



**ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ**  
ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

**ΤΜΗΜΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**  
**ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ**  
**ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΕΠΙΣΤΗΜΗ & ΔΗΜΟΣΙΟ MANAGEMENT**

**ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ**

**Θέμα : Διοικητική Μεταρρύθμιση, Η ανάγκη μιας Στρατηγικής Διοίκησης. Το παράδειγμα του Υπουργείου Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων**

**Φωτεινή Ορφανού (Α.Μ.:7114Μ056)**  
**Επιβλ. Καθηγήτρια: Αγλαΐα Ρομπόκου - Καραγιάννη**

**ΑΘΗΝΑ, Ιανουάριος 2016**

## ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ .....	4
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1. Θεωρητικά Μοντέλα Οργάνωσης και Διοίκησης .....	9
1.1 Γραφειοκρατικό Μοντέλο.....	10
1.2 Δημόσιο Μάνατζμεντ .....	12
1.2.1 Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ .....	14
1.2.2 Διοίκηση Ολικής Ποιότητας .....	17
1.2.3 Στρατηγικός Προγραμματισμός και Δημόσιοι Φορείς.....	20
1.2.4 Διοίκηση Αλλαγών.....	25
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2. Διοικητική Μεταρρύθμιση .....	32
2.1 Η έννοια της Διοικητικής Μεταρρύθμισης .....	33
2.2 Απόπειρες Μεταρρύθμισης στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση .....	36
2.2.1 Δημόσια Διοίκηση .....	36
2.2.2 Ελληνική Δημόσια Διοίκηση .....	37
2.2.3 Διοικητική Μεταρρύθμιση και Κυβερνητική Οργάνωση.....	42
2.2.4 Διοικητική Μεταρρύθμιση και Δημόσιο Μαντζμεντ .....	43
2.2.5 Μεταρρυθμιστικό Πρόγραμμα ΠΟΛΙΤΕΙΑ .....	48
2.2.6 Διοίκηση μέσω Στόχων .....	50
2.2.7 Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013 .....	52
2.2.8 Αποτίμηση προσπαθειών Διοικητικής Μεταρρύθμισης στον ελληνικό δημόσιο τομέα .....	55
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3. Η Μεταρρύθμιση της Ελληνικής Κεντρικής Διοίκησης το έτος 2011 .....	60
3.1 Η Έκθεση του ΟΟΣΑ .....	61
3.2 Λευκή Βίβλος για τη Διακυβέρνηση .....	65
3.3 Ο ρόλος της Ομάδας Δράσης για την Ελλάδα (Task Force for Greece) .....	68
3.3.1 Πρώτη Τριμηνιαία Έκθεση της Ομάδας Δράσης για την Ελλάδα .....	74
3.3.2 Δεύτερη Τριμηνιαία Έκθεση της Ομάδας Δράσης για την Ελλάδα .....	76
3.3.3 Τρίτη Τριμηνιαία Έκθεση της Ομάδας Δράσης για την Ελλάδα .....	81
3.3.4 Τέταρτη Τριμηνιαία Έκθεση της Ομάδας Δράσης για την Ελλάδα .....	84
3.3.5 Πέμπτη Τριμηνιαία Έκθεση της Ομάδας Δράσης για την Ελλάδα .....	87
3.3.6 Έκτη Τριμηνιαία Έκθεση της Ομάδας Δράσης για την Ελλάδα .....	91
3.3.7 Έβδομη Τριμηνιαία Έκθεση της Ομάδας Δράσης για την Ελλάδα .....	94

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4. Το παράδειγμα αναδιοργάνωσης του Υπουργείου Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων .....	98
4.1 Αναδιοργάνωση Δημοσίων Υπηρεσιών και Ανακατανομή Οργανικών Θέσεων .....	99
4.2 Αξιολόγηση Δομών & Προσωπικού Υπουργείων .....	101
4.2.1. Κυβερνητικό Συμβούλιο Μεταρρύθμισης .....	101
4.2.2 Επιτροπές Αξιολόγησης των δομών των οργανικών μονάδων των Υπουργείων .....	104
4.2.3 Ομάδες Εργασίας για την αξιολόγηση των οργανικών μονάδων και του προσωπικού των φορέων του δημοσίου .....	106
4.2.4 Στάδια υλοποίησης του Κυβερνητικού Έργου .....	107
4.2.4.1 Γενική Γραμματεία για το συντονισμό του Κυβερνητικού Έργου .....	107
4.2.4.2 Κυβερνητικό Συμβούλιο Μεταρρύθμισης: Πόρισμα Οργανογράμματος και Μεταρρυθμιστικών Δράσεων του Υπουργείου Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων .....	109
4.2.5. Παρακολούθηση της προόδου εφαρμογής των Μεταρρυθμιστικών Δράσεων .....	112
4.2.6 Οι νέοι Οργανισμοί των Υπουργείων – Το Παράδειγμα του Υπουργείου Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων .....	120
4.2.7 Το Παράδειγμα του Υπουργείου Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων ....	123
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5. Κριτική Αποτίμηση της μεταρρύθμισης της ελληνικής κεντρικής διοίκησης στα πλαίσια του «Μνημονίου Συμφωνίας» με την Ομάδα Εργασίας για την Ελλάδα.....	128
5.1 Οι στρατηγικής σημασίας δράσεις - Νέα Μεθοδολογία και Καινοτομίες .....	129
5.2 Αποτίμηση Αποτελεσμάτων Εφαρμογής/ Υλοποίησης .....	134
5.3 Κριτική Προσέγγιση στη μεταφορά Βέλτιστων Πρακτικών από την Ευρωπαϊκή Ένωση και τους Διεθνείς Οργανισμούς .....	140
5.4. Προϋποθέσεις Επιτυχίας ενός Μεταρρυθμιστικού Εγχειρήματος - Κάποιες Σκέψεις .....	144
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ .....	152
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ .....	162

## Εισαγωγή

Ζούμε σε περίοδο έντονης δημοσιονομικής κρίσης και ταυτόχρονα σε μια περίοδο κρίσης των δομών και των αξιών της κοινωνίας. Η Δημόσια Διοίκηση δέχεται άμεσα τις συνέπειές της, ενώ, παράλληλα με τις δομικές και λειτουργικές αδυναμίες της, αποτελεί και παράγοντα αυτής της κρίσης. Έχει δεχθεί σοβαρά πλήγματα στο γόητρό της, αντιμετωπίζει τη δυσπιστία και την καχυποψία των ελλήνων πολιτών και παράλληλα έχει στους κόλπους της ένα ανθρώπινο δυναμικό απογοητευμένο. Η ανάγκη για την υποστήριξη της διοικητικής ικανότητας προκύπτει από την πεποίθηση ότι η αποτελεσματικότητα του δημοσίου τομέα αποτελεί τη βασική προϋπόθεση τόσο για τον επιτυχή σχεδιασμό όσο και για την υλοποίηση πολιτικών προώθησης της κοινωνικοοικονομικής ανάπτυξης. Η ενίσχυση της διοικητικής ικανότητας είναι το καλύτερο μέσο για την εκπόνηση και εφαρμογή αποτελεσματικών πολιτικών και προγραμμάτων. Το κράτος έχει ήδη προχωρήσει σε προσπάθειες δομικών μεταρρυθμίσεων (π.χ. οργανωτικές, διαδικασιών, τεχνολογικές). Η εισαγωγή εμπειρογνομοσύνης και διαφάνειας, η καταπολέμηση της διαφθοράς, του κομματισμού, της ευνοιοκρατίας και της γραφειοκρατίας, καθώς και η ανοικτή πρόσβαση στο έργο της, αποτελούν κεντρικές πολιτικές. Η Διοικητική Μεταρρύθμιση ως μια διαδικασία επιδιώκει, μέσω της προσαρμογής τόσο στις μεταβαλλόμενες συνθήκες όσο και στις προσδοκίες των πολιτών, την ανάπτυξη μιας συνεκτικής και ολοκληρωμένης στρατηγικής για μια αποτελεσματική, αποδοτική και ανταγωνιστική δημόσια διοίκηση.

Η παρούσα μελέτη πραγματεύεται τη προσπάθεια μετάβασης της ελληνικής δημόσιας διοίκησης από τη γραφειοκρατία στο δημόσιο μανάτζμεντ. Ένα από τα συστατικά στοιχεία της μετάβασης αυτής είναι η αναδιάρθρωση των δομών της κεντρικής διοίκησης με στόχο την ενίσχυση της διοικητικής λογοδοσίας και την ενδυνάμωση της επιτελικής λειτουργίας των Υπουργείων μέσω της διαμόρφωσης στρατηγικών προγραμμάτων. Μέσα από μια επισκόπηση των διοικητικών μεταρρυθμίσεων στον ελληνικό δημόσιο τομέα μεταπολιτευτικά εστιάζουμε στην απόπειρα διοικητικής αναδιάρθρωσης των δομών της κεντρικής διοίκησης από το έτος 2011 με στόχο σε επόμενο στάδιο την ενσωμάτωση των αρχών της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας στην καθημερινή τους λειτουργία προσανατολίζοντας τις δράσεις τους σε μετρήσιμα αποτελέσματα. Η εργασία αυτή επιχειρεί να αναδείξει ακριβώς

αυτή τη στροφή στο χώρο τη ελληνικής κεντρικής διοίκησης αποτιμώντας τα αποτελέσματά της έως τώρα.

Ειδικότερα τα κύρια μέρη στα οποία αναπτύσσεται η εργασία είναι τα εξής :

Στο πρώτο κεφάλαιο η μελέτη εστιάζεται στη χαρτογράφηση των κυριότερων θεωρητικών μοντέλων Οργάνωσης και Διοίκησης. Η παγκοσμιοποίηση και οι τεχνολογικές μεταβολές αποτέλεσαν το έναυσμα για τη μετάβαση σε μεταγραφειοκρατικά υποδείγματα οργάνωσης και διοίκησης στη δημόσια σφαίρα και την ανάπτυξη νέων μοντέλων όπως το Δημόσιο Μάνατζμεντ. Η νέα αυτή προσέγγιση εμφανίστηκε ως παράγωγο της κλασικής προσέγγισης, των πρώτων δεκαετιών του εικοστού αιώνα, που ονομάστηκε Επιστημονική Διοίκηση. Στη συνέχεια και ως απόρροια σύνθετων επιστημονικών αλλά και κοινωνικοοικονομικών εξελίξεων η προσέγγιση αυτή επαναξιολογήθηκε και εξελίχθηκε κάτω από διαφορετικό όνομα, στο Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ, αποδίδοντας ιδιαίτερη έμφαση σε αξίες όπως η οικονομία, η αποδοτικότητα και η αποτελεσματικότητα. Σε άμεση και ουσιαστική σχέση με τη μέτρηση αποτελεσμάτων είναι και η καθιέρωση της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας. Τέλος αναλύεται η έννοια της Στρατηγικής Διοίκησης και Διοίκησης Αλλαγών των δημοσίων φορέων ως συστατικό στοιχείο όχι μόνο των πολιτικών μεταρρυθμίσεών αλλά και της έννοιας του Δημοσίου Μάνατζμεντ.

Το δεύτερο κεφάλαιο ξεκινάει με μια εννοιολογική μελέτη της διοικητικής μεταρρύθμισης και των ιδιομορφιών της ελληνικής δημόσιας διοίκησης. Επίσης κρίνεται απαραίτητη μια ιστορική ανασκόπηση των προσπαθειών διοικητικής μεταρρύθμισης στον ελληνικό χώρο μεταπολιτευτικά. Παρά τα διαδοχικά κύματα διοικητικών μεταρρυθμίσεων όπως αναλύονται στο κεφάλαιο αυτό, τα επιθυμητά αποτελέσματα δεν ήταν ανάλογα των προσδοκιών εξαιτίας του χάσματος που παρατηρείται ανάμεσα στη διαμόρφωση των μεταρρυθμιστικών προτάσεων και στην υλοποίησή τους. Καμιά από τις προαναφερόμενες μεταρρυθμίσεις δεν εφαρμόστηκε στο σύνολό της, εφαρμόστηκαν κάποια από τα μέτρα που υιοθετούσαν αποσπασματικά, αφού και αυτά που εφαρμόστηκαν σύντομα άλλαξαν, τροποποιήθηκαν ή και καταργήθηκαν. Βασικές αδυναμίες των εν λόγω μεταρρυθμίσεων αποτελούν οι καθιερωμένες πρακτικές περιστασιακής και περιπτωσιακής εισαγωγής ρυθμίσεων στη δημόσια διοίκηση χωρίς ολοκληρωμένη προσέγγιση και στρατηγικό πρόγραμμα μεταρρύθμισης. Το κεφάλαιο αυτό τελειώνει με μια κριτική αποτίμηση των μεταρρυθμίσεων αυτών. Η απουσία ενιαίας

στρατηγικής για τη διοικητική μεταρρύθμιση καθώς και συγκεκριμένου επιτελικού οργάνου που θα αναλάμβανε τη σχεδίαση και την εφαρμογή της σε συνδυασμό των κοινωνικοπολιτικών συνθηκών της εποχής είχαν ως συνέπεια να μην βελτιωθεί η ελληνική διοικητική πραγματικότητα παρά την ανάπτυξη των επιμέρους μεταρρυθμίσεων κατά την μεταπολιτευτική περίοδο.

Στο τρίτο κεφάλαιο μελετάται η τελευταία προσπάθεια μεταρρύθμισης της ελληνικής κεντρικής διοίκησης το 2011. Το έτος αυτό ξεκίνησε μια απόπειρα εφαρμογής στο ελληνικό χώρο ενός ολοκληρωμένου σχεδίου μεταρρυθμιστικών-διαρθρωτικών αλλαγών στη δημόσια διοίκηση και στο κράτος με την αξιοποίηση της τεχνικής βοήθειας της Ομάδας Δράσης για την Ελλάδα (Task Force for Greece) και ειδικά της Γαλλίας, που ήταν ο «domain leader» της τεχνοκρατικής συνδρομής. Οι μεταρρυθμίσεις αυτές συγκροτούν μέρος ενός ευρύτερου σχεδίου εξόδου από την κρίση, για το οποίο διατυπώθηκαν προτάσεις και από θεσμικούς παράγοντες, διεθνείς και ευρωπαϊκούς οργανισμούς και φορείς, αλλά και από ομάδες συμφερόντων. Η διοικητική αναδιάρθρωση του 2011 παρόλο τις αδυναμίες της αποτελεί μια από τις πρώτες αν όχι την πρώτη απόπειρα διοικητικής μεταρρύθμισης στην οποία εμπλέκονται και συμμετέχουν και οι φορείς εφαρμογής της. Η καινοτομία του παρόντος εγχειρήματος ως στοιχείο προόδου και διαφοροποίησης του από τις έως τότε μεταρρυθμίσεις, και υπόθεση εργασίας της παρούσας μελέτης είναι ότι η μεταρρύθμιση σχεδιάζεται και συντονίζεται από την ίδια τη διοίκηση, από στελέχη της, από επιτροπές που προέρχονται από τους κόλπους της, που γνωρίζουν την ίδια από μέσα, όπως αναλύεται τόσο στις τριμηνιαίες εκθέσεις της Ομάδας Δράσης για την Ελλάδα (ΟΔΕ) όσο και στο παράδειγμα του Υπουργείου Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων.

Εν συνεχεία στο τέταρτο κεφάλαιο μελετώνται οι βασικοί άξονες της προσπάθειας αυτής διοικητικής αναδιάρθρωσης μέσα από το παράδειγμα του Υπουργείου Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων. Ερευνάται το εάν και πως ακολουθήθηκαν στο παράδειγμα αυτό, τα προτεινόμενα από την ΟΔΕ βήματα τόσο της πρώτης φάσης αξιολόγησης των δομών όσο και του επιχειρησιακού σχεδίου εφαρμογής της, αποτιμώντας την έως τώρα συμβολή της αλλά και συνολικότερα την προσπάθεια αυτή αναδιοργάνωσης του ελληνικού δημόσιου τομέα στο επίπεδο της κεντρικής διοίκησης. Η διαδικασία της αξιολόγησης των δομών του Υπουργείου είχε ως βασικό στόχο την αναδιάρθρωση της διοικητικής του δομής, την αποδοτικότερη αξιοποίηση

του προσωπικού με την ορθολογική κατανομή των οργανικών του θέσεων και τη δημιουργία ενός επιτελικού κράτους.

Τέλος το πέμπτο κεφάλαιο περιλαμβάνει μια κριτική αποτίμηση της μεταρρύθμισης αυτής. Η μελέτη εκκινεί από την υπόθεση ότι δεν ολοκληρώθηκε η εφαρμογή του προγράμματος ριζικής αναδιοργάνωσης της κεντρικής διοίκησης παρά τις θεσμικές και μεθοδολογικές καινοτομίες που εφαρμόστηκαν και τα όποια αποτελέσματα δεν ήταν ανάλογα των προσδοκιών τόσο του ΥΔΜΗΔ ως κεντρικού συντονιστή υλοποίησης όσο και του μνημονίου συνεργασίας με την ΟΔΕ. Αυτό δεν σημαίνει ότι δεν έγιναν σημαντικά βήματα (όπως π.χ. η συγκρότηση Επιτροπών και Ομάδων Εργασιών που προέρχονταν από τους κόλπους της Διοίκησης, το Κυβερνητικό Συμβούλιο Μεταρρύθμισης, ο Διϋπουργικός Συντονισμός, ο ρόλος του ΥΔΜΗΔ) όμως ο ρυθμός προόδου δεν ήταν ο αναμενόμενος και αυτό σχετίζεται με την ύπαρξη ασυνεχειών στο σχεδιασμό της πολιτικής, την παρουσία ανασχετικών παραγόντων στην υλοποίησή της καθώς και την απουσία μηχανισμών αξιολόγησης της ανά στάδιο. Οι γνωστές παθογένειες της οργανωτικής διάρθρωσης της ελληνικής δημόσιας διοίκησης δεν επέτρεψαν και αυτή τη φορά, την ολοκληρωμένη εφαρμογή του μεταρρυθμιστικού πλαισίου. Η μεταρρύθμιση αυτή δεν πρόλαβε να ενταχθεί σε ένα ενοποιημένο, συνεκτικό και ολοκληρωμένο πρόγραμμα στρατηγικού χαρακτήρα προσαρμοσμένου στα ελληνικά δεδομένα, υπό την καθοδήγηση ενός κεντρικού συντονιστικού οργάνου. Η στρατηγική διοίκηση και προγραμματισμός είναι σημαντικά όχι μόνο για τα αποτελέσματα που αποφέρουν όσο για τη δυναμική που δημιουργούν στο μέλλον. Το κεφάλαιο αυτό ολοκληρώνεται με την διατύπωση κάποιων σκέψεων ως προς τις προϋποθέσεις επιτυχίας ενός μεταρρυθμιστικού εγχειρήματος. Αν και φαίνεται να υπάρχει ευρεία συμφωνία σχετικά με το πυρήνα ενός εκσυγχρονιστικού σχεδίου, ως προς το τι πρέπει, δηλαδή, να γίνει δεν είναι πάντα σαφές το πώς αυτό μπορεί να υλοποιηθεί. Σε ποια κατεύθυνση θα πρέπει να κινηθεί μια εκσυγχρονιστική κυβέρνηση προκειμένου να προωθήσει τολμηρές μεταρρυθμίσεις στο δημόσιο τομέα και ποιοι θα πρέπει να είναι οι άξονες της πολιτικής της.

Για την συγγραφή της εργασίας αυτής προχωρήσαμε σε έρευνα, ταξινόμηση και μελέτη σχετικών βιβλιογραφικών πηγών και επιστημονικών εργασιών πάνω σε θέματα διοικητικής μεταρρύθμισης. Όσον αφορά στη μελέτη της περίπτωσης του Υπουργείου ΥΠΜΕΔΙ εστιάσαμε στη συγκέντρωση όλου του απαραίτητου υλικού

(π.χ. Αποφάσεων, Εγκυκλίων, Εγγράφων ενεργειών προς διάφορες υπηρεσίες του φορέα, Ομάδων Εργασιών κλπ) και ιδιαίτερα των τριμηνιαίων Εκθέσεων προόδου της Ομάδας Δράσης για την Ελλάδα προς την Επιτροπή και τις ελληνικές αρχές μέσω του οποίου αναλύσαμε τα διάφορα στάδια της διοικητικής μεταρρύθμισης στον εν λόγω φορέα. Επίσης, επιλέχθηκε και η μέθοδος της πρωτογενούς έρευνας μέσα από τη διενέργεια συνεντεύξεων με το εργατικό δυναμικό, τα στελέχη της διοικητικής ιεραρχίας και τα μέλη των Ομάδων Δράσεων του Υπουργείου για την εφαρμογή του έργου της οργανωτικής αναδιάρθρωσης, προς διερεύνηση των προαναφερομένων.

Τελειώνοντας νιώθω την ανάγκη να ευχαριστήσω θερμά την επιβλέπουσα καθηγήτρια κ. Αγλαΐα Ρομπόκου – Καραγιάννη για την πολύτιμη καθοδήγηση και συμπαράστασή της, όπως και όλους τους καθηγητές του μεταπτυχιακού προγράμματος, για τις ουσιαστικές γνώσεις που μας προσέφεραν κατά τη διάρκεια της φοίτησης σε αυτό. Επίσης θα ήθελα να ευχαριστήσω τα μέλη της Ομάδας Δράσεων του Υπουργείου Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων καθώς και το υπαλληλικό προσωπικό, ιδίως της Γενικής Διεύθυνσης Διοικητικής Υποστήριξης του Υπουργείου για το χρόνο τους και την πρόθυμη ανταπόκρισή τους.



## Κεφάλαιο 1. Θεωρητικά Μοντέλα Οργάνωσης και Διοίκησης.

Η έννοια Μάνατζμεντ (Οργάνωση και Διοίκηση<sup>1</sup>) συνδέεται άμεσα με την αποτελεσματικότητα της Επιχείρησης ή του Οργανισμού. Στην πραγματικότητα αποτελεί τη βασική προϋπόθεση για την αποτελεσματική αξιοποίηση των πόρων (συντελεστών παραγωγής) που διαθέτει μια επιχείρηση (οργανισμός) και την επίτευξη των στόχων. Η παγκοσμιοποίηση και οι τεχνολογικές μεταβολές αποτέλεσαν το έναυσμα για τη μετάβαση σε μετα-γραφειοκρατικά υποδείγματα οργάνωσης και διοίκησης στη δημόσια σφαίρα και την ανάπτυξη νέων μοντέλων όπως το Δημόσιο Μάνατζμεντ. Η νέα αυτή προσέγγιση εμφανίστηκε ως παράγωγο της κλασσικής προσέγγισης, των πρώτων δεκαετιών του εικοστού αιώνα, που ονομάστηκε «Επιστημονική Διοίκηση»<sup>2</sup>. Στη συνέχεια και ως απόρροια σύνθετων επιστημονικών αλλά και κοινωνικοοικονομικών εξελίξεων η προσέγγιση αυτή επαναξιολογήθηκε και εξελίχθηκε στο Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ, αποδίδοντας ιδιαίτερη έμφαση σε αξίες όπως η οικονομία, η αποδοτικότητα και η αποτελεσματικότητα. Σε άμεση και ουσιαστική σχέση με τη μέτρηση αποτελεσμάτων είναι και η καθιέρωση της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας. Σε μια δημόσια διοίκηση όπου οι παρεχόμενες υπηρεσίες υπολείπονται των κοινωνικών προσδοκιών, η ποιότητα έχει πλέον καταστεί συνώνυμη του δημόσιου Μάνατζμεντ. Τέλος η στρατηγική διοίκηση των δημοσίων φορέων αποτελεί συστατικό στοιχείο όχι μόνο των πολιτικών μεταρρυθμίσεών αλλά και της έννοιας του δημοσίου μάνατζμεντ. Η διοίκηση των δημοσίων υπηρεσιών είναι πλέον αδύνατη και αδύναμη αν δεν εντάσσεται σε ένα στρατηγικό πλαίσιο δράσης.

---

<sup>1</sup> Στην ελληνική γλώσσα το management έχει μεταφραστεί με αρκετούς τρόπους. Επικρατέστεροι όροι φαίνεται να είναι οι "οργάνωση και διοίκηση", "διοικητική", "διοίκηση". Κανείς όμως από αυτούς δεν εκφράζει με ακρίβεια την έννοια του όρου. Γι' αυτό συνήθως χρησιμοποιείται η αγγλική λέξη "management".

