική διαδικασία. ‘’Κοινωνική’’ γιατί λαμβάνει υπόψη τις σχέσεις μεταξύ των ατόμων και ‘’διαδικασία’’ γιατί αποτελείται από το παραπάνω σύνολο των συγκεκριμένων λειτουργιών που πραγματοποιούνται προκειμένου να επιτευχθούν προκαθορισμένοι στόχοι (Τερζίδης, 2004).



Πηγή: Φαναριώτης (1999), *Διοίκηση Δημοσίων Υπηρεσιών και Οργανισμών – Εισαγωγή στο Σύγχρονο Δημόσιο Management*.

Διάγραμμα Β.1 Management elements 1.

2.1.2 Ιστορική αναδρομή.

Το Δημόσιο Management σύμφωνα με την επικρατούσα επιστημονική έρευνα, εμφανίστηκε τη δεκαετία του 1970, κυρίως ως μια θεσμική εξέλιξη παρά ως μια θεωρητική ανάπτυξη και αναπτύχθηκε με γεωμετρικό ρυθμό μέχρι και τις ημέρες μας. Έκτοτε οι θέσεις του αποτυπώνονται στα προγράμματα σπουδών των πανεπιστημίων, σε διάφορες έρευνες Διεθνών Οργανισμών, καθώς και σε πλειάδα επιστημονικών συνεδρίων, περιοδικών και journals.

Σύμφωνα όμως με το άρθρο υπό τον τίτλο *"Origin and theoretical basis of New Public Management"*, το οποίο δημοσιεύθηκε στο International Public Management Journal το 2001, οι πραγματικές απαρχές του Δημοσίου Management, ανιχνεύονται δεκαετίες νωρίτερα. Ο συντάκτης του εν λόγω paper, καθηγητής του Οικονομικού Πανεπιστημίου του Αμβούργου κ. Gernod Gruening, υποστηρίζει ότι οι θεωρητικές

απαρχές του Ν.Ρ.Μ. μπορούν να αναζητηθούν σε ένα χρονικό ορίζοντα εκατό περίπου ετών, μέσω της εξέτασης της αμφίδρομης σχέσης που έχει με την συμπεριφορική διοικητική επιστήμη. Η συγκεκριμένη θεώρηση όπως γίνεται αντιληπτό, έρχεται σε πλήρη αντίθεση με την συντριπτική πλειοψηφία των επιστημονικών συμπερασμάτων, τα οποία οριοθετούν την αναζήτηση τους από την δεκαετία του 1970.

Ο κ. Gruening στηρίζει την θεώρηση του, μέσω της παρουσίασης μιας ποικιλίας επιστημονικών θέσεων περί του management. Για το σκοπό αυτό χρησιμοποίησε μια σειρά από στοιχεία της μελέτης "Governance in Trantition: public Management reforms in OECD countries" του Ο.Ο.Σ.Α(1995). Η εν λόγω μελέτη παρουσιάζει την ανάλυση της εξέλιξης της κλασικής διοικητικής σκέψης στις Ηνωμένες Πολιτείες, από τα τέλη του 19ου αιώνα σε παράλληλη σύνδεση βέβαια με την Δημόσια Διοίκηση.

Κυρίαρχο στοιχείο της Δημόσιας Διοίκησης των Η.Π.Α. την εποχή εκείνη υπήρξε η διανομή των καίριων διοικητικών θέσεων μεταξύ των μελών του κόμματος που κέρδιζε τις εκλογές. Η πλήρης ανάμειξη δηλαδή της πολιτικής στην Δημόσια Διοίκηση. Κύρια αποτελέσματα της πρακτικής αυτής που ως κύριο χαρακτηριστικό είχε την συχνή αλλαγή των προσώπων στο Κράτος, υπήρξε η αναποτελεσματικότητα, η ανικανότητα και η διαφθορά.[4]

Το Δημοτικό Γραφείο Ερευνών της Νέας Υόρκης, αποτελούσε ένα βασικό παίκτη για το κίνημα των Προοδευτικών κατά τις αρχές του 20ου αιώνα και ο κ. Gruening του αφιερώνει ένα σημαντικό τμήμα του 3ου κεφαλαίου της αναφοράς του. Το Γραφείο επηρεασμένο σημαντικά από την θεωρεία του κ. Frederick Taylor (1856-1915) μηχανικού και από τους πρώτους συμβούλους management, υιοθέτησε την άποψη του περί αποδοτικότητας ως την βέλτιστη λύση στο πρόβλημα της διαφθοράς και της ανικανότητας.

[4] Τα στοιχεία αυτά οδήγησαν στην δημιουργία του κινήματος των Προοδευτικών που ως κύριο στόχο είχε την μεταρρύθμιση της ίδιας της πολιτικής και του Κράτους, πιέζοντας για το διαχωρισμό Κράτους – Πολιτικής εξουσίας καθώς και για την μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων, πρεσβεύοντας στην αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης. Οι Προοδευτικοί πέτυχαν την ψήφιση από το Κογκρέσο του περίφημου Νόμου του Πέντλετον (Pendleton act) το 1883, με αποτέλεσμα ένα καίριο κτύπημα στην διαφθορά και την πολιτική παρέμβαση στη Διοίκηση των Η.Π.Α. της εποχής.

Εισήχθησαν για πρώτη φορά δηλαδή σε Κράτος παγκοσμίως, τεχνικές και μελέτες βασισμένες στην επιστημονική διαχείριση-management, όπως για παράδειγμα οι δείκτες απόδοσης και η συγκριτική αξιολόγηση. Καθ' αυτό τον τρόπο χτίστηκε μια νέα θεωρία οργάνωσης της Δημόσιας Διοίκησης, η οποία για πρώτη φορά συμπληρώθηκε με την έννοια του management, με βάση τις εξής θεμελιώδεις αρχές: εξειδίκευση εργασίας, ομοιογένεια και ενότητα διοίκησης, αρχή της ιεραρχίας και της λογοδοσίας, και τέλος αρχή του ελέγχου, ορισμένες από τις βασικές συνιστάμενές δηλαδή του Ν.Ρ.Μ.

Θα μας επιτραπεί να παρατηρήσουμε λοιπόν, ότι μόνο τυχαία λοιπόν δεν υπήρξε η ραγδαία μετάβαση από τη Δημόσια Διοίκηση στο Δημόσιο Management που από την δεκαετία του 1970 εποχή διεθνώς. Μια μετάβαση, που συνοδεύεται από μια σαφή διάκριση και οριοθέτηση της Δημόσιας Διοίκησης από την πολιτική επιστήμη με έμφαση στις διαδικασίες, καθώς και μια αλλαγή στον τρόπο δόμησης των υπηρεσιών προς αποκεντρωτικά συστήματα οργάνωσης (Μιχαλόπουλος, 2003).

Πέρα από την χρονική τοποθέτηση της εκκίνησης του Ν.Ρ.Μ., είναι ευρέως γνωστό ότι κατά την δεκαετία του 1970 οι συντηρητικοί οικονομολόγοι διεθνώς, υποστήριζαν σθεναρά την άποψη ότι η κυβέρνηση ήταν το εμπόδιο της οικονομικής ανάπτυξης και ελευθερίας, υποστηρίζοντας παράλληλα ότι υπήρχαν αποδείξεις και μοντέλα τα οποία επιβεβαίωναν τα επιχειρήματά τους. Υποστήριζαν δηλαδή, ότι αν βελτιωνόταν η οικονομική αποδοτικότητα μέσω φυσικά της λιγότερης κυβερνητικής παρέμβασης, θα υπήρχε βέβαιη βελτίωση της συνολικής ευημερίας των λαών. Οι αγορές εθεωρούντο ανώτερες από κάθε άποψη, και παράλληλα προτείνονταν έναντι των κυβερνητικών επιταγών που υποχρέωναν τους πολίτες να περάσουν μέσα από τα γραφειοκρατικά κανάλια (Τσιβάκου, 2013).

Καθώς πολλές χώρες προσπάθησαν να επιβιώσουν με αντίπαλους τον στασιμοπληθωρισμό και τα άλλα οικονομικά προβλήματα που ακολούθησαν την πρώτη πετρελαϊκή κρίση[5] του 1973, εμφανίστηκε η "νεοκλασική οικονομία" ή αλλιώς ο "οικονομικός ορθολογισμός". Μια ομολογουμένως σκληρότερη μορφή

[5] Η πετρελαϊκή κρίση του 1973 ξεκίνησε τον Οκτώβριο του 1973, όταν τα μέλη του Οργανισμού Αραβικών Πετρελαιοπαραγωγών Χωρών διακήρυξαν εμπάργκο πετρελαίου. Μέχρι το τέλος του εμπάργκο τον Μάρτιο του 1974, η τιμή του πετρελαίου είχε αυξηθεί από 3$ το βαρέλι σε σχεδόν 12$.

οικονομικής θεωρίας, που παραλληλίστηκε με την απομάκρυνση από την κεϋνσιανή[6] οικονομική σκέψη και τον σημαντικό ρόλο που έδινε στην κυβέρνηση.

Όσο η οικονομική και κοινωνική κατάσταση χειροτέρευε, οι πολιτικοί και οι κυβερνήσεις τους, έστρεψαν την προσοχή τους στην οικονομική διάσταση του προβλήματος. Μια πληθώρα πολιτικών, σύμβουλων, και κυβερνήσεων, αποδέχθηκαν μέσω της δημόσιας γραφειοκρατίας το νεοκλασικό οικονομικό μοντέλο, και το αξιοποίησαν ανάλογα προς τα συμφέροντα τους (Τσιβάκου, 2013).

Η έννοια των ιδιωτικοποιήσεων, καθώς και η απελευθέρωση των αγορών, υποστηριζόταν σθεναρά επίσης και από την Σχολή του Σικάγο, με κύριο εκπρόσωπό της τον νομπελίστα οικονομολόγο και καθηγητή του Πανεπιστημίου του Σικάγο Milton Friedman (1912-2006). Σύμφωνα με τη θεωρία του Friedman, οι κυβερνήσεις οφείλουν να ιδιωτικοποιούν τη δημόσια περιουσία, καταργώντας όλους τους φορολογικούς και εργασιακούς κανόνες, προς όφελος των ιδιωτικών επιχειρήσεων και σε βάρος της ύπαρξης κρατικών μονοπωλιακών επιχειρήσεων κοινής ωφελείας.

Στην οικονομία που οραματιζόταν ο Friedman δεν είχαν θέση κοινωνικά προγράμματα, όπως τα ταμεία ανεργίας και τα κοινωνικά επιδόματα σε ασθενείς πληθυσμιακές ομάδες. Η ιατροφαρμακευτική περίθαλψη, τα συνταξιοδοτικά ταμεία και η παιδεία πρέπει να είναι αποκλειστικά ιδιωτικής φύσης. Οι τιμές και οι μισθοί οφείλουν να καθορίζονται από το «αόρατο χέρι» της αγοράς και το κράτος δεν πρέπει να παρεμβαίνει καθόλου στη διαμόρφωσή τους. Ακόμα και τα δάση, οι παραλίες και τα εθνικά πάρκα πρέπει να ιδιωτικοποιηθούν, εάν μπορούν να προσελκύσουν επενδύσεις από ιδιωτικές εταιρίες. Οτιδήποτε άλλο «είναι μια άδικη παρέμβαση εναντίον της ελεύθερης αγοράς».

Ο Friedman επιχείρησε να εφαρμόσει τις παραπάνω θεωρίες υπό πραγματικές συνθήκες. «Σύμμαχοι» του υπήρξαν μεταξύ άλλων η Margaret Thatcher (1925-2013),

[6] Στο κεϋνσιανό μοντέλο του John M Keynes (1883-1946), προβλέπεται η αναδιανομή του πλούτου, δηλαδή η διάθεση μέρους των κερδών του κεφαλαίου στις κατώτερες τάξεις με την μορφή κοινωνικών και άλλων παροχών, προκειμένου να αμβλυνθεί η κοινωνική δυσαρέσκεια και οι αναταραχές. Ο Keynes είχε προτείνει την αύξηση των δημοσίων δαπανών σε περίοδο οικονομικής κρίσης, προκειμένου να καλύπτεται μέρος του ελλείμματος. Ωστόσο, οι δημόσιες δαπάνες σύμφωνα με τον Άγγλο οικονομολόγο, έπρεπε να διατεθούν με την μορφή κοινωνικών παροχών στους αδύναμους όπως π.χ. το επίδομα ανεργίας, με κύριο στόχο την επανόρθωση της οικονομίας.

ο Ronald Reagan (1911-2004), και ο Augusto Pinochet (1915-2006). Η οικονομική πολιτική που ακολούθησαν το Ηνωμένο Βασίλειο, οι Η.Π.Α, η Χιλή αλλά και άλλες χώρες της Λατινικής Αμερικής την περίοδο μετά την δεκαετία του 1970, καθώς και χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης τη δεκαετία του 1990, στηρίζονται στην εφαρμογή της θεωρίας του Friedman και του νεοφιλελευθερισμού (Μιχαλόπουλος, 2003).

Η αλλαγή αυτή της οικονομικής φιλοσοφίας και πολιτικής είχε ως αποτέλεσμα οι απόψεις περί φυσικού μονοπωλίου να αμφισβητηθούν έντονα, δημιουργώντας έτσι μια γενικότερη αντίληψη για τροποποίηση του παραδοσιακού κανονιστικού πλαισίου. Η τάση αυτή έγινε παγκοσμίως γνωστή ως *«απορρύθμιση»* (Deregulation), η οποία εισάγοντας τις απαραίτητες θεσμικές αλλαγές, επιδιώκει την αναβάθμιση των δυνάμεων της αγοράς, μέσω μέτρων απελευθέρωσής της, καθώς και με την εισαγωγή στοιχείων ανταγωνισμού. Οι αλλαγές αυτές μετέβαλαν σταδιακά τον ρόλο του Κράτους, ο οποίος μετατοπίστηκε από την ευθύνη της ιδιοκτησίας και διαχείρισης προς την άσκηση της αναγκαίας ρυθμιστικής πολιτικής. Η παραπάνω εξέλιξη δημιούργησε μια σαφή τάση προς την ολοένα και αυξανόμενη συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα στις δραστηριότητες της αγοράς, κυρίως μέσω της εισόδου νέων επιχειρήσεων ή της ιδιωτικοποίησης των παραδοσιακών τηλεπικοινωνιακών οργανισμών (Πολέμης/Φαφαλιού, 2016).

Τα τελευταία χρόνια όμως η οικονομική σκέψη εξελίχθηκε σημαντικά. Σήμερα υπάρχουν περισσότεροι οικονομολόγοι στις κυβερνήσεις, και το επάγγελμα του οικονομολόγου ασκεί μεγαλύτερη πολιτική και κοινωνική επιρροή σε σχέση με το παρελθόν. Οι οικονομολόγοι οι οποίοι υπηρετούν την εκάστοτε κυβέρνηση επηρεάζονται από τις διεθνείς εξελίξεις, και από διάφορες ομάδες οι οποίες δημιουργήθηκαν για την στρατηγική σκέψη (think-tanks). Εφοδιάζονται με νέες θεωρίες, οι οποίες τουλάχιστον επί της αρχής τους φαίνεται να παρέχουν μεγαλύτερη ακρίβεια, περισσότερη χρησιμότητα και μεγαλύτερη συνέπεια σε σχέση με τις παραδοσιακές αρχές της Δημόσιας Διοίκησης. Οι οικονομολόγοι και η οικονομική σκέψη, αντικαθιστούν πλέον τους υποστηρικτές του παλιού μοντέλου Διοίκησης στα υψηλότερα επίπεδα της πολιτικής, ενώ οι οικονομικές θεωρίες διεισδύουν όλο και περισσότερο μέσα της (Πολέμης/Φαφαλιού, 2016).

Οι λόγοι που συνέβαλαν καταλυτικά στην εμφάνιση και εδραίωση του Ν.Δ.Μ. διεθνώς, θα μπορούσαν να κατηγοριοποιηθούν σε κοινωνικούς, οικονομικούς, πολιτικούς και πολιτισμικούς. Η έκρηξη της πληροφορικής, η παγκοσμιοποίηση, οι αυξημένες απαιτήσεις των πολιτών για πιο ποιοτικές υπηρεσίες και η λειτουργική ανεπάρκεια των μεγάλων γραφειοκρατικών οργανώσεων σε συνθήκες οικονομικής κρίσης, συμπεριλαμβάνονται ανάμεσα τους. Σημαντικό ρόλο επίσης διαδραμάτισαν και διαδραματίζουν οι Διεθνείς Οργανισμοί όπως ο Ο.Ο.Σ.Α., η Παγκόσμια Τράπεζα και το Δ.Ν.Τ. (Μιχαλόπουλος, 2003).

Οι σχετικές εξελίξεις έφθασαν και στην χώρα μας στις αρχές της δεκαετίας του 1990, κυρίως μέσω της εφαρμογής μιας σειράς προγραμμάτων μείωσης της κρατικής συμμετοχής σε δημόσιες επιχειρήσεις και οργανισμούς, που δραστηριοποιούνταν σ' ένα ευρύ φάσμα της οικονομίας, όπως τράπεζες, μεταφορές, επικοινωνίες, τσιμεντοβιομηχανία κ.ά. Η πρακτική αυτή, προέκυψε ως επακόλουθο της στροφής των χωρών της Ε.Ε. στον διεθνή ανταγωνισμό, και τη μεταβίβαση νευραλγικών κρατικών τομέων της οικονομίας (τηλεπικοινωνίες, ενέργεια, δίκτυα υποδομών) σε ιδιώτες επενδυτές. Παρόλα αυτά, μια σειρά από φιλόδοξα προγράμματα ιδιωτικοποιήσεων δεν προχώρησαν σύμφωνα με τον αρχικό τους σχεδιασμό, με αποτέλεσμα να παραμείνουν για ένα μεγάλο χρονικό διάστημα, υπό διερεύνηση από την εκάστοτε πολιτική ηγεσία (Πολέμης/Φαφαλιού, 2016).

2.1.3 Κύρια συστατικά στοιχεία.

Σε γενικές γραμμές, τα βασικά στοιχεία του Ν.Δ.Μ., όπως άλλωστε και του management, είναι οι αντικειμενικοί σκοποί (objectives), οι βασικές λειτουργίες ή δραστηριότητες του Management και τα μέσα τα οποία χρησιμοποιούνται για την επίτευξη των αντικειμενικών σκοπών. (Φαναριώτης, 1999).

Τα μέσα είναι απαραίτητα για την αποδοτική άσκηση του management σε οποιοδήποτε οργανισμό του Κράτους. Πρόκειται για κάθε είδους μηχανικά, τεχνικά, οικονομικά ή ανθρώπινα μέσα τα οποία μπορούν να διευκολύνουν το έργο του. Τα μέσα αυτά αναφέρονται σύμφωνα με την αμερικανική βιβλιογραφία με το γενικό τίτλο "the six M's", που προέρχεται από το αρχικό γράμμα των λέξεων που

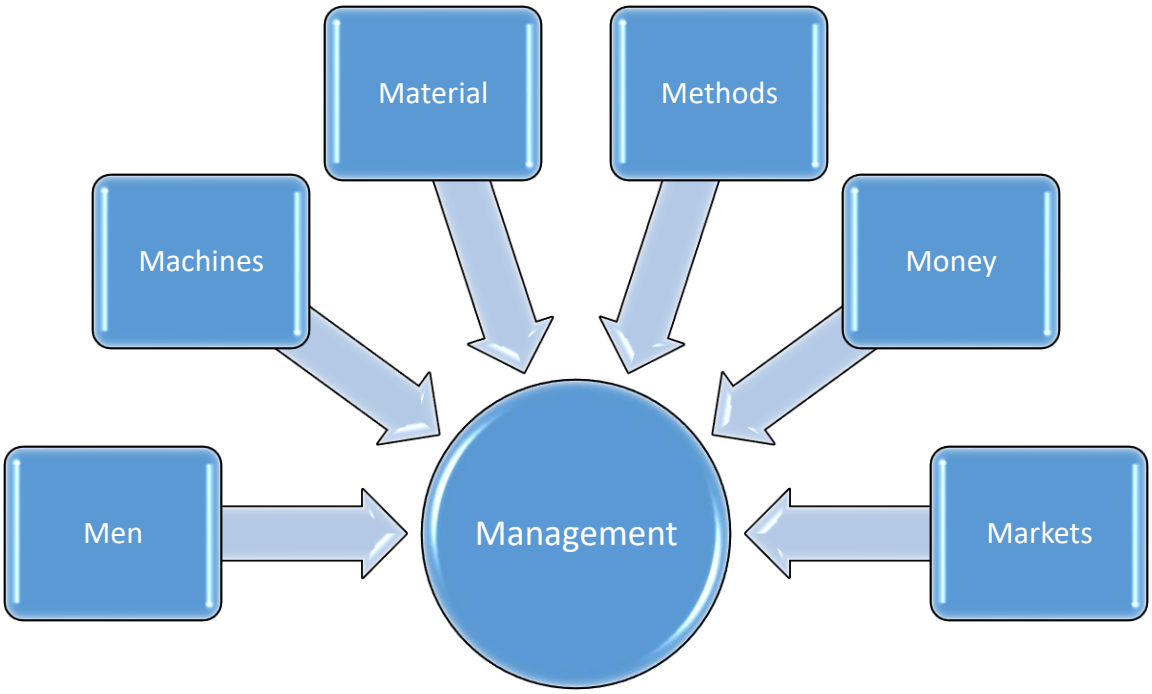
απαρτίζουν τα μέσα που χρησιμοποιεί το Management (βλ. σχετικά Διάγραμμα Β.2). Σε γενικές γραμμές πρόκειται για τους ανθρώπους (men), τα μηχανικά μέσα (machines), τα υλικά (material), τις μεθόδους (methods), τα χρήματα (money) και τις αγορές (markets)(Φαναριώτης, 1999).

Για να μπορέσουμε να κατανοήσουμε πλήρως τη φύση του Ν.Δ.Μ., είναι απαραίτητο να αναφερθούμε στα ειδικότερα χαρακτηριστικά του, τα οποία από πολλές πλευρές ταυτίζονται με εκείνα του ιδιωτικού management και τα οποία έχουν ως εξής (Φαναριώτης, 1999):

- Επιδιώκονται σκοποί: Αυτό σημαίνει ότι όλες οι ενέργειες του Δημόσιου Management, οφείλουν να προσβλέπουν σε κάποιους σκοπούς (objectives), που μακροπρόθεσμα πρέπει να εξυπηρετούν τις βραχυπρόθεσμες ή μακροπρόθεσμες ανάγκες του κοινωνικού συνόλου, σε συνδυασμό πάντα με το καλώς εννοούμενο δημόσιο συμφέρον.
- Επιτυγχάνονται αποτελέσματα: Πρέπει να υπάρχει αντιστοιχία αποτελεσμάτων και αντικειμενικών σκοπών.
- Ολοκλήρωση αποτελεσμάτων διαμέσου της προσπάθειας των υφισταμένων: Η αποτελεσματική άσκηση του management προϋποθέτει την απομάκρυνση από την ιδέα ότι ο manager σε οποιοδήποτε ιεραρχικό επίπεδο του οργανισμού και αν βρίσκεται θα επιτύχει τα αναμενόμενα αποτελέσματα μόνος του, μιας και πέραν του ότι είναι ανθρωπίνως αδύνατον ως άτομο, να φέρει εις πέρας όλες τις απαιτούμενες εργασίες μόνος του, αποστολή του είναι να διοικεί και όχι να εκτελεί ο ίδιος την εργασία του τμήματος του.
- Χρησιμοποίηση εξειδικευμένων γνώσεων και προσόντων, καθώς επίσης και ειδικών ενεργειών: Οι αυξημένες απαιτήσεις ενός manager στην ιδιαίτερα απαιτητική σύγχρονη εποχή, προϋποθέτει βαθιά γνώση των μεθόδων και των τεχνικών του σύγχρονου management.
- Το management δεν είναι πρόσωπο, αλλά επιστημονική δραστηριότητα: Τα πρόσωπα εκφράζουν το management διαμέσου των μεθόδων και των τεχνικών του.
- Οι Η.Υ. υποβοηθούν αλλά δεν υποκαθιστούν το δημόσιο management: Οι Η.Υ. αποτελούν άκρως απαραίτητα βοηθήματα του σύγχρονου management,

δεν έχουν όμως την ικανότητα να το υποκαταστήσουν, μιας και στερούνται της πρωτότυπης διανοητικής λειτουργίας με την οποία είναι προικισμένος ο άνθρωπος.