<sup>2</sup> Ο F. W. Taylor (1856 - 1915) υπήρξε ένας από τους θεμελιωτές της Οργάνωσης και Διοίκησης. Με το σύγγραμμά του "Αρχές Επιστημονικού Management", που δημοσιεύθηκε το 1910 στις ΗΠΑ, αναδεικνύεται ο πατέρας της Επιστήμης της Οργάνωσης και Διοίκησης. Πίστευε ότι η αύξηση της παραγωγικότητας ήταν η μόνη λύση για την εξασφάλιση υψηλών μισθών, αλλά και μεγαλύτερων κερδών. Παράλληλα, υποστήριζε ότι με την εφαρμογή επιστημονικών μεθόδων ήταν δυνατό να υπάρξει αύξηση της παραγωγικότητας, χωρίς να δαπανάται άσκοπα ανθρώπινη εργασία. Frederick Winslow Taylor, *Αρχές Επιστημονικού Μάνατζμεντ*, Ιορδάνης Ψημμένος (επιμ.), Παπαζήση, Αθήνα, 2007, σ.σ.9-11.

## 1.1 Γραφειοκρατικό Μοντέλο.

Στο διάστημα που μεσολάβησε από την πτώση της απολυταρχίας στην Ευρώπη μέχρι σήμερα εμφανίστηκε ένα νέο κοινωνικοπολιτικό φαινόμενο, η γραφειοκρατία. Αποτέλεσε αντικείμενο συστηματικής μελέτης από τον Μαξ Βέμπερ μέσα από ένα πρότυπο οργάνωσης, το γραφειοκρατικό μοντέλο οργάνωσης. Ο Βέμπερ θεώρησε τη γραφειοκρατία ως το βασικό παράγοντα κοινωνικής αλλαγής ως τη δύναμη που διέβρωσε τη μεσαιωνική κοινωνία και το φεουδαρχικό σύστημα και άνοιξε το δρόμο στη βιομηχανική επανάσταση και τον καπιταλισμό, συντελώντας στην εδραίωση και εξάπλωση του δημοκρατικού πολιτεύματος. Από αυτή την άποψη η γραφειοκρατική διοίκηση θεωρείται από τεχνική πλευρά ως ο περισσότερο έλλογος τύπος διακυβέρνησης<sup>3</sup>.

Το γραφειοκρατικό πρότυπο οργάνωσης, σε σύγκριση με τα προ-γραφειοκρατικά οργανωτικά πρότυπα, χαρακτηρίζεται από μία αδιαμφισβήτητη τεχνική υπεροχή: συνιστά έναν μηχανισμό ακρίβειας, ταχύτητας, ευκρίνειας, κανονικότητας, πολλαπλών χρήσεων και εφαρμογών, που λειτουργεί μέσω ενός σταθερού καταμερισμού καθηκόντων, ιεραρχικής επίβλεψης και συγκεκριμένων κανόνων, ικανό να παράγει σταθερά και αξιόπιστα αποτελέσματα<sup>4</sup>. Ταυτόχρονα η συνεχής διεύρυνση του ρυθμιστικού ρόλου του Κράτους σχεδόν σε όλους τους κοινωνικούς τομείς (οικονομία, ενέργεια, εκπαίδευση, υγεία, περιβάλλον, μεταφορές, έρευνα), σε συνδυασμό με την αλματώδη τεχνολογική εξέλιξη, επέβαλλαν προοδευτικά το γραφειοκρατικό πρότυπο, σε όλες σχεδόν τις οργανωτικές μορφές της δημόσιας και ιδιωτικής δραστηριότητας καθιστώντας το ένα πρότυπο αναφοράς που κυριάρχησε στη δόμηση και λειτουργία όλων των διοικητικών συστημάτων. Παρ' όλα αυτά η γραφειοκρατία έχει βασικά μειονεκτήματα, όπως η τυπολατρία, οι κανόνες και οι κανονισμοί εργασίας, που καθιστούν έναν οργανισμό δύσκαμπτο και αναποτελεσματικό.

---

<sup>3</sup>Α. Λιανός, *Η γραφειοκρατία στον αστερισμό της ύστερης νεωτερικότητας και η λανθάνουσα γοητεία του μεταρρυθμιστικού εγχειρήματος*, Παπαζήση, Αθήνα, 2007, σ.231.

<sup>4</sup>G. Morgan, *Οι Όψεις της Οργάνωσης*, Καστανιώτης, Αθήνα, 2000, σ.43 και Γ. Τύπας – Γ. Κατσαρός, *Εισαγωγή στη Διοικητική Επιστήμη από τη Γραφειοκρατία και την Επιστημονική Διοίκηση στη Σύγχρονη Οργανωτική Θεωρία*, Gutenberg, Αθήνα, 2006, σ.σ.248-250.

Τα βασικά γνωρίσματα του μοντέλου αυτού, συνοπτικά είναι τα ακόλουθα<sup>5</sup> :

1. Η ενδοοργανωτική εξουσία είναι διαρθρωμένη σύμφωνα με την ιεραρχική μορφή, κατά βαθμίδες με αυξανόμενη από τα κάτω προς τα πάνω έκταση, ισχύ και ευθύνη.
2. Ο ρόλος των ατόμων που συμμετέχουν σε μια οργανωτική δράση είναι τυπικός. Τα υπαλληλικά στελέχη οφείλουν υποταγή και συμμόρφωση όχι σε κάποιο πρόσωπο αλλά στην απρόσωπη οργανωτική τάξη.
3. Σε κάθε βαθμό ή ρόλο αντιστοιχεί ορισμένη ζώνη καθηκόντων, ευθυνών ή αρμοδιοτήτων, η εκπλήρωση των οποίων αποτελεί την αποστολή του φορέα.
4. Τα στελέχη επιλέγονται με βάση τα προσόντα τους, τις τεχνικές γνώσεις και ικανότητές τους.
5. Η αμοιβή των υπαλλήλων συνιστάται στην καταβολή σταθερού μισθού, που το ύψος του είναι ανάλογο με την ιεραρχική βαθμίδα που ανήκει ο υπάλληλος και τη χρονική διάρκεια της απασχόλησης.
6. Η απασχόληση των υπαλλήλων συντελείται σε μόνιμη βάση χωρίς να περιορίζει τη δυνατότητά τους να παραιτηθούν εφόσον το επιθυμούν.
7. Προϋπόθεση της υπαλληλικής μονιμότητας και σταδιοδρομίας αποτελεί η υποχρέωση του υπαλλήλου να ασχολείται αποκλειστικά στην γραφειοκρατική οργάνωση.
8. Ο υπάλληλος είναι απλός φορέας του αντίστοιχου τυπικού ρόλου και δεν μπορεί να οικειοποιηθεί τα μέσα διοίκησης.

Η γραφειοκρατικά δομημένη συμπεριφορά υπήρξε ικανή κυρίως για τη διαχείριση γνωστών και ελεγχόμενης φύσης δημοσίων προβλημάτων λειτουργώντας αποτελεσματικά σε σταθερές και απλές συνθήκες δράσης βασιζόμενη στο τυπολατρικό της καθεστώς.

Το ερώτημα που τέθηκε επιτακτικά στο σύγχρονο κοινωνικό γίγνεσθαι είναι εάν οι γραφειοκρατικές δομές μπορούν από μόνες τους να ανταποκριθούν στα αιτήματα των πολιτών. Κι ενώ αποτελεί κοινό τόπο ότι η γραφειοκρατία λόγω της ιδιαίτερης δομής της λειτουργεί ικανοποιητικά σε σταθερές συνθήκες δράσης, τίθενται ζήτημα για την

---

<sup>5</sup> Σ. Ν. Κτιστάκη, *Εισαγωγή στη Διοικητική Επιστήμη*, Παπαζήση, Αθήνα, 2009, σ.σ.61-62.

ικανότητα των γραφειοκρατικά δομημένων υπηρεσιών να λειτουργήσουν σε συνθήκες απρόβλεπτης εξέλιξης των κοινωνικών αναγκών<sup>6</sup>.

Προκειμένου να εστιάσει στην αποτελεσματικότητα η επιστήμη οδηγήθηκε στη διαμόρφωση ενός «υβριδίου» διοίκησης το οποίο χρησιμοποίησε στοιχεία από το υφιστάμενο κανονιστικό μοντέλο της δημόσιας διοίκησης και από τη σύγχρονη και διαρκώς εξελισσόμενη επιστήμη του επιχειρησιακού μάνατζμεντ<sup>7</sup>. Το νέο αυτό μόρφωμα ονομάστηκε Δημόσιο Μάνατζμεντ.

## 1.2 Δημόσιο Μάνατζμεντ.

Το Μάνατζμεντ ως ένα σύστημα λειτουργιών η άσκηση των οποίων είναι απαραίτητη για την επίτευξη στόχων μέσω της αποτελεσματικής αξιοποίησης των διαθέσιμων πόρων είναι απαραίτητο σε όλες τις οργανώσεις. Το σύστημα αυτό λειτουργιών περιλαμβάνει τον Προγραμματισμό, την Οργάνωση, τη Διεύθυνση, και τον Έλεγχο<sup>8</sup>. Το Μάνατζμεντ ως θεωρία και πράξη έχει δυναμικό χαρακτήρα και καθολική εφαρμογή ανεξαρτήτως οργάνωσης, χώρας κλπ. Αυτό που διαφοροποιείται ανά περίπτωση και σύμφωνα με τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά (π.χ. αποστολή, μέγεθος, κουλτούρα) κάθε οργάνωσης είναι η μέθοδος και οι τεχνικές του προγραμματισμού ή του ελέγχου<sup>9</sup>.

Οι επιχειρηματικές δραστηριότητες του κράτους καλύπτουν ένα ευρύ φάσμα ιδιωτικών αγαθών εμφανίζοντας ομοιότητες με τον ιδιωτικό τομέα<sup>10</sup>. Η στρατηγική σημασία των δημοσίων υπηρεσιών και επιχειρήσεων καθιστά αναγκαία την εφαρμογή των αρχών του Μάνατζμεντ προσαρμοσμένου στις ανάγκες και ιδιαιτερότητές τους. Το Δημόσιο Μάνατζμεντ αποτελεί ένα παγκόσμιο φαινόμενο

---

<sup>6</sup>Το κόστος από τη δυσλειτουργία του κράτους λόγω γραφειοκρατίας είναι τεράστιο και ανέρχεται σύμφωνα με τα στοιχεία των αρμοδίων οργάνων της ΕΕ στο 6,8% του ΑΕΠ. Για περαιτέρω ανάλυση βλ. Επ. Π.Σπηλιωτόπουλος, Αντ. Μακρυδημήτρης, *Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα*, Ελληνικό Ινστιτούτο Διοικητικών Επιστημών Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 2001, σσ.189-207.

<sup>7</sup> Β. Κέφης, *Το Μάνατζμεντ των Δημοσίων Επιχειρήσεων και Οργανισμών*, Interbooks, 1998, σ.23-26.

<sup>8</sup> Για μια ανάλυση των λειτουργιών αυτών βλέπε Δ. Μπουραντάς, *Μάνατζμεντ Θεωρητικό Υπόβαθρο Σύγχρονες Πρακτικές*, Γ. Μπένου, Αθήνα, 2002, σ.σ.39-40.

<sup>9</sup>Hertie School of Governance, *The Governance Report 2014*, Oxford University Press, p.p.65-74.

<sup>10</sup> Οι βασικές τους διαφορές είναι το ιδιοκτησιακό καθεστώς και οι διαφορετικοί σκοποί. Β. Ν. Κέφης, *Ολοκληρωμένο Μάνατζμεντ Βασικές Αρχές για Σύγχρονες Οικονομικές Μονάδες*, Κριτική, Αθήνα, 2005, σ.56. Επίσης, για μια αναλυτική αναφορά βλ. D. McKeivitt, A. Lawton, *Public Sector Management Theory, Critique & Practice*, Sage Publication LTD, 1996, p.54-61.

που έχει επηρεάσει καταλυτικά τις στρατηγικές των κυβερνήσεων διαφορετικών ιδεολογικών τοποθετήσεων. Κύριο χαρακτηριστικό στοιχείο του είναι ο εξωστρεφής προσανατολισμός σε αντίθεση με την εσωστρέφεια που χαρακτηρίζει τη γραφειοκρατία<sup>11</sup>. Πρακτικά αποτελεί μια διαφορετική διοικητική νοοτροπία η οποία εστιάζει στο τελικό αποτέλεσμα, εξελίσσοντας την υφιστάμενη μορφή διοίκησης του δημοσίου τομέα. Συνίσταται σε μια ευέλικτη διαδικασία διοίκησης που βασίζεται στην αποτελεσματική διαχείριση υλικών και άυλων πόρων, αποσκοπώντας στην επίτευξη προκαθορισμένων στόχων<sup>12</sup>.

Το δημόσιο μανάτζμεντ εμφανίστηκε το 1970, εκφράζοντας τότε περισσότερο μια θεσμική εξέλιξη και λιγότερο μια αφηρημένη ή θεωρητική ανάπτυξη. Η νέα αυτή αντίληψη του δημοσίου μανάτζμεντ αναπτύχθηκε αρχικά στις ΗΠΑ κατά την περίοδο της προεδρίας του R. Reagan και διαμορφώθηκε πιο συστηματικά στην Μ. Βρετανία κατά την περίοδο των κυβερνήσεων Thatcher κατά την δεκαετία του 1980<sup>13</sup>.

Βασικό χαρακτηριστικό της νέας αυτής αντίληψης είναι ότι, ο κύριος ρόλος της Δημόσιας Διοίκησης συνίσταται στην προσφορά υπηρεσιών και όχι στην άσκηση εξουσίας μέσω αυταρχικών μεθόδων και άσκηση καταπιεστικών ελέγχων και ότι η αποστολή αυτή επιτυγχάνεται μέσω μιας διαφορετικής προσέγγισης των σκοπών της. Σύμφωνα με την προσέγγιση αυτή ο ρόλος και το αποτέλεσμα των ενεργειών της Διοίκησης αξιολογούνται αποκλειστικά με ποιοτικούς όρους και με κεντρικό άξονα την ικανοποίηση των αναγκών του κοινού. Στα πλαίσια αυτά οι βασικοί προσανατολισμοί του Δημοσίου Μανάτζμεντ εστιάζονται στην εφαρμογή των γενικώς παραδεδεγμένων αρχών του επιστημονικού μανάτζμεντ. Οι αρχές αυτές συντελούν στη βελτίωση της παραγωγικότητας και περιλαμβάνουν<sup>14</sup> :

- ✓ Αντικατάσταση των πρακτικών μεθόδων διοίκησης με την επιστημονική διοίκηση.

---

<sup>11</sup> Α. Ρομπόκου- Καραγιάννη, Ι. Ρωσσίδης, *Η Συμβολή της Επιστήμης της Διοίκησης Επιχειρήσεων στη Βελτίωση της Αποτελεσματικότητας των Δημοσίων Επιχειρήσεων. Το Παράδειγμα της Αγροτικής Τράπεζας*, 3<sup>ο</sup> Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων «Διοίκηση και Δημοκρατία: Ποιότητα, Αποτελεσματικότητα, Νομιμοποίηση», 8-10 Οκτωβρίου 2009, Πανεπιστημιούπολη Ρεθύμνου του Πανεπιστημίου Κρήτης, Σάκκουλας, Θεσσαλονίκη 2011, σ.764.

<sup>12</sup> Ιωάννης Φ. Ρωσσίδης, *Εφαρμογές του Επιχειρησιακού Μανάτζμεντ στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση*, Αθ. Σταμούλης, 2014, σ.67.

<sup>13</sup> S. Horton D. Farham, *Public Management in Britain*, Macmillan Press LTD, 1999, σ.σ.145-161.

<sup>14</sup> Τις αρχές αυτές διατύπωσε ο W. Taylor στο σύγγραμμα του *Αρχές Επιστημονικού Μανάτζμεντ*. Β. Κέφης, *Το Μανάτζμεντ των Δημοσίων Επιχειρήσεων και Οργανισμών*, Interbooks, 1998, σ.24.

- ✓ Επιλογή και εκπαίδευση των εργαζομένων.
- ✓ Συνεργασία των στελεχών με τους εργαζομένους.
- ✓ Ισοκαταμερισμός ευθύνης μεταξύ στελεχών και εργαζομένων, ώστε οι πρώτοι να προγραμματίζουν και να ελέγχουν και οι δεύτεροι να εκτελούν την εργασία.

✓

Οι βασικές λειτουργίες του Μάνατζμεντ είναι<sup>15</sup> :

1. Σχεδιασμός – Προγραμματισμός, καθορισμός προγράμματος δράσης.
2. Οργάνωση, δημιουργία Οργανογράμματος.
3. Στελέχωση με ικανό δυναμικό με βάση του στόχους του προγράμματος.
4. Ηγεσία με την έννοια της διαδικασίας του να επηρεάζει κανείς τις δραστηριότητες μιας οργανωμένης ομάδας προς θέσπιση και επίτευξη κάποιων στόχων.
5. Συντονισμός που αποτελεί την ουσία για την ευόδωση του προγράμματος δράσης.
6. Αναφορά – Ενημέρωση των πεπραγμένων σε τακτά χρονικά διαστήματα και αξιολόγησή τους.
7. Προϋπολογισμός με την έννοια της πρόβλεψης των απαιτούμενων πόρων.
8. Έλεγχος της ικανότητας και αποτελεσματικότητας για την εκπλήρωση των στόχων του φορέα.

### **1.2.1.Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ (ΝΔΜ).**

Μια σύγχρονη θεωρητική προσέγγιση που αναφέρεται στον τρόπο διοίκησης του δημοσίου τομέα ως συνέπεια ευρύτερων και σε παγκόσμια κλίμακα αλλαγών με βάση τις αρχές και αξίες του ιδιωτικού τομέα αποτελεί το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ (ΝΔΜ). Εκφράζει την τάση προσανατολισμού του δημοσίου τομέα προς μία επιχειρηματικού τύπου διαχείριση του κόστους στη βάση ενός αποτελεσματικότερου, οικονομικότερου και αποδοτικότερου συστήματος παροχής δημοσίων υπηρεσιών. Παράλληλα με τη σαφή στροφή προς την ιδιωτικοποίηση, το ΝΔΜ εκφράζει την

---

<sup>15</sup> Β. Ν. Κέφης, *Ολοκληρωμένο Μάνατζμεντ Βασικές Αρχές για Σύγχρονες Οικονομικές Μονάδες*, ό.π, σ.σ. 48-50.

τάση των οργανισμών του δημοσίου τομέα να παίρνουν αποστάσεις από τη δύσκαμπτη και βασισμένη σε γενικούς κανόνες, ιεραρχική οργάνωση της βεμπεριανής διοίκησης και να υιοθετούν πιο ευέλικτες και επιχειρηματικές μορφές διαχείρισης.

Η αντίληψη του ΝΔΜ γρήγορα προσαρμόστηκε στα δεδομένα του δημοσίου τομέα και καθαγιάστηκε στις ΗΠΑ<sup>16</sup> με το σύγγραμμα των Osborne & Gaebler (1992) “Re-inventing Government” στο οποίο προτείνουν ένα αποκεντρωμένο, ευέλικτο και επιχειρηματικό μάνατζμεντ για το δημόσιο τομέα, στο πλαίσιο της υποχρέωσης λογοδοσίας που απαιτεί από τους μάνατζερ να εκπληρώνουν τους στόχους που τέθηκαν από τους πολιτικούς, οι οποίοι ενεργούν για λογαριασμό των πολιτών που τους εξέλεξαν. Το ΝΔΜ εκλαμβάνεται ως τεχνική που αποσκοπεί στην ικανοποίηση τριών (3) βασικών οικονομικών αξιών, της οικονομίας, αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας (3E: Economy, Efficiency, Effectiveness) και στηρίζεται σε δύο δόγματα, στον περιορισμό των διαφορών ανάμεσα σε ιδιωτικό και δημόσιο τομέα και στην αλλαγή του τρόπου λειτουργίας των δημοσίων οργανισμών από την προσήλωση στους κανόνες προς τον προσανατολισμό τους στα αποτελέσματα.

Ένας καθοριστικός παράγοντας που συνέβαλε καταλυτικά στην καθολική διάδοση και εμπέδωση των αρχών του ΝΔΜ είναι οι διεθνείς οργανισμοί. Πράγματι οι οργανισμοί αυτοί (ΟΟΣΑ, ΟΗΕ, Παγκόσμια Τράπεζα κλπ) μέσω της παροχής τεχνογνωσίας και συμβούλων σε ανεπτυγμένα και υπανάπτυκτα κράτη θεωρούνται ως η κύρια αιτία της ανάπτυξης του ΝΔΜ. Για παράδειγμα ο ΟΟΣΑ υποστηρίζοντας την τάση της διεθνούς σύγκλισης σε ένα κοινό πρόγραμμα αναμόρφωσης προώθησε την υιοθέτηση των αρχών του ΝΔΜ ως κοινή συνιστώσα των ποικίλων προγραμμάτων διοικητικής μεταρρύθμισης σε όλα τα κράτη- μέλη<sup>17</sup>. Ωστόσο όπως προέκυψε, δεν υπήρχε ένα μοναδικό μοντέλο ΝΔΜ παγκοσμίως εφαρμόσιμο. Αντίθετα παρουσίαζε υψηλό βαθμό μεταβλητότητας σε διεθνές επίπεδο με πολλές και διαφορετικές παραλλαγές που θεμελιώνονταν στη βάση της τοπικής ιστορίας και της κοινωνικής και πολιτικής κουλτούρας κάθε χώρας. Επίσης, διεθνείς συγκριτικές

---

<sup>16</sup> Η αντίστοιχη ρητορική υιοθετήθηκε στη συνέχεια και στη Βρετανία. Οι ιδέες του ΝΔΜ είχαν κάποια απήχηση τόσο τη νότια Ευρώπη όσο και στη Σκανδιναβία ωστόσο δεν έτυχαν του ενθουσιασμού που συνάντησαν στη Βρετανία και τις ΗΠΑ. J. A. Chandler, *Δημόσια Διοίκηση Συγκριτική Ανάλυση*, επιμ. Καλλιόπη Σπανού, Παπαζήση, Αθήνα, 2003, σ.468.

<sup>17</sup> OECD, *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*, OECD, Paris, 1995.

αναλύσεις έδειξαν σημαντικές διαφορές στον ρυθμό, στη φύση και στην έκταση των μεταρρυθμίσεων στα πλαίσια των γενικών αρχών του ΝΔΜ<sup>18</sup> ανά χώρα.

Οι διάφορες μέθοδοι και τεχνικές που συνθέτουν το ΝΔΜ και αναπτύσσονται ως δράσεις είναι ποικίλες με τις σημαντικότερες να ταξινομούνται ως εξής :

- ✓ Η Στρατηγική Διοίκηση δημοσίων οργανισμών. Στο πλαίσιο αυτό το κράτος αποκτά χαρακτήρα επιτελικό ως θεσμός ανάπτυξης πολιτικών και όχι παροχής υπηρεσιών.
- ✓ Η διοίκηση αποτελεσμάτων. Αυτή συνδέεται με τη μέτρηση της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας των δημοσίων υπηρεσιών.
- ✓ Η Διοίκηση Αλλαγών. Αλλαγή σημαίνει μεταβολή στις τρεις (3) βασικές λειτουργικές κατηγορίες μιας σύγχρονης επιχείρησης : α) στη Δομή, β) στην Τεχνολογία και γ) στο Ανθρώπινο Δυναμικό.
- ✓ Η Διοίκηση Ολικής Ποιότητας (ΔΟΠ) ως το σύνολο των δραστηριοτήτων και μεθόδων που εφαρμόζονται από τον οργανισμό, με στόχο την ικανοποίηση του πελάτη και την ταυτόχρονη ενεργοποίηση όλου του δυναμικού (έμφυχου και άψυχου) του οργανισμού με το μικρότερο δυνατό κόστος.
- ✓ Η Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση με την έννοια της βέλτιστης αξιοποίησης των Τεχνολογιών Πληροφορικής και Επικοινωνιών (ΤΠΕ) για την αποτελεσματικότερη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης.
- ✓ Η κατάρτιση προϋπολογισμού και η μισθοδοσία με βάση δείκτες απόδοσης με κίνητρο την μετρησιμότητα / στατιστικοποίηση του παραγόμενου έργου.

Επομένως, το Νέο Δημόσιο Management εκφράζει ένα πολιτο-κεντρικό πρότυπο διοίκησης εξωστρεφώς προσανατολισμένο, στη βάση μιας φιλοσοφίας «ανοιχτής» διοίκησης που οριοθετεί το περιεχόμενο του αναδύμενου διοικητικού προτύπου της μεταγραφειοκρατίας. Η επίτευξη αυτού του αναπροσανατολισμού, που ίσως μπορεί να θεωρηθεί ως διοικητική επανάσταση, δεν αποτελεί μια κενή περιεχομένου αφηρημένη διατύπωση. Απεναντίας συνιστά μια πραγματικότητα που αποτυπώνεται μέσω του σχεδιασμού στρατηγικών προγραμμάτων, πολιτικών αναδιοργάνωσης, υιοθέτησης δεικτών μέτρησης της διοικητικής παραγωγικότητας αλλά και ανάπτυξης

---

<sup>18</sup>C. Hood, *The New Public Management in the 1980s: Variations on a Theme*, Accounting, Organizations and Society, vol.20, NoU3, 1995, p.93-109.



προγραμμάτων Διοίκησης Ολικής Ποιότητας<sup>19</sup>, όπως θα αναφερθούμε αναλυτικότερα στο επόμενο κεφάλαιο στο πλαίσιο της ελληνικής διοικητικής πραγματικότητας. Ωστόσο οι συνέπειες από την εφαρμογή του στη Δημόσια Διοίκηση δεν είναι πάντα επιτυχείς. Τις περισσότερες φορές οι λόγοι επικεντρώνονται στην παραμέληση των αρχών και αξιών μιας δημοκρατικής διακυβέρνησης, μιας δημόσιας ηθικής και μιας ανθρωποκεντρικής διοίκησης όσο και στην υποβάθμιση του ρόλου του κράτους δικαίου.

### 1.2.2. Διοίκηση Ολικής Ποιότητας (ΔΟΠ)

Η Διοίκηση Ολικής Ποιότητας (ΔΟΠ) αποτελεί μια από τις πιο διαδεδομένες διοικητικές προσεγγίσεις η οποία υιοθετήθηκε τόσο από δημοσίους φορείς που ενστερνίζονται τη φιλοσοφία του ΝΔΜ όσο και από φορείς που επιθυμούν ποιοτική βελτίωση των οργανισμών τους<sup>20</sup>. Αποτελεί ένα δυναμικό και όχι στατικό σύστημα διαχείρισης. Οι ορισμοί που έχουν προταθεί για να σκιαγραφήσουν τις βασικές αξίες και το περιεχόμενο της ΔΟΠ είναι πολυπληθείς. Ωστόσο ένα ορισμός ο οποίος θεωρούμε ότι συμπυκνώνει σε μεγάλο βαθμό τους βασικούς άξονες της συγκεκριμένης φιλοσοφίας είναι ότι «η ΔΟΠ αποτελεί την ολοκληρωμένη δέσμευση για συνεχή βελτίωση των προϊόντων και των διαδικασιών, η οποία εκδηλώνεται με τη συμμετοχή όλων ώστε να ικανοποιούνται απόλυτα οι διαπιστωμένες σημερινές και μελλοντικές ανάγκες των πολιτών»<sup>21</sup>. Η όλη φιλοσοφία της βασίζεται στη διαπίστωση ότι η ποιότητα αποτελεί τη πιο σημαντική μεταβλητή ανταγωνιστικότητας αφού σε συνδυασμό με την τιμή προσδιορίζει την αξία την οποία αγοράζει ο πελάτης.

---

<sup>19</sup> Ν. Μιχαλόπουλος, *Από τη Δημόσια Γραφειοκρατία στο Δημόσιο Management*, Παπαζήση, Αθήνα, 2003, σ.σ.86-88.

<sup>20</sup> R. T. Golembiewski, J. G. Stevenson, M. White, *Cases in Public Management*, FE Peacock, 5<sup>th</sup> edition, 1997, p.p.119-124.

<sup>21</sup> Β. Κέφης, σημειώσεις στο μάθημα *Διοίκηση Ολικής Ποιότητας – Διαχείριση Αλλαγών*, στο Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών «Δημόσια Διοίκηση, Κατεύθυνση «Διοικητική Επιστήμη και Δημόσιο Μάνατζμεντ» του Παντείου Πανεπιστημίου, 2014-2015.

Οι βασικές αρχές της ΔΟΠ<sup>22</sup> συμπυκνώνονται στα εξής :

- Η ποιότητα μπορεί και πρέπει να είναι διαχειρίσιμη με στόχο τη συνεχή βελτίωση της.
- Κάθε εργαζόμενος είναι υπεύθυνος για την ποιότητα.
- Η ποιότητα πρέπει να μετράται έτσι ώστε να μπορεί να ελεγχθεί.
- Η βελτίωση της ποιότητας πρέπει να είναι συνεχής.
- Οι στόχοι ποιότητας πρέπει να βασίζονται στις απαιτήσεις του πελάτη.
- Τα προβλήματα πρέπει να προλαμβάνονται, όχι μόνο να επιλύονται.

Η φιλοσοφία της ΔΟΠ επικεντρώνει την προσοχή της στον πελάτη και βελτιώνει συνεχώς τις επιχειρησιακές διαδικασίες χρησιμοποιώντας αναλυτικά εργαλεία και ομαδική εργασία με τη συμμετοχή όλων των υπαλλήλων. Επίσης η ποιότητα είναι μια συστηματική διαδικασία που δεν αφορά ένα μόνο τμήμα της επιχείρησης αλλά επεκτείνεται σε ολόκληρο το εύρος της. Η επίτευξη της ποιότητας επιτυγχάνεται με κριτήρια εξωτερικά βασιζόμενα στις επιθυμίες και ανάγκες του πελάτη και στηρίζεται στην εφαρμογή της νέας τεχνολογίας<sup>23</sup>.

Μια ολοκληρωμένη αντίληψη της ΔΟΠ περιλαμβάνει την πιστή εφαρμογή των κατωτέρω βημάτων<sup>24</sup> :

1. Κατανόηση των Αρχών.
2. Αναγνώριση της ανάγκης για διαρθρωτικές αλλαγές
3. Σχεδιασμός των αλλαγών.
4. Εγκαθίδρυση νέας νοοτροπίας.
5. Επιλογή της διαδικασίας και των εργαλείων δράσης.
6. Συμμετοχή και αλληλοβοήθεια.
7. Εγγύηση του αποτελέσματος.

---

<sup>22</sup> ό.π.

<sup>23</sup> Μ. Ραμματά, *Σύγχρονη ελληνική Δημόσια Διοίκηση: Ανάμεσα στη Γραφειοκρατία και στο Μάνατζμεντ*, Κριτική, Αθήνα, 2011, σ.σ.68-73.

<sup>24</sup> Β. Ν. Κέφης, *Διοίκηση Ολικής Ποιότητας*, Κριτική, Αθήνα, 2014, σ.43.

Οι κυριότεροι εισηγητές του μοντέλου αυτού διοίκησης ήταν οι E. Deming, J. Juran και P. Crosby. Η θεωρία τους προσανατολιζόταν κυρίως στις επιχειρήσεις του ιδιωτικού τομέα.

Ο E. Deming<sup>25</sup> στο βιβλίο του «Out of Crisis» το 1982 τονίζει ότι η βασική ευθύνη για την ποιότητα, τόσο σε προσωπικό όσο και σε οργανωσιακό επίπεδο ανήκει πρωταρχικά στη διοίκηση του εκάστοτε οργανισμού. Για την αλλαγή του παραδοσιακού τρόπου λειτουργίας των οργανισμών πρότεινε την υιοθέτηση δεκατεσσάρων (14) αρχών, δίνοντας έμφαση στην ύπαρξη μιας ηγεσίας με όραμα, στη συνεργασία, στη μάθηση, στη διοίκηση των λειτουργιών, στην κατάργηση των διατμηματικών στεγανών, στη συνεχή εκπαίδευση των εργαζομένων, στην καθολική συμμετοχή, στην ικανοποίηση των εργαζομένων και των πελατών. Για τη δυνατότητα της εισαγωγής ποιοτικών βελτιώσεων στον οργανισμό, ο Deming προτείνει την εφαρμογή ενός σχεδίου επτά (7) σημείων μεταξύ των οποίων είναι η ομαδική εργασία σε όλα τα επίπεδα και η εφαρμογή του γνωστού κύκλου PDCA (Plan-Do- Check-Act) που βοηθάει στη μάθηση και στη βελτίωση της παραγωγικής λειτουργίας και της ποιότητας του προϊόντος. Ο Deming πίστευε ότι το 94% των προβλημάτων προέρχονται από μικρές ατέλειες του συστήματος και όχι από σημαντικές συγκεκριμένες αιτίες.

Τα πλεονεκτήματα της ΔΟΠ συνοψίζονται στα εξής :

- Μειώνει σημαντικά την σπατάλη πόρων και το κόστος, ενώ αυξάνει το μερίδιο αγοράς και τις τιμές των μετόχων.
- Αυξάνει την παραγωγικότητα καθώς ο χρόνος του ανθρώπινου δυναμικού δαπανάται πιο αποτελεσματικά και βελτιώνει τα προϊόντα, τις υπηρεσίες και το χρόνο παράδοσής τους.
- Το ανθρώπινο δυναμικό αποκτά περισσότερα κίνητρα, καθώς οι εργαζόμενοι συνειδητοποιούν πλήρως τις δυνατότητές τους βελτιώνοντας το ηθικό τους.
- Αυξάνει την ικανοποίηση και την αφοσίωση των πελατών.

---

<sup>25</sup>Ο Deming με επιστημονικό υπόβαθρο στη Ψυχολογία και στη Στατιστική ως καθηγητής του Πανεπιστημίου της Ν. Υόρκης, κλήθηκε το 1950 από την Ιαπωνική κυβέρνηση να βοηθήσει στην ανασυγκρότηση της παραπαίουσας μετά τον Β΄ Παγκόσμιο ιαπωνικής οικονομίας. Εφάρμοσε επιτυχώς τις αρχές του μάνατζμεντ της ποιότητας στην ιαπωνική βιομηχανία συντελώντας το «βιομηχανικό θαύμα της Ιαπωνίας». Ν. Λογοθέτης, *Μάνατζμεντ Ολικής Ποιότητας*, Interbooks, Αθήνα, 1992, σ.σ.49-52.

Συνοψίζοντας η ΔΟΠ συγκροτεί μια πρόταση διοίκησης που συμπεκνώνει το σύνολο των γνωστών αρχών του Μάνατζμεντ που έχουν διατυπωθεί κατά καιρούς. Μέσω της ΔΟΠ προτείνεται ένα ολοκληρωμένο σύστημα διοίκησης και αξιολόγησης της διοικητικής δράσης που έχει εφαρμοσθεί τόσο στον ιδιωτικό όσο και στο δημόσιο τομέα. Ωστόσο πληθώρα μελετών και διοικητικών ρευμάτων επιχείρησαν να εφαρμόσουν τις αρχές της ΔΟΠ στην κρατική διοίκηση με αμφιλεγόμενα αποτελέσματα λόγω της ιδιομορφίας του δημοσίου τομέα, όπως θα αναλυθεί και στο επόμενο κεφάλαιο στο παράδειγμα του ελληνικού δημοσίου τομέα. Τα εμπόδια που επισημαίνονται κυρίως αποτελεί το θέμα του ανεπαρκούς ορισμού του πελάτη ο οποίος σε κάποιες περιπτώσεις μπορεί να είναι ολόκληρη η κοινωνία και όχι ο άμεσος χρήστης, της έλλειψης ευελιξίας που χαρακτηρίζει τους περισσότερους δημόσιους οργανισμούς γεγονός που δυσχεραίνει την υιοθέτηση των αρχών της ΔΟΠ και τις δυσκολίες προσαρμογής στις ιδιαιτερότητες κάθε φορέα.

### **1.2.3. Στρατηγικός Προγραμματισμός και Δημόσιοι Φορείς.**

Η έννοια της πολιτικής σημαίνει για το δημόσιο τομέα ότι σημαίνει ο όρος στρατηγική για τον ιδιωτικό τομέα. Όπως για την έννοια της Στρατηγικής, η οποία αποτελεί μια από τις πλέον πολυσυζητημένες στο επιστημονικό πεδίο της διοικητικής σκέψης, έτσι και για τον όρο Πολιτική έχουν διατυπωθεί διάφοροι ορισμοί που είτε εστιάζουν στην εννοιολόγηση του όρου ή στη μέθοδο σχεδιασμού αλλά και εφαρμογής της. Η δημόσια πολιτική ως γνωστικό πεδίο δεν επικεντρώνεται μόνο στο περιεχόμενο των προγραμμάτων δημοσίας δράσης αλλά στη διαδικασία με την οποία τα προγράμματα σχεδιάζονται, εφαρμόζονται και αξιολογούνται. Από την άλλη ένας περιεκτικό ορισμός της έννοιας της Στρατηγικής είναι ότι αποτελεί την κατεύθυνση, το εύρος και είδος των δραστηριοτήτων μιας επιχείρησης μακροπρόθεσμα, που της εξασφαλίζει ανταγωνιστικό πλεονέκτημα σε ένα μεταβαλλόμενο περιβάλλον, μέσω της εναρμόνισης των πόρων και ικανοτήτων της<sup>26</sup>. Αποτελεί, επίσης, τον τρόπο με

---

<sup>26</sup> Μέσω της Στρατηγικής Σκέψης δημιουργείται η Στρατηγική ενός φορέα. Ωστόσο συχνά η έννοια της Στρατηγικής Σκέψης συγχέεται με αυτήν του Στρατηγικού Σχεδιασμού. Ο Στρατηγικός Σχεδιασμός αναφέρεται σε τυποποιημένες διαδικασίες ενώ η Στρατηγική Σκέψη περιλαμβάνει μεγαλύτερο περιθώριο αυτοσχεδιασμού και μάθησης. Ο Στρατηγικός Σχεδιασμός αποτελεί υποσύνολο της Στρατηγικής Σκέψης. Η δημιουργική δραστηριότητα που απαιτείται για την επιτυχία του σχεδιασμού

τον οποίο ο φορέας υλοποιεί την αποστολή του μέσω μιας συγκεκριμένης στρατηγικής προσανατολισμένης προς τις ομάδες συμφερόντων και υποστηριζόμενη από τις αναγκαίες δημόσιες πολιτικές, προγράμματα, σκοπούς, στόχους και διαδικασίες. Η στρατηγική και ο προγραμματισμός θα πρέπει να εκφράζουν την εσωτερική κουλτούρα, τη διάρθρωση και τις λειτουργίες της οργάνωσης, τόσο βραχυπρόθεσμα όσο και μακροπρόθεσμα, λαμβάνοντας υπόψη τις προτεραιότητες, τις κατευθύνσεις και τις ανάγκες των διαφόρων ομάδων συμφερόντων<sup>27</sup>. Οι δημόσιοι φορείς πρέπει συνεχώς, και με κριτικό πνεύμα, να παρακολουθούν την πολιτική και τη στρατηγική συμπεριλαμβανομένων των διαδικασιών και των προγραμμάτων τους, και να αποδεικνύουν ότι αυτά, ως ενιαίο σύνολο, ανταποκρίνονται στις συγκεκριμένες συνθήκες λειτουργίας τους.

Η δημόσια πολιτική και η στρατηγική πρέπει να αντανακλούν τον προσανατολισμό της οργάνωσης για την υλοποίηση των διαδικασιών εκσυγχρονισμού και της διοίκησης της αλλαγής. Ωστόσο όσο σημαντική, χρήσιμη και αναγκαία είναι η Στρατηγική για μια οργάνωση, δεδομένου ότι προσδιορίζει τη γενική κατεύθυνση και τον προσανατολισμό της οργανωμένης συμπεριφοράς, άλλο τόσο επικίνδυνη μπορεί να αποδειχθεί η προσκόλληση στο όραμά της χωρίς ανάλογη σύνδεσή του με την οργανωτική πραγματικότητα στις διαρκώς μεταβαλλόμενες συνθήκες. Όταν η Στρατηγική εμφανίζεται ως αμετακίνητη δογματική προσήλωση σε έσχατες αξίες και υπερβατικές καταστάσεις από τις οποίες απουσιάζει ο ρεαλισμός και η αίσθηση της απτής πραγματικότητας τότε δεν προσφέρει τίποτα στη διαδικασία οργανωτικής αλλαγής και προσαρμογής στο εξελισσόμενο περιβάλλον. Επομένως η Στρατηγική είναι χρήσιμη και αναγκαία όταν συνδέεται με την πραγματικότητα, την οποία επιδιώκει να ελέγξει ή να αλλάξει, με συγκεκριμένα μέτρα, ενέργειες και αποτελέσματα στις κατάλληλες χρονικές και κοινωνικές συνθήκες<sup>28</sup>.

Ο αναπροσανατολισμός της δράσης των δημοσίων υπηρεσιών προς τις ανάγκες των πολιτών στο περιβάλλον της παγκοσμιοποίησης και των διεθνών οικονομικών κρίσεων τίθενται στο κέντρο των διοικητικών μεταρρυθμίσεων όπως αυτές

---

συνδέεται άρρηκτα με τη Στρατηγική Σκέψη. Για περαιτέρω ανάλυση βλ. Β. Μ. Παπαδάκης, *Επίκαιρα Θέματα Στρατηγικής Επιχειρήσεων*, Ε. Μπένου, Αθήνα, 2009, σ.σ.104-106.

<sup>27</sup> Β. Ν. Κέφης, *Ολοκληρωμένο Μάνατζμεντ Βασικές Αρχές για Σύγχρονες Οικονομικές Μονάδες*, ό.π, σ.σ. 90-96 και Fred R.David, *Strategic Management Concepts and Cases*, Pearson Prentice Hall, twelfth edition, 2009, σ.σ.5-7.

<sup>28</sup> Fred R. David, *Strategic Management Concepts and Cases*, ό.π. σ.σ.250-255.

αναπτύσσονται τις τελευταίες δεκαετίες στα περισσότερα κράτη. Το ζητούμενο μέσω των μεταρρυθμίσεων είναι α) να ενισχύεται η ικανότητα των δημοσίων φορέων για στρατηγική δράση και προγραμματισμό και β) να εξασφαλίζεται η υλοποίηση συγκεκριμένων προγραμμάτων και η παροχή υπηρεσιών ή αγαθών προς τους πολίτες – πελάτες με αποτελεσματικότητα. Με βάση αυτή τη λογική οι δημόσιοι φορείς νοούνται και αναλύονται όλο και περισσότερο ως φορείς ανάπτυξης πολιτικών και όχι ως θεσμοί παροχής υπηρεσιών, στο πλαίσιο ανάπτυξης ενός επιτελικού κράτους – στρατηγείου<sup>29</sup>, όπου οι αρμοδιότητες εκτελεστικής φύσεως εκχωρούνται σε υπηρεσίες περιφερειακής ή τοπικής εμβέλειας ανάλογα με τη δομή του διοικητικού συστήματος κάθε χώρας. Ο ρόλος της κεντρικής διοίκησης είναι αυτός του συντονιστή ενός πλήθους φορέων (κρατικών, ημικρατικών, εθελοντικών και ιδιωτικών) όπου κανείς δεν εξουσιάζει τους άλλους, αλλά η δράση τους αλληλοεξαρτάται και αλληλοσυμπληρώνεται στην επίτευξη ενός κεντρικά καθοριζόμενου ολοκληρωμένου στρατηγικού στόχου.

Ο ρόλος της δημόσιας διοίκησης δεν συνίσταται πλέον στη μονομερή υλοποίηση στόχων, οι οποίοι έχουν τεθεί εκ των προτέρων, αλλά στο συστηματικό συντονισμό ενός δικτύου φορέων, στο οποίο γίνεται ανταλλαγή πληροφοριών και πόρων μεταξύ των εμπλεκόμενων/συμμετεχόντων. Η δικτυακή αντίληψη αναδεικνύει τη σημασία τόσο της κρατικής πρωτοβουλίας όσο και της ενεργούς συμμετοχής μη κρατικών φορέων για την παραγωγή πολιτικής<sup>30</sup>. Η πολιτική που τελικά παράγεται προκύπτει από την αλληλεπίδραση των φορέων που συμμετέχουν στο δίκτυο, δεν επιβάλλεται άνωθεν. Το καθήκον της δημόσιας διοίκησης είναι να διευκολύνει και να προσανατολίζει αυτές της αλληλεπιδράσεις, διαμορφώνοντας ένα κοινό πλαίσιο αναφοράς για τη διαχείριση των προβλημάτων. Επομένως, ο πρώτιστος ρόλος της κεντρικής διοίκησης είναι, κατά την εύστοχη έκφραση των Osborne και Gabler<sup>31</sup>, να πλοηγεί και όχι να κωπηλατεί. Η κεντρική διοίκηση εντοπίζει ή καλύτερα προλαμβάνει προβλήματα, θέτει στόχους, παρακολουθεί τα αποτελέσματα,

---

<sup>29</sup> Η ανάπτυξη μια διοικητικής κουλτούρας που δεν ταυτίζεται με τη διαχείριση της καθημερινότητας αλλά με τη Στρατηγική Σκέψη εκφράζεται με την καθιέρωση ενός κράτους στρατηγείου που συμβάλλει καθοριστικά στην οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη. Ν. Μιχαλόπουλος, *Από τη Δημόσια Γραφειοκρατία στο Δημόσιο Management*, ό.π., σ.σ.93-99.

<sup>30</sup> Δ. Β. Παπούλιας Χ. Κ. Τσούκας, *Κατευθύνσεις για τη Μεταρρύθμιση του Κράτους*, Καστανιώτη, Αθήνα, 1998, σ.σ.96-101 και Ν. Μιχαλόπουλος, *Στρατηγική Λισαβόνας και Δημόσια Διοίκηση: Συγκριτική Ανάλυση των Εθνικών Προγραμμάτων Διοικητικής Μεταρρύθμισης*, Παπαζήση, Αθήνα, 2010, σ.91.

<sup>31</sup> Όπως αναφέρεται στο γνωστό βιβλίο τους “Re-inventing Government” (1992).

επαναξιολογεί, δίνει οδηγίες, επιβλέπει, είναι δηλαδή ο επιτελικός νους του προγράμματος και ο ελεγκτής της ποιότητας των υπηρεσιών.

Τις τελευταίες δεκαετίες έχουν αναπτυχθεί διάφορα πρότυπα στρατηγικού προγραμματισμού των δημοσίων φορέων, τα οποία παρά τις διαφοροποιήσεις τους φαίνεται ότι συγκλίνουν ως προς τα βασικά σημεία τους<sup>32</sup>. Έτσι, η διαδικασία διαμόρφωσης μιας Στρατηγικής, αποτελείται από διαδοχικές, διακριτές φάσεις και περιλαμβάνει συνοπτικά, τα εξής :

- Τον καθορισμό και τη ξεκάθαρη διατύπωση της αποστολής του φορέα. Στην Αποστολή ενός δημόσιου φορέα εκφράζεται η φιλοσοφία του, οι καταστατικές αρχές δράσης του και διοίκησής του και οι διαπιστωμένες κοινωνικές ανάγκες των πολιτών – πελατών του.
- Στη συνέχεια αναλύεται τόσο το εξωτερικό όσο και το εσωτερικό περιβάλλον με την έννοια της ενδοδιοικητικής διάγνωσης<sup>33</sup> της εκάστοτε υφιστάμενης διοικητικής πραγματικότητας (πχ διοικητικές αξίες, κυρίαρχη διοικητική ιδεολογία, διοικητική ηγεσία). Επομένως αναγνωρίζονται οι ευκαιρίες και οι απειλές που προέρχονται από το εξωτερικό περιβάλλον παράλληλα με τις ικανότητες και τις αδυναμίες του. Η διάγνωση του περιβάλλοντος, ως το σύνολο των όρων και δεδομένων που βρίσκονται έξω από και μέσα στο φορέα και μπορεί να επηρεάσουν τη λειτουργία του, αποτελεί βασική συνιστώσα της διαδικασίας, ιδιαίτερα σε περιόδους ασυνέχειας και έντονων αλλαγών. Τα στοιχεία αυτά αποτελούν τη βάση πάνω στην οποία θα στηριχθεί η ανάλυση Δυνάμεων, Αδυναμιών, Ευκαιριών και Απειλών (ανάλυση SWOT<sup>34</sup>) κατά την οποία επισημαίνονται και αναδεικνύονται οι στρατηγικοί προσανατολισμοί του φορέα, εξετάζονται εναλλακτικές στρατηγικές και επιλέγεται η βέλτιστη με γνώμονα παράγοντες όπως η δυνατότητα υλοποίησης, το κόστος πραγματοποίησης και η

---

<sup>32</sup> Το στοιχείο αυτό προκύπτει από την αναλυτική κατηγοριοποίηση των προτύπων αυτών από τον H. Mintzberg βλ. σχετικά ό.π., σ.100.

<sup>33</sup> Ν. Μιχαλόπουλος, *Από τη Δημόσια Γραφειοκρατία στο Δημόσιο Management*, ό.π., σ.σ.115-117.

<sup>34</sup> Η ανάλυση SWOT είναι ένα σημαντικό εργαλείο στο στρατηγικό μάνατζμεντ, που αποσκοπεί στο να καταγράψει τα δυνατά και αδύναμα σημεία μιας επιχείρησης, σε συνδυασμό με τις ευκαιρίες και απειλές που αντιμετωπίζει στον κλάδο της ώστε σε επόμενη φάση να σχεδιάζονται ρεαλιστικοί στόχοι μέσω προγραμμάτων δράσης. Β. Ν. Κέφης, *Ολοκληρωμένο Μάνατζμεντ. Βασικές αρχές για σύγχρονες οικονομικές μονάδες*, Κριτική, Αθήνα, 2005, σ.81.