- Το Management συνδυάζεται συνήθως μέσω των προσπαθειών μιας συγκεκριμένης ομάδας ανθρώπων: Οι άνθρωποι αυτοί καταμερίζονται σε Διευθύνσεις, τμήματα ή γραφεία, οι οποίες λειτουργούν υπό συγκεκριμένους κανόνες και ιεραρχία.
- Το Δημόσιο Management αποτελεί ένα σπουδαίο μέσο για την άσκηση πραγματικής επιρροής πάνω στην ζωή τόσο των δημοσίων υπαλλήλων όσο και των πολιτών: Διαμέσου της επίτευξης των αποτελεσμάτων εξασφαλίζεται η αρτιότερη προσφορά υπηρεσιών προς το κοινό, μειώνεται το κόστος των υπηρεσιών αυτών γεγονός που με τη σειρά του βελτιώνει τις παρεχόμενες υπηρεσίες και τελικά την ποιότητα ζωής των πολιτών ενός Κράτους.



Πηγή: Φαναριώτης (1999), *Διοίκηση Δημοσίων Υπηρεσιών και Οργανισμών – Εισαγωγή στο Σύγχρονο Δημόσιο Management*.

Διάγραμμα Β.2. Management elements 2.

2.2 Διοικητική Επιστήμη και Δημόσια Διοίκηση.

Στο περίφημο σύγγραμμα του *"Πολιτικά"* ο Αριστοτέλης (384-322 π.Χ.), περιγράφει το πρότυπο της ευνομούμενης Πολιτείας, ορίζοντας ως Πολίτευμα την επιλογή του τρόπου οργάνωσης των εξουσιών της Πόλης, δηλαδή τον τρόπο μέσω του οποίου κατανέμονται, ποιο είναι το κυρίαρχο όργανο της Πόλης, καθώς και ποιος είναι ο σκοπός της κοινωνίας. Στο εκάστοτε Πολίτευμα με δεδομένη την ορθή κατανομή των εξουσιών, ο αρχαίος φιλόσοφος θεωρούσε ότι μέριμνα της Διοίκησης θα πρέπει να είναι η προσφορά των υπηρεσιών με εγκυρότητα, πληρότητα, κύρος και εμπιστοσύνη προς τους διοικουμένους, χωρίς να διερευνάται τόσο η χρονική διάρκεια που αντιστοιχεί στη διαδικασία των υποβαλλομένων αιτημάτων όσο και το κόστος των διοικητικών πράξεων(Αριστοτέλης,1993).

Στη σύγχρονη διοικητική πραγματικότητα τα πράγματα έχουν αλλάξει άρδην. Βασική μέριμνα αποτελεί πλέον η ικανοποίηση παραγόντων όπως η παραγωγικότητα, η χρονική διάρκεια καθώς και το κόστος των παρεχόμενων διοικητικών υπηρεσιών. Η σύγχρονη έννοια του Δημόσιου Management, αν και ταυτίζεται σε γενικές γραμμές με την έννοια της Δημόσιας Διοίκησης (Public Administration) εν τούτοις διαφέρει, καθ' όσον η Δημόσια Διοίκηση εκφράζει την παραδοσιακή αντίληψη ως προς την διοίκηση των δημόσιων οργανισμών, ενώ υποδηλώνει πιο συγκεκριμένα τη μορφή της διοίκησης που ασκείται στα ανώτατα επίπεδα της ιεραρχίας και συνδυάζεται κυρίως με τον συντονισμό των διαφόρων λειτουργιών και την προσπάθεια εξασφάλισης της ενότητας της Διοίκησης.

Η έννοια του Δημοσίου Management αντίθετα, δίχως να αποκλείει την άσκηση εξουσίας, χαρακτηρίζεται από το στοιχείο της ευελιξίας και βασίζεται σε μεγάλο βαθμό στην συνεργασία και στην υποκίνηση των εργαζομένων για την επίτευξη των σκοπών του Κράτους. Συνδέεται επίσης περισσότερο με την καθημερινή λειτουργία των οργανισμών, χωρίς να αποκλείεται ο ουσιαστικός ρόλος του στον καθορισμό και την εφαρμογή της στρατηγικής τους (Μιχαλόπουλος, 2016).

Το Δημόσιο Διοικητικό Management αποτελεί μια εξιδεικευμένη λειτουργία η οποία διαφοροποιείται από τις υπόλοιπες μορφές του Management όπως για παράδειγμα το εμπορικό Management στο εξής: Ενώ οι άλλες μορφές του

Management ασχολούνται με την οργάνωση και διεξαγωγή κάθε μιας συγκεκριμένης λειτουργίας, το Διοικητικό Management ασχολείται με τις διοικητικές πλευρές όλων των λειτουργιών των οργανισμών. Στην αμερικανική βιβλιογραφία είναι γνωστό και ως public operative ή Administrative Management και αφορά κυρίως την άσκηση της διοικητικής λειτουργίας από τις διοικητικές υπηρεσίες μέσα στους δημόσιους οργανισμού(Μιχαλόπουλος, 2016).

Όπως είναι φυσικό όλες οι λειτουργίες ενός οργανισμού, δηλαδή η τεχνική, η εμπορική, η οικονομική κλπ., για να καταστεί δυνατόν να λειτουργήσουν αποτελεσματικά, πρέπει να οργανωθούν ορθά και να διοικηθούν αποτελεσματικά σύμφωνα με τις αρχές και τις κατευθύνσεις του σύγχρονου Διοικητικού Management. Υπό την έννοια αυτή ο όρος Δημόσιο Διοικητικό Management έχει ευρύτατη εφαρμογή και διαπερνά όλους τους δημόσιους οργανισμούς και τις λειτουργίες τους, καλύπτοντας παράλληλα όλες τις διαδικασίες και τα συστήματα τα οποία χρησιμοποιούν καθημερινά (Μιχαλόπουλος, 2016).

Το ειδικότερο ενδιαφέρον του πέρα από τις γενικές λειτουργίες του, εστιάζεται στους τρόπους χειρισμού και αξιοποίησης των μέσων, στη μελέτη και οργάνωση της εργασίας, στα συστήματα υποκίνησης του προσωπικού, στα συστήματα προσδιορισμού και αξιολόγησης των αποδόσεων, στην αξιολόγηση των έργων και του προσωπικού και σ' όλες γενικά τις πλευρές της διοίκησης των Δημοσίων Οργανισμών (Τύπας/Κατσαρός, 2006).

Το Ανθρώπινο Δυναμικό μιας Δημόσιας Διοίκησης που θέλει να καλείται σύγχρονη, οφείλει ειδικότερα να χρησιμοποιεί την τεχνολογία, την πληροφορική και όλα τα σύγχρονα μέσα επικοινωνίας προς όφελος της καθημερινότητας των πολιτών, προς όφελος της Δημοκρατίας. Ο Αριστοτέλης κάνει ειδική αναφορά στην ανάγκη για «οικονομική διαχείριση του οίκου και οικονομία των προσόδων», τα οποία θεωρεί κρίσιμα για την ευημερία και τη χρηστή διαχείριση του οίκου.

Το Δημόσιο Management ασκείται γενικώς από τρεις διαφορετικές ομάδες προσωπικού. Την κατώτερη, η οποία αποτελείται από τους προϊσταμένους πρώτης γραμμής, τη μεσαία, η οποία αποτελείται από τους προϊσταμένους ενδιάμεσων βαθμίδων και την Ανώτατη Διοίκηση την οποία αποτελούν οι άνθρωποι οι οποίοι

διευθύνουν και συντονίζουν όλες τις λειτουργίες, ενώ χαράσσουν και την πολιτική ολόκληρου του οργανισμού, οι διεθνώς γνωστοί ως administrators (Τύπας/Κατσαρός, 2006).

Προκύπτει πλέον σαφώς ότι το περιεχόμενο του όρου Management είναι ευρύτερο από το περιεχόμενο του όρου διοίκηση (Administration), πράγμα που καθιερώνει και μια σαφή διάκριση μεταξύ των όρων Administration και Administrator και των όρων μεταξύ Management και Manager. Από την πλευρά αυτή ο όρος Administrator υποδηλώνει γενικά τους επικεφαλής και τα ανώτατα στελέχη των οργανισμών, ενώ ο όρος Manager περικλείει όλους, όσοι ασκούν καθήκοντα προϊσταμένου μέσα στην Διοικητική ιεραρχία. (Τύπας/Κατσαρός, 2006).

Επειδή ως όρος το Management καλύπτει πλέον όλο το φάσμα των λειτουργιών και των δραστηριοτήτων της Δημόσιας Διοίκησης αλλά και του ιδιωτικού τομέα, και επειδή οι όροι Management και Manager έχουν διεθνοποιηθεί, υποδηλώνοντας αφενός μεν τη διοικητική λειτουργία που ασκείται εντός των οργανισμών, αφετέρου δε τα διοικητικά στελέχη που ασκούν καθήκοντα προϊσταμένου σε διάφορα επίπεδα των οργανισμών, στα κεφάλαια που θα ακολουθήσουν χρησιμοποιούνται με τη διεθνώς καθιερωμένη ονομασία και σημασία τους. Στο πλαίσιο αυτό οι προϊστάμενοι των δημοσίων υπηρεσιών ανεξαρτήτως ιεραρχικού επιπέδου θα αναφέρονται ως managers, διότι με τα σύγχρονα δεδομένα πρέπει ή οφείλουν να λειτουργούν όπως και οι managers του ιδιωτικού τομέα.

2.3 Διαφορές Γραφειοκρατίας – Management.

2.3.1 Δημόσιο – Ιδιωτικό Management.

Η καθιέρωση του Δημόσιου Management ανέδειξε στην επιστημονική συζήτηση τη διάκριση μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού Management. Ο ρόλος του Κράτους που χαρακτηρίζεται από τον συνεχή επαναπροσδιορισμό του στη σύγχρονη πολιτική, κοινωνική και οικονομική πραγματικότητα, καθιστά την ασφαλή σχετική οριοθέτηση μεταξύ των δύο συνισταμένων ένα έργο δύσκολο. Το γεγονός αυτό ενισχύει η θεωρητική και πρακτική τάση εξομοίωσης των δημοσίων επιχειρήσεων ή

οργανισμών με τις επιχειρήσεις του ιδιωτικού τομέα, μιας και υποστηρίζεται ότι οι ομοιότητες είναι πολύ περισσότερες από τις διαφορές(Μιχαλόπουλος, 2003). Σύμφωνα με αυτές τις προσεγγίσεις για παράδειγμα, η νέα διοικητική πραγματικότητα έχει όμοια εφαρμογή τόσο στις δημόσιες όσο και στις ιδιωτικές οργανώσεις. Η επιστήμη του Management, όπως τουλάχιστον αυτή εκφράζεται μέσω μιας συγκεκριμένης δέσμης υποθέσεων εργασίας, αρχών, κανονιστικών προτάσεων ή τεχνικών, είναι δυνατόν να εφαρμοστεί με όμοιο τρόπο σε κάθε δημόσιο οργανισμό, επιχείρηση ή Ν.Π.Δ.Δ. (Μιχαλόπουλος, 2003).

Στο σύνολο σχεδόν των έγκυρων εγχειριδίων που αφορούν τη Δημόσια Διοίκηση, μπορεί να βρει κανείς σαφείς αναφορές, που πολλές φορές καταλαμβάνουν και ολόκληρα κεφάλαια, σχετικά με τις ομοιότητες και τις διαφορές δημόσιων και ιδιωτικών επιχειρήσεων και οργανώσεων. Αξιωματική θέση των αναλύσεων αυτών αποτελούν μάλιστα η ύπαρξη σημαντικών διαφορών. Στο στοιχείο αυτό τείνουμε να συμφωνούμε, διότι παρόλο που οι οργανισμοί τόσο του ιδιωτικού όσο και του δημόσιου τομέα ακολουθούν σχεδόν τους ίδιους κανόνες οργάνωσης και λειτουργίας, εντούτοις οι δημόσιοι οργανισμοί, κινούνται σε ένα τελείως διαφορετικό πλαίσιο το οποίο επιβάλλει μια πιο τυποποιημένη και διάφανη λειτουργία (Τύπας/Κατσαρός, 2006).

Ο δημόσιος τομέας μπορεί να κατανοηθεί καλύτερα στα πλαίσια βασικών μοντέλων που χρησιμοποιούνται για την περιγραφή και ερμηνεία των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών του. Τα μοντέλα αυτά συνθέτουν τον πυρήνα αυτού που σήμερα αποκαλείται Δημόσια Διοίκηση ή Δημόσιο Management και προέρχονται από το σύνολο των κοινωνικών επιστημών. Η διοίκηση του δημοσίου τομέα συνδέεται ιδιαίτερα τόσο με τη διαμόρφωση και υλοποίηση πολιτικών ήτοι την δημόσια πολιτική, όσο και με τη Δημόσια Διοίκηση. Ουσιαστικά ο πλήρης διαχωρισμός διοικητικής δράσης, πολιτικών και διοίκησης στον δημόσιο τομέα είναι ανέφικτος (Μιχαλόπουλος, 2016).

Οι ιδιωτικές επιχειρήσεις χαρακτηρίζονται από ένα σύστημα που διακρίνεται από εισροές που πρέπει να μετατραπούν σε εκροές. Βασική επιδίωξη του συστήματος αυτού είναι η αποδοτικότητα με απώτερο στόχο φυσικά την μεγιστοποίηση του

κέρδους. Αυτό σημαίνει το μέγιστο δυνατό επίπεδο εκροών για το μέγεθος των εισροών. Στον δημόσιο οργανισμό αντίθετα πρωταρχικός στόχος είναι η εξυπηρέτηση των αναγκών των πολιτών, με όρους ισότητας και δικαιοσύνης στην διανομή των υπηρεσιών προς τους πολίτες(Τύπας/Κατσαρός, 2006).

Οι βασικές έννοιες, αρχές και στόχοι που διέπουν την δημόσια γραφειοκρατία θα είναι με βεβαιότητα πολύ διαφορετικές με εκείνες του Ν.Δ.Μ. Επομένως, μια συγκριτική ανάλυση (βλ. σχετικά Πίνακα Β.1) μεταξύ των δύο αυτών ξεχωριστών διοικητικών προσεγγίσεων είναι απαραίτητη και έχει μάλιστα ιδιαίτερη αξία, με σκοπό να μπορέσουμε στην συνέχεια να προτείνουμε εκείνα τα εργαλεία του Management, τα οποία θεωρούμε κατάλληλα για τον εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης.

ΔΗΜΟΣΙΑ ΓΡΑΦΕΙΟΚΡΑΤΙΑ	ΝΕΟ ΔΗΜΟΣΙΟ MANAGEMENT
Βραχυπρόθεσμος προγραμματισμός.	**Μακροπρόθεσμος προγραμματισμός.**
Στατική στοχοθεσία.	**Δυναμική στοχοθεσία.**
Αποφυγή λαθών.	**Προσπάθεια επιτυχίας.**
Οικονομικοί πόροι δευτερευούσης σημασίας.	**Οικονομικοί πόροι πρωταρχικής σημασίας**
Ιεραρχική και άκαμπτη δομή.	**Απέριττή δομή.**
Περιορισμένη εκχώρηση δυνατότητας λήψης αποφάσεων.	**Μέγιστη εκχώρηση εξουσίας λήψης αποφάσεων.**
Έμφαση στους τύπους.	**Έμφαση στα αποτελέσματα.**

Πηγή: Γ. Τυπάς – Γ. Κατσαρός, *Εισαγωγή στη Διοικητική Επιστήμη. Από τη γραφειοκρατία και την επιστημονική διοίκηση στη σύγχρονη οργανωτική θεωρία.*

Πίνακας Β.1. Διαφορές Δημόσιας Γραφειοκρατίας – Ν.Δ.Μ.

2.3.2 Ν.Δ.Μ. και διοικητική επιστήμη.

Ο βραβευμένος με Νόμπελ Οικονομικών Επιστημών το 2008 Αμερικανός οικονομολόγος Paul Krugman(1994), υποστηρίζει ότι το Δημόσιο Management αποτελεί πεδίο άνθησης και πηγή έμπνευσης λύσεων για προβλήματα που η γραφειοκρατία, ως σύστημα οργάνωσης και αξιών νομιμοποίησης διοικητικών συμπεριφορών, αδυνατεί να επιλύσει με αποδοτικό και ποιοτικό τρόπο. Ως παγκόσμιο φαινόμενο, το Ν.Δ.Μ. είναι ένα πολιτιστικό προϊόν που εκφράζει μια νέα, διαφορετική από τη γραφειοκρατική προοπτική θεμελίωσης της διοικητικής δράσης. Στον πυρήνα της νέας αυτής αντίληψης τοποθετείται από κανονιστική άποψη η ανάγκη ενδυνάμωσης της επιχειρησιακής δράσης των υπηρεσιών του Κράτους, οι οποίες οφείλουν πλέον να μάθουν να προσαρμόζονται στις ραγδαίες και συνήθως απρόβλεπτες για τη γραφειοκρατική λογική αλλαγές που συντελούνται(Μιχαλόπουλος, 2016).

Το Ν.Δ.Μ. διαφοροποιείται από τα παραδοσιακά μοντέλα Διοίκησης (και διοικητικής μεταρρύθμισης) κυρίως λόγω του εξωστρεφή προσανατολισμού του προς τους πολίτες/πελάτες του δημοσίου, με σκοπό βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών. Διαφοροποιείται επίσης λόγω της έμφασης που δίνει στην αποτελεσματικότητα, την αποδοτικότητα και την οικονομικότητα των διοικητικών δράσεων που προτείνει. Οργανώνει τις πάσης φύσεως δράσεις του, με κύριο μέλημα την κάλυψη των αναγκών και των απαιτήσεων των πολιτών, και η επιτυχία ή αποτυχία του κρίνεται με κριτήριο τα αποτελέσματα που επιφέρει ως προς τον στόχο αυτό(Μιχαλόπουλος, 2016).

Αντίθετα, η παραδοσιακή γραφειοκρατία και η κλασσική “Public Administration” έδιναν ιδιαίτερη έμφαση στις διάφορες διαδικασίες παραγωγής των αποτελεσμάτων καθώς και στην ορθή χρήση των κανόνων δικαίου βάσει των οποίων οργανώνονται (Τύπας/Κατσαρός, 2006).

Το Ν.Δ.Μ. ξεχωρίζει μεταξύ των εργαλείων που χρησιμοποιεί την οικονομικότητα. Η αξιολόγηση του οικονομικού κόστους σε σχέση με το όφελος, καθώς επίσης και η εκτίμηση του κόστους σε σχέση με την αποτελεσματικότητα, αποτελούν τα βασικά εργαλεία του. Η επίδραση που του έχουν ασκήσει το επιχειρησιακό Management

καθώς και το marketing είναι παραπάνω από σαφής. Η οικονομικότητα της διοικητικής δράσης αποτυπώνεται κυρίως στη σύνταξη των δημοσίων προϋπολογισμών. Είναι γεγονός ότι τόσο η έννοια της οικονομικότητας όσο και οι εφαρμογές της στη Δημόσια Διοίκηση, αντανακλούν φιλελεύθερες οικονομικές στρατηγικές(Τύπας/Κατσαρός, 2006).

Σημαντικό παράδειγμα των παραπάνω, αποτελούν οι συμφωνίες μεταξύ εργαζομένων και εργοδοτών έπειτα από διαπραγματεύσεις και όχι με βάση προκαθορισμένους κανόνες Δημοσίου Δικαίου, ο προγραμματισμός και η παρακολούθηση της διοικητικής δράσης με βάση στόχους και αποτελέσματα, οι δείκτες μέτρησης και αξιολόγησης των πολιτικών, η συγκριτική αξιολόγηση και ο ανταγωνισμός μεταξύ των δημοσίων υπηρεσιών κλπ. (Μιχαλόπουλος, 2016).

Όλα τα μέτρα και οι δράσεις του Ν.Δ.Μ., βρίσκονται στον αντίποδα όλων των γραφειοκρατικών παραδοσιακών αντιλήψεων περί αξιοποίησης των Ανθρωπίνων Πόρων, σύμφωνα με τις οποίες οι κρατικοί υπάλληλοι αποτελούν απλά εργαλεία υλοποίησης της εκάστοτε πολιτικής βούλησης. Σύμφωνα με το Ν.Δ.Μ., υφίσταται και προσωπική ευθύνη του υπαλλήλου πέραν της συλλογικής διοικητικής ευθύνης, με βάση πάντοτε το εκάστοτε ατομικό καθηκοντολόγιο. Παράλληλα η ατομική επίδοση του κάθε υπάλληλου μετράται και αξιολογείται πάντα σε σύγκριση με τις επιδόσεις άλλων υπαλλήλων(Μιχαλόπουλος, 2016).

Το Ανθρώπινο Δυναμικό αποτελεί μια αυτοτελή συνιστώσα της εκάστοτε οργάνωσης, και ενδεικτική της νέας αντίληψης καθώς και της βαρύτητας που του αποδίδεται είναι η έκφραση «εσωτερικοί πελάτες». Το Ν.Ρ.Μ. αρνείται επίσης την έννοια της κάθετης ιεραρχίας. Την οργανωτική δομή δηλαδή που λειτουργεί ως μια ζώνη μεταφοράς εντολών από την κορυφή προς τη βάση της Δημόσιας Διοίκησης. Τα οργανωτικά σχήματα που προκρίνονται είναι είτε η «δικτυακή» οργάνωση μεταξύ των υπηρεσιακών μονάδων, είτε η δικτύωση των πολιτικών και η μεταφορά της λήψης απόφασης σ’ ένα σημείο(Τύπας/Κατσαρός, 2006).

2.4 Η αξιολόγηση της διεθνούς εφαρμογής το Ν.Δ.Μ.

Στις περισσότερες αναπτυγμένες χώρες, ιδιαίτερα τις δύο τελευταίες δεκαετίες, παρατηρείται μία τάση προς μείωση του μεγέθους του Κράτους, μέσω ίδρυσης ανεξάρτητων υπηρεσιών και οργανισμών που λειτουργούν στη βάση των αρχών της αγοράς. Ένας «πυρήνας» κεντρικών δημοσίων υπηρεσιών που συμβάλουν στη διαμόρφωση και υλοποίηση των πολιτικών αποφάσεων, λειτουργεί παράλληλα με έναν αριθμό ανεξάρτητων υπηρεσιών και οργανισμών που διαχειρίζονται την παροχή των δημοσίων υπηρεσιών.

Η παγκοσμιοποίηση συνδέεται όλο και περισσότερο με τη δυνατότητα ταχύτατης διάδοσης των νέων ιδεών ανά τον κόσμο, με αποτέλεσμα την επιτάχυνση της διαδικασίας μάθησης και της μίμησης και όχι την επιβολή ενός ενιαίου πλαισίου ή τη δημιουργία μιας ομοιογενούς πολιτείας σε μία κοινωνία που αναγνωρίζει μάλιστα τη σημασία της κοινότητας και της διαφορετικότητας(Παπαδάκης, 2007).

Με ποιο τρόπο όμως αξιολογούνται όλες αυτές οι ενέργειες στην πράξη; Πως στέκεται η διεθνής επιστημονική κοινότητα έναντι των δράσεων του Ν.Δ.Μ.; Μέχρι στιγμής οι σχετικές αξιολογήσεις της εφαρμογής του Ν.Δ.Μ. διεθνώς διίστανται. Το γεγονός αυτό οφείλεται κατά κύριο λόγο στο σύγχρονο παγκοσμιοποιημένο περιβάλλον, το οποίο περιλαμβάνει πολλές διαφορετικές πολιτισμικές ομάδες και συμφέροντα, καθώς και κράτη με διαφορετικά διοικητικά συστήματα(Πετρίδου,2011).

Παρόλο λοιπόν που μία από τις βασικές αρχές του Ν.Δ.Μ. υποστηρίζει ότι είναι παγκοσμίως εφαρμόσιμο, σχετικές μελέτες δείχνουν ότι οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις έχουν να κάνουν σε μεγάλο βαθμό, με πολιτικούς, οικονομικούς, κοινωνικούς και πολιτισμικούς παράγοντες που είναι ενσωματωμένοι στη Δημόσια Διοίκησης διαφόρων χωρών. Κοινό τόπο αποτελεί το γεγονός, ότι σχεδόν κάθε κρατική οργάνωση αναζητεί μεθόδους αποτελεσματικότερης και αποδοτικότερης παροχής δημοσίων υπηρεσιών. Κάπως έτσι λοιπόν και παρά το στοιχείο αυτό που αποτελεί την κοινή βάση της κάθε επιστημονικής αξιολογικής προσπάθειας, καταλήγουν οι σχετικές αξιολογήσεις να έχουν συχνά αντικρουόμενα αποτελέσματα(Πετρίδου,2011).