αξιολόγηση των αποτελεσμάτων. Ουσιαστικά η στρατηγική επιλογή προσδιορίζει το περιεχόμενο της διοικητικής δράσης.

- Ακολουθεί ο σχεδιασμός της Στρατηγικής με επόμενο στάδιο εκείνο της μελέτης του τρόπου εφαρμογής της, η οποία περιλαμβάνει το σχεδιασμό των αναγκαίων οργανωτικών δομών και συστημάτων έλεγχου για επιτυχή υλοποίηση των στόχων. Τα θέματα που άπτονται της υλοποίησης ενός προγράμματος είναι σύνθετα και δικαιολογημένα έχουν προσελκύσει το ενδιαφέρον των ερευνητών<sup>35</sup>. Σημαντικές παράμετροι που συμβάλλουν ουσιαστικά στην αποτελεσματική του υλοποίηση είναι μεταξύ άλλων η τεχνολογία, το ανθρώπινο δυναμικό, η ηγεσία, η επικοινωνία, ο συντονισμός και οι διαθέσιμοι πόροι.
- Στο τελευταίο στάδιο ο φορέας κάνει αποτίμηση της υλοποίησης της ακολουθούμενης στρατηγικής για ένα συγκεκριμένο χρονικό διάστημα και κρίνει αν τα αποτελέσματα αυτής είναι σύμφωνα με τους θεσπισμένους στόχους. Αναλύει τις ενδεχόμενες αποκλίσεις και εντοπίζει τα σημεία που χρήζουν βελτιώσεων, ενώ παράλληλα ενδείκνυται η ανάληψη διοικητικών μέτρων σε σχέση με το καταγεγραμμένο αποτέλεσμα (πχ επιβράβευση για την υψηλή απόδοση). Είναι πολύ σημαντικό να αναπτυχθεί ένα αποτελεσματικό σύστημα μέτρησης της απόδοσης προκειμένου να είναι αξιόπιστα τα στοιχεία που έχει ο φορέας σχετικά με την λειτουργία του. Τα συμπεράσματα που προκύπτουν από τη σύγκριση των επιθυμητών στόχων με τα πραγματικά αποτελέσματα μπορεί να οδηγήσουν στην ανάγκη διορθωτικών κινήσεων σε επιμέρους διαδικασίες ή και στον εκ νέου σχεδιασμό μέρους ή και ολόκληρης της Στρατηγικής του φορέα. Στην εποχή της ανάγκης σχεδίασης δημοσίων υπηρεσιών προσανατολισμένων σε συγκεκριμένα και μετρήσιμα αποτελέσματα, η ικανότητα ανάπτυξης στρατηγικού χαρακτήρα διοικήσεων προβάλλει ως καθοριστικής σημασίας προϋπόθεση. Η Στρατηγική διοίκηση ενός φορέα συνδέεται άρρηκτα με την βελτιστοποίηση της αποδοτικότητας του. Η έννοια της Στρατηγικής Διοίκησης ενσωματώνει ακριβώς, το στοιχείο της αξιολόγησης των αποτελεσμάτων των ασκούμενων δημοσίων πολιτικών, της συνεχούς παρακολούθησης των μελλοντικών τάσεων του

---

<sup>35</sup> Για μια αναλυτική προσέγγιση του θέματος βλ. Ν. Μιχαλόπουλος, *Από τη Δημόσια Γραφειοκρατία στο Δημόσιο Management*, ό.π., σ.σ.134-147.



περιβάλλοντος του και της διασφάλισης της συνεκτικής λειτουργίας μεταξύ όλων των διοικητικών ρόλων και των διοικητικών δράσεων.

Συνοψίζοντας, ίσως σημαντικότερο από το να διαθέτει ένας δημόσιος φορέας ένα κείμενο στρατηγικών δράσεων είναι το να σκέφτεται στρατηγικά, διαμορφώνοντας ένα νέο διοικητικό ύφος και οργανωσιακή κουλτούρα. Καθοριστικός αναδεικνύεται, επομένως ο ρόλος της ηγεσίας και η ικανότητα της για ορθολογική και οικονομική διαχείριση του χρόνου, των υλικών, του ανθρώπινου δυναμικού και, σε τελική ανάλυση, του κόστους, το οποίο είναι απαραίτητο για την ολοκλήρωση κάθε στρατηγικού προγράμματος.

#### **1.2.4.Διοίκηση Αλλαγών.**

Με τον όρο αλλαγή εννοούμε τη μετάβαση από μια υφιστάμενη κατάσταση σε μια νέα, στο μέλλον, επιθυμητή κατάσταση η οποία καλύπτει ένα ευρύ φάσμα θεμάτων και δραστηριοτήτων, όπως νέες συμπεριφορές και ανασχηματισμό υφιστάμενων διαδικασιών, εισαγωγή νέων τεχνολογιών, θέσπιση νέων πολιτικών ή αλλαγή οργανωτικών σχημάτων. Ειδικότερα, αλλαγή σημαίνει μεταβολή στις τρεις βασικές λειτουργικές κατηγορίες μιας σύγχρονης επιχείρησης στη δομή, στην τεχνολογία και στο ανθρώπινο δυναμικό.

Τρία είναι τα είδη των αλλαγών<sup>36</sup> οι οποίες πραγματοποιούνται στο πλαίσιο της ανάγκης να λειτουργήσουν οι επιχειρήσεις καθώς και οι δημόσιοι οργανισμοί και επιχειρήσεις με ριζοσπαστικά νέο τρόπο, αναστρέφοντας συνεχώς τις έννοιες στις οποίες στηριζόταν ο τρόπος λειτουργίας τους με στόχο την επιτυχία και την πρόοδο:

α) Οι φυσικές αλλαγές, οι οποίες μπορούν να θεωρηθούν ως η φυσική εξέλιξη των πραγμάτων.

β) Οι επαναστατικές αλλαγές, οι οποίες ανατρέπουν τις υπάρχουσες καταστάσεις.

γ) Οι σχεδιασμένες αλλαγές του μάνατζμεντ, οι οποίες πραγματοποιούνται στο πλαίσιο μιας οργάνωσης. Τέτοιες αλλαγές είναι οργανωσιακές όπως είναι οι αλλαγές στη δομή, στη νοοτροπία, στις σχέσεις και στη διαδικασία λήψης των αποφάσεων καθώς και αλλαγές οι οποίες συνδέονται με την ίδια την εργασία, το σύστημα αμοιβών, τις μεθόδους και τις διαδικασίες παραγωγής και άλλες, τελικές αλλαγές.

---

<sup>36</sup> Β. Ν. Κέφης, *Ολοκληρωμένο Μάνατζμεντ. Βασικές αρχές για σύγχρονες οικονομικές μονάδες*, ό.π., σ.181.

Το παραδοσιακό μοντέλο της σχεδιασμένης αλλαγής περιλαμβάνει τέσσερα στάδια και παράγοντες από τους οποίους εξαρτάται η επιτυχία της<sup>37</sup>:

- ✓ Εκτεταμένος προγραμματισμός και σχεδιασμός.
- ✓ Ακριβής εκτίμηση της τρέχουσας κατάστασης.
- ✓ Σωστή πρόβλεψη της αντίστασης στην αλλαγή.
- ✓ Ικανότητα να ξεπεραστεί αυτή η αντίσταση.

Κατά τον John P. Kotter, η διαδικασία αλλαγής περνάει από μια σειρά οκτώ σταδίων - τα οποία απαιτούν συνήθως σημαντικό βάθος χρόνου με στόχο την επιτυχή εφαρμογή των αλλαγών και το μετασχηματισμό της εταιρικής κουλτούρας.

Τα πρώτα τέσσερα στάδια στη διαδικασία μετασχηματισμού βοηθούν να «μαλακώσει» ένα παγιωμένο καθεστώς, τα επόμενα τρία εισάγουν στη συνέχεια πολλές νέες πρακτικές ενώ το τελευταίο στάδιο εντάσσει τις αλλαγές στη φιλοσοφία της εταιρείας και τις βοηθάει να ενσωματωθούν<sup>38</sup>.

Ειδικότερα, το μοντέλο το οποίο προτείνει για την υλοποίηση ευρύτερων οργανωσιακών αλλαγών, αποτελείται από τα ακόλουθα οκτώ διαδοχικά στάδια:

- 1.** Δημιουργία της αίσθησης της αναγκαιότητας, ανάπτυξη της «αίσθησης του επείγοντος». Στο στάδιο αυτό εξετάζεται η υφιστάμενη κατάσταση τόσο της αγοράς όσο και του ανταγωνισμού, εντοπίζονται και μελετώνται οι κίνδυνοι και οι ευκαιρίες με στόχο τη συνειδητοποίηση της αναγκαιότητας των αλλαγών και την επαρκή προετοιμασία και αντίληψη των δεδομένων από όλα τα εμπλεκόμενα μέρη.
- 2.** Δημιουργία ενός ισχυρού και κατάλληλου καθοδηγητικού συνασπισμού. Στόχος του σταδίου αυτού είναι η δημιουργία μιας ομάδας, με ισχύ και εξουσία, η οποία ηγείται της μετασχηματιστικής προσπάθειας.
- 3.** Ανάπτυξη Οράματος και Στρατηγικής για την επίτευξη του οράματος. Στο στάδιο αυτό αναπτύσσεται ελκυστικό όραμα το οποίο περιγράφει το επιθυμητό μέλλον και διαμορφώνεται η απαραίτητη στρατηγική για την πορεία προς το όραμα αυτό.
- 4.** Μετάδοση του οράματος για αλλαγή και επικοινωνία και μετάδοση του οράματος σε όλο το εύρος του οργανισμού.

---

<sup>37</sup> Τζ. Γκόλντσταϊν, *Η επιχείρηση χωρίς δεσμά. Η διαχείριση της διαρκούς αλλαγής*, Καστανιώτη, Αθήνα, 2003, σ.26.

<sup>38</sup> J. P. Kotter, *Ηγέτης στις Αλλαγές*, Κριτική, Αθήνα, 2001, σ.35.

Στο στάδιο αυτό χρησιμοποιείται κάθε δυνατό μέσο για τη μετάδοση του οράματος και των στρατηγικών υλοποίησής του ενώ, παράλληλα, υποδεικνύονται οι αναμενόμενες συμπεριφορές από τους εργαζόμενους.

**5.** Εκχώρηση αρμοδιοτήτων στους εργαζόμενους για να ασχοληθούν με την υλοποίηση του οράματος.

Στο στάδιο αυτό ενθαρρύνονται οι εργαζόμενοι για ενεργοποίηση και δράση με στόχο την αλλαγή των δομών ή συστημάτων τα οποία υπονομεύουν το όραμα των αλλαγών και την εξάλειψη των εμποδίων που εμφανίζονται μπροστά στην αλλαγή. Με την εκχώρηση αρμοδιοτήτων τα ανώτερα στελέχη εστιάζουν την προσοχή τους στην άσκηση ηγεσίας ενώ, παράλληλα, ενισχύονται οι οριζόντιες ιεραρχίες μειώνεται η γραφειοκρατία και ενθαρρύνεται η ανάληψη κινδύνων.

**6.** Δημιουργία βραχυπρόθεσμων κερδών και επιτευγμάτων και αναγνώριση εκ μέρους της διοίκησης των ατόμων που συνέβαλαν σε αυτές .

Στο στάδιο αυτό τίθενται βραχυπρόθεσμοι στόχοι οι οποίοι γίνονται αντιληπτοί ως ενδιάμεσες επιτυχίες στην πορεία προς το όραμα και προγραμματίζονται ορατές βελτιώσεις στην απόδοση. Παράλληλα, υπάρχει σαφής αναγνώριση και επιβράβευση των ατόμων που συνέβαλαν στην επίτευξη των επιτυχιών.

**7.** Παγίωση των ωφελειών και βελτιώσεων των επιτυχιών ώστε να προαχθεί περαιτέρω η διαδικασία των αλλαγών.

Στο στάδιο αυτό ενθαρρύνεται η πρόσληψη, προαγωγή και εκπαίδευση ατόμων τα οποία μπορούν να υλοποιήσουν το όραμα της αλλαγής, καθιερώνονται νέα προγράμματα ενώ παράλληλα προωθούνται περαιτέρω αλλαγές σε συστήματα, πολιτικές και δομές οι οποίες συμβαδίζουν με το όραμα με στόχο τη συμβολή τους σε αυτό.

**8.** Θεσμοποίηση της διαδικασίας ως νέα κουλτούρα, ενσωμάτωση και καθιέρωση νέων μεθόδων στη φιλοσοφία του οργανισμού.

Στο στάδιο αυτό οι νέες καταστάσεις ενσωματώνονται στην εταιρική κουλτούρα. Παράλληλα, δημιουργούνται τα μέσα τα οποία διασφαλίζουν την εξέλιξη και τη συνέχεια στην ηγεσία, αξιολογείται η απόδοση της ομάδας και αποσαφηνίζονται οι σχέσεις μεταξύ των συμπεριφορών και της επιτυχίας του οργανισμού.

Σύμφωνα με τον Kotter, για την επιτυχία της διαδικασίας της αλλαγής είναι κρίσιμα όλα τα ανωτέρω στάδια. Η παράλειψη κάποιων βημάτων δημιουργεί μόνο μια αυταπάτη ταχύτητας που όμως δεν οδηγεί σε ικανοποιητικά αποτελέσματα ενώ τα

σφάλματα σε μια οποιαδήποτε από τις φάσεις μπορεί να έχουν καταστροφικές συνέπειες, επιβράδυνση της ορμής και αντιστροφή των πλεονεκτημάτων που κερδήθηκαν σε προηγούμενα στάδια.

Αποτελεί νόμο της φυσικής ότι κάθε δράση συνοδεύεται και από μία αντίδραση. Γι αυτό το λόγο, κάθε φορά που η διοίκηση μιας επιχείρησης πραγματοποιεί μία οποιαδήποτε αλλαγή, υπάρχουν και οι ανάλογες αντιδράσεις<sup>39</sup>. Παρά το γεγονός ότι έχουν αναπτυχθεί πολλές πρακτικές και μοντέλα διοίκησης, η διοίκηση αλλαγών παρουσιάζει μεγάλα ποσοστά αποτυχίας και αποτελεί πεδίο δημιουργίας άγχους και ενίοτε «φόβου» στα άτομα που επιφορτίζονται με την εφαρμογή και τα αποτελέσματα των αλλαγών.

Οι λόγοι που συντελούν στο υψηλό ποσοστό αποτυχίας είναι πολυποίκιλιοι και πηγάζουν από διάφορα αίτια, μερικά από τα οποία συνοψίζονται παρακάτω:

➤ **Η αποτυχία συσπείρωσης γύρω από ένα κοινό σκοπό**

Η επιτυχής πορεία σημαντικών αλλαγών είναι άμεσα συνδεδεμένη με τη δημιουργία και παρουσία μιας ομάδας ανθρώπων μέσα από τον φορέα, οι οποίοι θα μοιράζονται την αίσθηση της κοινής πορείας και του κοινού σκοπού. Οι άνθρωποι αυτοί που θα δημιουργούν το λεγόμενο «καθοδηγητικό συνασπισμό», θα πρέπει να προέρχονται από διάφορες ιεραρχικές κλίμακες με σαφή την παρουσία της διοικητικής ηγεσίας και ορισμένων ακόμα χαρισματικών στελεχών και υπαλλήλων, οι οποίοι θα έχουν ως συνισταμένα τις γνώσεις τους, την εμπειρία, το κύρος, την πληροφόρηση και τις ηγετικές ικανότητες.

➤ **Η απουσία Οράματος.**

Σε έναν Οργανισμό, στον οποίο έστω κι αν συνυπάρχουν ο επιτακτικός χαρακτήρας και η ισχυρή καθοδηγητική ομάδα, αν απουσιάζει μία σαφής κατεύθυνση και η χάραξη μιας ξεκάθαρης πορείας συνοδευόμενα από ένα εμπνευσμένο όραμα, τότε είναι καταδικασμένη να αποτύχει η οποιαδήποτε προσπάθεια για αλλαγή. Το όραμα παίζει κεντρικό ρόλο στην επίτευξη χρήσιμων αλλαγών, αφού βοηθάει να κατευθύνονται, να ευθυγραμμίζονται και να εμπνέονται οι ενέργειες ενός μεγάλου αριθμού ατόμων.

---

<sup>39</sup>L. Yasu D. W. Stewart G. D. Garson, Organizational Behavior and Public Management, Marce I Dekker INC, 1988, σ.σ.273-277.

➤ **Η αναποτελεσματική μετάδοση του Οράματος.**

Η ανεπαρκής πληροφόρηση για το σκοπό και τη σημασία της αλλαγής καθώς και για τις συνέπειες που θα έχει για τους εργαζόμενους αυξάνει την πιθανότητα αποτυχίας ενός προγράμματος αλλαγής. Οι περισσότεροι εργαζόμενοι είναι διατεθειμένοι να προβούν σε θυσίες, αν υπάρχει στον ορίζοντα όμως κάποιο σημαντικό διαφαινόμενο όφελος που θα φαντάζει ελκυστικό για τους ίδιους μέσα στον Οργανισμό αλλά και κατ' επέκταση για τη συνολική εικόνα του φορέα. Το μεγάλο στοίχημα είναι η διοίκηση να κατορθώσει να επικοινωνήσει το λεγόμενο όραμα στο ανθρώπινο δυναμικό, έτσι ώστε να δώσουν το καλύτερο κομμάτι του μυαλού και της καρδιάς τους προς την επίτευξη του κοινού σκοπού και προς πραγμάτωση του μετασχηματισμού του φορέα, μέσα στον οποίο ζουν και εργάζονται τις περισσότερες ώρες της ημέρας.

➤ **Η αποθάρρυνση από τα εμπόδια.**

Η ανανέωση και η αλλαγή απαιτούν την απομάκρυνση και την εξάλειψη όλων των εμποδίων, είτε αυτά αφορούν σε συστήματα, είτε σε ανθρώπους. Ακόμα κι αν οι εργαζόμενοι έχουν αποδεχτεί το όραμα, μερικές φορές νιώθουν ότι αδυνατούν να ξεπεράσουν τα εμπόδια που εμφανίζονται στο δρόμο τους και κάποια στιγμή εγκαταλείπουν την προσπάθεια.

➤ **Η έλλειψη αναγνώρισης για την επίτευξη βραχυπρόθεσμων επιτευγμάτων**

Σημαντική συμβολή στην προσπάθεια για την επίτευξη της αλλαγής διαδραματίζουν οι μικρές νίκες που γίνονται αντιληπτές μέσα στον πρώτο κιάλας χρόνο ή το πολύ σε δύο και οι οποίες βοηθούν στο να πειστούν και οι πιο αυστηροί αμφισβητίες. Είναι σημαντικό να υπάρχουν βραχυπρόθεσμοι στόχοι και να επιβραβεύεται η επίτευξή τους.

➤ **Πρόωροι πανηγυρισμοί για τη νίκη**

Σε συνέχεια των ανωτέρω, ένα λάθος που συντελείται συχνά κατά τη διαδικασία εφαρμογής των αλλαγών είναι η κήρυξη του τέλους των προσπαθειών, αυτομάτως

μόλις γίνουν αντιληπτά τα πρώτα αποτελέσματα, λαμβάνοντας υπόψη ότι οι ριζικές τομές και η αλλαγή φιλοσοφίας και κουλτούρας σε έναν οργανισμό απαιτεί μακροχρόνιες προσπάθειες που μπορεί να διαρκέσουν από 3-10 χρόνια.

➤ **Η αποφυγή ενσωμάτωσης των αλλαγών μέσα στην τρέχουσα επιχειρησιακή κουλτούρα**

Εάν ένας Οργανισμός επιθυμεί να γίνουν κτήμα του οι νέες συμπεριφορές, τότε αυτές πρέπει να ριζώσουν για τα καλά, τόσο μέσα στις κοινωνικές φόρμες όσο και στις κοινά αποδεκτές αξίες του. Οι αλλαγές θα ενσωματωθούν μόνο αν διαποτίσουν τα μέλη του Οργανισμού με την πεποίθηση ότι βοήθησαν στη βελτίωση της απόδοσης του και με την προϋπόθεση ότι η νέα γενιά στελεχών θα είναι σε θέση να προσωποποιεί αυτές τις αλλαγές.

➤ **Η έλλειψη πόρων**

Η επάρκεια πόρων είναι πολύ σημαντική για την υλοποίηση ενός προγράμματος αλλαγής, το σχεδιασμό και τη στρατηγική υλοποίησης, την εκπόνηση επικοινωνιακής πολιτικής, την εκπαίδευση του προσωπικού, την ανάπτυξη νέων διαδικασιών και τη συνολική αναδιοργάνωση του οργανισμού.

➤ **Η αναποτελεσματικότητα της διοίκησης σε συνδυασμό με την έλλειψη δέσμευσης της ηγεσίας**

Ανασταλτικό παράγοντα για την επιτυχία του προγράμματος αλλαγής αποτελεί μία ενδεχόμενη έλλειψη ποιοτικού επιστημονικού και γνωστικού επιπέδου της ομάδας των ατόμων που αποτελούν τα ανώτερα στρώματα της διοίκησης. Είναι πολύ σημαντικό αυτοί που ηγούνται και αναλαμβάνουν να εμφυσήσουν το όραμα σε άλλους ανθρώπους, να κατέχουν ένα συγκεκριμένο γνωστικό υπόβαθρο και να αποτελούν παράδειγμα για τους υπόλοιπους.

Συνοψίζοντας κάθε μια από τις προαναφερθείσες παραμέτρους έχει σημασία για την εξασφάλιση της επιτυχίας κάθε μεταρρυθμιστικού προγράμματος. Ωστόσο,

δεν είναι εύκολο για έναν οργανισμό να καταφέρει να συνδυάσει αποτελεσματικά όλα τα παραπάνω, όσο προγραμματισμένη κι αν είναι η αλλαγή. Αυτό που έχει σημασία είναι ο κάθε φορέας να μπορεί να εντοπίζει έγκαιρα αυτό που γίνεται λάθος, να κατανοεί τις αιτίες αντίστασης στην αλλαγή και να εξοπλίζεται με τα απαραίτητα εφόδια για να τις πολεμήσει. Αυτό καθιστά προφανή την ανάγκη μιας συστηματικής προσπάθειας οργανωμένης με την κατάλληλη ηγεσία που θα καθοδηγεί την αλλαγή, θα διαχειρίζεται τα εμπόδια και θα εξουδετερώνει τις απόπειρες ανατροπής των μεταρρυθμίσεων αλλά και των διαδικασιών στα πλαίσια ενός ολοκληρωμένου στρατηγικού προγράμματος<sup>40</sup>.

---

<sup>40</sup>Δ. Β. Παπούλιας, Χ. Κ. Τσούκας, Κατευθύνσεις για τη Μεταρρύθμιση του Κράτους, ό.π., σ.σ.205-210.

## Κεφάλαιο 2. Διοικητική Μεταρρύθμιση

Η εύρυθμη λειτουργία ενός κρατικού μηχανισμού αποτελούσε και αποτελεί βασική επιδίωξη κάθε οργανωμένης πολιτείας που έχει ως στόχο και κύριο σκοπό την εξυπηρέτηση και την πρόοδο των πολιτών της. Ο στόχος αυτός συχνά μπορεί να επιτευχθεί μέσα από τη διαδικασία της διοικητικής μεταρρύθμισης, μια διαδικασία σύνθετη που χαρακτηρίζεται από αλλαγές και διαφοροποιήσεις παγιωμένων συνθηκών, αντιλήψεων και καταστάσεων.

Αν και η δημόσια διοίκηση είναι ένας από τους πυλώνες της εκτελεστικής εξουσίας ο ρόλος της δεν εξαντλείται στην υλοποίηση των δημόσιων πολιτικών δηλαδή των πολιτικών αποφάσεων αλλά υπεισέρχεται στη διαμόρφωση, παρακολούθηση, εκτέλεση, αξιολόγηση και ανασχεδίαση αυτών. Επομένως ίσως δεν έχει τόσο ενδιαφέρον η αναζήτηση των όρων οργάνωσης μιας ουδέτερης δημόσιας διοίκησης όσο η διαμόρφωση δομών διοίκησης ικανών να λειτουργούν με αποτελεσματικότητα, αποδοτικότητα και ποιότητα. Το ζητούμενο είναι η διοικητική ικανότητα που καλείται να διαθέτει μια σύγχρονη δημόσια διοίκηση ή ένα διοικητικό σύστημα ώστε να λειτουργεί αξιόπιστα.