Η πλειοψηφία των αξιολογικών προσεγγίσεων, κινείται γύρω από την ιδιαίτερα θετική προσέγγιση που παρατηρήθηκε κατά τις δεκαετίες του 1980-1990, με πρωτοστατούσες τις Η.Π.Α., τον Καναδά, τη Μεγάλη Βρετανία ακόμη και την Ολλανδία. Σύμφωνα με την προσέγγιση των υπέρμαχων του Ν.Δ.Μ., θεωρείτο ότι οι προτάσεις του αποτελούν την θεωρητική, την πρακτική αλλά και τη πολιτική πανάκεια για τα προβλήματα του δημοσίου τομέα, ιδιαίτερα όσον αφορά την ορθολογική κατανομή των πόρων. Η προσέγγιση αυτή, βασίστηκε στη βελτίωση των οικονομικών μεγεθών των προϋπολογισμών των συγκεκριμένων Κρατών και προήλθε κυρίως ως αποτέλεσμα της λογικής του «ιδιωτικοποιημένου δημόσιου αγαθού» (Καρκατσούλης, 2011).

Εξάλλου, οι πρώτες εφαρμογές του Ν.Δ.Μ. διεθνώς έδειξαν ότι οι ρυθμοί λειτουργίας του Κράτους άλλαξαν, οι υπάλληλοι απέκτησαν κίνητρα εργασίας και ενθουσιασμό, γεγονός που οδήγησε πολλές δημόσιες οργανώσεις να σπεύσουν έτσι ώστε να ακολουθήσουν τα νέα για την εποχή δεδομένα. Όμως, κατά τα τέλη της δεκαετίας του ’90, άρχισαν να γίνονται μια σειρά από επισημάνσεις, όπως για παράδειγμα ότι οι πολίτες δεν είναι απλώς πελάτες και ότι ο ρόλος των κρατικών υπηρεσιών δεν μπορεί να εξαντλείται στην παροχή υπηρεσιών. Η πολιτική φάνηκε να επανακάμπτει μαζί με την κοινωνική απαίτηση ενός πιο καθοδηγητικού ρόλου για το Κράτος (Καρκατσούλης, 2011).

Κατά την πρώτη πενταετία του 21ου αι. το Ν.Δ.Μ. ενσωμάτωσε τη μαζική χρήση δημοψηφισμάτων στις τοπικές κοινωνίες. Σε αυτό το επίπεδο διακυβέρνησης, η άμεση Δημοκρατία είναι περισσότερο εφικτή από ότι στο επίπεδο της κεντρικής Κυβέρνησης. Στην προσπάθεια των τοπικών κυβερνήσεων να πείσουν τους πολίτες ότι οι μεταρρυθμίσεις τους αφορούν άμεσα, προχώρησαν σε μαζικά δημοψηφίσματα για την ρύθμιση θεμάτων τοπικού ενδιαφέροντος. Παραμένει αβέβαιο, το κατά πόσον αυτή η μορφή διακυβέρνησης μπορεί να θεωρηθεί εναλλακτική του αντιπροσωπευτικού συστήματος, το οποίο τουλάχιστον στην Ε.Ε. έχει μεγάλη και ισχυρή παράδοση(Καρκατσούλης, 2011).

2.5 Η εφαρμογή του Ν.Δ.Μ. στην ελληνική Δημόσια Διοίκηση.

Μία σειρά αρχών του Ν.Δ.Μ. που διέπουν τη Δημόσια Διοίκηση στην χώρα μας, εισήχθησαν μέσω νομοθετικών και μη προβλέψεων, ήδη από την τελευταία δεκαετία του 20ου αιώνα. Σκοπός των όποιων παρεμβάσεων, υπήρξε η ρύθμιση μιας γενικής στρατηγικής σχετικά με την οργάνωση και λειτουργία των σύγχρονων οργανισμών του δημοσίου τομέα, όπως επίσης και η καθιέρωση κανόνων διαχείρισης του ανθρωπίνου δυναμικού του, με απώτερο στόχο τη βελτίωση των υπηρεσιών προς τον πολίτη. Οι ρυθμίσεις αυτές σχετίζονται επίσης με τη σύσταση, την αποστολή και τη βασική οργανωτική διάρθρωση των δημοσίων οργανισμών και προβλέπουν τη δημιουργία οργανογραμμάτων, ως απαραίτητα στοιχεία για την αποτελεσματική διεκπεραίωση της αποστολής των οργανωτικών μονάδων της Δημόσιας Διοίκησης (Τσούντας, 2009).

Εισαγωγή νέων τεχνολογιών για την εξυπηρέτηση των πολιτών (fax, email, ιστοσελίδες δημοσίων υπηρεσιών στο internet).
Ενοποίηση και ψηφιοποίηση των διοικητικών εντύπων.
Απλούστευση των διαδικασιών με κατάργηση δικαιολογητικών και φορέων.
Απογευματινή λειτουργία των υπηρεσιών.
Δημιουργία υπηρεσιών μιας στάσης.
Έκδοση χαρτών δικαιωμάτων του Πολίτη.
Τηλεφωνικές αιτήσεις.
Κωδικοποιήσεις και η βελτίωση των κανονιστικών ρυθμίσεων.
Εισαγωγή συστημάτων μέτρησης της αποδοτικότητας Δημοσίων Υπηρεσιών και Υπαλλήλων.
Κινητικότητα Δημοσίων Υπαλλήλων
Οργάνωση & Διαφάνεια Κυβερνητικών Οργάνων

Πηγή: Ρωσσίδης Ι., *Εφαρμογές του Επιχειρησιακού Μάνατζμεντ στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση.*

Πίνακας Β.2. Εφαρμογές Ν.Δ.Μ. στην Δημόσια Διοίκηση.

Τα πιο γνωστά μεταρρυθμιστικά προγράμματα που σχετίζονται με Ν.Δ.Μ. πρακτικές (βλ. σχετικά Πίνακα Β.2), αναφορικά με την αναδιάρθρωση της Δημόσιας Διοίκησης και την αποτελεσματικότερη Διακυβέρνηση, είναι η «Ποιότητα για τον Πολίτη», ο «Καλλικράτης»[7], η «Πολιτεία», η «Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013»[8], η «Κινητικότητα»[9] καθώς και το πρόσφατο «Επιτελικό Κράτος»[10].

Η πρώτη απόπειρα ενσωμάτωσης των μεθόδων που πρεσβεύει το Ν.Δ.Μ., έγινε με την ψήφιση του Ν. 1943/1991 περί του «Εκσυγχρονισμού της οργάνωσης και λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης, αναβάθμισης του προσωπικού της και άλλων συναφών διατάξεων». Θα μας επιτραπεί να σημειώσουμε ότι πρόκειται για έναν αρκετά πρωτοποριακό νόμο για την εποχή του, μιας και επιχείρησε για πρώτη φορά την εφαρμογή πρακτικών του επιχειρησιακού Management στην ελληνική Δημόσια Διοίκηση(Τσούντας, 2009). Προέβλεπε την κατάρτιση ενός τριετούς προγράμματος διοικητικού εκσυγχρονισμού(βλ. σχετικά Πίνακα Β.3), το οποίο θα κατατίθετο στην ΒτΕ προς συζήτηση και ψήφιση, με στόχο μεταξύ άλλων την αύξηση της αποτελεσματικότητας, την καταπολέμηση της γραφειοκρατίας, την αύξηση της παραγωγικότητας και την ποιοτική αναβάθμιση του προσωπικού (Ρωσσίδης, 2014).

Ο Ν. 1943/1991 στην πράξη αποδείχθηκε ανεπαρκής κατά την εφαρμογή του, αδυνατώντας να επιτύχει σε ικανοποιητικό βαθμό τους στόχους του. Το γεγονός αυτό οφείλεται σε μια σειρά από κοινές υπουργικές αποφάσεις, οδήγησαν δυστυχώς σε μια σειρά «παραθύρων» και εξαιρέσεων από τον κανόνα του νόμου, με αποτέλεσμα πολλές από τις πρωτοβουλίες του να μην εφαρμοστούν.

---

[7] Ν.3582/2010, πρόγραμμα «Καλλικράτης» με το οποίο μεταρρυθμίστηκε η διοικητική διαίρεση της χώρας και επανακαθορίστηκαν τα όργανα των διοικητικών μονάδων, ο τρόπος εκλογής και οι αρμοδιότητες τους.

[8] Πρόγραμμα πλήρως εναρμονισμένο με το Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς 2007-2013, το οποίο συνιστούσε μια πλήρη δέσμη αλληλοσυμπληρούμενων παρεμβάσεων που αποσκοπούσαν στην αντιμετώπιση βασικών δυσλειτουργιών της Δημόσιας Διοίκησης, σ' ότι αφορά τους βασικούς συντελεστές διοικητικής ικανότητας (ανθρώπινο δυναμικό, κανονιστικό πλαίσιο, δομές και συστήματα), καθώς και τα επίπεδα της διαμόρφωσης των δημόσιων πολιτικών και της εφαρμογής τους από τις υπηρεσίες της Δημόσιας Διοίκησης.

[9] Ν.4440/2016, Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας Δημοσίων Υπαλλήλων στη Δημόσια Διοίκηση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση.

[10] Ν.4622/2019, Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής Δημόσιας Διοίκησης.

Καθορισμός προθεσμιών διεκπεραίωσης των υποθέσεων των πολιτών.
Διαφάνεια μέσω της δημοσιοποίησης της διοικητικής δράσης.
Διαφάνεια μέσω της δημοσιοποίησης της διοικητικής δράσης.
Περιορισμός συναρμοδιοτήτων.
Επιτροπές κοινωνικού ελέγχου σε κάθε υπουργείο.
Περιγραφή καθηκόντων και αρμοδιοτήτων όλων των οργανικών θέσεων.
Αξιοκρατία και αμεροληψία μέσω της αναμόρφωσης του συστήματος προσλήψεων.
Ενίσχυση παραγωγικότητας και αποτελεσματικότητας δημοσίων υπαλλήλων μέσω της εκπαίδευσης και της κατάρτισης τους.

Πηγή: Ρωσσίδης Ι., *Εφαρμογές του Επιχειρησιακού Μάνατζμεντ στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση*.

Πίνακας Β.3. Ν.Δ.Μ. προβλέψεις Ν. 1943/1991.

Ακολούθησε ο Ν. 2683/1999 περί του «Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ.», ο οποίος διαμέσου των ρητών προβλέψεων του, κατοχύρωνε τις βασικές αρχές του Ν.Δ.Μ. που είχαν διαμορφωθεί μέσω της επιστημονικής έρευνας και της διεθνούς πρακτικής (βλ. σχετικά Πίνακα Β.4).

Αρχή της εξειδίκευσης των οργανωτικών διαρθρώσεων και του καταμερισμού των έργων
Αρχή της ενότητας της Διοίκησης και της Ιεραρχικής δομής της εξουσίας.
Αρχή της ισόρροπης ανάπτυξης εξουσίας και ευθύνης.
Αρχή της αξιοκρατίας.
Αρχή της επιστημονικής Διοίκησης.
Αρχή της αποτελεσματικής Ηγεσίας.
Αρχή του προσανατολισμού της Διοίκησης στην εξυπηρέτηση του πολίτη.

Πηγή: Ρωσσίδης Ι., *Εφαρμογές του Επιχειρησιακού Μάνατζμεντ στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση*.

Πίνακας Β.4. Ν.Δ.Μ. προβλέψεις Ν. 2683/1999.

Οφείλει να επισημανθεί στο σημείο αυτό, ο σημαντικός ρόλος της ιδιότητας του κράτους-μέλους της χώρας μας στην Ε.Ε. και οι υποχρεώσεις που απορρέουν απ' αυτόν. Ρόλος που εντάθηκε ιδιαίτερα κατά την διάρκεια της οικονομικής κρίσης. Με την πρόοδο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, οι περισσότεροι τομείς των δημοσίων πολιτικών επηρεάζονται από το ευρωπαϊκό γίγνεσθαι, οδηγώντας τη Δημόσια Διοίκηση πανευρωπαϊκά στον μετασχηματισμό. Η συμμετοχή αυτή της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης στην ευρωπαϊκή πραγματικότητα, τόσο κατά την επεξεργασία των ευρωπαϊκών πολιτικών, όσο και κατά την υλοποίηση τους, δοκιμάζει την ελαστικότητα της εγχώριας διοικητικής οργάνωσης και την προσαρμοστικότητα της με τις κοινοτικές οδηγίες (Ραμματά, 2011).

Ενδεχομένως η ουσιαστικότερη προσπάθεια ενσωμάτωσης αρχών του Ν.Δ.Μ. στο ελληνικό διοικητικό σύστημα, να προήλθε από το Ν.2880/2001 για το «Πρόγραμμα 'Πολιτεία' για τη μεταρρύθμιση και τον εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης και άλλες διατάξεις». Ο συγκεκριμένος νόμος αφορά το Πρόγραμμα Πολιτεία, το οποίο συμπεριλαμβάνεται στα σημαντικότερα όπως προαναφέραμε μεταρρυθμιστικά προγράμματα της Δημόσιας Διοίκησης. Διαβάζοντας κανείς προσεκτικά τις διατάξεις του εν λόγο νόμου, θα διαπιστώσει την έκδηλη προσπάθεια εισαγωγής αρχών του Total Quality Management (Τ.Q.M.) ή αλλιώς Διοίκησης Ολικής Ποιότητας (Δ.Ο.Π.), οι οποίες αναπτύσσονται σε 5 επιμέρους υποπρογράμματα(βλ. σχετικά Πίνακα Β.5.)

Καλύτερη αξιοποίηση ανθρωπίνου δυναμικού, μέσω διαφόρων μεθόδων όπως η υποκίνηση και η περιγραφή θέσεων αυξημένων προσόντων.
Επέκταση της χρήσης των νέων τεχνολογιών.
Η αναπροσαρμογή των διοικητικών λειτουργιών μέσω του ελέγχου των παραγομένων αποτελεσμάτων, την κωδικοποίηση της νομοθεσίας κλπ.
Η βελτίωση των σχέσεων Διοίκησης και πολιτών, με προαγωγή της διαφάνειας κλπ.
Η παροχή τεχνικής υποστήριξης στους φορείς, με εκπόνηση μελετών, ανάθεση αξιολόγησης ή διαχείρισης έργων κλπ.

Πηγή: Ρωσσίδης Ι., *Εφαρμογές του Επιχειρησιακού Μάνατζμεντ στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση*.

Πίνακας Β.5. Ν.Δ.Μ. προβλέψεις Ν. 2880/2001.

Ανάλογη προσπάθεια επιχειρήθηκε μέσω της σύστασης της Κ.Ε.Α.Δ. το 2004, της οποίας αποστολή υπήρξε η μείωση της γραφειοκρατίας και η αντιμετώπιση τυχών δυσλειτουργιών(βλ. σχετικά Πίνακα Β.6). Η σύσταση της αποτέλεσε ένα σημαντικό μετρό περιορισμού της γραφειοκρατίας, χωρίς όμως να κατορθώσει τελικά να ανταποκριθεί πλήρως στην αποστολή της.

2009: Απλούστευση διαδικασιών έκδοσης οικοδομικών αδειών.
2009: Απλούστευση διαδικασιών επιστροφής Φ.Π.Α. από εξαγωγές.
2008: Απλούστευση διαδικασιών αναγκαστικής απαλλοτρίωσης.
2007: Απλούστευση διαδικασίας αδειοδότησης Ιδιωτικών Εκπαιδευτηρίων.
2006: Ασφαλιστική και φορολογική ενημερότητα.
2007: Απλούστευση διαδικασίας απονομής σύνταξης.

Πηγή: Ρωσσίδης Ι., *Εφαρμογές του Επιχειρησιακού Μάνατζμεντ στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση.*

Πίνακας Β.6. Κύριες Δράσεις Κ.Ε.Α.Δ.

Σε αυτό το πλαίσιο εντάχθηκαν διάφορες δράσεις, προγράμματα και νομοθετικές πρωτοβουλίες. Χαρακτηριστικό είναι το «Ε.Π Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013», το οποίο εντάχθηκε στο Ε.Σ.Π.Α. 2007 -2013, αλλά συνεχίζεται και στις ημέρες μας όντας ενταγμένο στο Ε.Σ.Π.Α. της περιόδου 2014-2020. Ως Ε.Π. συνιστά μια ολοκληρωμένη δέσμη αλληλοσυμπληρούμενων παρεμβάσεων, που στοχεύουν στις βασικές δυσλειτουργίες της Δημόσιας Διοίκησης, αναφορικά με τους βασικούς συντελεστές διοικητικής ικανότητας (Ανθρώπινο Δυναμικό, κανονιστικό πλαίσιο, δομές και συστήματα).

Στο πλαίσιο των εν λόγω Ε.Π. εντάχθηκαν επίσης και διάφορες «συμβουλευτικού» ή «αναγκαστικού» τύπου παρεμβάσεις Διεθνών Οργανισμών όπως του Ο.Ο.Σ.Α., της Ε.Ε. και του Δ.Ν.Τ. Για τον λόγο αυτό εφαρμόστηκαν μία σειρά από νομοθετήματα σχετικά με τη Δημόσια Διοίκηση, υπό την μορφή Νόμων, Π.Δ., Π.Ν.Π., ή άρθρων και εντάσσονταν σε άσχετους με τη Δημόσια Διοίκηση νόμους (βλ. σχετικά Πίνακα Β.7).

Η αναβάθμιση της ποιότητας των πολιτικών του Δημοσίου με εκσυγχρονισμό του ρυθμιστικού πλαισίου και ανασχεδιασμό δομών και διαδικασιών.
Η ενδυνάμωση των πολιτικών ισότητας των φύλων σε όλο το εύρος της Δημόσιας Διοίκησης, τομέας στον οποίο η χώρα μας υστερεί διαχρονικά.
Η τεχνική υποστήριξη του προγράμματος, μέσω δράσεων που εξασφαλίζουν τις πολιτικές και οργανωτικές προϋποθέσεις για την επιτυχία του.
Η ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού της Δημόσιας Διοίκησης.

Πηγή: Ρωσσίδης Ι., *Εφαρμογές του Επιχειρησιακού Μάνατζμεντ στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση.*

Πίνακας Β.7. Δράσεις Ε.Π.

Στον Πίνακα Β.8 που ακολουθεί, καταγράφονται οι κυριότερες ενταγμένες στα Ε.Π. νομοθετικές παρεμβάσεις που εμπεριέχουν διάφορες αρχές του Ν.Δ.Μ. από το 2007 και έπειτα.

Ο Αριστοτέλης στο κεφάλαιο του περί «ενότητας Νόμων και θεσμικής μνήμης», αναφέρθηκε στην προετοιμασία της κοινωνίας προκειμένου πρώτον να μάθει/κατανοήσει και δεύτερον να δεχθεί νέες κατευθύνσεις. Συγκεκριμένα ανέφερε ότι «η μεταβολή του νόμου απαιτεί μεγάλη προσοχή, γιατί όταν η βελτίωση δεν είναι σημαντική, η εύκολη κατάργηση των νόμων είναι κακή συνήθεια….ο πολίτης δεν θα ωφεληθεί τόσο από την αλλαγή, όσο θα ζημιωθεί από τη συνήθεια της απείθειας προς τους άρχοντες…..Μοναδικός τρόπος να μάθει κανείς να πειθαρχεί στο νόμο είναι η συνήθεια και η συνήθεια αποκτιέται μετά από πολλά χρόνια. Κι αν εύκολα καταργούμε τους ισχύοντες νόμους και θεσμοθετούμε νέους, τότε εξασθενίζουμε ακόμα περισσότερο το νόμο»(Αριστοτέλης,1993).

Η παραπάνω πρόταση βρίσκει δίχως υπερβολή απόλυτη εφαρμογή στο σήμερα, ιδιαίτερα όσον αφορά τη Δημόσια Διοίκηση, όπου μέσα σε σύντομα χρονικά διαστήματα αναθεωρούνται οι κώδικες που αφορούν τους Δημοσίους Υπαλλήλους, αλλά και τα θεμελιώδη νομοθετήματα για τη λειτουργία του Κράτους, όπως για παράδειγμα το Ασφαλιστικό ή το Φορολογικό.

Ν. 3528/2007 «Κώδικας Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ.».
Ν. 3801/2009 «Ρυθμίσεις θεμάτων προσωπικού με σύμβαση εργασίας Ιδιωτικού Δικαίου Αορίστου Χρόνου, και άλλες διατάξεις οργάνωσης και λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης».
Ν. 3895/2010 «Κατάργηση και συγχώνευση υπηρεσιών, οργανισμών και φορέων του Δημοσίου Τομέα».
Ν. 3979/2011 «Για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση και άλλες διατάξεις».
Ν. 4057/2012 «Πειθαρχικό Δίκαιο Δημοσίων Πολιτικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ.».
Ν. 4210/2013 με αναφορές σε ρυθμίσεις θεμάτων που αφορούσαν το Α.Σ.Ε.Π., τις άδειες των δημοσίων υπαλλήλων, τα Πειθαρχικά Συμβούλια κλπ. «Ρυθμίσεις Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, και άλλες διατάξεις».
Ν. 4369/2016 «Εθνικό Μητρώο Επιτελικών Στελεχών Δημόσιας Διοίκησης, βαθμολογική διάρθρωση θέσεων, συστήματα αξιολόγησης, προαγωγών και επιλογής προϊσταμένων (διαφάνεια – αξιοκρατία και αποτελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης) και άλλες διατάξεις».
Ν. 4440/2016 «Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας στη Δημόσια Διοίκηση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση, υποχρεώσεις των προσώπων που διορίζονται στις θέσεις των άρθρων 6 και 8 του Ν. 4369/2016, ασυμβίβαστα και πρόληψη των περιπτώσεων σύγκρουσης συμφερόντων, και λοιπές διατάξεις».

Πηγή: ΒτΕ.

Πίνακας Β.8. Ενταγμένες δράσεις Ε.Π. σε Νόμους.

Γ΄ Μέρος

Διοίκηση Ανθρωπίνων Πόρων

3.1 Έννοια Δ.Α.Π.

Η Διοίκηση Ανθρώπινων Πόρων (Δ.Α.Π.), ή όπως πλέον είθισται να αποκαλείται Διοίκηση Ανθρωπίνων Δυναμικού (Δ.Α.Δ.), νοείται το σύνολο των ενεργειών, στρατηγικών και λειτουργιών που λαμβάνουν χώρα, προκειμένου η επιχείρηση να αποκτήσει, διατηρήσει και αξιοποιήσει ικανούς εργαζόμενους, που θα εκτελούν επιτυχώς και με παραγωγικό τρόπο το έργο τους.(Χυτήρης, 2018).

Η Δ.Α.Π. συγκεντρώνει όλες εκείνες τις λειτουργίες που έχουν ως επίκεντρο την διαχείριση του ανθρώπινου παράγοντα, εντός των πλαισίων μιας επιχείρησης ή ενός οργανισμού. Με όποια ονομασία και εάν επιλέξει κάνεις να την ορίζει, προσδιορίζεται ως η Διοικητική λειτουργία μιας επιχείρησης/οργανισμού, που έχει ως αντικείμενο την μελέτη, εφαρμογή και εποπτεία μια σειράς δραστηριοτήτων που σχετίζονται με την Διοίκηση και Ανάπτυξη του ανθρωπίνου παράγοντα (Μπουραντάς/ Παπαλεξανδρή, 2016).

Ο συνεχώς αυξανόμενος ρόλος του ανθρωπίνου παράγοντα τόσο στην λειτουργία όσο και στην αποτελεσματικότητα των σύγχρονων επιχειρήσεων, συνακόλουθα αυξάνει την αξία της διαχείρισης του Ανθρώπινου Δυναμικού και της ορθής αξιοποίησης αυτού. Το γεγονός ότι για τον προσδιορισμό του χρησιμοποιείται διεθνώς ο όρος (Human Capital(Ανθρώπινο Κεφάλαιο), είναι ενδεικτικό του ιδιαίτερα σημαντικού ρόλου του(Μπουραντάς/ Παπαλεξανδρή, 2016).

Έχει αποδειχτεί ότι ένας οργανισμός είναι πιο αποδοτικός όταν δίνεται η απαιτούμενη προσοχή στην αποτελεσματική διοίκηση του προσωπικού. «Ένας τέτοιος οργανισμός χαρακτηρίζεται από ικανοποιημένους εργαζόμενους και πελάτες, είναι καινοτόμος και παραγωγικός, δημιουργώντας την εικόνα ενός ελκυστικού εργοδότη στην ευρύτερη κοινότητα.» (Μπουραντάς/ Παπαλεξανδρή, 2016).

3.2 Παράμετροι Δ.Α.Π.

3.1.1 Ανθρώπινο Κεφάλαιο.

Το Ανθρώπινο Κεφάλαιο, σε αντιστοιχία προς τους οικονομικούς πόρους, προσδιορίζει το προσωπικό μιας επιχείρησης και τα χαρακτηριστικά του (πχ. εκπαίδευση, εμπειρία, γνώση του αντικειμένου, προθυμία κλπ), τα οποία είναι ικανά να της προσδώσουν προστιθέμενη οικονομική αξία. Σύμφωνα με αυτή τη θεώρηση, τα χαρακτηριστικά και οι γνώσεις των εργαζομένων συντελούν στην αποτελεσματικότητα μιας επιχείρησης. Συνεπώς, οι εργαζόμενοι αντιμετωπίζονται πλέον ως πηγή δημιουργίας, ανάπτυξης ή ακόμη και επιβίωσης ενός οργανισμού και όχι ως «αναλώσιμα» στοιχεία ενός παραγωγικού συστήματος(Παπαδάκης, 2007).

Προς ισχυροποίηση της παραπάνω θέσης, παρατίθεται ο πίνακας Γ.1, στον οποίο σύμφωνα με έρευνα που πραγματοποίησε το Παγκόσμιο Οικονομικό Φόρουμ το 2013, παρουσιάζονται οι χώρες με το μεγαλύτερο και μικρότερο δείκτη Ανθρώπινου Κεφαλαίου. Μελετώντας τον, παρατηρεί κανείς την διπλή σημασία που διέπει την έννοια του Ανθρωπίνου Κεφαλαίου, μιας και αφενός παρατηρείται το γεγονός ότι οι χώρες με το μεγαλύτερο δείκτη απολαμβάνουν σημαντικές αναπτυξιακές τάσεις στην εγχώρια οικονομία τους, σε αντίθεση με εκείνες που χαρακτηρίζονται από μικρό δείκτη που δεν παρουσιάζουν μεγάλη ευημερία, ενώ αφετέρου, στις αναπτυγμένες χώρες η σημασία του καταλαμβάνει κυρίαρχη θέση τόσο στις επιχειρήσεις όσο και στους οργανισμούς.

Όλα αυτά την στιγμή που τα τελευταία έχει διαδοθεί ευρύτατα η χρησιμοποίηση των ηλεκτρονικών υπολογιστών. Για να μην υποτιμάται λοιπόν η ανθρώπινη καθοριστική συμβολή στην κατασκευή και στο χειρισμό τους, υποστηρίζεται η άποψη διεθνώς, ότι εκτός από τον τεχνολογικό και το λογισμικό μέρος, υπάρχει και ένα τρίτο και σημαντικότερο μέρος, το οποίο αντιστοιχεί στον άνθρωπο, χειριστή και τροφοδότη με στοιχεία, επομένως και διαχειριστή αυτών. Όλα τα παραπάνω προσδιορίζουν το Ανθρώπινο Κεφάλαιο(Παπαδάκης, 2007).

Χώρες με τον μεγαλύτερο δείκτη Ανθρωπίνου Κεφαλαίου	Χώρες με τον μικρότερο δείκτη Ανθρωπίνου Κεφαλαίου
Ελβετία	Μάλι
Φιλανδία	Μπουρκίνα Φάσο
Σιγκαπούρη	Γουινέα
Ολλανδία	Μαυριτανία
Σουηδία	Υεμένη

Πηγή:World Economic Forum, *Human Capital Report 2013.*

Πίνακας Γ.1. Σημασία Ανθρωπίνου Κεφαλαίου.

Ορισμένοι ερευνητές, επικεντρώνονται περισσότερο στον άνθρωπο και στα χαρακτηριστικά του, υποστηρίζοντας ότι το Ανθρώπινο Κεφάλαιο(βλ. σχετικά Πίνακα Γ.2) για το άτομο ορίζεται ως το σύνολο των γνώσεων, των δεξιοτήτων και των εμπειριών που διαθέτει, ενώ για την κοινωνία/οικονομία ορίζεται ως το σύνολο των γνώσεων και των εμπειριών που διαθέτει η ίδια. Όταν το άτομο αυξάνει τις γνώσεις και τις εμπειρίες του, πραγματώνει επένδυση σε ατομικό ανθρώπινο κεφάλαιο και το αντίστοιχο συμβαίνει όταν τα άτομα μιας κοινωνίας αυξάνουν τις γνώσεις και της εμπειρίες τους ή/και όταν μια χώρα επενδύει στην εκπαίδευση(Χυτήρης, 2018).

Ανθρώπινο Κεφάλαιο
Είναι ενσωματωμένο στον άνθρωπο και δεν μπορεί να διαχωριστεί από το άτομο που το κατέχει.
Ορίζεται ως κεφάλαιο, διότι αποτελεί πηγή μελλοντικών ικανοποιήσεων ή/και μελλοντικών κερδών (όπως και οι υπόλοιπες μορφές κεφαλαίου).
Αποτελεί επένδυση, καθώς όταν αυξάνεται και αναβαθμίζεται το ανθρώπινο κεφάλαιο, προκαλείται προοπτική αύξησης των μελλοντικών κερδών.

Πηγή: Χυτήρης Λ. *Διοίκηση Ανθρωπίνων Πόρων.*

Πίνακας Γ.2. *Ανθρώπινο* Κεφάλαιο.

Ως όρος το Ανθρώπινο Κεφάλαιο αναφέρθηκε ήδη από τον 18ο αιώνα από τον οικονομολόγο Adam Smith(1723-1790). Η ανάδειξη του όμως ως οικονομική έννοια έγινε στα τέλη της δεκαετίας του ’50 και του ’60 όπου οικονομολόγοι όπως ο Theodore Schultz(1902-1998), άρχισαν να χρησιμοποιούν το κεφάλαιο, προκειμένου να επισημάνουν το ρόλο της εκπαίδευσης και της εξειδικευμένης γνώσης στην ανάπτυξη της ευημερίας και της οικονομία(Χυτήρης, 2018).

Τα προσόντα και η διάθεση των εργαζομένων, ο ενθουσιασμός τους, η ικανοποίηση που αντλούν από την εργασία τους, το αίσθημα της δίκαιης μεταχείρισης τους και η συμμετοχή τους στους κοινούς στόχους, όλα διαμορφώνουν και επηρεάζουν την παραγωγικότητα της επιχείρησης, το επίπεδο της εξυπηρέτησης πελατών, τη φήμη και την εικόνα που αυτή προβάλλει και τέλος την επιβίωσή της. Γι’ αυτό και η Διοίκηση ή Διαχείριση Ανθρωπίνων Πόρων αποτελεί ένα πεδίο της Διοίκησης Επιχειρήσεων που συγκεντρώνει όλο και περισσότερο το ενδιαφέρον όσων ασχολούνται με τη διοίκηση επιχειρήσεων τόσο σε θεωρητικό όσο και σε επαγγελματικό επίπεδο(Χυτήρης, 2018).

Το Ανθρώπινο Κεφάλαιο αποτελείται από το διανοητικό, το συναισθηματικό και το κοινωνικό κεφάλαιο. Το διανοητικό κεφάλαιο περιλαμβάνει όλες εκείνες τις γνώσεις, τις ιδέες, τις δεξιότητες καθώς και την τεχνογνωσία που κατέχουν οι άνθρωποι. Τα στοιχεία αυτά προσδιορίζουν την αποδοτικότητα, την ανταγωνιστικότητα, την δυνατότητα επίτευξης καινοτομίας και την ποιότητά μιας επιχείρησης. Ως συναισθηματικό κεφάλαιο ορίζονται οι διαθέσεις, τα συναισθήματα και η ψυχολογία των ανθρώπων. Το κοινωνικό κεφάλαιο περιλαμβάνει την κουλτούρα και τις ανθρώπινες σχέσεις που διασφαλίζουν την αμοιβαία εμπιστοσύνη, την συνεργασία και την συνοχή του ανθρώπινου δυναμικού μιας επιχείρησης/οργανισμού(Μπουραντάς/ Παπαλεξανδρή, 2016).

3.1.2 Κύριες Αρμοδιότητες.

Οι κύριες αρμοδιότητες που περικλείουν ένα τμήμα Ανθρωπίνου Δυναμικού, περιλαμβάνουν όλες εκείνες τις λειτουργίες που σχετίζονται τον προγραμματισμό, την προσέλκυση, την επιλογή, την αξιολόγηση, την διοίκηση τις απόδοσης του Ανθρώπινου Δυναμικού, καθώς και μια σειρά άλλων διαχειριστικών λειτουργιών(βλ. σχετικά Διάγραμμα Γ.1). Η βασική επιδίωξη της Δ.Α.Δ. είναι όλες οι λειτουργίες της να συνδυάζονται και να μετουσιώνονται σε μια ενιαία πολιτική διοίκησης και διαχείρισης του Ανθρώπινου Δυναμικού, η οποία θα βρίσκεται σε απόλυτη αρμονία με τους στόχους της επιχείρησης/οργανισμού(Χυτήρης,2018).

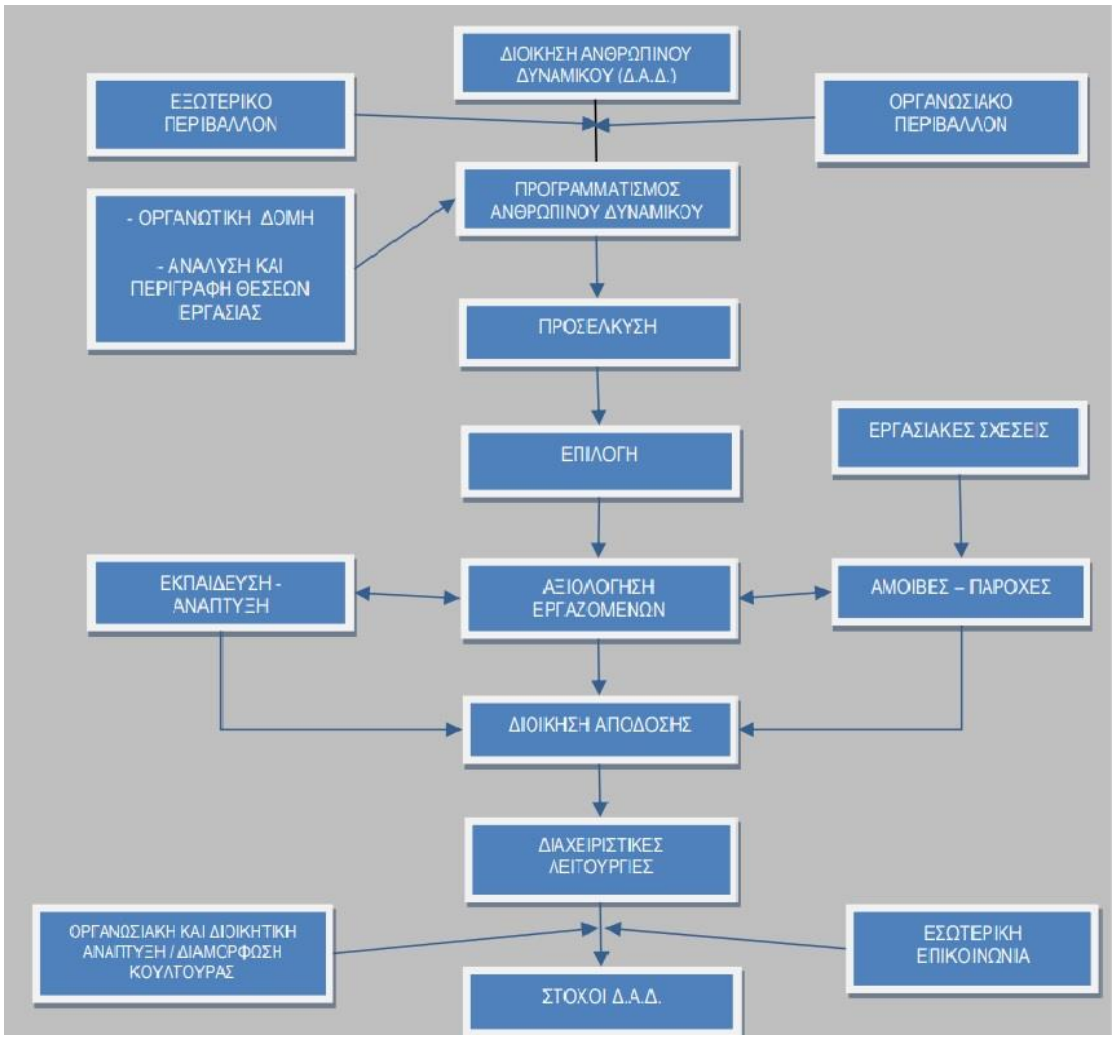
Οι βασικές λειτουργίες εκκινούν με τον Προγραμματισμό(Programming) του Ανθρώπινου Δυναμικού. Πρόκειται για την διαπίστωση και την καταγραφή των μελλοντικών αναγκών της επιχείρησης/οργανισμού σε ανθρώπινο δυναμικό και ο μετέπειτα προγραμματισμός του τρόπου με τον οποίο θα καλυφθούν οι εν λόγω ανάγκες. Ο Προγραμματισμός αφενός μεν στηρίζεται στις πληροφορίες που λαμβάνει από το εξωτερικό και οργανωσιακό περιβάλλον της επιχείρησης και αφετέρου δε στην ανάλυση και περιγραφή των θέσεων εργασίας στα διάφορα τμήματα της επιχείρησης. Για να γίνει ο σχετικός προγραμματισμός με τον πιο ορθό τρόπο, οφείλει να συνεπικουρηθεί ως διαδικασία, από την ανάλυση και περιγραφή των θέσεων εργασίας της επιχείρησης/ οργανισμού(Χυτήρης,2018).

Από την ανάλυση των θέσεων εργασίας, προκύπτει η περιγραφή της κάθε θέσης, τα καθήκοντά της, ο αναμενόμενος τρόπος εκτέλεσης των καθηκόντων της, οι συνθήκες εργασίας καθώς και οι απαιτήσεις της κάθε θέσης σε εξειδίκευση, δεξιότητες, σε προϋπηρεσία. Τα στοιχεία αυτά είναι απαραίτητα προκειμένου αρχικά καταγραφούν και έπειτα ανιχνευθούν τα απαιτούμενα χαρακτηριστικά του υποψηφίου που δύναται να καλύψει την κάθε θέση εργασίας(Χυτήρης,2018).

Ακολουθεί η Προσέλκυση(Recruitment) και Επιλογή των υποψηφίων εργαζομένων. Πρόκειται για μια πολυσύνθετη και δαπανηρή λειτουργία της Δ.Α.Π., διαμέσου της οποίας οι επιχειρήσεις/οργανισμοί εντοπίζουν και προσελκύουν εργαζομένους για την κάλυψη των αναγκών σε θέσεις εργασίας. Διάγνωση των προβλημάτων μέσω συζητήσεων, δημιουργία περιγραφών καθηκόντων, πρόβλεψη για πιθανά προβλήματα, διερεύνηση και επιλογή των κατάλληλων, για κάθε

περίπτωση, μεθόδων επιλογής, καθώς και εκπαίδευση όλων των συμμετεχόντων στη διαδικασία, αποτελούν τις κύριες διαδικασίες που οφείλει να ακολουθεί το αρμόδιο τμήμα Δ.Α.Π., προκειμένου να εξασφαλιστεί ο πιο κατάλληλος ποσοτικά και ποιοτικά αριθμός υποψηφίων, έτσι ώστε στο τέλος της διαδικασίας να επιλεχθεί ο καταλληλότερος(Χυτήρης,2018).

Η Προσέλκυση περιλαμβάνει όλες τις διαδικασίες που χρησιμοποιούνται για να ενημερωθούν, να ενδιαφερθούν και να πειστούν να υποβάλουν αίτηση για τη συγκεκριμένη θέση οι κατάλληλοι υποψήφιοι. Ως διαδικασία λαμβάνει χώρα με δύο τρόπους, είτε εσωτερικά (ενδοεπιχειρησιακή προσέλκυση) είτε εξωτερικά (προσέλκυση από το εξωτερικό περιβάλλον).



Πηγή: Χυτήρης Λ. *Διοίκηση Ανθρωπίνων Πόρων.*

Διάγραμμα Γ.1. Αρμοδιότητες τμήματος Ανθρωπίνου Δυναμικού.

Η Εκπαίδευση και Ανάπτυξη (Training and Development), είναι μια οργανωμένη διαδικασία εκπαίδευσης και κατάρτισης εργαζομένων, καθώς και ανάθεσης σε αυτούς μεγαλύτερων ευθυνών, με στόχο την βελτίωση των ικανοτήτων και της επαγγελματικής τους απόδοσης, καθώς και την ανάπτυξή τους στα πλαίσια λειτουργίας της επιχείρησης. Σχετίζεται και με την δυνατότητα προώθησης και ανέλιξης των εργαζομένων στην ιεραρχία της επιχείρησης. Τα βασικά της βήματα είναι(Χυτήρης,2018):

- Η διάγνωση και εκτίμηση των εκπαιδευτικών αναγκών σε συνδυασμό με τους στόχους της επιχείρησης.
- Ο καθορισμός των στόχων της εκπαίδευσης, η διερεύνηση και επιλογή σύγχρονων και αποτελεσματικών μεθόδων εκπαίδευσης.
- Η επιλογή εκπαιδευόμενων και εκπαιδευτών.
- Ο σχεδιασμός, συντονισμός και αποτίμηση εκπαιδευτικής διαδικασίας.

Η Αξιολόγηση Εργαζομένων (Performance Appraisal), αποτελεί μια διαδικασία διαμέσου της οποίας, ελέγχεται σε ποιο βαθμό ο εργαζόμενος κατά την εκτέλεση του έργου του, συνέβαλε στην επίτευξη των στόχων που του έχουν τεθεί. Προϋπόθεση για την διενέργεια της αξιολόγησης είναι να έχουν οριστεί συγκεκριμένα και σχετικά κριτήρια, δείκτες και πρότυπα απόδοσης. Τα βήματα που ακολουθούνται κατά την διαδικασία της αξιολόγησης είναι(Χυτήρης,2018):

- Ο καθορισμός των αξιολογητών, η επιλογή της κατάλληλης μεθόδου αξιολόγησης.
- Η οργάνωση της διαδικασίας εκπαίδευσης των αξιολογητών.
- Η συνεργασία με τα στελέχη γραμμής για τον καθορισμό των κριτηρίων απόδοσης.
- Η αξιολόγηση του συστήματος και επισήμανση των λαθών ή παραλήψεων.

Στόχοι της είναι ο καθορισμός των στόχων απόδοσης και ανάπτυξης του προσωπικού, των εκπαιδευτικών αναγκών και των δυνατοτήτων ανέλιξης στην ιεραρχία. Οι αμοιβές των εργαζομένων σχετίζονται με την αξιολόγηση, εφόσον υπάρχει σύνδεση των αμοιβών με την παραγωγικότητα.

Οι Αμοιβές και Παροχές (Rewards) επιχείρησης περιλαμβάνουν κάθε μορφή αμοιβής ή επιβράβευσης των εργαζομένων που προκύπτει από την εργασία που προσφέρουν. Διακρίνονται στις(Χυτήρης,2018):

- Άμεσες οικονομικές αποδοχές (ημερομίσθια, μισθοί, κίνητρα, bonus, κλπ).
- Κυμαινόμενες αμοιβές (σύνδεση αποδοχών με την παραγωγικότητα).
- Έμμεσες αποδοχές (οικονομικές παροχές όπως ασφάλεια, χρόνος αδείας κλπ).

Η Διοίκηση της Απόδοσης (Performance Management), συνδέεται με όλες τις λειτουργίες της Δ.Α.Π. Η σχέση της με την αξιολόγηση των εργαζομένων, όπως επίσης και η σύνδεση της με την Επιλογή και την Εκπαίδευση των εργαζομένων, όπως επίσης με το σύστημα Αμοιβών – Παροχών, έχει ως κεντρική συνισταμένη την βελτίωση της απόδοσης στο σύνολο της επιχείρησης(Χυτήρης,2108).

Ο όρος Εργασιακές Σχέσεις (Employment Relationships), αφορά τη λειτουργία της Δ.Α.Π. μιας επιχείρησης, που έχει ως αντικείμενο την διαχείριση των σχέσεων με τις ενώσεις των συνδικάτων των εργαζομένων για ζητήματα που αφορούν τις διαπραγματεύσεις και τις συμφωνίες για αμοιβές, παροχές, συνθήκες εργασίας, όρους απασχόλησης, υγιεινή και ασφάλεια κλπ.

Σε κάθε επιχείρηση οι εργαζόμενοι και οι εργοδότες συνδέονται με μια σχέση εργασίας που καθορίζει την υποχρέωση των πρώτων να παρέχουν υπηρεσίες/έργο, των δε εργοδοτών να παρέχουν ανταμοιβές για αυτές τις υπηρεσίες. Η τήρηση των όρων αυτής της σχέσης, αλλά και των σχέσεων που προκύπτουν από τον τρόπο που οι δύο πλευρές τηρούν αυτούς τους όρους ή διεκδικούν την αλλαγή και βελτίωση τους, ορίζουν το πεδίο των εργασιακών σχέσεων. Συγκεκριμένα τηρούνται οι εξής διαδικασίες(Χυτήρης,2108):

- Διαπραγμάτευση της συλλογικής σύμβασης και εφαρμογή της σε καθημερινή βάση.
- Μεταφορά της γνώσης στα στελέχη γραμμής για την αντιμετώπιση δύσκολων καταστάσεων.

- Χειρισμός των παράπονων του προσωπικού και επιβολή πειθαρχίας. ϖ Χειρισμός των απολύσεων, προαγωγών και μεταθέσεων.
- Επαφή και συνεργασία με τα σωματεία των εργαζόμενων.

Η λειτουργία της Εσωτερικής Επικοινωνίας(Internal Communication), συνίσταται από τον σχεδιασμό και την υλοποίηση ενεργειών, σχετικών με την επικοινωνία της επιχείρησης με τους εργαζόμενους (κατά μήκος της τυπικής ιεραρχίας), καθώς και μεταξύ ομάδων εργαζομένων – οργανωτικών δομών (τμήματα και διευθύνσεις). Η Εσωτερική Επικοινωνία πέραν της ροής πληροφοριών κατά μήκος της τυπικής ιεραρχίας μιας επιχείρησης, έχει ως σκοπό την ανάπτυξη του οργανωτικού κλίματος και των σχέσεων μεταξύ της διοίκησης και των εργαζομένων, καθώς και μεταξύ των οργανωτικών δομών.

Επιπρόσθετα, με την ανάπτυξη της εσωτερικής επικοινωνίας μιας επιχείρησης/οργανισμού, επιτυγχάνεται η καλύτερη ενημέρωση της διοίκησης και των εργαζομένων, οι κοινές αντιλήψεις μεταξύ των εργαζομένων, η ενίσχυση της εταιρικής κουλτούρας και η δημιουργία στους εργαζόμενους της επιχείρησης του πνεύματος «ανήκει στον οργανισμό» (Χυτήρης,2108).

Τέλος, η Οργανωσιακή και Διοικητική Ανάπτυξη – Διαμόρφωση Κουλτούρας (Business Development), αποτελεί μια αρμοδιότητας της Δ.Α.Π., που συνίσταται στην συμμετοχή της στον σχεδιασμό και την υποστήριξη υλοποίησης δράσεων σχετικών με την διαρκή προσαρμογή της επιχείρησης στις αλλαγές και την διαρκή οργανωτική και διοικητική ανάπτυξή της. Στα πλαίσια της η Δ.Α.Π., έχει τον σημαντικό (αν όχι πρωτεύοντα) ρόλο στην ανάπτυξη οργανωσιακής κουλτούρας, στην διοίκηση αλλαγών, στην ανάπτυξη του Management, της ηγεσίας, της οργανωσιακής μάθησης και της διαχείρισης γνώσης, καθώς επίσης στην στρατηγική ευθυγράμμιση των δομών, των συστημάτων και των διεργασιών(Χυτήρης,2018).