Τα προγράμματα μεταρρύθμισης αποτελούν διατυπώσεις προοπτικών, σχεδιασμοί επιδιώξεων και επομένως το κρίσιμο στοιχείο δεν είναι τόσο τι σχεδιάζεται αλλά εάν η υφιστάμενη διοίκηση που σχεδιάζει να αλλάξει μπορεί να διοικήσει την αλλαγή της, πως τη διοικεί και πως την υλοποιεί. Η διοίκηση της αλλαγής που είναι η ουσία της διοικητικής αλλαγής είναι το ζητούμενο σε κάθε μεταρρυθμιστικό πρόγραμμα. Η μεταρρύθμιση ως μια από τις κυρίαρχες σύγχρονες υποσχέσεις για ένα καλύτερο μέλλον παραμένει συχνά ζητούμενο προς επιβεβαίωση και εμπειρική επαλήθευση.

Οι συγκριτικές αναλύσεις για τις διαρθρωτικές αλλαγές έχουν καταδείξει ότι η υλοποίηση αυτών διαφέρει σημαντικά μεταξύ των κρατών λόγω εθνικών προτεραιοτήτων και πολιτικών συνθηκών και περιστάσεων. Η διοικητική μεταρρύθμιση ως καθολικής αποδοχής ζητούμενο προϋποθέτει όχι μόνο σχεδιαστική έμπνευση αλλά και επιχειρησιακή ικανότητα μεταρρύθμισης. Τα αποτελέσματα των



μεταρρυθμίσεων δεν προσδιορίζονται τόσο από το τι σχεδιάζεται αλλά από το τι εφαρμόζεται<sup>41</sup>.

## 2.1. Η έννοια της Διοικητικής Μεταρρύθμισης.

Η μεταρρύθμιση στοχεύει στη σύνδεση του «νέου» με το «παλιό» και για το λόγο αυτό είναι βραδεία και συνεχής, δίνοντας όμως τη δυνατότητα της συνεχούς βελτίωσης του μεταρρυθμιζόμενου αντικειμένου. Εξάλλου το στοιχείο της μεταβολής και της αλλαγής αποτελεί ένα εξίσου ουσιώδες και διαρθρωτικό γνώρισμα των κοινωνικών συστημάτων και της ζωής όσο η σταθερότητα, η συνέχεια, ο ρυθμός, η τάξη και η ομοιομορφία<sup>42</sup>.

Η διοικητική μεταρρύθμιση νοείται ως η διαδικασία διαρκούς αναζήτησης οργανωτικών και διοικητικών αλλαγών με σκοπό τη βελτίωση και την αναβάθμιση της διοικητικής συμπεριφοράς και της οργανωτικής λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης προκειμένου να καταστεί δυνατή να ανταποκριθεί στις κοινωνικοπολιτικές συνθήκες και τις απαιτήσεις του περιβάλλοντος που δραστηριοποιούνται<sup>43</sup>. Η διοικητική μεταρρύθμιση αφορά ένα σύνολο παρεμβάσεων για την επίλυση προβλημάτων της δημόσιας διοίκησης. Τη σχεδιασμένη, δηλαδή, παρέμβαση της πολιτειακής τάξης προκειμένου να αντιμετωπιστούν προβλήματα στη δομή, λειτουργία και κουλτούρα των δημοσίων υπηρεσιών<sup>44</sup>. Βασικοί συντελεστές μιας μεταρρύθμισης αποτελούν : α) η ύπαρξη σαφών στόχων, β) η κατάρτιση ρεαλιστικού σχεδίου, γ) εξειδικευμένο ανθρώπινο δυναμικό και δ) επαρκείς οικονομικοί πόροι<sup>45</sup>. Οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις παρουσιάζονται ομογενοποιημένες όσον αφορά τόσο στον προσδιορισμό των αναγκαιοτήτων που εξυπηρετούν όσο και στις δράσεις που τις συγκροτούν και η ομογενοποίηση τους αυτή έχει πρωτίστως οικονομικό και δευτερευόντως συμβουλευτικό χαρακτήρα. Καθοριστικός παράγοντας για την

---

<sup>41</sup> Ν. Μιχαλόπουλος, Στρατηγική Λισαβόνας και Δημόσια Διοίκηση: Συγκριτική ανάλυση των εθνικών προγραμμάτων διοικητικής μεταρρύθμισης, ό.π., σ.15.

<sup>42</sup> Γ. Παπαδημητρίου - Αντ. Μακρυδημήτρης, *Προβλήματα Διοικητικής Μεταρρύθμισης*, επιμ. Αντ. Μακρυδημήτρης, Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή, 1995, Διοίκηση και Πολιτεία Μελέτες-13, σ.13.

<sup>43</sup> Ιωάννης Φ. Ρώσσιδης, *Εφαρμογές του Επιχειρησιακού Μάνατζμεντ στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση*, ό.π., σσ. 41-42.

<sup>44</sup> D. McKeivitt, A. Lawton, *Public Sector Management Theory, Critique & Practice*, Sage Publication LTD, 1996, σ.σ.71-73.

<sup>45</sup> Επ. Π. Σπηλιωτόπουλος, Αντ. Μακρυδημήτρης, *Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα, 2001*, ό.π., σσ.195-204.

ανάδειξη της μιας ή της άλλης όψης της μεταρρύθμισης είναι η επικρατούσα πολιτική και διοικητική κουλτούρα σε κάθε χώρα.

Όμως μια πιο προσεκτική ματιά αποκαλύπτει μια σύγχυση και διαφωνία σχετικά με το τι είναι διοικητική μεταρρύθμιση και ποιο είναι το αναμενόμενο αποτέλεσμα των μεταρρυθμιστικών παρεμβάσεων. Τα αποτελέσματα αξιολογούνται διαφορετικά, ανάλογα με το πώς προσεγγίζεται η έννοια της διοικητικής μεταρρύθμισης. Είναι αποδεκτό, ότι ο τρόπος διατύπωσης ενός προβλήματος προδιαγράφει και τη λύση του<sup>46</sup>.

Έτσι, και η εννοιολόγηση της διοικητικής μεταρρύθμισης ξεκινά από τον ορισμό του προβλήματος που επιχειρεί να λύσει. Στο πλαίσιο μιας οικονομικής κρίσης, το πρόβλημα της δημόσιας διοίκησης διατυπώνεται ως πρόβλημα μεγέθους και κόστους του δημοσίου τομέα. Συνεπώς, η έννοια της διοικητικής μεταρρύθμισης ταυτίζεται με τη μείωση του μεγέθους του κράτους και των δημοσίων δαπανών. Κάθε μείωση δομών, δαπανών ή προσωπικού, μετασχηματίζει τη διοίκηση, συνεπώς συνιστά μια επιτυχή μεταρρυθμιστική παρέμβαση σύμφωνα με τον παραπάνω ορισμό. Αυτή είναι μια οικονομική προσέγγιση της διοικητικής μεταρρύθμισης, η οποία εστιάζει στις εισροές. Η θεώρηση αυτή είναι μονοδιάστατη, καθώς εξετάζει μόνο την οικονομική, δημοσιονομική πτυχή των μεταρρυθμίσεων. Η εξοικονόμηση πόρων δεν πρέπει να αποτελεί τον μοναδικό σκοπό μιας ολοκληρωμένης μεταρρυθμιστικής πολιτικής.

Αν οριστεί διαφορετικά η έννοια της διοικητικής μεταρρύθμισης, για παράδειγμα ως κάθε προσπάθεια μόνιμης βελτίωσης της διοίκησης<sup>47</sup>, τότε διαφοροποιείται σημαντικά η στόχευση και τα κριτήρια επιτυχίας. Στην περίπτωση αυτή, εξετάζεται αν μια παρέμβαση επέφερε βελτίωση στη δημόσια διοίκηση και αν η βελτίωση αυτή είναι μόνιμη. Η βελτίωση αφορά στη λειτουργία της διοίκησης και αναμενόμενο αποτέλεσμα είναι καλύτερες, περισσότερες ή/και φθηνότερες υπηρεσίες προς πολίτες και επιχειρήσεις. Αυτή είναι μια λειτουργική προσέγγιση των μεταρρυθμίσεων η οποία εστιάζει στις εκροές.

Η διαφορά ανάμεσα στις δυο προσεγγίσεις είναι προφανής. Στο πλαίσιο της οικονομικής προσέγγισης, κάθε μείωση δομών και δαπανών συνιστά επιτυχή μεταρρύθμιση ακόμα κι αν υποβαθμίζει την ποιότητα ή καταργεί υπηρεσίες. Αντίθετα, στο πλαίσιο της λειτουργικής προσέγγισης μια βελτίωση στην παροχή

---

<sup>46</sup> M. Edelman, *Constructing the Political Spectacle*, University of Chicago Press, 1988, σ.66.

<sup>47</sup> M. Wallis M., *Bureaucracy: its role in Third World development*, London: Macmillan, 1989, σ.75.

υπηρεσιών, συνιστά επιτυχή μεταρρύθμιση ακόμα κι αν απαιτείται η επένδυση επιπλέον πόρων. Ενώ λοιπόν και οι δυο τύποι παρεμβάσεων προκαλούν αλλαγές στις δομές και χαρακτηρίζονται ως διαρθρωτικές, έχουν εντελώς διαφορετικό προσανατολισμό και στόχευση, ώστε τελικά όλοι να αποδέχονται την ανάγκη διαρθρωτικών, δομικών μεταρρυθμίσεων αλλά να εννοούν εντελώς διαφορετικά πράγματα.

Επομένως, το πρόβλημα της εννοιολόγησης της διοικητικής μεταρρύθμισης δεν είναι θεωρητικό έχει πραγματικές συνέπειες, καθώς η υιοθέτηση της μιας προσέγγισης προϋποθέτει την επιλογή συγκεκριμένων στόχων, προτεραιοτήτων, δράσεων και αναμενόμενων αποτελεσμάτων έναντι άλλων. Αν όμως το αρχικό πρόβλημα είναι διαφορετικό και πιο σύνθετο από αυτό που έχει διαγνωστεί, τότε ακόμα και η επίτευξη των στόχων δεν οδηγεί σε επίλυσή του.

Όλα τα σύγχρονα δημοκρατικά καθεστάτα προσπαθούν περιοδικά να εκσυγχρονίσουν τους κρατικούς μηχανισμούς τους προκειμένου να ανταποκριθούν στις μεταβαλλόμενες ανάγκες και προσδοκίες της κοινωνίας και στις προκλήσεις του διεθνούς οικονομικού και γεωπολιτικού ανταγωνισμού. Οι λόγοι αναγκαιότητας των μεταρρυθμίσεων πρέπει να αναζητηθούν και στην ένταση των φαινομένων που συνθέτουν το νέο περιβάλλον της διακυβέρνησης, με κυριότερα τη ραγδαία αύξηση της πολυπλοκότητας των διαδράσεων μεταξύ των κοινωνικών συστημάτων, την αδυναμία των κεντρικών ελέγχων, την απελευθέρωση των αγορών και τις αλματώδεις εξελίξεις στην τεχνολογία των πληροφοριών και επικοινωνιών.

Οι πρώτες δράσεις και προγράμματα μεταρρύθμισης υπαγορεύτηκαν από την αναγκαιότητα συμπόρευσης του δημοσίου με τον ιδιωτικό τομέα. Ο δημόσιος τομέας δεν μεταρρυθμίστηκε ταυτόχρονα με τον ιδιωτικό, εξακολουθώντας να προκαλεί ελλείμματα και δημοσιονομικές κρίσεις. Επιπλέον, η αλματώδης ανάπτυξη του ιδιωτικού τομέα, κατά τις δεκαετίες του '50 και του '60, διαμόρφωσε ένα γενικότερο κλίμα αλλαγών, εντείνοντας την κοινωνική χειραφέτηση, αναδεικνύοντας τον ουσιαστικό ρόλο των κοινωνικών εταίρων και των πολιτών στη λήψη των αποφάσεων και επιβάλλοντας τη μεταρρυθμιστική ατζέντα.

Ένας από τους καθοριστικούς παράγοντες στην προώθηση των διοικητικών μεταρρυθμίσεων ήταν και οι αλλαγές που συντελέστηκαν στο σύστημα των διοικητικών αξιών και στον τρόπο μάθησής τους. Ιδιαίτερη έμφαση δόθηκε στη μεθοδολογία με την οποία η οργάνωση και οι άνθρωποί της θα αποσπαστούν

ιδεολογικά από όλα εκείνα που γνώριζαν -σταθερότητα, έμφαση στις διαδικασίες, κάθετη ενσωμάτωση και οργανωτική ολοκλήρωση, ιεραρχία που στηρίζεται στο μέγεθος και στην κλίμακα- και θα μάθουν αυτά που χαρακτηρίζουν τον 21<sup>ο</sup> αιώνα - συνεχής μεταβολή, ευελιξία, έμφαση στα αποτελέσματα, δικτυακή ενσωμάτωση και ολοκλήρωση<sup>48</sup>.

## **2.2. Απόπειρες Μεταρρύθμισης στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση.**

### **2.2.1. Δημόσια Διοίκηση.**

Αν και η δημόσια διοίκηση επηρεάζει τη ζωή μας διαρκώς είναι δύσκολο να αποδοθεί ο ακριβής ορισμός της. Τα όρια του δημόσιου και ιδιωτικού δεν είναι σαφή διότι και οι δυο τομείς βρίσκονται αναγκαστικά σε στενή διαπλοκή στο πολύπλοκο δίκτυο σχέσεων που συγκροτούν ένα κοινωνικό σύστημα. Επίσης, είναι δύσκολο να απομονώσεις την έννοια της διοίκησης από εκείνη της διαχείρισης (management) αφ' ενός και από εκείνη της άσκησης πολιτικής (policy making) αφ' ετέρου<sup>49</sup>.

Η δημόσια διοίκηση μπορεί να γίνει αντιληπτή ως ένας κλάδος της πολιτικής ανάλυσης παρ' όλο που αγγίζει και άλλους επιστημονικούς τομείς όπως την οικονομική θεωρία και το μάνατζμεντ. Ενδιαφέρεται περισσότερο για τον τρόπο με τον οποίο οι πολιτικοί που βρίσκονται στην κυβέρνηση και οι δημόσιοι υπάλληλοι διαμορφώνουν τις δημόσιες πολιτικές, εξασφαλίζουν τη λειτουργία του μηχανισμού της κυβέρνησης και διασφαλίζουν ότι οι πολιτικές τίθενται προς υλοποίηση. Ασχολείται, επομένως, με το πέρασμα από την πολιτική πρόθεση σε ενεργό δράση και διερευνά σε ποια έκταση οι υπεύθυνοι για τη διαμόρφωση της δημόσιας πολιτικής μπορούν στην πραγματικότητα να κυβερνήσουν και να επιτύχουν αλλαγές, οι οποίες να προσεγγίζουν τα αποτελέσματα που είχαν αρχικά επιδιώξει<sup>50</sup>. Αποτελεί, επομένως ένα θεσμό επιφορτισμένο να προασπίζει και να προάγει το γενικό συμφέρον της κοινωνίας υπό την καθοδήγηση της εκλεγμένης πολιτικής κυβέρνησης καθιστώντας τη διοίκηση ένα υποσύστημα στο ευρύτερο κοινωνικό σύστημα. Δηλαδή η κοινωνία

---

<sup>48</sup> Παναγιώτης Καρκατσούλης, *Το κράτος σε μετάβαση- από τη διοικητική μεταρρύθμιση και το νέο δημόσιο μάνατζμεντ στη διακυβέρνηση*, Σιδέρης, Αθήνα, 2004, σ.25.

<sup>49</sup> Για μια προσπάθεια αποσαφήνισης των όρων βλ. Β. Ν. Κέφης, *Το Μάνατζμεντ των Δημοσίων Επιχειρήσεων και Οργανισμών*, ό.π., σ.24.

<sup>50</sup> J. A. Chandler, *Δημόσια Διοίκηση Συγκριτική Ανάλυση*, Επιστημονική επιμέλεια Καλλιόπη Σπανού, Παπαζήση, Αθήνα, 2003, σσ.20-21.

θέτει αιτήματα στο κυβερνητικό σύστημα και αυτό απαντά παράγοντας διοικητικό έργο εστιάζοντας τόσο στην ικανότητα του κυβερνητικού συστήματος, στη συλλογή, επεξεργασία και ιεράρχηση των αιτημάτων όσο και στη σχέση που αναπτύσσεται μεταξύ πολιτικού και διοικητικού συστήματος.

Η δημόσια διοίκηση αποτελεί το μέσο της άσκησης της κρατικής εξουσίας. Το δίκαιο της δημόσιας διοίκησης είναι μεταβλητό, αποτελεί, δηλαδή, συνάρτηση της εκάστοτε έννομης πολιτειακής τάξης, δημοκρατικής ή όχι<sup>51</sup>. Η δημόσια διοίκηση και η εξουσία που πηγάζει απ' αυτήν, οργανώνεται με τα συστήματα διοικητικής οργάνωσης<sup>52</sup>, ώστε η εξουσία αυτή, αφενός να ασκείται σε ολόκληρη την επικράτεια και αφετέρου να επιλύει όλα τα προβλήματα της κοινωνικο-οικονομικής ζωής στο πλαίσιο λειτουργίας του κράτους δικαίου. Επομένως, δεν πρέπει να αποτελεί μόνο το μέσο άσκησης της πολιτικής εξουσίας, αλλά κυρίως, το μηχανισμό εξασφάλισης στον πολίτη των πάσης φύσεως αγαθών που του παρέχει το κράτος<sup>53</sup>.

### 2.2.2. Ελληνική Δημόσια Διοίκηση

Η δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα θεμελιώθηκε κατά την ίδρυση του Ελληνικού κράτους στα πρότυπα της γραφειοκρατικής οργάνωσης, της συγκεντρωτικής και ιεραρχικής διάρθρωσης κατά το βεμπεριανό πρότυπο<sup>54</sup> όπως αναλύθηκε στο πρώτο κεφάλαιο. Η συγκεντρωτική παράδοση του ελληνικού κράτους εκφράζεται τόσο στο πεδίο των σχέσεων κέντρου – περιφέρειας όσο και στο πεδίο των σχέσεων πολιτική ηγεσία – διοίκηση. Ωστόσο το γραφειοκρατικό μοντέλο έλαβε ημιτελείς, ανολοκλήρωτες μορφές ως αποτέλεσμα της βαθύτατης εξάρτησης της διοίκησης από την εκάστοτε πολιτική εξουσία και των εκτεταμένων πελατειακών σχέσεων μεταξύ κράτους και πολιτών<sup>55</sup>. Το βεμπεριανό μοντέλο οργάνωσης και

---

<sup>51</sup> Τα μέσα, τα οποία χρησιμοποιεί η δημόσια διοίκηση στο δημοκρατικό πολίτευμα είναι ανθρωπιστικά, όπως αποτυπώνονται στο Σύνταγμα μας «Ο σεβασμός και η προστασία της αξίας του ανθρώπου αποτελούν την πρωταρχική υποχρέωση της πολιτείας», άρθρο2,§1 και «Τα δικαιώματα των ανθρώπων..... τελούν υπό την εγγύηση του κράτους» άρθρο25,§1 του Συντάγματος. Αναστάσιος Ι. Τάχος, *Διοικητική Επιστήμη*, Τόμος Β', Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη, 1985 (Β' έκδοση), σελ.15.

<sup>52</sup> Για μια ενδιαφέρουσα ανάλυση του θέματος της διάκρισης και εφαρμογής των διοικητικών συστημάτων, ως στοιχείο άσκησης της δημόσιας διοίκησης, βλέπε Λ. Π. Μπαμπαλιούτας, *Το σύγχρονο θεσμικό πλαίσιο της ελληνικής δημόσιας διοίκησης*, Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2007, σ.σ.12-17.

<sup>53</sup> Τάχος, *Διοικητική Επιστήμη*, ό.π., σελ.74.

<sup>54</sup> Για μια αναλυτική περιγραφή του γραφειοκρατικού μοντέλου βλ. Σταυρούλα Ν. Κτιστάκη, *Εισαγωγή στη δημόσια διοίκηση*, ό.π., σσ.58-71.

<sup>55</sup>Ε. Σπηλιωτόπουλος, Αντ. Μακροδημήτης, *Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα*, ό.π., σ.170.

λειτουργίας της διοίκησης υιοθετήθηκε μόνο ως προς τα εξωτερικά, επιφανειακά στοιχεία του, όπως η διοικητική ιεραρχία, ο καθορισμός καθηκόντων και η κατανομή εργασίας στο προσωπικό της διοίκησης, η μονιμότητα, κ.α. Στην πράξη η αποτελεσματικότητα, η αποδοτικότητα και η ανταπόκριση του εν λόγω μοντέλου στις κοινωνικές ανάγκες ήταν προβληματική, ιδίως κατά την χρονική περίοδο αυταρχικής διακυβέρνησης<sup>56</sup>.

Με την πτώση της δικτατορίας και την εγκαθίδρυση του δημοκρατικού πολιτεύματος ξεκίνησε η διαδικασία επανόδου της ελληνικής δημόσιας διοίκησης στη δημοκρατική νομιμότητα. Παράλληλα ξεκίνησε η προσπάθεια βελτίωσης της οργάνωσης και της αποδοτικότερης λειτουργίας της. Ωστόσο αυτή την περίοδο είχε να αντιμετωπίσει παλαιά προβλήματα, όπως η δημιουργία μιας αξιοκρατικής και λειτουργικής δημόσιας διοίκησης, και νέες προκλήσεις στο διεθνές σκηνικό, όπως η παγκοσμιοποίηση, οι πιέσεις για περιορισμό του κράτους σε πολλούς τομείς πολιτικής, η εισαγωγή νέων τεχνολογιών και μεθόδων διαχείρισης, οι απαιτήσεις των διαπραγματεύσεων και της διαδικασίας ένταξης στην ευρωπαϊκή ένωση.

Το ελληνικό διοικητικό σύστημα έπρεπε να αντιμετωπίσει ταυτόχρονα τις προκλήσεις του διοικητικού εκσυγχρονισμού και του εκδημοκρατισμού ο οποίος εκκρεμούσε για μεγάλο χρονικό διάστημα. Αυτές οι προκλήσεις συνδυάστηκαν με πρόσθετες εξωτερικές πιέσεις όπως πιέσεις για συμπόρευση με άλλα διοικητικά συστήματα στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης καθώς και πιέσεις για μεγαλύτερη ευαισθησία ως προς τις ανάγκες των εθνικών οικονομιών στο γοργά μεταβαλλόμενο παγκόσμιο ανταγωνιστικό περιβάλλον<sup>57</sup>. Ο ελληνικός χώρος δεν είχε το χρόνο να αντιμετωπίσει τις προαναφερόμενες προκλήσεις διαδοχικά, τη μια μετά την άλλη. Πιέστηκε να κάνει όλα τα βήματα ταυτόχρονα: εκδημοκρατισμό, οργανωσιακό εκσυγχρονισμό, προσαρμογή στις νέες τεχνολογίες και μεθόδους διαχείρισης και προσανατολισμό στην ευρωπαϊκή ολοκλήρωση και στο νέο διεθνές περιβάλλον. Λόγω της αργοπορημένης οικονομικής του ανάπτυξης αλλά και κυρίως του αργοπορημένου εκδημοκρατισμού του, ο ελληνικός κρατικός μηχανισμός βρέθηκε αντιμέτωπος με όλα αυτά τα επείγοντα εγχειρήματα τα οποία προέκυψαν

---

<sup>56</sup> Για την παραγωγικότητα του ελληνικού δημόσιου τομέα βλ. Β. Θ. Ράπανος, Μέγεθος και εύρος Δραστηριοτήτων του Δημοσίου Τομέα, Ίδρυμα Οικονομικών και Βιομηχανικών Μελετών, Νοέμβριος 2009, σ.13.

<sup>57</sup> Δημήτρης Α. Σωτηρόπουλος, *Κράτος & Μεταρρύθμιση στη σύγχρονη Νότια Ευρώπη : Ελλάδα - Ισπανία - Ιταλία - Πορτογαλία*, Ποταμός, Αθήνα, 2007, σσ.29-35.

περίπου την ίδια εποχή, με αποτέλεσμα τόσο την υστέρηση όσο και την αναποτελεσματικότητα των μεταρρυθμιστικών του εγχειρημάτων.