3.1.3 Αποστολή.

Οριοθετώντας συνοπτικά την αποστολή της Δ.Α.Π. στα πλαίσια μιας επιχείρησης/οργανισμού, θα λέγαμε ότι πρόκειται για την διαχείριση του ιδανικού Ανθρώπινου Κεφαλαίου που χρειάζεται για την επίτευξη των επιχειρησιακών στόχων, η οποία γίνεται διαμέσου της υλοποίησης των στρατηγικών της αποδοτικότητας, της ποιότητας, της ανταγωνιστικότητας, της εξυπηρέτησης πελατών και της αποτελεσματικότητας του οργανισμού(Μπουραντάς/ Παπαλεξανδρή, 2016).

Σύμφωνα λοιπόν με τα παραπάνω οι στόχοι της Δ.Α.Π. είναι οι εξής(Μπουραντάς/ Παπαλεξανδρή, 2016):

- **Αύξηση της Ανταγωνιστικότητας:** η αύξηση της ανταγωνιστικότητας, η οποία επιτυγχάνεται μέσω της δημιουργίας συγκριτικού πλεονεκτήματος.
- **Βελτίωση Ποιότητας και Παραγωγικότητας:** Μία επιχείρηση, για την βελτίωση της ποιότητάς της και της παραγωγικότητας της, οφείλει να προχωρήσει σε αλλαγή του συστήματος προσέλκυσης, επιλογής και αξιολόγησης του προσωπικού της προκειμένου να έχει το κατάλληλο προσωπικό, για την επίτευξη των προαναφερόμενων στόχων. Επίσης, η βελτίωση της ποιότητας και παραγωγικότητας μιας επιχείρησης επιτυγχάνεται, μέσω της επένδυσης στην επιμόρφωση και κατάρτιση του προσωπικού και της αλλαγής του συστήματος αμοιβών αυτού.
- **Τήρηση Νομικών και Κοινωνικών Υποχρεώσεων:** Αναφέρεται στη συμμόρφωση μιας επιχείρησης στις νομικές ή κοινωνικές υποχρεώσεις της, οι οποίες απορρέουν από τις ανάγκες των εργαζομένων.
- **Επίτευξη εργασιακής ικανοποίησης και ανάπτυξης του προσωπικού:**, Έχει ως βασικό στόχο την παροχή βασικής εκπαίδευσης αλλά και της ανάπτυξης, η οποία θα πρέπει να είναι ανάλογη με την θέση που κατέχει ο κάθε εργαζόμενος. Εκπαίδευση και ανάπτυξη, λειτουργούν τόσο προς όφελος της επιχείρησης όσο και του εργαζόμενου, καθώς οδηγούν από κοινού στην βελτίωση της ποιότητας και της παραγωγικότητας αλλά και της εργασιακής ικανοποίησης του εργαζόμενου.

3.1.4 Δομή.

Η δομή και η οργάνωση της Δ.Α.Π. μιας επιχείρησης βρίσκεται σε άμεση εξάρτηση από το μέγεθος της. Στις μικρού μεγέθους επιχειρήσεις, τα καθήκοντα της Δ.Α.Π. αναλαμβάνει συνήθως ο ιδιοκτήτης της επιχείρησης, ο γενικός διευθυντής της ή άλλα ανώτερα στελέχη που ταυτόχρονα έχουν και άλλα καθήκοντα. Στις επιχειρήσεις αυτές συνήθως, ο γενικός διευθυντής διενεργεί τις συνεντεύξεις για την πρόσληψη προσωπικού και ορίζει το ωράριο εργασίας, ενώ την διαχείριση του συστήματος μισθοδοσίας και άλλες βασικές λειτουργίες της Δ.Α.Π. όπως π.χ. τήρηση αρχείων και καταστάσεων εργαζομένων αναλαμβάνουν το Λογιστήριο/ Οικονομικό Τμήμα ή ακόμη και εξωτερικές εξειδικευμένες εταιρίες παροχής υπηρεσιών Δ.Α.Δ(Χυτήρης,2018).

Σε μεσαίες επιχειρήσεις, σχεδόν πάντα υπάρχει ένα στέλεχος που ασχολείται αποκλειστικά με την Δ.Α.Π., ενώ στην περίπτωση μεγαλύτερων επιχειρήσεων η οργάνωση μιας ξεχωριστής οργανωτικής δομής για την διαχείριση των λειτουργιών της Δ.Α.Π. είναι απαραίτητη. Συνήθως σε επιχειρήσεις που απασχολούν πάνω από 100 ή 150 εργαζόμενους, η διαχείριση των λειτουργιών Δ.Α.Π. γίνεται από αυτόνομο τμήμα, που αποτελείται από ένα στέλεχος Δ.Α.Δ. και ένα βοηθητικό στέλεχος ή γραμματέα(Βαξεβανίδου/Ρεκλείτης,2012).

Στις περιπτώσεις πολύ μεγάλων επιχειρήσεων, με προσωπικό άνω των 200 εργαζομένων η διαχείριση της Δ.Α.Π. ανατίθεται σε αυτοτελές τμήμα το οποίο διαρθρώνεται σε διάφορα υποτμήματα(βλ. σχετικά Διάγραμμα Γ.2), τα οποία ως αποστολή έχουν την τμηματική διεκπεραίωση των λειτουργιών της Δ.Α.Π., δηλαδή τμήμα ανά λειτουργία. (Βαξεβανίδου/Ρεκλείτης,2012)

Πηγή: Βαξεβανίδου/Ρεκλείτης. *Management Ανθρωπίνων Πόρων. Θεωρία και Πράξη.*

Διάγραμμα Γ.2. Δομή Δ.Α.Π. μεγάλης επιχείρησης.

3.3 Διαφορές Διοίκησης Προσωπικού – Δ.Α.Π.

Διάσταση	Διοίκηση Προσωπικού	Human Recourses Management
Επιλογή	Ξεχωριστό καθήκον.	Ενταγμένη βασική λειτουργία.
Αμοιβές	Αξιολόγηση θέσεων εργασίας.	Συνδεδεμένες με την απόδοση.
Εργατικό Σώμα & Διοίκηση	Συλλογικά συμβόλαια.	Ατομικά συμβόλαια.
Σχέση με συνδικαλισμό	Οριοθετείται μέσω εκπαίδευσης.	Αποφυγή.
Κατηγορίες & βαθμοί θέσεων εργασίας	Πολλοί.	Λίγοι.
Επικοινωνία	Περιορισμένη ροή.	Αυξημένη ροή.
Σχεδιασμός εργασίας	Διαχωρισμός.	Ομαδική εργασία.
Διαμάχες & Αντιμετώπιση	Προσωρινές ανακωχές.	Αντιμετώπιση κλίματος και κουλτούρας.
Εκπαίδευση & Ανάπτυξη	Ελεγχόμενη πρόσβαση σε μαθήματα.	Ποικίλων μορφών.
Επίβλεψη	Διαδικασίες προσωπικού.	Πολιτιστικές, δομικές στρατηγικές και στρατηγικές προσωπικού.
Κριτήρια αξιολόγησης	Ελαχιστοποίηση κόστους.	Μέγιστη αξιοποίηση ικανοτήτων.

Πηγή: Βαξεβανίδου/Ρεκλείτης. *Management Ανθρωπίνων Πόρων. Θεωρία και Πράξη.*

Πίνακας Γ.3. Διαφορές Διοίκησης Προσωπικού – Δ.Α.Π.

3.4 Η ελληνική εμπειρία εφαρμογής της Δ.Α.Π. στη Δημόσια Διοίκηση.

Όπως παρατηρήσαμε στο Α΄ μέρος της παρούσης, άκαμπτες δομές, εξαιρετικά εκτεταμένη γραφειοκρατία καθώς και ένα πλέγμα πελατειακών σχέσεων μεταξύ πολιτών, δημοσίων υπαλλήλων και πολιτικής εξουσίας, ανέκαθεν χαρακτήριζαν μεταξύ άλλων το ελληνικό Κράτος. Αποτέλεσμα; η παροχή δημοσίων υπηρεσιών μέτριας ποιότητας, η έλλειψη παρακίνησης των δημοσίων υπαλλήλων και κυρίως η αδυναμία ικανοποίησης των προσδοκιών των πολιτών. Η συνειδητοποίηση των παθογενειών αυτών, ενόψει μάλιστα της ανάγκης επιτυχούς προσαρμογής της χώρας στο θεσμικό περιβάλλον της Ε.Ε., συνετέλεσε (ήδη από το 1986) στη μέχρι στιγμής διακήρυξη 18 προγραμμάτων διοικητικής μεταρρύθμισης.

Η σύγχρονη εποχή όμως και οι αυξημένες απαιτήσεις της, κατέστησαν γρήγορα σαφές το ότι το υφιστάμενο σύστημα, του οποίου κύριο χαρακτηριστικό ήταν η στείρα εστίαση στις διαδικασίες, είναι πλέον ξεπερασμένο. Οι νέες αντιλήψεις περί του Κράτους, κοινή συνισταμένη των οποίων είναι η αντιμετώπιση των χρόνιων παθογενειών, προτάσσουν την κινητοποίηση και την ενεργό συμμετοχή του Ανθρώπινου Δυναμικού, προκειμένου οι όποιες μεταρρυθμιστικές προσπάθειες να έχουν τα μέγιστα αποτελέσματα, μιας και μια από τις σημαντικότερες παθογένειες της Δημόσιας Διοίκησης αναφέρεται στη Δ.Α.Π. Ο δημόσιος τομέας διαχειριζόταν μέχρι σήμερα το προσωπικό του μέσω αρτηριοσκληρωτικών θα τολμούσαμε να αναφέρουμε οδηγιών, μη μπορώντας να κατανοήσει και κατά επέκταση ανταποκριθεί επαρκώς, στις ανάγκες των πολιτών/πελατών(Ρωσσίδης, 2014).

Αν συσχετίσει κανείς τις λειτουργίες της Δ.Α.Π. με την πρακτική εφαρμογή της διαχείρισης προσωπικού στο δημόσιο τομέα της χώρας μας, θα εντοπίσει πολλές και σημαντικές αποκλίσεις. Ο προγραμματισμός του Ανθρώπινου Δυναμικού, συνήθως διενεργείται με αόριστα εμπειρικά κριτήρια, ενώ δεν απουσιάζουν και οι εξωγενείς παρεμβάσεις (αναξιοκρατία). Η επιλογή του Ανθρώπινου Δυναμικού, αντί να στηρίζεται σε μια διαδικασία εντοπισμού και προσέλκυσης του υποψηφίου που διαθέτει τις απαιτούμενες δεξιότητες, εμπειρία, προσόντα και νοοτροπία για τη εκτέλεση των ειδικών καθηκόντων του, στηρίζεται στο σύστημα των τυπικών προσόντων χωρίς ταυτόχρονα να λαμβάνει υπόψη του τα πολύ σημαντικά ουσιαστικά προσόντα(Ρωσσίδης, 2014).

Η επιχειρησιακή προσέγγιση εκλείπει με αποτέλεσμα το συσσωρευμένο απόθεμα διοικητικής γνώσης, το οποίο συγκεντρώθηκε από χρόνιες πρακτικές του ιδιωτικού τομέα, να μένει αναξιοποίητο. Σημαντικό πρόβλημα επίσης, πέραν της επιλογής και της ανάθεσης αρμοδιοτήτων του προσωπικού της Δημόσιας Διοίκησης, είναι και η ελλιπής έως ανύπαρκτη εκπαίδευση του. Απόρροια αυτού αποτελεί η ιδιαίτερα χαμηλή παραγωγικότητα των δημοσίων υπαλλήλων. Χαρακτηριστικό στοιχείο της συγκεκριμένης παθογένειας αποτελεί το γεγονός ότι σε κάποιες περιπτώσεις δημοσίων υπαλλήλων, ιδιαίτερα των νέων, επιδεικνύεται αξιοσημείωτο ενδιαφέρον για εκμάθηση των καθηκόντων τους, χωρίς όμως οι υπηρεσίες τους να λαμβάνουν τις πρωτοβουλίες εκείνες που θα μπορούσαν να οδηγήσουν στην δημιουργία των κατάλληλων προϋποθέσεων (Ρωσσίδης, 2014).

Κάπως έτσι καταλήγουν δημόσιοι υπάλληλοι να χαρακτηρίζονται από αδιαφορία, να έχουν χαμηλή κατάρτιση και εξειδίκευση και τα ιδιαίτερα προσόντα τους συνήθως να μένουν αναξιοποίητα εξαιτίας της λανθασμένης τοποθέτησης τους σε μη κατάλληλες για αυτούς θέσεις εργασίας. Αν προσθέσει κανείς στα παραπάνω και την ελλιπή έως ανύπαρκτη εκπαίδευση που τους παρέχεται, μπορεί να κατανοήσει την ιδιαίτερα χαμηλή παραγωγικότητα τους. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί το γεγονός ότι σε κάποιες περιπτώσεις δημοσίων υπαλλήλων, ιδιαίτερα των νέων, επιδεικνύεται αξιοσημείωτο ενδιαφέρον για εκμάθηση των καθηκόντων τους, χωρίς όμως οι υπηρεσίες τους να ανταποκρίνονται, λαμβάνοντας τις πρωτοβουλίες εκείνες που θα συνίστατο(Ρωσσίδης, 2014).

Στα παραπάνω ήρθαν να προστεθούν οι πολιτικές μείωσης του αριθμού των δημοσίων υπαλλήλων και του ανάλογου μισθολογικού κόστους, ως αποτέλεσμα της οικονομικής κρίσης και των μνημονίων που την συνόδευσαν. Συνέπεια αυτών ήταν να ανακύψει επιτακτικότερη η ανάγκη μιας ουσιαστικής μεταρρύθμισης. Σύμφωνα λοιπόν με το στρατηγικό πλάνο του Υπουργείου Εσωτερικών, η βέλτιστη αξιοποίηση του Ανθρώπινου Δυναμικού αποτελεί κύριο στόχο. Τα βασικά σημεία της μεταρρύθμισης αυτής, όπως προβλέπονταν ήδη από το σχέδιο δράσης του 2014-2016 παρατηρούμε στον πίνακα Γ.4(Υπουργείο Εσωτερικών, 2020).

Βασικές μεταρρυθμιστικές κατευθύνσεις στο Κράτος από το 2014
Εφαρμογή ενιαίου μισθολογίου και διασύνδεση των ανθρωπίνων πόρων με τον προϋπολογισμό.
Δημιουργία μόνιμου μηχανισμού κινητικότητας των υπαλλήλων.
Απλοποίηση του συστήματος ταξινόμησης των υπαλλήλων και της χρήσης των περιγραμμάτων θέσης.
Επαναπροσδιορισμός της επιλογής και του ρόλου των υψηλόβαθμων διοικητικών στελεχών.
Εφαρμογή ενός σύγχρονου συστήματος αξιολόγησης της απόδοσης του προσωπικού.
Βελτίωση της κατάρτισης του προσωπικού.
Ενίσχυση των συνθηκών για την περαιτέρω ανάπτυξη υψηλόβαθμων διοικητικών στελεχών στο Δημόσιο Τομέα.

Πηγή: Ρωσσίδης Ι. *Εφαρμογές του Επιχειρησιακού Μάνατζμεντ στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση*

Πίνακας Γ.4. Βασικές μεταρρυθμιστικές κατευθύνσεις στο Κράτος από το 2014.

Προς την κατεύθυνση αυτή έχουν συντελεστεί τα τελευταία έτη σημαντικά βήματα. Σκοπός των πρωτοβουλιών αυτών, που φέρνει στην πραγματικότητα της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης αρκετές από τις αρχές της Δ.Α.Π., είναι η ενίσχυση της αποτελεσματικότητας του Ανθρώπινου Δυναμικού, η αναβάθμιση της ποιότητας του διοικητικού έργου και η εξάλειψη φαινομένων διαφθοράς και πελατειακών σχέσεων. Οι κυριότερες νομοθετικές πρωτοβουλίες προς την κατεύθυνση αυτή, κάποιες από τις οποίες καταγράφηκαν στον πίνακα Β.8 του προηγούμενου μέρους της παρούσης, είναι:

- Ν.4354/2015 με τον οποίο ρυθμίζονται μισθολογικά θέματα των Δημοσίων Υπαλλήλων στα πλαίσια ενός ενιαίου μισθολογίου.
- Ν.4369/2016 που καθορίζει ένα σύστημα αξιολόγησης, προαγωγών και επιλογής Προϊσταμένων ενώ παράλληλα ρυθμίζονται και θέματα βαθμολογικής κατάταξης και διάρθρωσης των θέσεων. Σημαντική καινοτομία

που προβλέπει ο συγκεκριμένος νόμος είναι η σύσταση Εθνικού Μητρώο Επιτελικών Στελεχών Δημόσιας Διοίκησης και ο καθορισμός των όρων, των προϋποθέσεων και της διαδικασία εγγραφής σε αυτό, αλλά και των θέσεων που θα στελεχώνονται από τα μέλη του Μητρώου.

- Ν. 4440/2016 που ρυθμίζει την κινητικότητα του προσωπικού του δημοσίου τομέα, εισάγοντας τον εθελούσιο χαρακτήρα των μετακινήσεων του προσωπικού. Σημαντικό του σημείο αποτελεί η σύσταση Κεντρικής Επιτροπής Κινητικότητας που προβλέπεται ότι θα συγκεντρώνει όλα τα αιτήματα των υπηρεσιών για μετακινήσεις ή αποσπάσεις και ταυτόχρονα τις εκτιμήσεις τους για επικείμενες συνταξιοδοτήσεις, καθώς και τον αριθμό τυχών τρεχουσών προσλήψεων. Η υλοποίηση του προγράμματος πραγματοποιείται σε συγκεκριμένα χρονοδιαγράμματα, και ορίζεται η διαδικασία αξιολόγησης. Αξιοσημείωτο είναι ότι η όλη διαδικασία διέπεται από τις αρχές της δημοσιότητας και της διαφάνειας, αφού με την ανάρτηση των σχετικών αποφάσεων και προσκλήσεων εκδήλωσης ενδιαφέροντος σε ειδική ιστοσελίδα, κάθε υπάλληλος έχει πλήρη εικόνα των προς κάλυψη θέσεων.

- Ν. 4622/2019 που ρυθμίζει ζητήματα του λεγόμενου «Επιτελικού Κράτους», σχετικά με την οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της Κεντρικής Δημόσιας Διοίκησης.

Παρά τις ομολογουμένως σημαντικές και προς την θετική κατεύθυνση παρεμβάσεις, η ελληνική Δημόσια Διοίκηση εξακολουθεί να είναι σε μεγάλο βαθμό αναποτελεσματική και αντιπαραγωγική. Περαιτέρω το πρόβλημα εστιάζεται στον ελλιπή σχεδιασμό Δ.Α.Π., που ως κύριο χαρακτηριστικό έχει τις βραχυπρόθεσμες και επί της ουσίας πρόχειρες μεταρρυθμίσεις, ενώ αισθητή είναι η απουσία συνεκτικότητας της Δ.Α.Π. με άλλους τομείς του Ν.Δ.Μ. (OECD, 2011). Ζητούμενο είναι οι όποιες παρεμβάσεις να έχουν επιτελικό και στρατηγικό χαρακτήρα, διότι μόνο μέσα από μία στρατηγική Δ.Α.Π. δύναται να επέλθει η αναμενόμενη αλλαγή στη διοικητική κουλτούρα του ελληνικού δημοσίου τομέα, με ένα προσωπικό που θα εργάζεται με προσήλωση και δυναμικότητα για την επίτευξη των ευρύτερων στόχων του ελληνικού Κράτους(Ραμματά, 2011).

Ως προς τα ειδικότερα χαρακτηριστικά της Δ.Α.Π. της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης, αυτά διακρίνονται για τον υψηλό βαθμό κεντρικής διαχείρισης του προσωπικού, την μικρή ευχέρεια παρεμβάσεων και συμμετοχής των ανώτατων διοικητικών στελεχών στη χάραξη πολιτικής Δ.Α.Π., καθώς και την εν γένει τυπική και γραφειοκρατική προσέγγισή της, στο βαθμό που οι αρμοδιότητες των υπηρεσιακών της μονάδων εξαντλούνται κυρίως στη χορήγηση αδειών στους υπαλλήλους, στην τήρηση απουσιολογίων, στη διευθέτηση ζητημάτων που αφορούν σε αποσπάσεις και μετατάξεις και στην υποτυπώδη έως πρόσφατα διενέργεια πειθαρχικών ελέγχων(OECD, 2011).

Σε αυτό το πλαίσιο, ο εκσυγχρονισμός της είναι αναγκαίος και προαπαιτούμενο της προώθησης του συνόλου των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων, που αποσκοπούν στον εκσυγχρονισμό του ελληνικού Κράτους. Οι δημόσιες υπηρεσίες που είναι αρμόδιες για ζητήματα διοίκησης προσωπικού, οφείλουν σταδιακά να αποκτήσουν πιο επιτελικό ρόλο, εφαρμόζοντας σύγχρονες πρακτικές Δ.Α.Π., με έμφαση στις ικανότητες και στις δεξιότητες των υπαλλήλων, στην εφαρμογή συστημάτων παρακολούθησης και αξιολόγησης της απόδοσης, στη μέριμνα για την προώθηση σύγχρονων και ευέλικτων μορφών εργασίας, στη διαχείριση ορισμένων σημαντικών οριζόντιων ζητημάτων που αφορούν στην ισότητα των φύλων, τη μη διακριτική μεταχείριση, τη διαφορετικότητα, τη θετική διάκριση και την ενεργό γήρανση (European Commission, 2015).

Δ΄ Μέρος

Έρευνα

Γραφειοκρατία ή Management;

4.1 Σκοπός – δείγμα της έρευνας.

Στο θεωρητικό μέρος της παρούσας διπλωματικής εργασίας έγινε προσπάθεια να αναδειχθούν όλες εκείνες οι παράμετροι που αφορούν τη διαχείριση του Ανθρώπινου Δυναμικού στη Δημόσια Διοίκηση της χώρας μας. Το ερευνητικό μέρος έχει ως σκοπό, τη διερεύνηση του κατά πόσο οι εφαρμοζόμενες αυτές πρακτικές έχουν τα αποτελέσματα για τα οποία σχεδιάστηκαν και νομοθετήθηκαν. Αν δηλαδή προάγουν στην πράξη το Management, τις αρχές του οποίου πρεσβεύουν τουλάχιστον σε θεωρητικό επίπεδο, ή την Γραφειοκρατία υπό την έννοια της επιβάρυνσης των αρμοδίων υπηρεσιών Προσωπικού, με διαδικασίες οι οποίες κυρίως έχουν έντονο γραφειοκρατικό αποτύπωμα.

Η έρευνα που διήρκησε από τον Σεπτέμβριο μέχρι περίπου τα μέσα Οκτωβρίου του 2020, επιλέχθηκε να πραγματοποιηθεί με την μορφή στοχευμένων συνεντεύξεων σε Προϊσταμένους Διευθύνσεων ή Τμημάτων Προσωπικού διαφόρων φορέων του δημόσιου τομέα και συνεπικουρικά με την μορφή ανωνύμου ερωτηματολογίου προς υπαλλήλους των συγκεκριμένων τμημάτων Προσωπικού. Η επιλογή αυτή, έγινε προκειμένου αφενός να συλλεχθούν τα πιο αξιόπιστα στοιχεία αναφορικά με το αντικείμενο της έρευνας και αφετέρου να λάβει χώρα με τον πιο ασφαλή και ταυτόχρονα ταχύ τρόπο υπό το βάρος των ιδιαίτερων συνθηκών που έχει δημιουργήσει η πανδημία του Covid-19.

Ο πληθυσμός της έρευνας αποτελείται από 7 Προϊστάμενους Διεύθυνσης/Τμημάτων Προσωπικού όσον αφορά τις συνεντεύξεις, και 61 υπάλληλους που υπηρετούν σε αυτά τμήματα προσωπικού που προΐστανται οι συνεντευξιαζόμενοι, συνολικά δηλαδή 68 υπαλλήλους, από τους οποίους οι 29 ήταν άνδρες και οι 39 γυναίκες(βλ. σχετικά Πίνακα Δ.1). Πηγές του πληθυσμού είναι η ΒτΕ,

ένα Ν.Π.Δ.Δ το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων και μία Ανεξάρτητη Αρχή η Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων.

Κάθε έρευνα έχει μικρότερες ή μεγαλύτερες αποκλίσεις από την πραγματικότητα. Το πόσο μεγάλες ή μικρές θα είναι οι αποκλίσεις αυτές, εξαρτάται από μία σειρά σημαντικών παραγόντων. Δυστυχώς η συγκεκριμένη έρευνα υπόκειται σε μία σειρά περιορισμών που οφείλονται κυρίως στην πανδημία που δεν μας επέτρεψε να έχουμε το μέγεθος του πληθυσμού που θα επιθυμούσαμε. Προκειμένου να υπερκεραστούν οι όποιες αδυναμίες στο μέγιστο δυνατό βαθμό, έγινε η επιλογή της εξειδίκευσης του δείγματος τόσο κατά την διαδικασία των συνεντεύξεων όσο και κατά την διαδικασία συμπλήρωσης του ανώνυμου ερωτηματολογίου. Παρόλα αυτά θεωρούμε ότι δεν είναι απόλυτα ασφαλές να γενικευτούν τα αποτελέσματα της παρούσας έρευνας. Είναι όμως ενδεικτικά της κατάστασης που επικρατεί.

4.2 Τα ερωτηματολόγια.

Τα ερωτηματολόγια δημιουργήθηκαν με προσοχή έτσι ώστε οι ερωτήσεις να είναι κατανοητές από αυτούς που θα συμμετέχουν στην έρευνα και οι απαντήσεις να είναι σαφείς. Απαρτίζονται από ερωτήσεις οι οποίες έχουν ομαδοποιηθεί σε μία σειρά απόλυτα συνυφασμένη με τις λειτουργίες της Δ.Α.Π.

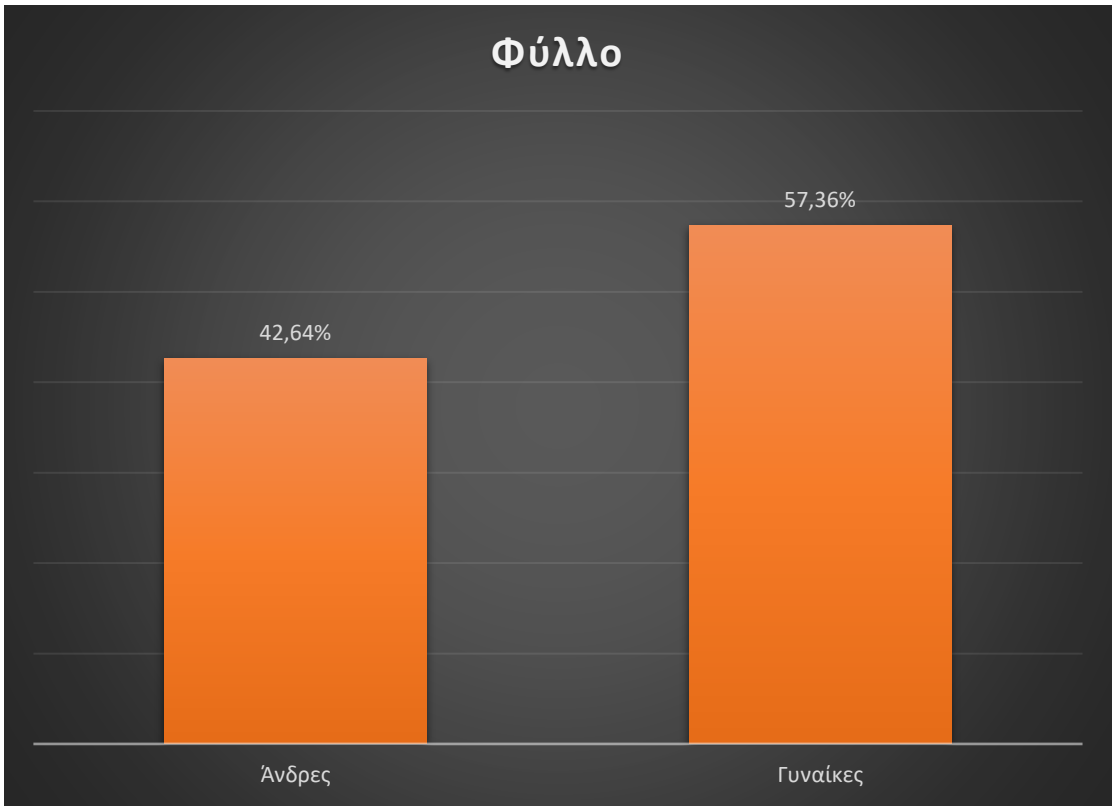
Το ερωτηματολόγιο της συνέντευξης αρχικά, περιλαμβάνει στην πρώτη σελίδα τα δημογραφικά στοιχεία, ενώ στην συνέχεια εκτυλίσσεται σε 11 τμήματα που περιλαμβάνουν 18 ερωτήσεις ανοικτού τύπου και 9 ερωτήσεις κλειστού τύπου με 5 επιλογές απάντησης. Συνολικά έχει έκταση 7 σελίδες.

Το ανώνυμο ερωτηματολόγιο περιλαμβάνει την πρώτη σελίδα τα δημογραφικά στοιχεία και ακολουθούν 9 ερωτήσεις κλειστού τύπου με 5 επιλογές απάντησης, οι οποίες περιλαμβάνονται και στο ερωτηματολόγιο της συνέντευξης, προκειμένου η ερευνητική του αξιολόγηση να είναι ενιαία. Σκοπός τους δεν είναι άλλος, από το να προσφέρουν γρήγορη και σίγουρη συμπλήρωση από τον ερωτώμενο, καθώς και ευκολία στην επεξεργασία των δεδομένων από τον ερευνητή. Συνολικά έχει έκταση 4 σελίδες.

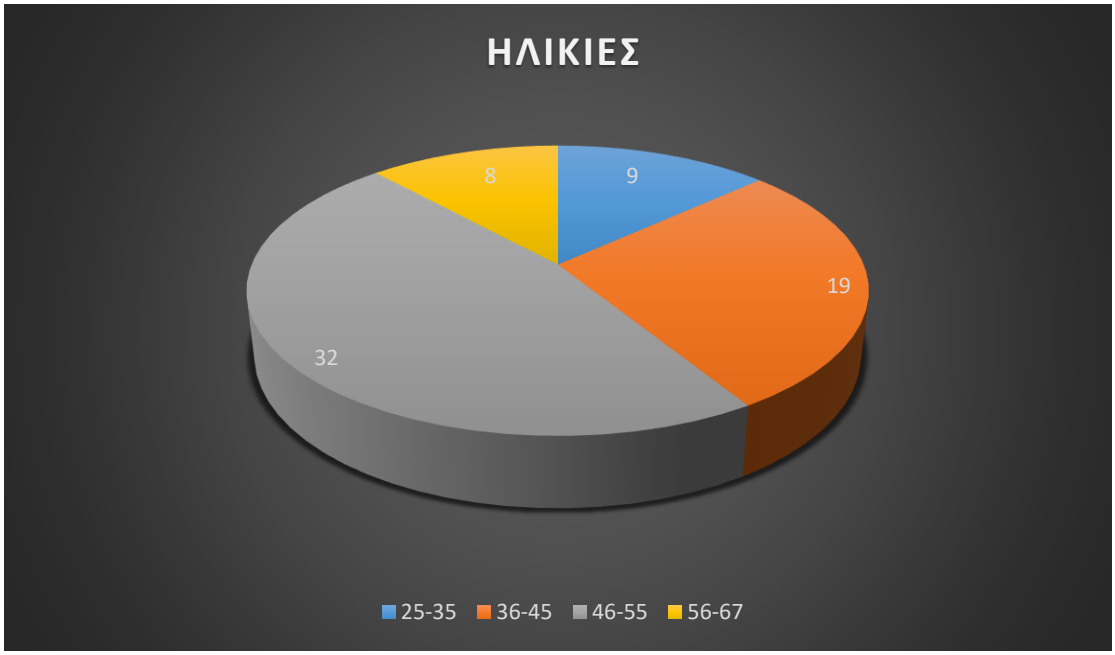
4.3 Αποτελέσματα.

4.3.1 Δημογραφικά στοιχεία.

Μελετώντας το Διάγραμμα Δ.1 που αφορά το φύλλο των συμμετεχόντων στην έρευνα, θα παρατηρήσουμε ότι αποτελείται από 42,64% άνδρες και 57,36% γυναίκες. Επίσης από την μελέτη του διαγράμματος Δ.2, παρατηρούμε ότι οι πιο πολυπληθείς ηλικιακές κατηγορίες του δείγματος εντοπίζονται σε εκείνες των 46 - 55 ετών όπου έχουμε 32 υπαλλήλους (47,05%) και 36 - 45 ετών όπου έχουμε 19 υπαλλήλους (27,95%) που συμμετέχουν. Ακολουθεί η κατηγορία των 25 - 35 με 9 υπαλλήλους (13,23%), ενώ η μικρότερη κατηγορία με 8 υπαλλήλους (11,77%) εκπροσωπεί τις ηλικίες 56-67.



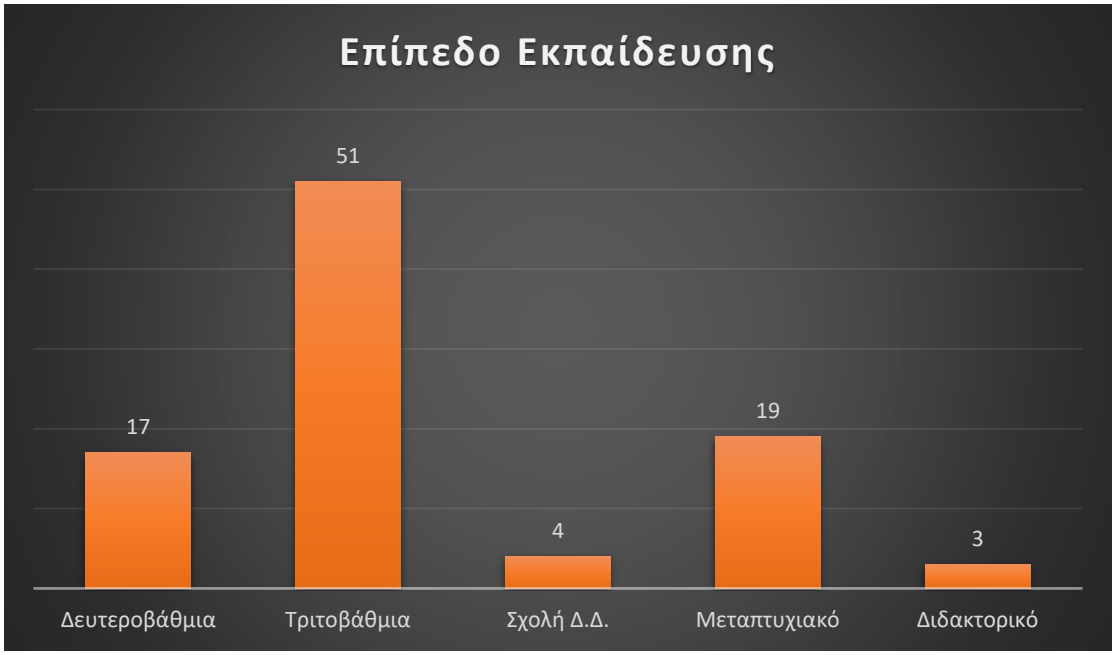
Διάγραμμα Δ.1. Κατανομή πληθυσμού κατά φύλλο.



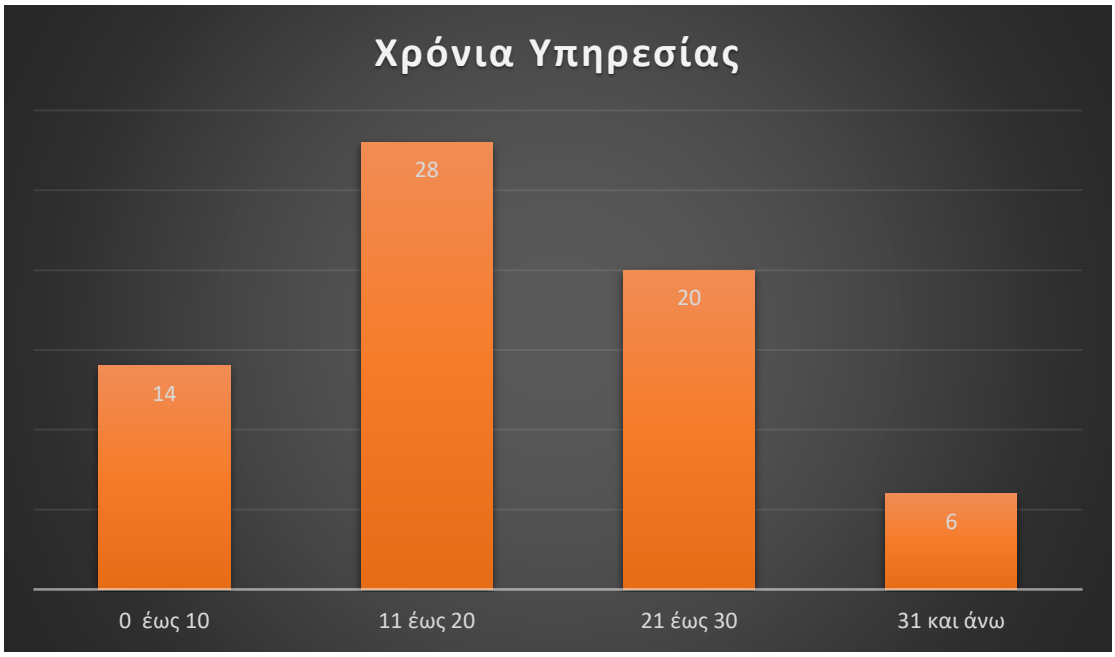
Διάγραμμα Δ.2. Ηλικιακή κατανομή πληθυσμού έρευνας.

Από τα στοιχεία του διαγράμματος Δ.3 παρατηρείται ότι το μεγαλύτερο ποσοστό των ερωτώμενων είναι απόφοιτοι Τριτοβάθμιας εκπαίδευσης 75% (51), με το ποσοστό Δευτεροβάθμιας να ακολουθεί με 25%(17). Από τους αποφοίτους Τριτοβάθμιας εκπαίδευσης ένα ποσοστό 43,14%(22) έχει προχωρήσει σε ανώτερες σπουδές, σε αντίθεση με ένα 56,86%(29) που όχι.

Σε ότι αφορά τα χρόνια υπηρεσίας, το δείγμα με το μεγαλύτερο ποσοστό 41,17% (28 υπάλληλοι) εργάζεται 11 έως 20 χρόνια. Ακολουθούν οι υπάλληλοι που εργάζονται 21 έως 30 χρόνια με ποσοστό 29,41% (20), οι υπάλληλοι που εργάζονται λιγότερα από 10 χρόνια με ποσοστό 20,58%(14) και τέλος οι υπάλληλοι που εργάζονται περισσότερα από 31 χρόνια με ποσοστό 8,84% (6).



Διάγραμμα Δ.3. Επίπεδο Εκπαίδευσης.



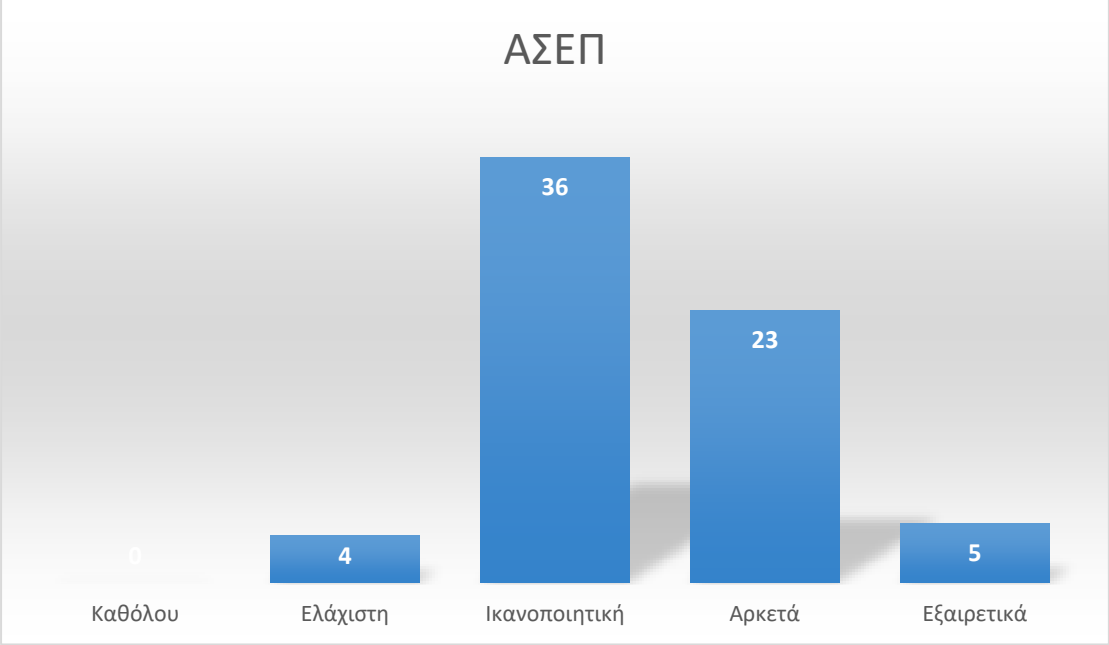
Διάγραμμα Δ.4. Χρόνια Υπηρεσίας.

4.3.2 Προσέλκυση Εργαζομένων.

Η πρώτη πολιτική της Δ.Α.Π. που κλήθηκαν να αξιολογήσουν οι ερωτώμενοι ήταν εκείνη της Προσέλκυσης των εργαζομένων, που στη Δημόσια Διοίκηση παίρνει σάρκα και οστά κυρίως μέσω του Α.Σ.Ε.Π. ή της Κινητικότητας.

Όσον αφορά τον Α.Σ.Ε.Π. (βλ σχετικά Διάγραμμα Δ.5) οι αξιολογήσεις υπήρξαν συντριπτικά θετικές μιας και σε ποσοστό 94,10%, οι ερωτώμενοι δήλωσαν ότι θεωρούν την αποτελεσματικότητα του Ικανοποιητική(52,94%), Αρκετά αποτελεσματική(33,82%) και Εξαιρετικά αποτελεσματική (7,34%), σε αντίθεση με ένα 5,90% που θεωρεί ότι ο Α.Σ.Ε.Π. υπήρξε Ελάχιστα αποτελεσματικός στην μέχρι τώρα συνεισφορά του στην προσέλκυση εργαζομένων.

Κύρια κριτική έναντι του Α.Σ.Ε.Π. των Προϊσταμένων Διεύθυνσης που ερωτήθηκαν σχετικά, υπήρξε ο φορμαλισμός που επιδεικνύει έντονα ο συγκεκριμένος θεσμός και η ανάγκη εκσυγχρονισμού του εξισορροπητικά και προς την αντίθεση κατεύθυνση, μέσω λήψης μέτρων που θα αναδεικνύουν την παράλληλη σημασία των διαφόρων μορφών δεξιοτήτων των υποψηφίων, έτσι ώστε να υπάρχει άμεση διασύνδεση τους με την αιτούμενη θέση εργασίας. Ο κατάλληλος υποψήφιος για την κατάλληλη θέση.



Διάγραμμα Δ.5. Αξιολόγηση αποτελεσματικότητας Α.Σ.Ε.Π.

Ακολούθως οι ερωτώμενοι κλήθηκαν να αξιολογήσουν την μέχρι τώρα αποτελεσματικότητα της εφαρμογής του θεσμού της Κινητικότητας. Οι σχετικές αξιολογήσεις (βλ. σχετικά Διάγραμμα Δ.6), υπήρξαν συντριπτικά θετικές σε ποσοστό 91,18%. Συγκεκριμένα η Κινητικότητα έχει σε επίπεδο αποτίμησης αποτελεσμάτων: Ικανοποιητικά σε ποσοστό 30,88%, Αρκετά ικανοποιητικά σε ποσοστό 57,36% και Εξαιρετικά σε ποσοστό 2,94%, σε αντίθεση με ένα 8,82% που έκρινε ως Ελάχιστη την αποτελεσματικότητα του θεσμού.

Οι συνεντευξιαζόμενοι Προϊστάμενοι Διεύθυνσης, εξήραν την Κινητικότητα, διότι κατά την άποψη τους συμπληρώνει τις δεδομένες αδυναμίες του Α.Σ.Ε.Π. ως θεσμού, μιας και δίνει την δυνατότητα στις υπηρεσίες Προσωπικού να αξιολογήσουν πέραν των τυπικών προσόντων, διάφορες παραμέτρους των υποψηφίων που άπτονται των δεξιοτήτων τους και της εργασιακής τους εμπειρίας, διαμέσου της μελέτης των βιογραφικών τους στοιχείων αλλά και των αποτελεσμάτων της συνέντευξης που τους υποβάλουν. Με αυτό τον τρόπο θεωρούν ότι μπορούν να συνδέσουν με ορθότερο τρόπο και σύμφωνα πάντα με τις αρχές της Δ.Α.Π., την θέση εργασίας με τον καταλληλότερο υποψήφιο για αυτή. Άλλη μια θετική πλευρά που τόνισαν στις συνεντεύξεις τους, υπήρξε εκείνη της ορθολογικής κατανομής του πλεονάζοντος προσωπικού όσο και της οικονομικότητας σε πόρους που επιτυγχάνεται μέσω της Κινητικότητας.

Διάγραμμα Δ.6. Αξιολόγηση αποτελεσματικότητας Κινητικότητας.

4.3.3 Γνωστικό Κεφάλαιο.

Η αξιοποίηση του Γνωστικού Κεφαλαίου, αποτέλεσε την επόμενη πολιτική Δ.Α.Π. την οποία κλήθηκαν αν αξιολογήσουν οι ερωτώμενοι. Μελετώντας το Διάγραμμα Δ.7 θα διαπιστώσουμε ότι σε ποσοστό 55,87% έχουν την πεποίθηση ότι οι πρακτικές που ακολουθούνται στη Δημόσια Διοίκηση προάγουν σε μηδαμινό(13,23%) ή ελάχιστο βαθμό(42,64%) την αξιοποίηση του Γνωστικού Κεφαλαίου του Ανθρώπινου Δυναμικού, σε αντίθεση με ένα 44,13% που θεωρεί ότι το Γνωστικό Κεφάλαιο αξιοποιείται Ικανοποιητικά(29,41%) και Αρκετά(14,72%).

Οι συνεντευξιαζόμενοι Προϊστάμενοι Διεύθυνσης, θεωρούν ότι παρόλο που το Γνωστικό Κεφάλαιο του προσωπικού λειτουργεί ως μια σημαντική βάση σύνδεσης θέσης εργασίας-καθημερινών αναγκών-προσωπικού, άρα και ως σημαντικό εργαλείο ορθολογικής και αποτελεσματικής κατανομής του, υπάρχουν σημαντικά περιθώρια βελτίωσης στον βαθμό καθημερινής εκμετάλλευσης του, λόγω κυρίως της έλλειψης σαφών και σύγχρονων περιγραμμάτων θέσεων.

Διάγραμμα Δ.7. Αξιολόγηση αξιοποίησης Γνωστικού Κεφαλαίου.

4.3.4 Κατάρτιση – Εκπαίδευση.

Η Κατάρτιση – Εκπαίδευση του προσωπικού, αποτελεί μια ακόμη σημαντική παράμετρο της Δ.Α.Π. την οποία αξιολόγησαν οι ερωτώμενοι. Οι απαντήσεις τους οι οποίες έχουν αποτυπωθεί στο Διάγραμμα Δ.8, δείχνουν μια ελαφριά υπεροχή της θετικής αποτίμησης της αποτελεσματικότητας των σχετικών πολιτικών με ποσοστό 52,93% έναντι της αρνητικής με ποσοστό 47,07%. Συγκεκριμένα έκριναν θετικά ότι οι σχετικές πολιτικές έχουν Ικανοποιητικά αποτελέσματα σε ποσοστό 47,05% και Αρκετά ικανοποιητικά αποτελέσματα σε ποσοστό 5,88%. Αντίθετα αρνητικά έκριναν ότι έχουν Ελάχιστα αποτελέσματα σε ποσοστό 36,77% και Καθόλου σε ποσοστό 10,30%.