Αποτελεί κοινό τόπο ότι η οργάνωση και λειτουργία του ελληνικού κράτους στηρίζεται σε αντινομίες και ατελέσφορες μεταρρυθμιστικές παρεμβάσεις. Η κυριαρχία του πελατειακού συστήματος που εκδηλώνεται τόσο σε ό,τι αφορά τις προσλήψεις και τους διορισμούς στο δημόσιο<sup>58</sup>, όσο και την κρατική συμπεριφορά απέναντι στην κοινωνία και την οικονομία, συνιστά τη βασική αιτία για τη «διοικητική κακοδαιμονία».<sup>59</sup> Η δημόσια διοίκηση είναι το ανεστραμμένο είδωλο της πολιτικής ζωής<sup>60</sup>. Παράλληλα, η πληθώρα δομών και προσώπων (ιδίως σε επίπεδο πολιτικής ηγεσίας σε κάθε υπουργείο), ο κατακερματισμός των αρμοδιοτήτων, η απουσία πολιτικής ανάπτυξης και διαχείρισης ανθρωπίνων και υλικών πόρων και η απουσία συσχέτισης δαπανών, στόχων και αποτελεσμάτων συνιστούν γνωρίσματα του τρόπου οργάνωσης και λειτουργίας της ελληνικής δημόσιας διοίκησης.<sup>61</sup>

Τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά και χρόνια προβλήματα της δημόσιας διοίκησης στην Ελλάδα, καθώς και οι προτεινόμενες λύσεις, περιγράφονται αναλυτικά στις δέκα εκθέσεις εμπειρογνομώνων στο διάστημα 1952 – 1998<sup>62</sup>. Κοινή συνισταμένη όλων των εκθέσεων αποτελεί η κρίση ότι οι δυσλειτουργίες του διοικητικού μηχανισμού, οι οποίες φαίνεται να έχουν αποκτήσει ενδημικό χαρακτήρα, οφείλονται στην απώλεια της αυτοτέλειας της διοίκησης έναντι της πολιτικής. Ειδικότερα, διαπιστώνεται μία έντονη πολιτική διείσδυση στο γραφειοκρατικό μηχανισμό μέσω ενός αναξιοκρατικού πελατειακού συστήματος προσλήψεων, της συστηματικής ασκήσεως πολιτικής πατρωνείας και του αποκλεισμού των επαγγελματικών στελεχών της από τις ανώτατες θέσεις, οι οποίες μετετρέπησαν σε πολιτικές<sup>63</sup>. Τα προβλήματα που συστηματικά επισημαίνονται σε σχέση με την τυπική οργάνωση της διοίκησης,

---

<sup>58</sup> Μια ενδιαφέρουσα μελέτη για το θέμα του μεγέθους του ελληνικού δημοσίου τομέα βλ. Β. Θ.

Ράπανος, *Μέγεθος και εύρος Δραστηριοτήτων του Δημοσίου Τομέα*, ό.π., σ.42.

<sup>59</sup> Μακρυδημήτρης Αντ. (2011), Πώς η δημόσια διοίκηση της χώρας έφτασε ως εδώ, Μέρος Α΄ και Β΄, εφημερίδα «Η Καθημερινή», 9 και 16/10/2011 και Χρυσάφης Ι. Ιορδανόγλου, *Κράτος και Ομάδες Συμφερόντων, Μια κριτική της παραδεδομένης σοφίας*, Πόλις, Αθήνα, 2013, σ.σ.17-30.

<sup>60</sup> Αντ. Μακρυδημήτρης, *Οι μεταρρυθμίσεις στη δημόσια διοίκηση*, Εισήγηση στο πλαίσιο του Εκπαιδευτικού Προγράμματος Ερευνητών στην Εξωτερική και Ευρωπαϊκή Πολιτική – Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση, Ευρωπαϊκό Κέντρο Αριστείας Jean Monnet, 2012.

<sup>61</sup> Π. Καρκατσούλης, *Η διοικητική μεταρρύθμιση είναι αναγκαία και εφικτή!*, Εισήγηση στην ανοιχτή συζήτηση με θέμα «Ελλάδα: Μεταρρυθμίσεις, Ρήξεις, Τομές» που οργάνωσαν το ΕΛΙΑΜΕΠ, το ΙΟΒΕ, η Kantor, η Κίνηση Πολιτών και η Διεθνής Διαφάνεια, Αθήνα, 3 Απριλίου 2012.

<sup>62</sup> *Εκθέσεις Εμπειρογνομώνων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950-1998*, επιμ. Αντ. Μακρυδημήτρης, Ν. Μιχαλόπουλος, Παπαζήσης, 2000.

<sup>63</sup> *Ελληνική Διοίκηση 2000*, Έκθεση Επιτροπής Μ. Δεκλερή, 1992, σ.674,685.

αφορούν στον κατακερματισμό των αρμοδιοτήτων των διαφόρων διοικητικών μονάδων, στη συγκέντρωση αρμοδιοτήτων κατά κύριο λόγο στα υψηλότερα ιεραρχικά κλιμάκια, την αδυναμία μετακίνησης και αξιοποίησης του προσωπικού, την αποφυγή ενοποίησης ομοειδών κλάδων, αλλά και την έλλειψη συντονισμού και συνεργασίας<sup>64</sup>. Κύρια χαρακτηριστικά της διοικητικής λειτουργίας αποτελούν ο εμπειρισμός και ο ευκαιριακός αυτοσχεδιασμός στην αντιμετώπιση σύνθετων προβλημάτων, καθώς και η έλλειψη επιτελικού σχεδιασμού και προγραμματισμού<sup>65</sup>. Ως μειονεκτήματα του τρόπου λειτουργίας αναφέρονται επίσης οι χρονοβόρες και περίπλοκες διαδικασίες, η τυπολατρεία και ο νομικισμός, με αποτέλεσμα την προσκόλληση της διοίκησης στον κανόνα και όχι στα προβλήματα, η χαμηλή αποδοτικότητα, παραγωγικότητα και η υποβάθμιση των παρεχόμενων υπηρεσιών<sup>66</sup>. Το υπαλληλικό προσωπικό δεν διαθέτει πάντοτε τα απαιτούμενα προσόντα λόγω των ισοπεδωτικών διαγωνιστικών διαδικασιών που ακολουθούνται στο δημόσιο, χωρίς να δίδεται η απαιτούμενη έμφαση σε θέματα διοίκησης, οργάνωσης, αλλά και ευρύτερης παιδείας. Επίσης, θεωρείται προβληματική η έλλειψη αξιολόγησης των εργασιών κάθε υπηρεσίας ανά θέση, η αποσύνδεση του βαθμού από αντίστοιχα καθήκοντα διαφορετικού επιπέδου ευθύνης<sup>67</sup>, η έλλειψη κινήτρων για την αύξηση της παραγωγικότητας λόγω ενιαίου μισθολογίου συνδεδεμένου αποκλειστικά με τον χρόνο υπηρεσίας και η έλλειψη ουσιαστικής αξιολόγησης. Στην τελευταία δε έκθεση της Επιτροπής για την Εξέταση της Μακροπρόθεσμης Οικονομικής Πολιτικής<sup>68</sup> επισημαίνονται ως κύριες αδυναμίες η ύπαρξη στεγανών μεταξύ διοίκησης και ιδιωτικού τομέα, με συνέπεια να αγνοείται η κοινωνία των πολιτών, αλλά και η απομόνωση της ελληνικής διοίκησης από τις διοικήσεις άλλων χωρών, συμπεριλαμβανομένων και των χωρών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Όλα τα ανωτέρω αρνητικά χαρακτηριστικά που επαναλαμβάνονται στις εκθέσεις εμπειρογνομόνων, καταδεικνύουν, τα προβλήματα της γραφειοκρατίας της

---

<sup>64</sup> G. Langrod, *Έκθεσις αφορώσα την διοικητικήν αναδιοργάνωσιν εν Ελλάδι*, 1964, σσ.181-183.

<sup>65</sup> Δημόσια Διοίκηση, Έκθεση για το πρόγραμμα 1988-1992, ΚΕΠΕ, 1988, σ.439.

<sup>66</sup> *Ποιότητα στη δημόσια διοίκηση*, Έκθεση Επιτροπής για την εξέταση της μακροπρόθεσμης οικονομικής πολιτικής, 1998, σσ.705-706.

<sup>67</sup> Έκθεση ΚΕΠΕ, ό.π., σσ 450-452 και Έκθεση Επιτροπής Μ. Δεκλερής, ό.π., σ.680.

<sup>68</sup> *Ποιότητα στη δημόσια διοίκηση*, Έκθεση επιτροπής για την εξέταση της μακροπρόθεσμης οικονομικής πολιτικής, ό.π.



διοίκησης, όχι τόσο ως συστήματος οργάνωσης με βάση το βεμπεριανό μοντέλο, αλλά κυρίως, ως ενός χώρου που ευνοεί την ανάπτυξη παθολογικών καταστάσεων<sup>69</sup>.

Σ' όλες τις προαναφερόμενες εκθέσεις σηματοδοτείται η ανάγκη στροφής της ελληνικής διοίκησης προς τις σύγχρονες τάσεις και πρακτικές διοικητικής οργάνωσης. Οι προτάσεις τους επικεντρώνονται σε τέσσερις βασικούς διαχρονικούς άξονες:

- 1. Οργάνωση και Λειτουργία**, όπου προτάθηκαν μέτρα όπως η ενίσχυση της επιτελικής δράσεως των Υπουργείων, η αποσυγκέντρωση αρμοδιοτήτων εκτελεστικού χαρακτήρα σε περιφερειακές ή αυτοδιοικούμενες μονάδες, η δημιουργία ομάδων επιτελικής δράσεως, ο επαναπροσδιορισμός του ρόλου του Γενικού Γραμματέα Υπουργείου σε επιτελικό στέλεχος μεταξύ διοίκησης και πολιτικής, η σύσταση μονάδων ανάλυσης και σχεδιασμού πολιτικής με αντικείμενο την διατύπωση στρατηγικών στόχων.
- 2. Βελτίωση της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας**, όπου προτάθηκαν η διενέργεια ελέγχων αποδοτικότητας, η υιοθέτηση κατάλληλα επεξεργασμένων δεικτών μέτρησης, η ενεργοποίηση μηχανισμών και διαδικασιών ανατροφοδότησης και ελέγχου για τη διαπίστωση του βαθμού επίτευξης των στόχων, η σύναψη συμφωνιών και συμβολαίων απόδοσης. Επίσης αναφέρεται η ανάγκη εφαρμογής δημοσιονομικών συστημάτων για την ορθολογική διαχείριση των πόρων, καθώς και ο εκσυγχρονισμός των ελέγχων του Ελεγκτικού Συνεδρίου επί των δαπανών.
- 3. Ανάπτυξη Ανθρώπινου Δυναμικού**, όπου προτάθηκαν ο προγραμματισμός των αναγκών των υπηρεσιών σε έμψυχο δυναμικό, η εφαρμογή αξιοκρατικών διαδικασιών προσλήψεων, η ενοποίηση κλάδων ανά Υπουργείο, η περιγραφή - αξιολόγηση θέσεων και καθηκόντων και αντίστοιχη τοποθέτηση υπαλλήλων, η εφαρμογή κινητικότητας για κάλυψη των αναγκών, η θέσπιση κινήτρων για αυξημένη απόδοση, η δημιουργία επίλεκτου σώματος υπαλλήλων με τη συμβολή των αντιστοιχών παραγωγικών σχολών, η σύνδεση βαθμολογίου με αντίστοιχα καθήκοντα και μισθό, η διαρκής επιμόρφωση του προσωπικού.
- 4. Σχέσεις κράτους-πολίτη**, όπου επισημαίνεται η ανάγκη απλούστευσης διαδικασιών, οργάνωσης της επικοινωνίας με το κοινό, βελτίωσης των συνθηκών εξυπηρέτησης,

---

<sup>69</sup> Έκθεση ΚΕΠΕ, ό.π, σ.469.

χρήσης ερωτηματολογίων ικανοποίησης από την υπηρεσία και ενημέρωση των πολιτών για τις προϋποθέσεις υποβολής αιτημάτων.

### 2.2.3. Διοικητική μεταρρύθμιση και Κυβερνητική Οργάνωση.

Τη δεκαετία του 1980 όταν η δημοκρατία είχε πλέον εδραιωθεί στην Ελλάδα με την άνοδο στην εξουσία νέων πολιτικών κομμάτων που επιδίωκαν τον έλεγχο του κρατικού μηχανισμού, κρίθηκε αναγκαία η μεταρρύθμιση του κράτους. Η διοικητική μεταρρύθμιση αφορούσε την οργάνωση της κυβέρνησης και της κεντρικής διοίκησης, την διοικητική αποκέντρωση, τις προσλήψεις και τις προαγωγές των δημοσίων υπαλλήλων<sup>70</sup>. Αναφορικά με την οργάνωση της κυβέρνησης θεσπίστηκαν νομοθετήματα<sup>71</sup> αναδιοργάνωσης του υπουργικού συμβουλίου με στόχο την εκχώρηση περισσότερων εξουσιών στον πρωθυπουργό. Αυξήθηκε επίσης ο αριθμός των Υπουργείων και συγκροτήθηκαν συλλογικά κυβερνητικά όργανα<sup>72</sup> με έργο το συντονισμό του έργου των Υπουργείων. Ωστόσο τα περισσότερα διοικητικά νομοθετήματα της περιόδου αυτής δεν τέθηκαν σε πλήρη ισχύ λόγω κυρίως των συχνών ανασχηματισμών του υπουργικού συμβουλίου. Η εμπειρία των συχνών αλλαγών στην ηγεσία των Υπουργείων τη δεκαετία του 1980 ενέτεινε την αδυναμία της δημόσιας διοίκησης να διατηρήσει τη συνέχεια των πολιτικών επιλογών σε συνδυασμό με την απουσία διοικητικής τεχνογνωσίας που θα τις στήριζε<sup>73</sup>.

Συνοψίζοντας η περίοδος αυτή χαρακτηρίζεται από τον εκδημοκρατισμό και το άνοιγμα του κρατικού μηχανισμού στην κοινωνία από τη μια και από δημοσιονομικά ελλείμματα, κακή οργανωτική διάρθρωση, απουσία σύγχρονων μεθόδων διοίκησης και ένα κλίμα «λαϊκίστικου γραφειοκρατισμού»<sup>74</sup> από την άλλη.

---

<sup>70</sup> Δημήτρης Α. Σωτηρόπουλος, *Κράτος & Μεταρρύθμιση στη σύγχρονη Νότια Ευρώπη : Ελλάδα - Ισπανία - Ιταλία - Πορτογαλία*,ό.π.,σ.133.

<sup>71</sup> Βλ. σχετικά Ν.1266/1982 «Όργανα ασκήσεως της νομισματικής, πιστωτικής και συναλλαγματικής πολιτικής και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ81/Α'/1982, Ν.1299/1982 «Οργάνωση υπηρεσιών του πρωθυπουργού» ΦΕΚ129/Α'/1982 και ν.1558/1985 «Κυβέρνηση και κυβερνητικά όργανα» ΦΕΚ137/Α'/1985.

<sup>72</sup> Όπως το Κυβερνητικό Συμβούλιο (ΚΥΣΥΜ) και το Κυβερνητικό Συμβούλιο Εξωτερικών και Άμυνας (ΚΥΣΕΑ).

<sup>73</sup> Ε. Σπηλιωτόπουλος, Αντ. Μακρυδημήτης, *Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα*, ό.π., σσ.171-172.

<sup>74</sup> Γεώργιος Μ. Ασπρίδης, *Εισαγωγή στην πολιτική και διοικητική οργάνωση του κράτους*, Προπομπός, Πειραιάς – Λάρισα, 2012, σ.31.

#### 2.2.4. Διοικητική Μεταρρύθμιση και Δημόσιο Μάνατζμεντ.

Η πρώτη απόπειρα εισαγωγής στοιχείων του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ (ΝΔΜ) στο ελληνικό διοικητικό τοπίο στα πλαίσια συμπόρευσης με τις μεταρρυθμίσεις που λάμβαναν χώρα παγκοσμίως<sup>75</sup> και την υιοθέτηση νέων διοικητικών εργαλείων έγινε με την ψήφιση του νόμου 1943/1991<sup>76</sup>. Σύμφωνα με το νόμο αυτό προτείνεται η κατάρτιση ενός τριετούς ειδικού προγράμματος διοικητικού εκσυγχρονισμού που θα κατατίθεται στη Βουλή για συζήτηση και ψήφιση, με τελικό στόχο τη συστηματικότερη οργάνωση των μέτρων για τη βελτίωση της λειτουργικότητας, την αύξηση της παραγωγικότητας και την αναβάθμιση της ποιότητας των υπηρεσιών που παρέχουν οι φορείς του δημοσίου τομέα. Παράλληλα, προβλέπεται η συγκρότηση διακομματικής Επιτροπής για την παρακολούθηση της εφαρμογής των μέτρων του προγράμματος καθώς και η συγκρότηση επιτροπής από ανώτατους δικαστικούς λειτουργούς, καθηγητές των Α.Ε.Ι., υπηρεσιακά όργανα, εκπροσώπους των κομμάτων και των συνδικαλιστικών φορέων για τη μελέτη της αναδιοργάνωσης φορέων του δημόσιου τομέα<sup>77</sup>. Τέλος, βασική ρύθμιση αποτελεί η θεσμοθέτηση κατάθεσης ειδικής έκθεσης εκ μέρους των Υπουργείων για την πρόοδο που πραγματοποίησαν κατά το προηγούμενο έτος στα ζητήματα καταπολέμησης της γραφειοπαθολογίας<sup>78</sup>.

Κατ' εφαρμογή των παραπάνω, εκδίδεται στις 12.06.1991 σχετική εγκύκλιος από τον τότε υπουργό Προεδρίας της κυβέρνησης προς όλα τα Υπουργεία προσδιορίζοντας με τρόπο λεπτομερειακό τις κατευθύνσεις και τους στόχους του πρώτου Προγράμματος Διοικητικού Εκσυγχρονισμού (1992-1994) καθώς και σχετικό

---

<sup>75</sup> Αξίζει να σημειωθεί, ότι οι διοικήσεις της αγγλοσαξωνικής παράδοσης προώθησαν κατά την προηγούμενη 20ετία τις μεταρρυθμίσεις του ΝΔΜ με πολύ εντονότερους ρυθμούς από τις ευρωπαϊκές διοικήσεις, στις οποίες η εισαγωγή δεικτών αποδοτικότητας γίνεται με πολύ αργούς ρυθμούς και επιλεκτικά σε ορισμένους τομείς της διοικητικής δράσης.

<sup>76</sup> Ν.1943/1991 «Εκσυγχρονισμός της οργάνωσης και λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, αναβάθμιση του προσωπικού της και άλλες συναφείς διατάξεις» ΦΕΚ50/Α/1991.

<sup>77</sup> Ειδικότερα, η Επιτροπή αυτή θα μελετά την προσφορότερη, κατά περίπτωση νομική μορφή και τη σκοπιμότητα συγχώνευσης ή κατάργησης φορέων καθώς και μεταφοράς αρμοδιοτήτων τους σε άλλους φορείς και ιδίως σε Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Ε. Σπηλιωτόπουλος, Αντ. Μακροδημήτης, *Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα*, ό.π., σ.170.

<sup>78</sup> Ως γραφειοπαθολογία ή γραφειοκρατική παθολογία νοείται ακριβώς οποιαδήποτε εκδήλωση ή συμπεριφορά δεν συνδέεται λειτουργικά και δεν συμβάλλει στην υλοποίηση και προαγωγή των θεμιτών οργανωτικών σκοπών και στόχων, βλ. σχετικά, Ελληνική Διοίκηση 2000, Έκθεση Επιτροπής Μ. Δεκλερή, ό.π.

διάγραμμα ροής των εργασιών για την εκπόνησή του<sup>79</sup>. Μεταξύ των παρεμβάσεων άμεσης προτεραιότητας, καταγράφεται η αναβάθμιση του ανθρώπινου δυναμικού με προγραμματισμό των αναγκών, η θέσπιση κινήτρων αποδοτικότητας και παραγωγικότητας, η ανάπτυξη των νέων τεχνολογιών πληροφορικής, η οργανωτική αναδιάρθρωση με ανασχεδιασμό της κεντρικής και περιφερειακής Διοίκησης, ο σχεδιασμός των θέσεων εργασίας και η συγκρότηση διυπουργικών κλάδων,<sup>80</sup>. Ωστόσο, λόγω των πολιτικών μεταβολών (πρώρες εκλογές του 1993) το πρόγραμμα μένει μετέωρο.

Ο Ν.1943/1991 προτείνει ρυθμίσεις, οι οποίες πέραν του συμμετοχικού χαρακτήρα που απαιτούν για την εφαρμογή τους, καθιερώνουν μια εμφατική προσήλωση στην εγγύηση της διαφάνειας, την καταπολέμηση της γραφειοκρατίας και την καλύτερη εξυπηρέτηση του πολίτη. Αναλυτικότερα, προτείνονται ρυθμίσεις όπως:

- Η εισαγωγή προθεσμιών διεκπεραίωσης των υποθέσεων των πολιτών με μία παράλληλη διαδικασία «ικανοποίησης» του και με καταβολή χρηματικού ποσού σε περίπτωση μη τήρησης των προθεσμιών από ειδική Επιτροπή που συστήνεται για αυτόν το σκοπό στο τότε Υπουργείο Προεδρίας της Κυβέρνησης.<sup>81</sup>
- Η υποχρέωση δημοσιοποίησης στοιχείων των δημόσιων υπηρεσιών σε καίριους τομείς παροχής υπηρεσιών.
- Η τήρηση δελτίων περιγραφής αρμοδιοτήτων των οργανικών μονάδων και καθηκόντων των υπαλλήλων ως μια πρώτη απόπειρα ανάπτυξης περιγραμμάτων θέσεων εργασίας.
- Η σύσταση επιτροπών κοινωνικού ελέγχου σε κάθε Υπουργείο για την αξιολόγηση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών.
- Η απλούστευση διαδικασιών μέσω του περιορισμού των υπογραφών και αρμοδιοτήτων και της εξουσιοδότησης υπογραφής.

---

<sup>79</sup>Βλ. Ν. Μιχαλόπουλος – Α. Μακρυδημήτρης (επιμ.), *Εκθέσεις Εμπειρογνομόνων για τη Δημόσια Διοίκηση*, ό.π., σ.56.

<sup>80</sup>Ν. Μιχαλόπουλος – Α. Μακρυδημήτρης (επιμ.), *Εκθέσεις Εμπειρογνομόνων για τη Δημόσια Διοίκηση*, ό.π.

<sup>81</sup>Βλ. άρθρο 5 παρ.13 του ν.1943/1991 ΦΕΚ50/Α/1991'.

- Η σύσταση Επιτροπών Κωδίκων τόσο για την κατάρτιση νέου Υπαλληλικού Κώδικα όσο και για την απλούστευση της νομοθεσίας και την κατάρτιση Κώδικα Σχέσεων Διοίκησης και Πολιτών<sup>82</sup>.
- Η ανάπτυξη ενός αξιοκρατικού συστήματος προσλήψεων για όλο το δημόσιο τομέα με συνεκτίμηση του βαθμού του τίτλου σπουδών και της απόδοσης σε πανελλήνιο δημόσιο διαγωνισμό σε μια προσπάθεια για τη θωράκιση του συστήματος με τις αρχές της αντικειμενικότητας και της διαφάνειας.
- Η ηθική και χρηματική αμοιβή σε υπαλλήλους που επί τρία συνεχή έτη αξιολογούνται με τον ανώτατο αξιολογικό χαρακτηρισμό του νέου συστήματος.

Τονίζονταν κατ' αυτόν τον τρόπο η ανάγκη για τον ορθολογικό προγραμματισμό των αναγκών, την οργάνωση των πόρων, την ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού, όπως και την ενίσχυση οργανωσιακής ευελιξίας με τη δυνατότητα ένταξης των νεοπροσλαμβανόμενων υπαλλήλων σε διυπουργικούς κλάδους<sup>83</sup> και τη μέτρηση της ικανοποίησης των πολιτών με κριτήρια ποιότητας. Με αυτόν τον τρόπο, εγκαινιάζεται η προσπάθεια μετάβασης σε μια Διοίκηση μεταγραφειοκρατικού χαρακτήρα.

Παρά τις κριτικές που έχουν διατυπωθεί ο ν.1943/1991 αποτέλεσε αναντίρρητα μια φιλόδοξη προσπάθεια καταπολέμησης της διοικητικής κακοδαιμονίας, η οποία όμως δεν ευοδώθηκε καθώς πολλές πτυχές του νόμου τελικά δεν εφαρμόστηκαν ποτέ.

Αναλυτικότερα:

- Η λειτουργία Επιτροπής για τη σύνταξη Κώδικα Σχέσεων Δημόσιας Διοίκησης – Πολιτών δε λειτούργησε ποτέ. Άλλωστε, η σύνθεσή της και μόνο την καθιστούσε προβληματική<sup>84</sup>. Η ίδια προβληματική σύνθεση καταγράφεται και στην Επιτροπή Απλούστευσης Νομοθεσίας.

<sup>82</sup>Βλ. άρθρα 5-12 του ν.1943/1991.

<sup>83</sup> Προβλέπεται η δυνατότητα μετάταξης και μεταφοράς των υπαλλήλων, ώστε οι υπάλληλοι να αποκτήσουν μια γενική θεώρηση του έργου του κλάδου τους σ' όλη την έκταση της δημόσιας διοίκησης.