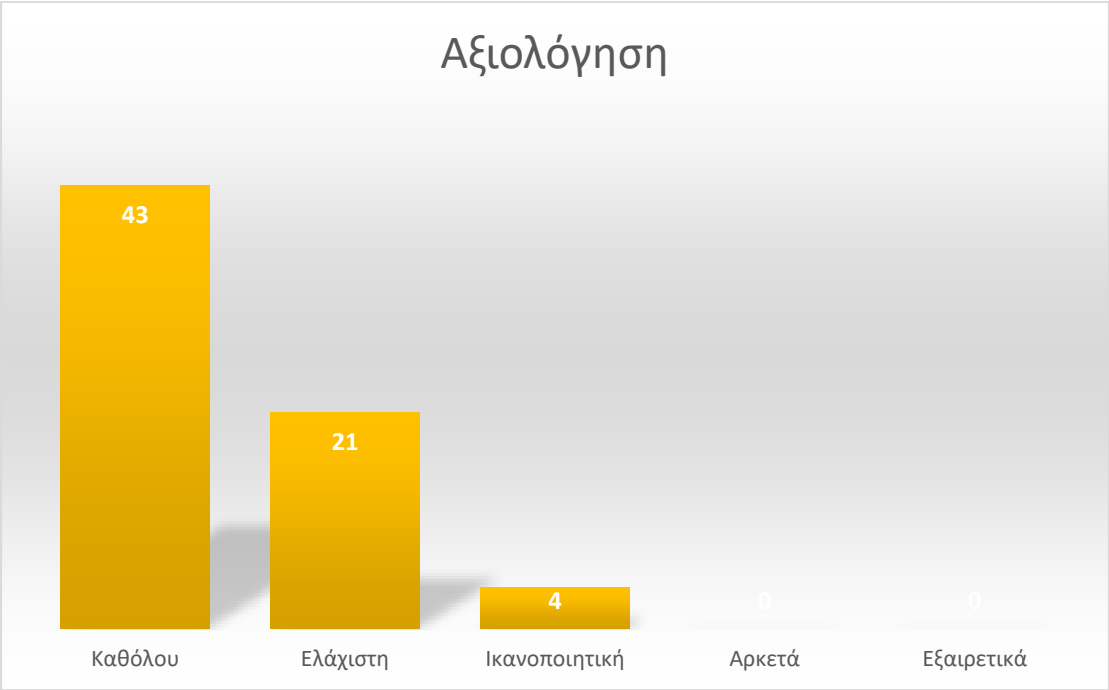
Οι σχετικές συνεντεύξεις, κατέδειξαν την ανάγκη μιας επικαιροποιημένης πολιτικής εκπαίδευσης του προσωπικού στο δημόσιο τομέα, που να ανταποκρίνεται στις σύγχρονες ανάγκες, σε άμεση εναρμόνιση τόσο με τις ανάγκες κάθε υπηρεσίας και οργανισμού, όσο και τις ατομικές και εργασιακές ανάγκες κάθε εργαζομένου. Εξήραν παράλληλα την συνεργασία με την Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και το Ινστιτούτο Επιμόρφωσης, αλλά τόνισαν παράλληλα την ανάγκη η εκπαίδευση να αποκτήσει σύγχρονο και ουσιαστικό χαρακτήρα, μακριά από την μορφή οχήματος μοριοδότησης που τείνει να αποκτήσει.

Διάγραμμα Δ.8. Αξιολόγηση αποτελεσματικότητας πολιτικών Κατάρτισης – Εκπαίδευσης.

4.3.5 Αξιολόγηση.

Η διαδικασία αξιολόγησης του προσωπικού του δημόσιου τομέα, έχει δεχθεί δριμεία κριτική μέσα από τις απαντήσεις των ερωτώμενων στην έρευνα. Μελετώντας το Διάγραμμα Δ.9, θα παρατηρήσουμε ότι στην συντριπτική τους πλειοψηφία οι ερωτώμενοι έχουν αρνητική στάση με το όσον αφορά στην αποτελεσματικότητα των σχετικών πολιτικών. Συγκεκριμένα σε ποσοστό 94,11% θεωρούν ότι η Αξιολόγηση έχει Καθόλου(63,23%) και Ελάχιστη(30,88%) αποτελεσματικότητα, σε αντίθεση με ένα μόλις 5,89% που θεωρεί ότι έχει Ικανοποιητική.

Οι σχετικές ερωτήσεις των συνεντεύξεων, ανέδειξαν μια σειρά από σημαντικά ζητήματα που άπτονται της αρνητικής αυτής προσέγγισης στην αξιολόγηση. Κυριότερο ζήτημα η μη εφαρμογή της λόγω της αποχής-απεργίας που έχει κηρύξει σχετικά η Α.Δ.Ε.Δ.Υ., χωρίς να παραβλέπεται το γεγονός ότι όπου εφαρμόζεται, εγείρονται ζητήματα όπως η μη αντικειμενικότητα μέσω της καθολικής εφαρμογής άριστων βαθμολογιών. Ζητήματα εγείρονται επίσης από τα μη σαφή περιγράμματα θέσεων/καθηκοντολόγια, από την μη ύπαρξη ποσοτικοποιημένων δεικτών μέτρησης της αποδοτικότητας, αλλά και από τα μη σαφή οργανογράμματα.

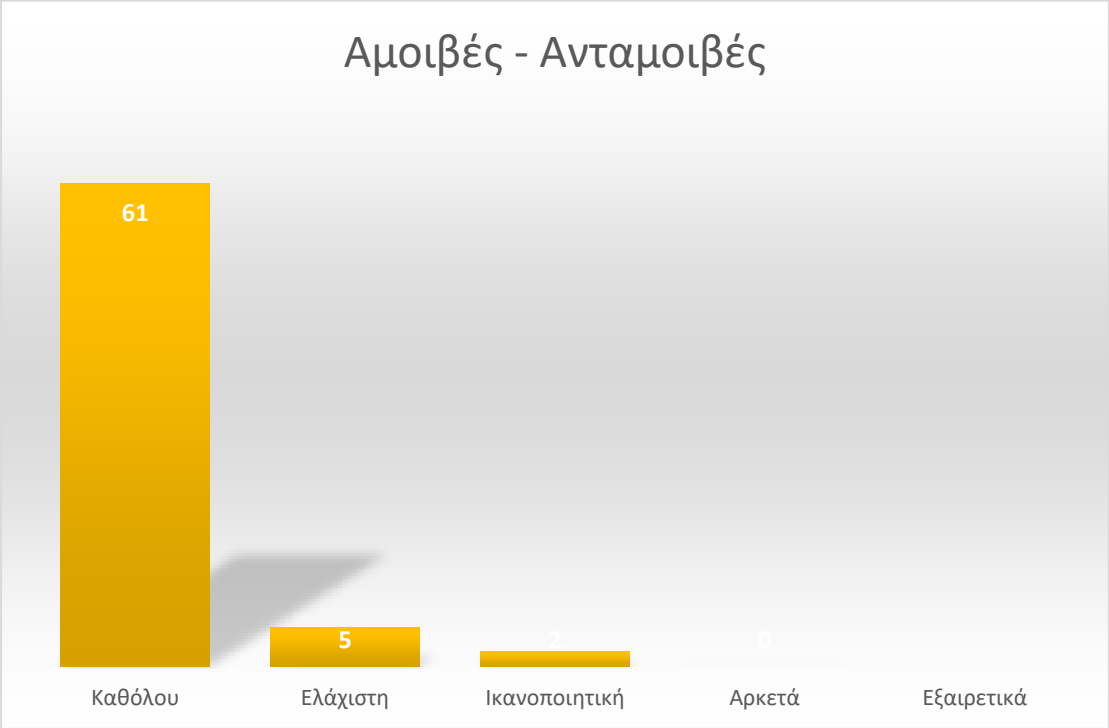


Διάγραμμα Δ.9. Αξιολόγηση αποτελεσματικότητας πολιτικών αξιολόγησης.

4.3.6 Αμοιβές – Ανταμοιβές.

Οι πολιτικές που ακολουθούνται σχετικά με τις Αμοιβές – Ανταμοιβές των εργαζομένων αξιολογήθηκαν συντριπτικά με αρνητικό τρόπο. Συγκεκριμένα σε ποσοστό 97,06% οι ερωτώμενοι θεωρούν ότι έχουν Καθόλου (89,70%) ή Ελάχιστη αποτελεσματικότητα(7.36%) σε αντίθεση με ένα μόλις 2,94% που θεωρεί ότι έχουν Ικανοποιητική.

Κεντρική συνισταμένη των όσων ερωτήθηκαν σχετικά στις συνεντεύξεις, υπήρξε η έλλειψη σχετικών νομοθετικών προβλέψεων, δηλαδή ενός πλαισίου που να δίνει σαφής και σχετικές δυνατότητες στου Προϊσταμένους Προσωπικού. Το υφιστάμενο πλαίσιο του ενιαίου μισθολογίου(Ν.4354/2015) κάθε άλλο παρά προωθεί τις πολιτικές αμοιβών στο δημόσιο τομέα, ενώ και οι προβλέψεις του για ένα μισθολογικό κλιμάκιο για τους αριστεύσαντες επί μια τριετία στην αξιολόγηση δεν έχουν εφαρμοστεί ποτέ. Την ίδια στιγμή η εύφημος μνεία, ουσιαστικά δεν μπορεί να εφαρμοστεί στην πράξη λόγω των πολύ υψηλών απαιτήσεων της.

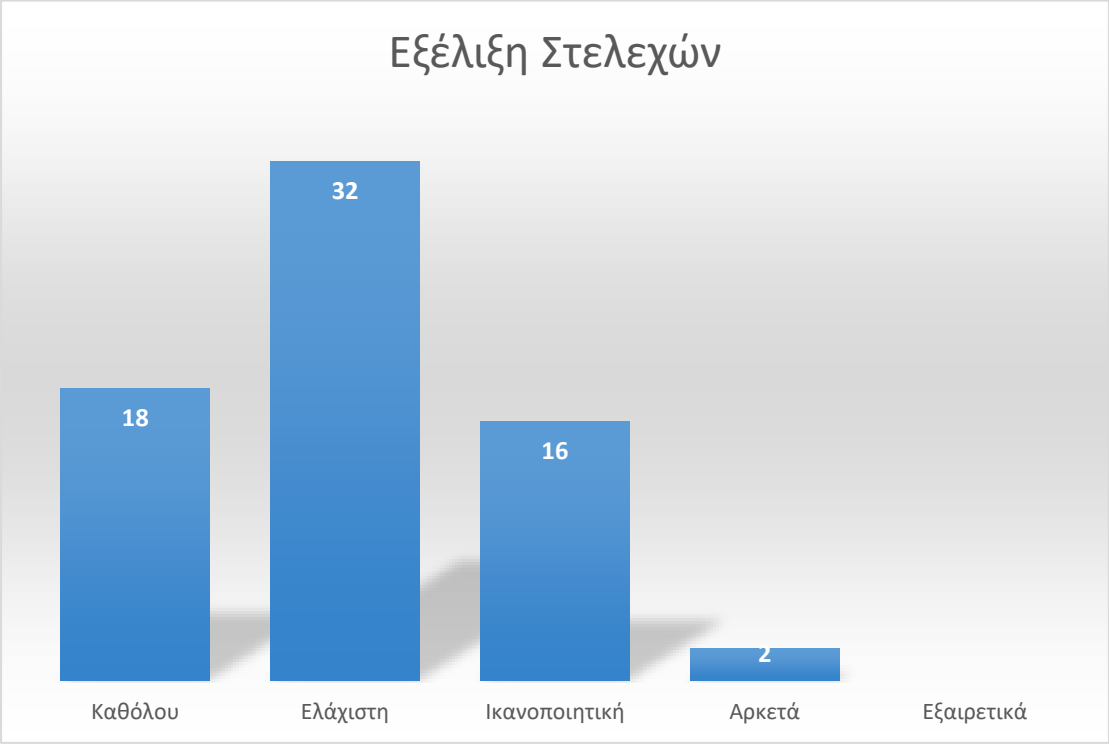


Διάγραμμα Δ.10. Αξιολόγηση αποτελεσματικότητας πολιτικών αμοιβών – ανταμοιβών.

4.3.7 Εξέλιξη Στελεχών.

Η αποτίμηση των διαδικασιών Εξέλιξης στο δημόσιο τομέα της χώρας μας, κυμαίνεται αρνητικά, μιας και σε ποσοστό 73,52% οι ερωτώμενοι αποκρίθηκαν ότι έχει Ελάχιστη(47,05%) και Καθόλου(26,47%) αποτελεσματικότητα, σε αντίθεση με ένα ποσοστό της τάξης 26,48% που κυμαίνεται θετικά απαντώντας ότι έχει Ικανοποιητική(23,53%) και Αρκετά ικανοποιητική(2,95%).

Οι Προϊστάμενοι Προσωπικού, θεωρούν ότι η πολιτική ανάθεσης καθηκόντων που ακολουθείται στην συντριπτική πλειοψηφία του δημοσίου τομέα, όπου αντικειμενικά κριτήρια και διαδικασίες δεν ακολουθούνται, γεννούν μια σειρά σοβαρών δημοκρατικών, αξιοκρατικών, υπηρεσιακών, κοινωνικών και παραγωγικών ζητημάτων. Αυτό που επισήμαναν, είναι ότι το νομοθετικό πλαίσιο(Ν.4369/2016) είναι επαρκές και το μόνο που χρειάζεται είναι η πιστή εφαρμογή του, έτσι ώστε να ευοδωθεί ένα αίσθημα ασφάλειας, δικαιοσύνης και ίσων ευκαιριών προς το προσωπικό του δημοσίου τομέα στη χώρα μας.

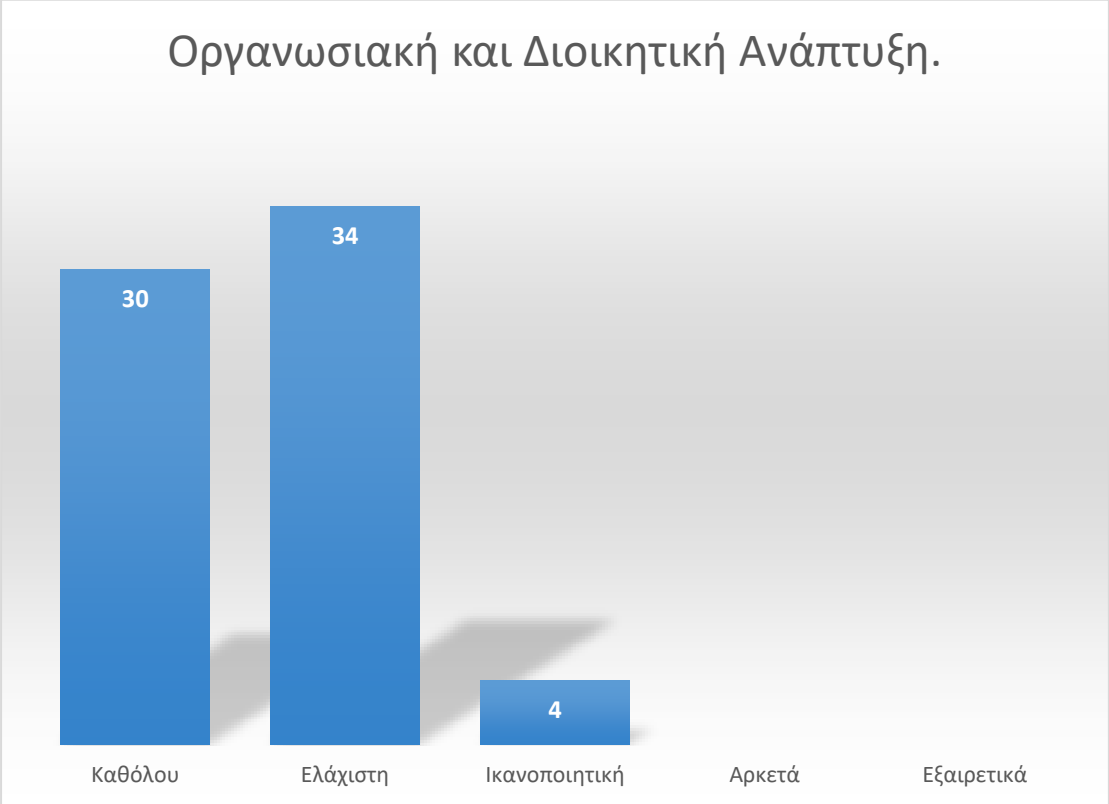


Διάγραμμα Δ.11. Αξιολόγηση αποτελεσματικότητας πολιτικών εξέλιξης Στελεχών.

4.3.8 Οργανωσιακή και Διοικητική Ανάπτυξη – Διαμόρφωση Κουλτούρας.

Η συμμετοχή των τμημάτων Προσωπικού στην Οργανωσιακή και Διοικητική ανάπτυξη καθώς και στη διαμόρφωση της κουλτούρας των οργανισμών, αποτυπώθηκε με έντονα αρνητικό τρόπο στην έρευνα. Σε ποσοστό 94,12% οι ερωτώμενοι θεωρούν ότι το τμήμα Προσωπικού έχει Καθόλου(44,12%) ή Ελάχιστη(50%) συμμετοχή σε αντίθεση με ένα 5,88% που θεωρεί ότι έχουν Ικανοποιητική συμμετοχή.

Κοινός τόπος των σχετικών απαντήσεων των Προϊσταμένων στις συνεντεύξεις, είναι η στηλίτευση της πρακτικής που ακολουθείται, η οποία παρακάμπτει τις αρμόδιες υπηρεσίες προσωπικού κατά την διαδικασία του Οργανωσιακού και Διοικητικού σχεδιασμού.



Διάγραμμα Δ.12. Αξιολόγηση συμμετοχής στην Οργανωσιακή και Διοικητική Ανάπτυξη.

4.3.9 Γραφειοκρατία ή Management;

Μελετώντας στις προηγούμενες υποενότητες τις απαντήσεις στις ερωτήσεις της έρευνας, παρατηρήσαμε την έντονα αρνητική στάση του δείγματος, όσον αφορά την αποτελεσματικότητα σχεδόν της πλειονότητας των πολιτικών Δ.Α.Π. που εφαρμόζονται στο δημόσιο τομέα της χώρας μας.

Χαρακτηριστικά είναι μάλιστα τα υψηλά ποσοστά που συγκεντρώνουν αυτές οι αρνητικές αξιολογήσεις, όπως για παράδειγμα των πολιτικών γύρω από την Αξιολόγηση(94,11%), την Εξέλιξη Στελεχών(73,52%) και την Οργανωσιακή και Διοικητική Ανάπτυξη(94,12%).

Στον αντίποδα οι θετικές αξιολογήσεις που είναι αισθητά λιγότερες, αναλώθηκαν κυρίως γύρω από τις πολιτικές Προσέλκυσης εργαζομένων με Α.Σ.Ε.Π.(94,10%) /Κινητικότητα(91,18%) να συγκεντρώνουν υψηλά ποσοστά, αλλά και Κατάρτισης και Εκπαίδευσης(52,93%).

Οι παραπάνω θέσεις αποτυπώνονται και στο τελευταίο μέρος της έρευνας, πρακτικά αλλά και ουσιαστικά, μέσω του Διαγράμματος Δ.13, όπου η αρνητική αποτίμηση φθάνει συνολικά στο 72,05%(Καθόλου 17,64%, Ελάχιστη 54,41%) ενώ η θετική το 27,95%(Ικανοποιητική 25%, Αρκετά 2,95%) .

Διάγραμμα Δ.13. Συνολική αποτίμηση αποτελεσματικότητας πολιτικών Δ.Α.Π.

Οι παραπάνω θέσεις καταγράφηκαν και μέσω των απαντήσεων των Προϊσταμένων Διευθύνσεων ή Τμημάτων, οι οποίοι παράλληλα έδωσαν και τις απόψεις τους για τους κυριότερους λόγους που οι σχετικές πολιτικές έχουν τόσο μικρή αποτελεσματικότητα:

- Μικρός βαθμός εφαρμογής των σχετικών θεσμοθετημένων πολιτικών.
- Φαύλη υποστήριξη αέναων διαδικασιών.
- Έλλειψη τεχνογνωσίας και εξιδεικευμένης γνώσης.
- Απουσία μακροπρόθεσμης στρατηγικής.
- Νοοτροπία, στερεότυπα και αντιλήψεις των ίδιων των δημοσίων υπαλλήλων.
- Πολιτικοποίηση της Δημόσιας Διοίκησης.
- Συνδικαλισμός.
- Μικρός βαθμός εφαρμογής της Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.
- Απουσία ελέγχου εκ μέρους των Πολιτών.

Διάγραμμα Δ.14. Αποτίμηση Γραφειοκρατικών επιβαρύνσεων πολιτικών Δ.Α.Π.

Το τελευταίο ζήτημα που εξέτασε η έρευνα, είναι εκείνο των γραφειοκρατικού αποτυπώματος όλων των πολιτικών Δ.Α.Π. που εφαρμόζονται στη Δημόσια Διοίκηση. Στο Διάγραμμα Δ.14, παρατηρούμε ότι οι ερωτώμενοι θεωρούν σε ποσοστό 79,41%, ότι τα τμήματα Προσωπικού τα οποία καλούνται να διεκπεραιώσουν τις σχετικές διαδικασίες, έχουν ισχυρές γραφειοκρατικές επιβαρύνσεις. Απάντησαν ερωτώμενοι σχετικά, ότι οι Δ.Α.Π. διαδικασίες προκαλούν Αρκετές(51,47%) και Υπερβολικές(27,94%) γραφειοκρατικές επιβαρύνσεις στα τμήματα Προσωπικού που υπηρετούν. Αντίθετη άποψη έχει ένα 20,59%, που θεωρεί ότι οι σχετικές επιβαρύνσεις είναι Μέτριες(17,64%) και Ελάχιστες(2,95%).

Συνθέτοντας τα αποτελέσματα που αποτυπώνονται στα Διαγράμματα Δ.13 και Δ.14, προκειμένου να μπορέσουμε να δώσουμε μία απάντηση στο ερώτημα *«η εφαρμογή των Δ.Α.Π. πολιτικών στη Δημόσια Διοίκηση αποτελεί Γραφειοκρατία ή Management;»,* μπορούμε να υποστηρίξουμε ότι ο μικρός βαθμός ωφελιμότητας των εφαρμοζόμενων πολιτικών σε συνδυασμό με τις έντονες γραφειοκρατικές επιβαρύνσεις που αποτυπώθηκαν ισχυρά στην έρευνα, αποτελούν υποστηρικτικά στοιχεία που συνηγορούν υπέρ της πρώτης άποψης. Ότι δηλαδή, το γραφειοκρατικό αποτύπωμα των σχετικών διαδικασιών, υπερκαλύπτει τις όποιες θετικές συνέργειες μπορεί να έχουν οι διαδικασίες αυτές.

Αντί Συμπερασμάτων. Διαπιστώσεις - Προτάσεις.

Το Ανθρώπινο Δυναμικό που στελεχώνει τη Δημόσια Διοίκηση, καλείται να υπηρετήσει ένα σύστημα που χαρακτηρίζεται από απηρχαιωμένες δομές λειτουργίας, γραφειοκρατία, συγκεντρωτισμό, ασαφές και δαιδαλώδες νομικό πλαίσιο. Επι σειρά ετών, γίνονται προσπάθειες σχεδιασμού και εφαρμογής μέτρων ικανών να βοηθήσουν τη Δημόσια Διοίκηση να εκσυγχρονιστεί. Όμως καμία οργανωτική ή νομοθετική εκσυγχρονιστική προσπάθεια, δεν είναι ικανή να φέρει τα επιθυμητά αποτελέσματα, εάν δεν υπάρχει αρχικά ισχυρή πολιτική βούληση, εάν αυτοί που θα κληθούν να την εφαρμόσουν δεν είναι κατάλληλα προετοιμασμένοι και καταρτισμένοι ή εάν το περιρρέον εργασιακό περιβάλλον παραμείνει αρνητικό και συχνά απωθητικό.

Ο υποψήφιος μεταρρυθμιστής, οφείλει να λαμβάνει σοβαρά υπόψη το εξής δεδομένο: οι όποιες επιλογές γίνονται αναφορικά με το Ανθρώπινο Δυναμικό, αποτελούν καθοριστικό παράγοντα για μια σειρά σημαντικών στοιχείων της διοικητικής διάρθρωσης των δημοσίων υπηρεσιών και οργανισμών, μεταξύ των οποίων είναι οι δομές, τα οργανογράμματα και η μηχανοργάνωση. Το στοιχείο αυτό, αποτελεί παράγοντα που συχνά τροφοδοτεί αντιστάσεις σε όποια προσπάθεια διοικητικού εκσυγχρονισμού λαμβάνει χώρα, ενώ παράλληλα θέτει ισχυρά εμπόδια στην εξυπηρέτηση του γενικότερου συμφέροντος της χώρας μας.

Πρέπει να γίνει αντιληπτό, αρχικά από τους εκπροσώπους της πολιτικής ανεξαρτήτως κατεύθυνσης και χρωματισμού και μετέπειτα από τους ίδιους τους δημοσίους υπαλλήλους και την κοινωνία συνολικότερα, ότι οι εκάστοτε επιλογές της πολιτικής Ανθρώπινου Δυναμικού, μπορούν κάλλιστα να έχουν ευρύτερες θετικές(εάν εφαρμοστούν κατά ορθό τρόπο) ή αρνητικές(εάν εφαρμοστούν κατά λανθάνον τρόπο) επιπτώσεις στην οργάνωση και λειτουργία της Διοίκησης, η αναβάθμιση της οποίας οφείλει να αποτελεί συνολικό στόχο της χώρας μας. Το καίριο-διαχρονικό ζήτημα όμως που πρέπει να μας απασχολεί, δεν είναι άλλο από την αναβάθμιση της ικανότητας ανταπόκρισης της Διοίκησης απέναντι στις διαφόρων ειδών προκλήσεις με τον πιο σύγχρονο και παράλληλα βέλτιστο τρόπο.

Οι βασικές αρχές περί προσέλκυσης εργαζομένων που πρεσβεύει η Δ.Α.Π., έρχονται σε πλήρη αντίθεση με το τυπολατρικό και θα μας επιτραπεί να αναφέρουμε αναχρονιστικό σύστημα πρόσληψης που πρεσβεύει ο Α.Σ.Ε.Π., όπου προκειμένου να διασφαλισθεί το αδιάβλητο της όποιας διαδικασίας, η επιλογή ταυτίζεται με τους τίτλους και τα τυπικά προσόντα των υποψηφίων. Η προσπάθεια ελέγχου των πελατειακών πρακτικών είναι θεμιτή μεν, αλλά έχει ως συνέπεια τη συγκέντρωση των διαδικασιών επιλογής και πρόσληψης. Στο σημείο αυτό στάθηκε και η κριτική των συνεντευξιαζόμενων στην έρευνα μας. Σε αυτή, παρόλο ο Α.Σ.Ε.Π. παρουσίασε ένα υψηλό ποσοστό αποδοχής της τάξης του 94,10%, αποτυπώθηκε παράλληλα στις συνεντεύξεις, η αναπόφευκτη δυσκολία αντιστοίχισης των απαιτήσεων της προσφερόμενης θέσης εργασίας με το προφίλ των υποψηφίων, άρα η δυσκολία προσαρμογής των αναγκών σε προσωπικό με τις διαδικασίες στελέχωσης.

Άλλο ένα ζήτημα που ανέδειξε η έρευνα μας σχετικά με την προσέλκυση εργαζομένων, είναι ο περιορισμός των προσλήψεων που επέφεραν οι μνημονιακές υποχρεώσεις της χώρας λόγω της οικονομικής κρίσης. Το στοιχείο αυτό αποτελεί σύμφωνα με τους Διευθυντές/Τμηματάρχες των τμημάτων Προσωπικού, το πιο διαρκές και σταθερό στοιχείο της πολιτικής του Ανθρώπινου Δυναμικού στο δημόσιο τομέα. Έχει ως αποτέλεσμα τη δημιουργία σημαντικών αριθμών συμβασιούχων υπαλλήλων, στοιχείο που αντί να αμβλύνει τα όποια προβλήματα τα επιτείνει. Οι διάφορες πολιτικές μείωσης του προσωπικού κατά την οικονομική κρίση, οδήγησαν τη Δημόσια Διοίκηση να χάσει ένα μεγάλο μέρος από το έμπειρο προσωπικό της, χωρίς δυνατότητα άμεσης αναπλήρωσης, με αρνητικές συνέπειες στην καθημερινή λειτουργία της.

Η διπλή πρόκληση που αντιμετωπίζουν πλέον οι δημόσιες υπηρεσίες, η μείωση μεγέθους-κόστους και η ταυτόχρονη προσέλκυση και διατήρηση προσωπικού υψηλού επιπέδου, απαιτεί πολιτικές Δ.Α.Π. που έχουν ως επίκεντρο τους εργαζόμενους και όχι μόνο τους αριθμούς απασχόλησης, ήτοι: α) δέσμευση, διαφάνεια και λογοδοσία από την ηγεσία των οργανισμών, β)ευκαιρίες για τους εργαζόμενους ώστε να συμβάλλουν στη βελτίωση των χώρων εργασίας και γ) πολιτικές, στρατηγικές και εργαλεία που υποστηρίζουν την ευημερία, την ανάπτυξη και την απόδοση των εργαζομένων σε όλα τα στάδια του κύκλου σταδιοδρομίας τους.

Διότι ενώ ως χώρα επενδύουμε ιδιαίτερα στις σπουδές ως όχημα κοινωνικής ανέλιξης, έστω και υπό την τυπική διάσταση τους, στην πράξη αδυνατούμε να αξιοποιήσουμε το γνωστικό κεφάλαιο που συσσωρεύουμε στο Κράτος μας, φαινόμενο που παρατηρείται γενικότερα στην κοινωνία μας. Έχουμε δηλαδή μια Διοίκηση μαζική και εντάσεως εργασίας, που δεν αναπτύσσει την εσωτερική διαφοροποίηση όπως προτάσσει η Δ.Α.Π., γεγονός που θα της επέτρεπε να αξιοποιήσει το γνωστικό κεφάλαιο των αρκετών στελεχών της με υψηλά προσόντα. Ενώ τα προαπαιτεί για την αρχική πρόσληψη, στο εσωτερικό της δεν αξιοποιούνται, στοιχείο που ανέδειξε και η έρευνα μας, όπου ένα ποσοστό 55,87% θεωρεί ανεπαρκή την εφαρμογή των σχετικών πολιτικών. Η τυπολατρική αντιμετώπιση των προσόντων και ικανοτήτων καταλήγει σε συμπεριφορές διαρκούς αναζήτησης τίτλων (πτυχίων κλπ.) από τους υπαλλήλους, οι οποίοι όμως γνωρίζουν ότι αυτά απλώς θα προσθέσουν μόρια αλλά δεν θα αξιοποιηθούν στην πράξη, τόσο σε επίπεδο θέσεως όσο και σε επίπεδο οικονομικών απολαβών.

Παράλληλα δεν υφίσταται μια αντιστοίχιση μεταξύ της εξέλιξης των υπαλλήλων και της αναβάθμισης της λειτουργίας της Διοίκησης. Όπως επίσης δεν υφίσταται ένα επικαιροποιημένο και τακτικό σύστημα εκπαίδευσης και κατάρτισης του προσωπικού, σύμφωνα τουλάχιστον με τα όσα προέκυψαν από την έρευνα μας. Μπορεί λοιπόν ένα 52,93% να θεωρεί θετικές τις όποιες σχετικές πρακτικές εφαρμόζονται, δεν έλειψαν όμως και οι προβληματισμοί για μια σειρά ζητημάτων που άπτονται της συχνότητας, της θεματολογίας, της διάρκειας των σχετικών προγραμμάτων, του εναρμονισμού τους στις σύγχρονες ανάγκες τόσο των οργανισμών όσο και των υπαλλήλων, αλλά και της ίσης συμμετοχής όλων των ενδιαφερομένων σε αυτά.

Οι διαρκείς μεταβολές του πλαισίου λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης, οι οποίες πολλές φορές καταλήγουν να είναι ανεφάρμοστες στην πράξη, επιβάλλονται σε έναν θεσμό του οποίου χαρακτηριστικό οφείλει να είναι η σταθερότητα και η συνέχεια. Διαρκείς αλλαγές, που συχνά δεν εμπεριέχουν σαφήνεια ως προς τους επιδιωκόμενους στόχους τους και αγνοούν τις βασικές αρχές της Δ.Α.Π. ή της λειτουργίας της Διοίκησης ως θεσμού, υποτιμούν τη βασική ανάγκη για σταθερότητα του πλαισίου λειτουργίας της.

Για ποιο κίνητρο εξέλιξης για το προσωπικό μπορούμε να μιλήσουμε λοιπόν, όταν συχνά ανατρέπεται κάθε είδους προγραμματισμός, μέσα σε μια κατάσταση μετέωρη ανάμεσα στα παλαιά και νέα συστήματα, που είτε μένουν ανεφάρμοστα, είτε δεν μακροημερεύουν; Με ποιο τρόπο θα δοθούν λοιπόν τα κατάλληλα κίνητρα, όταν υπάρχει παντελής απουσία δράσεων που να συνδέονται με τις αμοιβές και ανταμοιβές των δημοσίων υπαλλήλων, η οποία στηλιτεύθηκε στην έρευνα μας με ένα ποσοστό της τάξης του 97,06%; Τα παραδείγματα είναι αρκετά: Αξιολόγηση, Μητρώο Επιτελικών Στελεχών Δημόσιας Διοίκησης και Αξιολόγηση και Σύστημα Επιλογής Προϊσταμένων Οργανικών Μονάδων. Στην περίπτωση της Αξιολόγησης αλλά και της Επιλογής Προϊσταμένων μάλιστα, οι ερωτώμενοι υποστήριξαν την αναγκαιότητα εφαρμογής στην πράξη και των δύο θεσμών, στηλιτεύοντας μάλιστα με υψηλά ποσοστά της τάξης του 94,11% και 73,52% αντίστοιχα, τις πρακτικές που εφαρμόζονται σήμερα και οι οποίες παρακάμπτουν τις όποιες νομοθετικές προβλέψεις.

Οφείλουμε λοιπόν εστιάσουμε στη σημασία της αξιολόγησης. Ένα από τα καυτά θέματα της επικαιρότητας στη χώρα μας, είναι το σχέδιο για την αξιολόγηση στο δημόσιο, γύρω από το οποίο γίνεται πολύς λόγος. Από τη μια τα συνδικαλιστικά σωματεία των δημοσίων υπαλλήλων και των εργαζομένων στην τοπική αυτοδιοίκηση καλούν τα μέλη τους σε αποχή από την αξιολόγηση, ενώ από την άλλη η Κυβέρνηση δείχνει αποφασισμένη να αποδείξει ότι προχωρά στην εφαρμογή του σχεδίου. Θα ήταν όμως απείρως χρησιμότερο ο διάλογος να εστιάζει όχι στο ΑΝ θα γίνει η αξιολόγηση αλλά στο ΠΩΣ θα γίνει σωστά, ώστε να επιφέρει τα προσδοκόμενα οφέλη.

Η δημιουργία ενός σώματος ανώτατης υπαλληλίας θα μπορούσε να συμβαδίζει με την οριζόντια κινητικότητα ή τη διυπουργική σταδιοδρομία. Με αυτό τον τρόπο η ανώτατη δημοσιοϋπαλληλία, θα δοκιμάζεται σε διαφορετικά περιβάλλοντα και φυσικά θα μεταφέρει την εμπειρία της. Ο θεσμός των Υπηρεσιακών Γραμματέων του Ν.4622/2019, αποτελεί ένα λαμπρό παράδειγμα του πως πρέπει να κινηθούμε. Μέσα από τέτοιες σταδιοδρομίες μπορεί να αναδειχτεί μια άξια διοικητική ελίτ, η οποία δεν θα ταυτίζεται με ένα υπουργείο και άρα δεν θα περιορίζεται από την ταύτιση αυτή. Ακόμη και στο επίπεδο των διευθυντών ο διϋπουργικός χαρακτήρας της

επιλογής και τοποθέτησης έχει δυνητικά πλεονεκτήματα (π.χ. θέματα σχέσεων Κράτους-Πολιτών). Και βέβαια, ο τρόπος αντιμετώπισης των ανωτάτων αυτών στελεχών δεν θα πρέπει να τους καθιστά αναλώσιμους, όπως έχει συμβεί στο παρελθόν ενόψει της αλλαγής τους. Υπάρχουν πολλές άλλες δυνατότητες που θα μπορούσαν να συνδυαστούν με μια καλώς εννοούμενη οριζόντια κινητικότητα των ανωτάτων στελεχών σε σειρά θέσεων ευθύνης.

Γραφειοκρατία ή Management λοιπόν; Σε επίπεδο ισχυουσών διαδικασιών η απάντηση είναι γραφειοκρατία, μιας και σύμφωνα με την έρευνα μας οι ερωτώμενοι έκριναν αρνητικά τα όποια αποτελέσματα των σχετικών διαδικασιών σε ποσοστό 72,05%, ενώ παράλληλα έκριναν σε ποσοστό 79,41% ότι οι γραφειοκρατικές επιβαρύνσεις που προκύπτουν από αυτές είναι μεγάλου μεγέθους. Άρα μιλώντας με οικονομικούς όρους, τα όποια αποτελέσματα είναι ισχνά μπροστά στους πόρους που σπαταλούνται προκειμένου να επιτευχθούν.

Το καίριο ζήτημα είναι όμως τι πραγματικά χρειαζόμαστε. Τι είναι πιο ωφέλιμο για τους Πολίτες, για το μέλλον τόσο των ίδιων όσο και της Ελλάδας. Να συνεχίσουμε να συντηρούμε ένα αναχρονιστικό, ξεπερασμένο, πολυδάπανο και γραφειοκρατικό σύστημα, ή επιτέλους να προχωρήσουμε στην θεσμοθέτηση και κυρίως στην ΕΦΑΡΜΟΓΗ, σύγχρονων μεθόδων Δ.Α.Π.; Θεωρούμε με βεβαιότητα ότι οφείλουμε να προχωρήσουμε με αποφασιστικότητα στο μέλλον και το Management και δη οι αρχές της Δ.Α.Π. αποτελούν την απάντηση στο παραπάνω ερώτημα.

Οφείλουμε να εστιάσουμε στην ευθυγράμμιση στόχων, πρακτικών και στρατηγικών που θα υποβοηθήσουν στην δέσμευση των εργαζομένων, θα αποσαφηνίσουν τις μεταβαλλόμενες προκλήσεις και πιέσεις που αντιμετωπίζει ο δημόσιος τομέας και θα αλλάξουν τον τρόπο με τον οποίο οι δημόσιοι υπάλληλοι και οι οργανισμοί τους ανταποκρίνονται σε αυτές. Αυτό βοηθά στην ανάληψη της υπευθυνότητας για κάποιες από τις δύσκολες αποφάσεις που θα πρέπει να ληφθούν και υποστηρίζει πιο ευέλικτα και προσαρμοσμένα μέτρα Δ.Α.Π.

Οφείλουμε επίσης να ξεφύγουμε από την κομματικοποίηση, η οποία αποτελεί δείγμα της αποσύνδεσης της πολιτικής για τη Δημόσια Διοίκηση από τις ανάγκες της σύγχρονης κοινωνίας και οικονομίας. Αυτή η αποσύνδεση επιτρέπει στη Διοίκηση

την εσωστρέφεια και την πρόσδεση στην πολιτική. Ειδικότερα στα ζητήματα Ανθρώπινου Δυναμικού, οφείλουμε να εφαρμόσουμε σύγχρονες πρακτικές Δ.Α.Π. ώστε να επιτύχουμε μια Διοίκηση αποτελεσματική, εξωστρεφής, ικανή να ενθαρρύνει παραγωγικές πρωτοβουλίες και να υποστηρίξει την κοινωνική αλληλεγγύη. Ικανή να ανταποκριθεί στις σύγχρονες απαιτήσεις που πλέον καθορίζονται εκτός των συνόρων μας. Το Ανθρώπινο Δυναμικό, ο δυνητικά πολυτιμότερος πόρος της κοινωνίας μας, οφείλει να αξιοποιηθεί ως το κύριο καύσιμο, το οποίο θα μας οδηγήσει με ασφάλεια, αποτελεσματικότητα και ταχύτητα στην νέα εποχή.

Μήπως ήρθε η στιγμή λοιπόν να επιλέξουμε; Αναποφασιστικότητα, αναβλητικότητα και εξυπηρέτηση σκοπιμοτήτων ή αποτελεσματικότητα, αποδοτικότητα και οικονομικότητα, προκειμένου να ωφεληθούμε όλοι συνολικά;

Βιβλιογραφία.

- Αριστοτέλης, (1993). *Άπαντα, Πολιτικά Τόμοι 1,2 και 3.* Εκδ. Κάκτος, Αθήνα, σ. 53-59.
- Βαξεβανίδου, Μαρία. Ρεκλείτης, Παναγιώτης. (2012). *Management Ανθρωπίνων Πόρων. Θεωρία και Πράξη.* Εκδ. Προπομπός, Αθήνα, σ. 105-188.
- Γκιζέλης, Γρ. (2009). *Το πελατειακό σύστημα, η ελληνική γραφειοκρατία και οι παράγοντες διαμόρφωσης της ελληνικής ιδιαιτερότητας.* Εκδ. Ακαδημίας Αθηνών, Αθήνα, σ. 29-54.
- Ιούλιος-Αύγουστος, (2003). *Η Αναρχία του Δημοσίου Υπαλλήλου. Επικοινωνία στη Δημόσια Διοίκηση.* Εκδ. Προπομπός, Αθήνα, σ. 127-234.
- Καρκατσούλης, Π. (2017). Διοικώντας την κρίση. Εκδ. Σιδέρη, Αθήνα, σ. 120-598.
- Καρκατσούλης, Π. (2011). Ρύθμιση, Απορρύθμιση, Μεταρρύθμιση. Εκδ. Σιδέρη, Αθήνα, σ. 88-206.
- Μακρυδημήτρης, Α. (1999). Ο «Μεγάλος Ασθενής». Η μεταρρύθμιση και ο εκσυγχρονισμός της Δημόσιας Διοίκησης. Εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, σ. 31-95.
- Μιχαλόπουλος, Ν. (2003). *Από τη Δημόσια Γραφειοκρατία στο Δημόσιο Management.* Εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, σ. 46-195.
- Μιχαλόπουλος, Ν. (2016). *Η επιστήμη της Δημόσιας Διοίκησης,* Εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, σ. 40-93.
- Ναυπλιώτης, Γ. (2003). *Πειθαρχικό Δίκαιο. Συστηματική κατ' άρθρο ερμηνεία του ισχύοντος υπαλληλικού (πειθαρχικού) κώδικα (ν. 2683/99 άρθρα 106-147).* Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα, σ. 43-57.
- Παγκάκης, Γρ. (1991). *Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση.* β΄ έκδοση, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα, σ. 140-266.
- Παπαδάκης, Μ., (2007). *Στρατηγική των επιχειρήσεων: Ελληνική και Διεθνής εμπειρία (Τόμος Α: Θεωρία),* Εκδ. Μπένου, Αθήνα, σ. 89-144.
- Παπαλεξανδρή, Ν. Μπουραντάς, Δ. (2016). *Διοίκηση Ανθρωπίνων Πόρων*, Εκδ. Μπένου, Αθήνα, σ. 23-196.
- Πετρίδου, Ε. (2011). *Διοίκηση-Management: Μια εισαγωγική προσέγγιση*, Εκδ. Σοφία, Αθήνα, σ. 98-136.

- Παπούλιας, Δ. (2007). Χρυσάφι είναι το Δημόσιο, Ρητορεία και πραγματικότητα των μεταρρυθμίσεων. Εκδ. Βιβλιοπωλείο της Εστίας, Αθήνα, σ. 89-95.
- Πολέμης, Μ. Φαφαλιού, Ε. (2016). *Σύγχρονα θέματα βιομηχανικής πολιτικής.* Εκδ. Μπένου, Αθήνα, σ. 354-379.
- Ραμματά, Μ. (2011). *Σύγχρονη Ελληνική Δημόσια Διοίκηση – Ανάμεσα στη γραφειοκρατία και το Μάνατζμεντ.* Εκδ. Κριτική, Αθήνα, σ. 56-93.
- Ρωσσίδης, Ι. (2014). *Εφαρμογές του Επιχειρησιακού Μάνατζμεντ στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση.* Εκδ. Σταμούλης, Αθήνα, σ. 93-152.
- Τερζίδης, Κ. (2004). *Μάνατζμεντ Στρατηγική Προσέγγιση.* Εκδ. Σύγχρονη Εκδοτική, Αθήνα, σ. 34-66.
- Τσιβάκου. Ι, (2013). *Το γραφειοκρατικό σκότος. Ο Χρόνος του Νόμου.* Εκδ. Σιδέρης, Αθήνα, σ. 128-249.
- Τσούντας, Κ. (2009). *Η Οργάνωση και Λειτουργίες της Κεντρικής Διοίκησης & της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.* Εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, σ. 55-93.
- Τύπας, Γ. / Κατσαρός, Γ. (2006). *Εισαγωγή στη Διοικητική Επιστήμη. Από τη γραφειοκρατία και την επιστημονική διοίκηση στη σύγχρονη οργανωτική θεωρία.* Εκδ. Gutenberg, Αθήνα, σ. 48-263.
- Φαναριώτης, Π. (1999). Δημόσια Διοίκηση Αποκέντρωση και Αυτοδιοίκηση. Μπροστά στις προκλήσεις του 21ου αιώνα. Εκδ. Σταμούλης, Αθήνα, σ. 32-134.
- Χυτήρης, Λ. (2018). *Διοίκηση Ανθρωπίνων Πόρων,* Εκδ. Μπένου, Αθήνα, σ. 24-308.
- Liddell, H. Scott, P. (2007). *Επιτομή του μεγάλου λεξικού της ελληνικής γλώσσα.* Εκδ. Πελεκάνος, Αθήνα, σ. 240.

Αρθρογραφία

- Λακασάς Απ., Μονόδρομος το «γρηγορόσημο» στις δημόσιες υπηρεσίες, Καθημερινή, 30/3/2011. Ανακτήθηκε 29/06/2020 από: www.kathimerini.gr
- Στα 14 δις ευρώ η γραφειοκρατία στην Ελλάδα. Εφημερίδα Ημερησία, 3/12/2012. Ανακτήθηκε 19/06/2020 από: www.newsbomb.gr

Μελέτες

- Εθνική Τράπεζα της Ελλάδος, (1998). *Ποιότητα στη Δημόσια Διοίκηση – Πρόταση αλλαγών.* Επιτροπή για την εξέταση της μακροπρόθεσμης Οικονομικής Πολιτικής, Αθήνα. Ανακτήθηκε από: www.utopia.duth.gr Ημερομηνία: 20/6/2020, σ. 30-35.
- O.E.C.D., (2011). Greece: Review of the Central Administration, Public Governance Reviews. Ανακτήθηκε από: www.oecd.org Ημερομηνία: 20/6/2020, σ. 21-75.
- Gruening, G. (2001). *Origin and theoretical basis of New Public Management,* International Public Management Journal no.4, Ανακτήθηκε από: www.sciencedirect.com Ημερομηνία: 10/12/2019, σ. 4-19.

Δικτυογραφία

- Ελληνικό Ίδρυμα Ευρωπαϊκής & Εξωτερικής Πολιτικής: www.eliamep.gr, Ημερομηνία επίσκεψης: 29/6/2020.
- Υπουργείο Εσωτερικών: www.ypes.gr Ημερομηνία Επίσκεψης: 21/06/2020.
- Οργανισμός Έρευνας και Ανάλυσης «Διανέοσις»: www.dianeosis.org Ημερομηνία επίσκεψης: 21/6/2020.
- European Commission: www.ec.europa.eu Ημερομηνία Επίσκεψης: 10/08/2020.
- Global Anti-corruption Organization: www.transparency.org Ημερομηνία επίσκεψης: 21/6/2020.

- Group of States Against Corruption: www.coe.int/en/web/greco Ημερομηνία επίσκεψης: 30/6/2020.
- World Economic Forum: www.weforum.org Ημερομηνία επίσκεψης: 08/7/2020.