<sup>84</sup> Η επιτροπή ήταν ενδεκαμελής με τα εξής μέλη: α. ο γενικός γραμματέας του Υπουργείου Προεδρίας της Κυβέρνησης ως πρόεδρος, β. ένας σύμβουλος επικρατείας, γ. ένας νομικός σύμβουλος του Κράτους, δ. δύο καθηγητές του διοικητικού δικαίου Α.Ε.Ι., ε. ένας καθηγητής διοικητικής επιστήμης Α.Ε.Ι., στ. ένας δικηγόρος υποδεικνύομενος από πρόεδρο του Δ.Σ.Α., ζ. ο Γενικός Διευθυντής Διοικητικής Οργάνωσης και Διαδικασιών του Υπουργείου Προεδρίας της Κυβέρνησης, η. ο προϊστάμενος της Διεύθυνσης Σχέσεων Κράτους - Πολίτη του Υπουργείου Προεδρίας της Κυβέρνησης θ. ένας εκπρόσωπος της Α.Δ.Ε.Δ.Υ. και ι. ένας εκπρόσωπος της Κεντρικής Ένωσης Επιμελητηρίων Ελλάδος.

- Οι Επιτροπές Κοινωνικού Ελέγχου είχαν περιορισμένη δραστηριότητα, με τελικό αποτέλεσμα την περιθωριοποίηση και κατάργησή τους με το Ν.2266/13-12-1994 (ΦΕΚ218/Α΄)<sup>85</sup>.
- Η απλούστευση διαδικασιών μέσω του περιορισμού των υπογραφών και την εξουσιοδότηση υπογραφής, παρά το γεγονός ότι προβλεπόταν και στο άρθρο 81 του Ν.1892/1990, παρέμεινε ανεφάρμοστη<sup>86</sup>.
- Η υποχρέωση δημοσιοποίησης στοιχείων των δημόσιων υπηρεσιών σε καίριους τομείς παρέμεινε ανενεργή.
- Η περιγραφή θέσεων εργασίας και η ύπαρξη καθηκοντολογίου παρέμεινε ανύπαρκτη.
- Η συγκρότηση διυπουργικών κλάδων δε συνοδεύτηκε ποτέ από τις απαιτούμενες ενέργειες, την έκδοση, δηλαδή, Προεδρικών Διαταγμάτων.
- Η διάταξη περί βράβευσης υπαλλήλων παρέμεινε ανενεργή εκείνη την περίοδο. Για πρώτη φορά το 2007 βραβεύτηκαν τρεις δημόσιες υπηρεσίες στα πλαίσια του Κοινού Πλαισίου Αξιολόγησης (ΚΠΑ)<sup>87</sup>.

Εξαιρέση αποτελεί η σύσταση της ανεξάρτητης αρχής του Ανώτατου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ)<sup>88</sup> με αρμοδιότητα τον έλεγχο της διαδικασίας διορισμού - πρόσληψης υπαλλήλων με διαγωνισμό, με σειρά προτεραιότητας ή άλλο σύστημα επιλογής, στους φορείς του δημοσίου και του ευρύτερου δημόσιου τομέα<sup>89</sup>.

---

<sup>85</sup> Άρθρο 8 παρ.2 του ν.2266/1994 «Έλεγχος δημόσιου τομέα – μετατάξεις – κατάταξη προσωπικού με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου. Άλλες ρυθμίσεις» ΦΕΚ218/Α΄/1994.

<sup>86</sup> Άρθρο 81 του ν.1892/1990 «Για τον εκσυγχρονισμό και την ανάπτυξη και άλλες διατάξεις» ΦΕΚ101/Α΄/1990). Αντίθετα παρατηρήθηκε η έκδοση κοινών υπουργικών αποφάσεων με θέμα την ανάγκη εξαιρέσης για ειδικούς λόγους ορισμένων διοικητικών πράξεων ή εγγράφων από τον περιορισμό των τριών υπογραφών, όπως η με αρ.οικ.11746/1305/06-03-2008 κοινή Υπουργική Απόφαση με θέμα «Εξαιρέση διοικητικών πράξεων ή εγγράφων από τον κανόνα των τριών υπογραφών» για το τότε Υπουργείο Μεταφορών και Επικοινωνιών, ΦΕΚ370Β΄/2008.

<sup>87</sup> Το CAF (Common Assessment Framework) ή Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης (ΚΠΑ) είναι ένα εθελοντικό εργαλείο αυτοξιολόγησης, αποτελείται από εννέα (9) κριτήρια που με τη σειρά τους διαιρούνται σε υποκριτήρια και προσδιορίζουν τα κύρια σημεία που θα πρέπει να εξετάζονται κατά τη διαδικασία αξιολόγησης μιας οργάνωσης. Προέκυψε ως αποτέλεσμα της συνεργασίας των Υπουργών Δ.Δ. της Ε.Ε., συγκεκριμένα της Ομάδας Καινοτομιών στις Δημόσιες Υπηρεσίες (Innovation Public Service Group) το Μάιο του 2000 στη Λισσαβόνα.

<sup>88</sup> Βλ. σχετικά ν.2190/1994, «Σύσταση Ανεξάρτητης Αρχής για την επιλογή προσωπικού και ρύθμιση άλλων θεμάτων διοίκησης», (ΦΕΚ 28/Α΄/03-03-1994).

<sup>89</sup> Ωστόσο το νέο σύστημα συμβάλλει πολύ διστακτικά στο ξερίζωμα των πελατειακών σχέσεων και στον εξορθολογισμό των διαδικασιών επιλογής προσωπικού. Αντ. Μακρυδημήτρης, Κ. Σπανού, Χ. Τσούκας, Π. Καρκατσούλης, *Τι πρέπει να αλλάξει στη δημόσια διοίκηση*, Οικονομικός Ταχυδρόμος, 17 Νοεμβρίου 2001.

Μια δεύτερη απόπειρα διοικητικής μεταρρύθμισης έγινε με το Ν.2839/2000 ΦΕΚ196/Α'/2000 ο οποίος προέβλεπε τον καθορισμό δεικτών αξιολόγησης της οικονομικής διαχείρισης των ΟΤΑ α' και β' βαθμού, των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου και των πάσης φύσεως επιχειρήσεων, καθώς και την επιβολή διοικητικών προστίμων σε περίπτωση άρνησης ή καθυστερημένης παροχής εκ μέρους των ΟΤΑ, των ζητούμενων κάθε φορά στοιχείων.

Ως επιμέρους άξονες πολιτικής στον εν λόγω νόμο αναγνωρίζονταν:

- Ο εξορθολογισμός της λειτουργίας του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.<sup>90</sup>
- Η θεσμοθέτηση ενός forum κοινωνικού διαλόγου του Εθνικού Συμβουλίου Διοικητικής Μεταρρύθμισης.
- Η μέριμνα για τα άτομα με ειδικές ανάγκες (ΑΜΕΑ) και της τοποθέτησής τους στον εργασιακό χώρο.
- Η προώθηση της μείζονος αρχής περί ισότητας των φύλων ως δημοκρατική επιταγή.
- Η ορθότερη απονομή της δικαιοσύνης με τη σύσταση και συγκρότηση δευτεροβάθμιου πειθαρχικού συμβουλίου.
- Η προσπάθεια μείωσης της πολιτικής επιρροής στις κρίσεις προϊσταμένων μέσω του Ειδικού Υπηρεσιακού Συμβουλίου.

Η εφαρμογή του νόμου αυτού έδειξε και τις αδυναμίες του. Το Εθνικό Συμβούλιο Διοικητικής Μεταρρύθμισης αν και θα μπορούσε να λειτουργήσει ευεργετικά για την προώθηση της κοινωνικής διαβούλευσης, δεν κατάφερε να ανταποκριθεί αποτελεσματικά στο ρόλο του. Οι διατάξεις περί προσλήψεων ατόμων με ειδικές ανάγκες καθώς και ισότιμης συμμετοχής των δύο φύλων στα υπηρεσιακά και διοικητικά συμβούλια ή άλλα συλλογικά όργανα διοίκησης παρέμειναν ανεφάρμοστες. Όσον αφορά τέλος, στην καθιέρωση δεικτών αποδοτικότητας στους δήμους, παρά την έκδοση σχετικής Υπουργικής Απόφασης με αρ.6233/2001<sup>91</sup> δεν φαίνεται να πραγματοποιήθηκε ποτέ.

---

<sup>90</sup>Το ΣΕΕΔΔ συστάθηκε με το ν.2477/1997(ΦΕΚ59/Α'/1997) και λειτούργησε στις αρχές του 1998. Η θέσπιση του Σώματος έγινε στην κατεύθυνση της αντιμετώπισης της διαφθοράς, της κακοδιοίκησης και της χαμηλής παραγωγικότητας, στη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης.

<sup>91</sup>Βλ. σχετικά Κ. Παπαδημητρίου, *Οργάνωση της κρατικής Διοίκησης, κεντρικής, αποκεντρωμένης και Αυτοδιοίκησης*, Συνέδριο Διοικητικού Επιμελητηρίου (ΔΕΕ) «Προτάσεις για τη μεταρρύθμιση της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης στη σημερινή ιστορική συγκυρία», 7 Οκτωβρίου 2008.

## 2.2.5. Μεταρρυθμιστικό Πρόγραμμα ΠΟΛΙΤΕΙΑ.

Άλλη μια φιλόδοξη προσπάθεια διοικητικής μεταρρύθμισης έγινε με το Ν.2880/2001<sup>92</sup>, καθώς οι ανάγκες για διοικητικό εκσυγχρονισμό ως προαπαιτούμενο της οικονομικής και διοικητικής σύγκλισης στην ΕΕ προέβαλλαν ολοένα και εντονότερες<sup>93</sup>. Συγκεκριμένα, ο εν λόγω νόμος εγκαινίαζε την εισαγωγή αρχών Διοίκησης Ολικής Ποιότητας (ΔΟΠ) στην ελληνική διοικητική πραγματικότητα.

Το πρόγραμμα ΠΟΛΙΤΕΙΑ, φιλόδοξο στις διακηρύξεις του αναφερόταν κυρίως σε βραχυπρόθεσμους στόχους, γεγονός που επέτρεπε επιφυλάξεις για την τελική έκβασή του, λόγω των δυσλειτουργιών της ελληνικής δημόσιας διοίκησης. Βασική δέσμευση του προγράμματος, ήταν η αποφυγή προσήλωσης της δημόσιας διοίκησης σε τυπικές διαδικασίες και η επικέντρωσή της σε δράσεις που έχουν ως κέντρο το συμφέρον του πολίτη. Το πρόγραμμα στηριζόταν σε δύο πυλώνες μεταρρυθμιστικών παρεμβάσεων 1) Τη λήψη θεσμικών μέτρων εκσυγχρονισμού και 2) Την απλούστευση και επιτάχυνση των διαδικασιών μέσω της καθιέρωσης της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης<sup>94</sup>.

Ο επίσημος φορέας σχεδιασμού, συντονισμού και παρακολούθησης του προγράμματος ήταν το τότε ΥΠΕΣΔΔΑ, συνεπικουρούμενο και από τα άλλα Υπουργεία στους τομείς ευθύνης τους. Περιλάμβανε πέντε τομείς σχετικά με τη διοίκηση στόχων και αποτελεσμάτων, την αξιολόγηση και τον έλεγχο του προσωπικού, την επένδυση στο ανθρώπινο κεφάλαιο με αξιοκρατία, την καταπολέμηση της διαφθοράς και την αναβάθμιση του ανθρώπινου δυναμικού. Επιμέρους δράσεις αυτών ήταν το επιτελικό κράτος με περιφερειακή συγκρότηση, η ηλεκτρονική διακυβέρνηση, τα ΚΕΠ, το σύστημα προσλήψεων. Όλος ο σχεδιασμός αναφερόταν στη βελτίωση σχέσεων πολιτών- δημόσιων υπηρεσιών με απλούστευση διαδικασιών, εισαγωγή της νέας τεχνολογίας, μείωση της αναποτελεσματικότητας των υπηρεσιών, απλούστευση θεσμικού πλαισίου, αναβάθμιση του ανθρώπινου

---

<sup>92</sup>Βλ. Ν.2880/2001 «Πρόγραμμα «Πολιτεία» για τη μεταρρύθμιση και τον εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ 9/Α/2000.

<sup>93</sup>Στη Σύνοδο Κορυφής της Λισσαβόνας (23-24/03/2000) και την αντίστοιχη της Φέιρα (19-20/06/2000) τονίστηκε ιδιαίτερα το γεγονός ότι η οικονομική και η κοινωνική ανάπτυξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχει ως προϋπόθεση τον εκσυγχρονισμό των δημοσίων διοικήσεων των Κρατών-Μελών, βλ. [http://europa.eu/index\\_el.htm](http://europa.eu/index_el.htm).

<sup>94</sup> Σταυρούλα Ν. Κτιστάκη, *Εισαγωγή στη Διοικητική Επιστήμη*, ό.π., σ.180.



δυναμικού με νέο προσοντολόγιο, αξιολόγηση και επιμόρφωση των ανώτερων στελεχών και ενίσχυση του ρόλου των Ελεγκτικών Σωμάτων.

Με γνώμονα τις αρχές της ΔΟΠ, το εθνικό σχέδιο δράσεων για τη Δημόσια Διοίκηση και Αυτοδιοίκηση ΠΟΛΙΤΕΙΑ είχε ως στόχο τη βελτίωση της δημόσιας διοίκησης με την εισαγωγή νέων παραμέτρων και αρχών, έτσι ώστε η αποδοτικότητά της να συμβαδίζει με την οικονομική ανάπτυξη, στην αύξηση της οποίας καλείται να συμβάλει. Οι στρατηγικοί άξονες προτεραιότητας ήταν:

- Η αναβάθμιση των παρεχόμενων υπηρεσιών προς τους πολίτες.
- Η μετάβαση σε μια διοίκηση περισσότερο αποτελεσματική αλλά και λιγότερο δαπανηρή.
- Η ενιαιοποίηση και απλούστευση του θεσμικού πλαισίου.
- Η ενίσχυση του διαλόγου και των δικαιωμάτων με την καθιέρωση των συλλογικών διαπραγματεύσεων.
- Η ηλεκτρονική διακυβέρνηση.
- Η ανανέωση και αναδιοργάνωση του δημόσιου τομέα.
- Η αποκέντρωση και μεταφορά αρμοδιοτήτων στην αυτοδιοίκηση.
- Η εφαρμογή της αρχής του ελέγχου και της διαφάνειας.

Προκειμένου να υλοποιηθούν οι ανωτέρω στρατηγικοί άξονες, κάθε Υπουργείο και κάθε Περιφέρεια υποχρεούταν να συντάσσει τριετές (3) επιχειρησιακό σχέδιο δράσης, στο οποίο θα εξειδίκευε τους άξονες πολιτικής σε συγκεκριμένους μετρήσιμους στόχους ανάλογα με το έργο, τη φύση και την αποστολή του εκάστοτε φορέα καθώς και τις επικρατούσες συνθήκες στο εσωτερικό και εξωτερικό περιβάλλον λειτουργίας του. Η παρακολούθηση υλοποίησης του προγράμματος γινόταν από την Κεντρική Επιτροπή Παρακολούθησης.

Όπως όριζε ο νόμος, το ΠΟΛΙΤΕΙΑ θα εκπονείτο κάθε τρία χρόνια από τη Γενική Γραμματεία Δημόσιας Διοίκησης του ΥΠΕΣΔΔΑ και στη συνέχεια θα εγκρινόταν από το Υπουργικό Συμβούλιο. Ως τελικός σκοπός αναδεικνυόταν η συγκριτική αξιολόγηση μεταξύ των διάφορων μονάδων για τη βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών από τις οργανικές μονάδες της κάθε χώρας.

Το πρόγραμμα ΠΟΛΙΤΕΙΑ πραγματοποιούσε μια εγκάρσια τομή στη διοικητική πραγματικότητα, καθώς εμπότιζε το διοικητικό τοπίο με τις μεθόδους σύγκρισης

επιδόσεων σε διαχρονική βάση. Επιπροσθέτως, έθετε το θεσμικό πλαίσιο μεταρρυθμίσεων και χρηματοδοτήσεων για τη συμπόρευση με τις δράσεις των άλλων ευρωπαϊκών χωρών. Η αποτίμηση δεν είναι ικανοποιητική, καθώς δεν επήλθαν τα αναμενόμενα αποτελέσματα, παρά τη μερική υιοθέτηση κάποιων προτεινόμενων μέτρων όπως :

- Η λειτουργία των ΚΕΠ και σύνδεσή τους με τη διαδικτυακή πύλη του Υπουργείου Εσωτερικών.
- Η τηλεφωνική εξυπηρέτηση πολιτών.
- Η επιμόρφωση για έργα ενταγμένα στο πρόγραμμα Κοινωνία της Πληροφορίας.
- Η χρήση του ΣΥΖΕΥΞΙΣ.
- Το ηλεκτρονικό πρωτόκολλο.
- Η καθιέρωση της ηλεκτρονικής υπογραφής και η διεύρυνση του αριθμού εγγράφων που διακινούνται μέσω e-mail.
- Η καθιέρωση νέου τύπου υπεύθυνης δήλωσης και ενσωμάτωσής της σε έντυπα διαδικασιών και διοικητικών πράξεων.

Ο τριετής προγραμματισμός προσλήψεων, η δημιουργία διαδικτυακής πύλης με πληροφορίες επί του συνόλου του δημόσιου τομέα καθώς και η λειτουργία του προγράμματος ΑΡΙΑΔΝΗ<sup>95</sup>, η σύνδεση της αμοιβής με την παραγωγικότητα, η καθιέρωση δεικτών απόδοσης και η μέριμνα για τα προβλήματα των ατόμων με ειδικές ανάγκες παρέμειναν ασκήσεις επί χάρτου.

#### **2.2.6. Διοίκηση μέσω Στόχων.**

Την ίδια περίοδο ψηφίστηκε ο νόμος 3230/2004(ΦΕΚ44Α΄) «Καθιέρωση συστήματος διοίκησης με στόχους, μέτρηση της αποδοτικότητας και άλλες διατάξεις» με τον οποίο επιδιώκεται η αποτελεσματικότερη λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών και η ανταπόκριση του ανθρώπινου δυναμικού στις σύγχρονες ανάγκες και τα νέα πρότυπα διοίκησης. Η Διοίκηση μέσω Στόχων ορίζεται ως η διαδικασία προσδιορισμού σαφών επιδιώξεων-επιδόσεων στα ανώτατα ιεραρχικά επίπεδα κάθε

---

<sup>95</sup>Το πρόγραμμα ΑΡΙΑΔΝΗ προβλέπει την ίδρυση υποκαταστημάτων του κράτους σε όλους τους δήμους της χώρας, όπου ο πολίτης μπορεί να πηγαίνει και να κάνει παραγγελία της διοικητικής του πράξης. Η δημιουργία των ΚΕΠ σχετίζεται με το πρόγραμμα ΑΡΙΑΔΝΗ.

φορέα και εν συνεχεία η διάχυση των γενικότερων αυτών επιδιώξεων υπό μορφή εξειδικευμένων δράσεων σε κάθε κατώτερο ιεραρχικό επίπεδο. Σε κάθε επίπεδο οι προϊστάμενοι και οι υφιστάμενοι δεσμεύονται σε ετήσια βάση για την υλοποίηση συγκεκριμένων ενεργειών και την επίτευξη συγκεκριμένων ποσοτικών και ποιοτικών αποτελεσμάτων, λαμβανομένων υπόψη και των δεικτών αποδοτικότητας γενικών ή ειδικών όπου υπάρχουν. Η Διοίκηση μέσω Στόχων βασίζεται στην ενεργοποίηση του ανθρώπινου παράγοντα σε όλα τα ιεραρχικά επίπεδα μιας υπηρεσίας<sup>96</sup>. Ο προσδιορισμός της στοχοθεσίας δεν γίνεται αυθαίρετα. Οι τιθέμενοι στόχοι πρέπει να είναι Συγκεκριμένοι, Μετρήσιμοι, Συμφωνημένοι, Ρεαλιστικοί και Χρονικά Προσδιορισμένοι. Η αξιολόγηση των αποτελεσμάτων συνδέεται με τη στοχοθεσία άρρηκτα και ουσιαστικά. Σε κάθε επίπεδο, το προσωπικό (προϊστάμενος και υφιστάμενοι) δεσμεύεται για την υλοποίηση συγκεκριμένων ενεργειών και την επιδίωξη ανάλογων (ποσοτικά και ποιοτικά) αποτελεσμάτων ορισμένου χρόνου.

Ο νόμος ήταν αποτέλεσμα των επιταγών του ΝΔΜ και αποτύπωνε την ανάγκη για μια ανταγωνιστική διοίκηση που κρίνεται εκ των αποτελεσμάτων. Επιχειρήθηκε η ανάπτυξη της στρατηγικής δημόσιας διοίκησης σε σχέση με το εσωτερικό και το εξωτερικό περιβάλλον της, παράλληλα με την ανάπτυξη, συστηματικής επικοινωνίας μεταξύ των εμπλεκόμενων μερών στη βάση κάθε δράσης. Ο νόμος καθόρισε τις στρατηγικές προτεραιότητες της δημόσιας διοίκησης και διασφάλισε τη συνεκτική λειτουργία των ρόλων και των δράσεων.

Επίσης, απαραίτητη προϋπόθεση για την επιτυχή εφαρμογή της Διοίκησης μέσω Στόχων αποτελεί η ανάπτυξη των εφαρμογών της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης με στόχο τη βέλτιστη αξιοποίηση των Τεχνολογιών Πληροφορίας και Επικοινωνιών (ΤΠΕ) στη δημόσια διοίκηση. Η έννοια και το περιεχόμενο της δεν συνδέονται μόνο με την εισαγωγή της σύγχρονης τεχνολογίας στη διοίκηση, αλλά ταυτόχρονα αποτελούν το πρακτικό εκείνο πεδίο μέσα στο οποίο αναμένεται να αλλάξουν οι διαδικασίες ώστε να λειτουργήσουν πιο αποτελεσματικά και αποδοτικά οι δημόσιες υπηρεσίες. Αυτό που έχει σημασία δεν είναι τόσο μια αυτοματοποιημένη αλλά μια καλά πληροφορημένη δημόσια διοίκηση<sup>97</sup>. Δεν θα ήταν εφικτό για τις έντονα

---

<sup>96</sup> Β. Ν. Κέφης, *Διοίκηση Ολικής Ποιότητας*, ό.π., σ.σ.90-92.

<sup>97</sup> Σχετικές μελέτες οδήγησαν στη διαπίστωση ότι η καλύτερη αξιοποίηση των τεχνολογιών αυτών είναι δυνατό να πραγματοποιηθεί μόνο όταν η τεχνολογία συνδυάζεται με ένα εξολοκλήρου ανασχεδιασμό των διοικητικών δομών και διαδικασιών. Σταυρούλα Ν. Κτιστάκη, *Εισαγωγή στη Διοικητική Επιστήμη*, ό.π., σ.σ.180-184.

ιεραρχικά δομημένες και γραφειοκρατικές οργανώσεις του δημοσίου τομέα να εφαρμόσουν νέες διοικητικές πρακτικές που βασίζονται αποκλειστικά στη νέα τεχνολογία, εάν πρώτα δεν υιοθετούσαν απαραίτητες οργανωσιακές αλλαγές. Εξάλλου, ένα παραδοσιακό μοντέλο της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης θα ήταν παρόμοιο με τη φάση της αυτοματοποίησης, από την οποία έχουν περάσει λίγο πολύ όλες οι δημόσιες γραφειοκρατικές οργανώσεις, και που ουσιαστικά αποφέρει μια βελτίωση των διοικητικών διαδικασιών χωρίς όμως παράλληλη υιοθέτηση νέων οργανωσιακών δομών<sup>98</sup>.

Δυστυχώς όμως τα αποτελέσματα του νόμου δεν ήταν τα αναμενόμενα. Ο σκεπτικισμός, αν όχι απροθυμία, των μετόχων της πολιτικής και διοικητικής κοινότητας στην υιοθέτηση σύγχρονων μέσων και εργαλείων διοίκησης, αποτέλεσε το βασικό λόγο για την αποτυχία του νόμου. Μια διοίκηση καθίσταται αποτελεσματική, όταν προγραμματίζει τη δράση της, θέτει στόχους και προβαίνει σε αυτοαξιολόγηση μέσω των δεικτών που η ίδια καθορίζει. Δεικτών που θα μετρά και δεν θα είναι «εικονικοί» για την προσχηματική συμμόρφωση στην εφαρμογή του νόμου.

### **2.2.7. Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013.**

Στα πλαίσια της συνθήκης της Λισαβόνας<sup>99</sup> αποφασίσθηκε η ενίσχυση της συνεργασίας των εθνικών διοικήσεων των κρατών- μελών της ΕΕ με την εφαρμογή κοινών πολιτικών. Η στρατηγική της Λισαβόνας υιοθετεί μια δημόσια διοίκηση που λειτουργεί βάσει των αποτελεσμάτων, μια διακυβέρνηση βάσει στόχων και μια διοίκηση που διοικείται βάσει των μετρήσεων των αποτελεσμάτων προσανατολισμένη στην ικανοποίηση των αναγκών των πολιτών<sup>100</sup>. Σύμφωνα με τη Συνθήκη της Λισαβόνας ο δημόσιος τομέας έπρεπε να διαδραματίσει νευραλγικό ρόλο για τον εκσυγχρονισμό της ευρωπαϊκής οικονομίας και κοινωνίας, ώστε η

---

98 Έτσι, ήδη από το 2000 έχει συντελεστεί μεγάλη πρόοδος ως προς την είσοδο της πληροφορικής στις λειτουργίες του δημόσιου τομέα : από την απλή "μηχανοργάνωση" των δημόσιων υπηρεσιών τα δημόσια διοικητικά συστήματα περνούν στην ηλεκτρονική διακυβέρνηση. Ν. Μιχαλόπουλος, Από τη Δημόσια Γραφειοκρατία στο Δημόσιο Μάνατζμεντ, ό.π., σ.34.

99 Η Συνθήκη της Λισαβόνας (1-12-2009) τροποποιούσε τη συνθήκη για την ΕΕ. Σταυρούλα Ν. Κτιστάκη, *Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση*, ό.π., σσ.117-120.

100 Ν. Μιχαλόπουλος, *Στρατηγική Λισαβόνας και Δημόσια Διοίκηση: Συγκριτική ανάλυση των εθνικών προγραμμάτων διοικητικής μεταρρύθμισης*, ό.π., σ.120.

Ευρώπη να καταστεί ανταγωνιστικότερη και δυναμικότερη στο πλαίσιο της αειφόρου ανάπτυξης και να είναι ικανή να δημιουργεί περισσότερες και καλύτερες θέσεις απασχόλησης, ενώ παράλληλα να εξασφαλίζει μεγαλύτερη κοινωνική συνοχή.<sup>101</sup>

Με γνώμονα τους στόχους αυτούς υιοθετήθηκε το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013 που αφορά στην ελληνική δημόσια διοίκηση. Το αναπτυξιακό όραμα του προγράμματος συνοψίζεται στη δημιουργία μιας πολιτοκεντρικής, αποτελεσματικής, ανοιχτής και ευέλικτης διακυβέρνησης, με στόχο την μετάβαση από τη διαχείριση αρμοδιοτήτων και διαδικασιών στην διοίκηση πολιτικών, αποτελεσμάτων και υπηρεσιών. Συγκεκριμένα, θέτει δύο βασικούς άξονες, γύρω από τους οποίους αναπτύσσεται:

- Τον περιορισμό των αδυναμιών της διοικητικής δράσης και την άρση των εμποδίων που δεν επιτρέπουν στη Δημόσια Διοίκηση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση να ανταποκριθεί στις σύγχρονες προκλήσεις και τις αναπτυξιακές ανάγκες της χώρας.
- Την εισαγωγή, με συστηματικό και οργανωμένο τρόπο, μιας σειράς αναγκαίων μεταρρυθμίσεων στο ανθρώπινο δυναμικό, στο θεσμικό πλαίσιο και στην οργάνωση και λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών καθώς και στη διαδικασία παραγωγής πολιτικών και ανάληψης πρωτοβουλιών, με γνώμονα την παροχή ποιοτικών υπηρεσιών προς τους πολίτες και τις επιχειρήσεις.

Οι αναπτυξιακές προτεραιότητες του καλύπτουν όλο το εύρος της δημόσιας δράσης και ενισχύουν, άμεσα ή έμμεσα, το σύνολο των δημοσίων αρχών της χώρας. Στοχεύουν δε, στη βάση μιας ολοκληρωμένης στρατηγικής προσέγγισης, στη διαρθρωτική αντιμετώπιση χρόνιων ενδημικών δυσλειτουργιών της δημόσιας διοίκησης με επιλεγμένες παρεμβάσεις θεσμικής, οργανωτικής και διοικητικής αλλαγής, στρατηγικού και παραδειγματικού χαρακτήρα, οι οποίες αναμένεται ότι θα έχουν πολλαπλασιαστική αξία.

Ο στρατηγικός στόχος του προγράμματος είναι η βελτίωση της ποιότητας της διακυβέρνησης μέσα από την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας των δημοσίων οργανώσεων, καθώς και την ενίσχυση της λογοδοσίας

---

<sup>101</sup> Χρίστος Λαδιάς, Ειδικά Θέματα Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Παπαζήση, Αθήνα, 2014, σ.σ.87-92.

και της επαγγελματικής ηθικής μέσω της διεύρυνσης της κοινωνικής διαβούλευσης και συμμετοχής των κοινωνικών εταίρων.

Ωστόσο παρατηρήθηκε μεγάλη καθυστέρηση και απόκλιση από τον προγραμματισμό ιδίως για το έτος 2011 στην πορεία εφαρμογής του Επιχειρησιακού Προγράμματος που οφείλεται κυρίως :

- Στη μη ανταπόκριση των αρμόδιων φορέων άσκησης πολιτικής στην επίτευξη των στόχων μέσω της μετουσίωσης των επιδιωκόμενων μεταρρυθμίσεων και των επιχειρησιακών αναγκών σε ολοκληρωμένες παρεμβάσεις και λειτουργικά έργα.
- Στη δυσκολία που παρουσιάζουν οι δράσεις του ΕΠ στην εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων αφού είναι οριζόντιου, συστημικού χαρακτήρα και απαιτούν την εξασφάλιση υψηλού επιπέδου συντονισμού και αποτελεσματικής συνεργασίας, τόσο κατά τον σχεδιασμό όσο και κατά την υλοποίηση των έργων, μεταξύ των καθ' ύλην εμπλεκόμενων συναρμόδιων φορέων.

Το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Διοικητική Μεταρρύθμιση» 2007-2013, με συνολικό προϋπολογισμό 719εκατ.€, εμφάνισε στα μέσα του 2013 απορρόφηση μόνο 174εκατ.€. Το Πρόγραμμα αυτό, εκτός από την πραγματοποίηση ορισμένων χρήσιμων αλλά μεμονωμένων εφαρμογών, ελάχιστα συνέβαλε μέχρι σήμερα στη μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης.

### **2.2.8. Αποτίμηση προσπαθειών Διοικητικής Μεταρρύθμισης στον ελληνικό δημόσιο τομέα.**

Η οικονομική και κοινωνική κρίση που διανύουμε έχει αναδείξει εντονότερα τις παθογένειες της ελληνικής δημόσιας διοίκησης. Προβλήματα όπως η απουσία σύγχρονων μεθόδων, τεχνικών και εργαλείων διοίκησης και συστημάτων ελέγχου, η ανεπαρκής αξιοποίηση, κατανομή αλλά και αξιολόγηση του ανθρώπινου δυναμικού, τα φαινόμενα διαφθοράς και αναποτελεσματικότητας θεωρούνται κάποιες από τις πάγιες αδυναμίες του πλαισίου οργάνωσης και λειτουργίας του δημοσίου τομέα.

Η έννοια των μεταρρυθμίσεων, όπως είδαμε, δεν είναι άγνωστη στο ελληνικό πολιτικοδιοικητικό σύστημα. Παρά τα διαδοχικά κύματα μεταρρυθμίσεων που προαναφέρθηκαν, τα επιθυμητά αποτελέσματα δεν ήταν ανάλογα των προσδοκιών εξαιτίας του χάσματος που παρατηρείται ανάμεσα στη διαμόρφωση των μεταρρυθμιστικών προτάσεων και στην υλοποίησή τους. Καμιά από τις προαναφερόμενες μεταρρυθμίσεις δεν εφαρμόστηκε στο σύνολό της, εφαρμόστηκαν κάποια από τα μέτρα που υιοθετούσαν αποσπασματικά, αφού και αυτά που εφαρμόστηκαν σύντομα άλλαξαν, τροποποιήθηκαν ή και καταργήθηκαν. Βασική αδυναμία των εν λόγω μεταρρυθμίσεων αποτελούν οι καθιερωμένες πρακτικές περιστασιακής και περιπτωσιακής εισαγωγής ρυθμίσεων στη δημόσια διοίκηση, χωρίς ολοκληρωμένη προσέγγιση και σαφές πρόγραμμα μεταρρύθμισης.

Η παρακολούθηση και ο έλεγχος του ευρύτερου δημόσιου τομέα από την κεντρική διοίκηση αποδεικνύεται ανεπαρκής. Την ανεπάρκεια επιτείνει η διαμόρφωση μιας διοικητικής κουλτούρας που στηρίζεται περισσότερο στην παραγωγή νόμων και λιγότερο στην υλοποίησή τους<sup>102</sup>. Αποτελεί κοινό τόπο ότι η ελληνική δημόσια διοίκηση αντιμετωπίζει σοβαρά προβλήματα. Ωστόσο, δεν φαίνεται να υπάρχει συμφωνία ή βούληση στο ποιο είναι το κύριο πρόβλημα της και συνεπώς ποια πρέπει να είναι η πολιτική για τη διοικητική μεταρρύθμιση.

Επίσης οι προαναφερόμενες προσπάθειες διοικητικής μεταρρύθμισης επιβάλλονταν εκ του άνωθεν με νομοθετικές ρυθμίσεις, ασύνδετες και αναντίστοιχες με τις πραγματικές συνθήκες της ελληνικής διοικητικής πραγματικότητας. Η ελληνική διοικητική κουλτούρα χαρακτηρίζεται από ένα έντονα παραδοσιακό, εσωστρεφή και αντιλογοκρατικό χαρακτήρα και προσανατολισμό. Τα νομοθετήματα

---

<sup>102</sup> OECD, Greece: Review of the Central Administration, ό.π.,σ.18.

με εκσυγχρονιστικό προσανατολισμό συναντούσαν μεγάλη αντίσταση και διαφωνία με συνέπεια να μην εφαρμόζονται αλλά να αδρανοποιούνται και σταδιακά να ακυρώνονται.

Από την άλλη παρουσιάζοταν το φαινόμενο κατά το οποίο η ελληνική διοικητική πραγματικότητα αφομοίωνε σχετικά ευκολότερα τις τεχνολογικές εφαρμογές και επινοήσεις οι οποίες δεν επηρέαζαν τον πυρήνα των κεντρικών αξιών και θεμελιωδών χαρακτηριστικών της και ακόμη περισσότερο των παθογενειών της<sup>103</sup>. Αυτό το παράδοξο του εκσυγχρονισμού, κατά το οποίο η αλλαγή μεθόδων και διαδικασιών στο τεχνικό επίπεδο δεν επέφερε αναγκαστικά ή με τους ίδιους ρυθμούς και αλλαγή νοοτροπίας και συμπεριφοράς στη διοικητική κουλτούρα, φαίνεται πως αντιστοιχεί στην ελληνική περίπτωση.

Έτσι παρουσιάζεται το φαινόμενο, μοντέλα μεταρρύθμισης του διοικητικού συστήματος να αποκτούν μεν ισχύ στο κανονιστικό επίπεδο -με επανάληψη μάλιστα, ομοειδών ρυθμίσεων σε διαφορετικούς νόμους<sup>104</sup>- όμως να μην εκτελούνται και ακόμη περισσότερο να μην αφομοιώνονται και αντίθετα η πράξη της διοίκησης να παραμένει προσκολλημένη σε παραδοσιακά σχήματα και αξίες. Μια τέτοια πρακτική μοιάζει να λειτουργεί ως συμβολική ανταπόκριση στο πρόβλημα. Όπως αναφέρει ο Eldeman<sup>105</sup> «Η ποιο συνηθισμένη γραμμή που ακολουθείται είναι η ψήφιση ενός νόμου που υπόσχεται να λύσει ή να μετριάσει ένα πρόβλημα ακόμα και αν οι πιθανότητες να το επιτύχει είναι ελάχιστες. Η αποτελεσματικότητα του μηχανισμού αυτού έχει αποδειχθεί στον εφησυχασμό των δυσαρεστημένων και στη νομιμοποίηση του καθεστώτος».

Μια άλλη οπτική αφορά στη δυσκολία που χαρακτηρίζει το έργο του Υπουργείου Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης ως συντονιστικού φορέα με οριζόντια δράση στο θέμα των εφαρμοζόμενων πολιτικών διοικητικής μεταρρύθμισης εκφράζοντας το μεγάλο βαθμό καθετοποίησης και εσωστρέφειας των Υπουργείων στην Ελλάδα. Η αδυναμία του να διαδραματίσει συντονιστικό ρόλο στην

---

<sup>103</sup> Αντ. Μακρυδημήτρης, *Διοίκηση και Κοινωνία Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα*, Θεμέλιο, Αθήνα, 1999, σ.95.

<sup>104</sup> Έχει επισημανθεί η υπερδραστηριότητα του κράτους δια της παραγωγής πληθώρας νόμων. Η παραγωγή πολυνομίας σημαίνει σε μεγάλο βαθμό παραγωγή νομοθεσίας χωρίς προστιθέμενη αξία αφού οι περισσότερες διατάξεις αποτελούν επανάληψη παλαιότερων ομοειδών διατάξεων, είτε εξαρτούν την εφαρμογή τους από την έκδοση άλλων κανονιστικών πράξεων. Κ. Σπανού (επιστ. Επιμ.), *Δημόσιες Πολιτικές στην Ελλάδα Όψεις και αντιφάσεις*, Αθήνα, Παπαζήση, 2010, σ.86.

<sup>105</sup> Μ. Edelman, *Η κατασκευή του πολιτικού θεάματος. Οι κατασκευές και οι χρήσεις των κοινωνικών προβλημάτων*, Παπαζήσης, Αθήνα, 1999.



εφαρμογή πολιτικών μεταρρύθμισης έρχεται σε αντίθεση με τη σημασία που του προσδίδει τόσο το αντικείμενο όσο και η θέση του στην κυβερνητική ιεραρχία και μαρτυρεί ότι στην πράξη στερείται των μέσων επιβολής της πολιτικής του διαθέτοντας περιορισμένη πραγματική ισχύ στο πολιτικό διοικητικό περιβάλλον. Το φαινόμενο αυτό συνδέεται με την έλλειψη μιας συνεκτικής διοικητικής πολιτικής και κυρίως με το φαινόμενο του πολιτικού συγκεντρωτισμού και την απορρέουσα ανισορροπία μεταξύ πολιτικής και διοίκησης<sup>106</sup>. Σύμφωνα με αυτή την προσέγγιση οι μεταρρυθμίσεις δεν αποτελούν ελεύθερη επιλογή εκείνων που τις αποφασίζουν, με την έννοια ότι οι υπάρχουσες διοικητικές δομές και η ιστορική πορεία του κρατικού μηχανισμού δεν αφήνουν στους μεταρρυθμιστές μεγάλα περιθώρια δράσης. Ουσιαστικά περιορίζουν την πιθανή πορεία των μεταρρυθμίσεων σε λίγες περίπου προδιαγεγραμμένες κατευθύνσεις στα όρια των κατεστημένων νοοτροπιών. Το βασικό πολιτικό εμπόδιο στη διοικητική αναδιοργάνωση είναι ότι στο χώρο της κρατικής μηχανής και στο χώρο των μεγάλων κομμάτων υπάρχουν ισχυρά συμφέροντα που αντιτίθεται σε κάθε ριζική αλλαγή. Το παρελθόν βαραίνει πολύ πάνω στο παρόν και χωρίς να αποκλείει τις αλλαγές, προδιαγράφει ως έναν βαθμό το μέλλον.

Σε ένα δεύτερο επίπεδο η μη οικειοποίηση των βασικών αρχών των μεταρρυθμιστικών δράσεων από τους υπευθύνους για την υλοποίηση τους φορείς (π.χ. Υπουργεία, ΝΠΔΔ), αναδεικνύει τη μη επαρκή συμμετοχή τους στον ορισμό του προβλήματος κατά τη φάση σχεδιασμού της δημόσιας πολιτικής. Θεωρώντας ότι η μεταρρύθμιση στοχεύει στον κοινωνικό μετασχηματισμό, συστατικό στοιχείο του οποίου αποτελεί και το διοικητικό σύστημα πιστεύουμε ότι ο μετασχηματισμός αυτός δεν επιτυγχάνεται με θεωρητικά μόνο κατασκευάσματα, χωρίς σαφείς καθορισμένους σκοπούς, στόχους και κυρίως χωρίς την ενεργό συμμετοχή και αναδοχή του από το ίδιο το σώμα της δημόσιας διοίκησης, το σύνολο των ανθρώπινων πόρων του και τα στελέχη του<sup>107</sup>. Η πορεία των μεταρρυθμίσεων απαιτεί στρατηγική διοίκηση, δηλαδή

---

<sup>106</sup> Για μια ενδιαφέρουσα ανάλυση βλ. Επ. Π. Σπηλιωτόπουλος, Αντ. Μακρυδημήτρης, *Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα*, ό.π, σσ.169-174.

<sup>107</sup> Τετράδια Εργασίας, Κέντρο Ερευνών Θεμάτων Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Αποκέντρωσης, *Η διοικητική Μεταρρύθμιση ως μοχλός ανάπτυξης της ιδιωτικής επιχείρησης σε τοπικό επίπεδο*, Ημερίδα στο πλαίσιο της εκδήλωσης "Money show", 4 Νοεμβρίου 2001, Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών, Αθήνα, 2003, σ.42.

πολιτική βούληση, τεχνικό οργανωτικό σχεδιασμό και προγραμματισμό, αλλά και παρακολούθηση υλοποίησης και αξιολόγησή τους.

Η Ελλάδα ακολούθησε ασθμαίνοντας το υπόδειγμα του ΝΔΜ προσπαθώντας να επιτύχει τη διάζευξη μεταξύ των υποστηρικτικών, παροχικών και ρυθμιστικών δράσεων του κράτους. Έλειπε όμως, η γνώση και η τεκμηρίωση της κατάστασης της ελληνικής δημόσιας διοίκησης και για το λόγο αυτό ήταν δύσκολο για κάθε μεταρρυθμιστική προσπάθεια να εδραιωθεί σε άγνωστο έδαφος. Εν κατακλείδι οι μεταρρυθμίσεις που περιγράφηκαν ενέχουν μάλλον το χαρακτήρα συμβολικής ανταπόκρισης στη γενική επιθυμία της ελληνικής κοινωνίας για εκσυγχρονισμό της διοίκησης. Εμφανίζουν αδυναμίες και αντιφάσεις που δεν επιτρέπουν να εστιάσουν περισσότερο στο αποτέλεσμα.

Η απουσία ενιαίας στρατηγικής για τη διοικητική μεταρρύθμιση καθώς και συγκεκριμένου επιτελικού οργάνου που θα αναλάμβανε τη σχεδίαση και την εφαρμογή της σε συνδυασμό των κοινωνικοπολιτικών συνθηκών της εποχής είχαν ως συνέπεια να μην βελτιωθεί η ελληνική διοικητική πραγματικότητα παρά την ανάπτυξη των επιμέρους μεταρρυθμίσεων κατά την μεταπολιτευτική περίοδο. Το ελληνικό διοικητικό σύστημα δεν κατάφερε κατά την περίοδο αυτή να εξελιχθεί προς την κατεύθυνση νέου τύπου οργανωτικών δομών μετα-γραφειοκρατικού χαρακτήρα, περισσότερο ευέλικτων και προσανατολισμένων στην επίτευξη αποτελεσμάτων, παρά στην εφαρμογή κανόνων, στη διοίκηση σύνθετων προβλημάτων και στη συστηματική επεξεργασία δημόσιας πολιτικής. Η ελληνική διοίκηση παρουσίασε μεγάλο βαθμό καθυστέρησης στην προσαρμογή μιας διοικητικής λογικής που θα αναφερόταν στη συστηματική στοχοθεσία, στην επεξεργασία, εφαρμογή και αξιολόγηση στρατηγικής για την αντιμετώπιση των προβλημάτων της.

Τέλος οι μεταρρυθμίσεις της περιόδου αυτής αφορούσαν στη μικροκλίμακα ή μεσοκλίμακα του συστήματος, οι οποίες χωρίς να επηρεάζουν καθοριστικά τα βασικά διαρθρωτικά προβλήματα κατέληγαν συνήθως στη σταδιακή τους περιθωριοποίηση και στην τελική απορρόφηση τους από το σύστημα<sup>108</sup>. Κατά συνέπεια ενώ είναι δυνατόν να αλλάξουν συγκεκριμένες γραφειοκρατικές πρακτικές για να ανταποκριθούν σε σύγχρονες τάσεις που εύκολα διαδίδονται μέσω ενός

---

<sup>108</sup> Αντ. Μακρυδημήτρης, *Διοίκηση και Κοινωνία Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα*, ό.π., σ.109.

παγκοσμιοποιημένου επικοινωνιακού δικτύου είναι λιγότερο πιθανόν να επέλθουν ριζικές αλλαγές σε θέματα που αμφισβητούν ριζικά την ισορροπία της εξουσίας και το κύρος των δημοσίων υπαλλήλων έναντι των πολιτικών και του κοινού. Η αλλαγή στο τομέα αυτό είναι δύσκολη. Πολλά αλληλοσυνδεόμενα χαρακτηριστικά των περισσότερων γραφειοκρατιών απαιτούν όχι αποσπασματικές αλλαγές αλλά ριζοσπαστική αναδιάρθρωση του όλου συστήματος<sup>109</sup>. Λόγω όμως των παγιωμένων συμφερόντων, η αναδιάρθρωση συναντά αντίσταση, ενώ η αποσπασματική αλλαγή εξουδετερώνεται έτσι ώστε το υπάρχον σύστημα να διατηρείται και τα συμφέροντα των γραφειοκρατών να παραμείνουν άθικτα.

---

<sup>109</sup> J. A. Chandler, *Δημόσια Διοίκηση Συγκριτική Ανάλυση*, ό.π., σ.476.

### **Κεφάλαιο 3**

#### **Η Μεταρρύθμιση της Ελληνικής Κεντρικής Διοίκησης το έτος 2011.**

Παρά τα βήματα εκσυγχρονισμού που έχουν γίνει τις τελευταίες δεκαετίες σε πολλούς τομείς της δημόσιας διοίκησης, ιδίως σε αυτούς που αφορούν στην αντικειμενικοποίηση των διαδικασιών στις προσλήψεις, στις μετακινήσεις - κινητικότητα των δημοσίων υπαλλήλων, στη διαφάνεια λειτουργίας και απογραφής του δημόσιου τομέα, τα προβλήματα ποιότητας, αποτελεσματικότητας και διαφθοράς παραμένουν οξυμένα. Αυτή η λειτουργία, όχι μόνο δεν εξυπηρετεί τον πολίτη στις καθημερινές συναλλαγές του με μια δημόσια Υπηρεσία, αλλά ουσιαστικά αντιστρατεύεται και υπονομεύει κάθε αναπτυξιακή προσπάθεια.

Η δημόσια διοίκηση σε συνθήκες κρίσης και δημοσιονομικής στενότητας, διαμορφώνει ένα κοινωνικό και εργασιακό περιβάλλον από τη μια δυσμενές για να αναπτυχθούν μεγάλες αλλαγές, από την άλλη όμως ίσως αποτελεί, όπως έχει έντονα υποστηριχθεί, μια πρόκληση, μετατρέποντας τις συνθήκες κρίσης σε ευκαιρία αξιοποίησης των δυνατοτήτων για ουσιαστικές αλλαγές.

Μέσα σ' αυτές τις συνθήκες, το έτος 2011, εν καιρώ κρίσης, ξεκίνησε μια απόπειρα εφαρμογής στην Ελλάδα ενός ολοκληρωμένου σχεδίου μεταρρυθμιστικών-διαρθρωτικών αλλαγών στη δημόσια διοίκηση και στο κράτος με την αξιοποίηση της τεχνικής βοήθειας της Ομάδας Δράσης για την Ελλάδα (Task Force for Greece) και ειδικά της Γαλλίας, που ήταν ο «domain leader» της τεχνοκρατικής συνδρομής. Η τεχνική βοήθεια που παρέχεται από την Ομάδα Δράσης αποτελεί πόρο που έχει τεθεί στη διάθεση των ελληνικών αρχών, καθώς αυτές επιζητούν να ενισχύσουν την δημόσια διοίκηση, να εκσυγχρονίσουν το κανονιστικό σύστημα και να θέσουν τα θεμέλια ενός νέου αναπτυξιακού μοντέλου βασιζόμενου στην επιχειρηματικότητα και στις επενδύσεις.

Οι μεταρρυθμίσεις στη δημόσια διοίκηση συγκροτούν μέρος ενός ευρύτερου σχεδίου εξόδου από την κρίση, για το οποίο διατυπώθηκαν προτάσεις και από θεσμικούς παράγοντες, διεθνείς και ευρωπαϊκούς οργανισμούς και φορείς, αλλά και από ομάδες συμφερόντων. Σημαντικό ρόλο στην υπό μελέτη προσπάθεια διοικητικής ανασυγκρότησης της ελληνικής κεντρικής δημόσιας διοίκησης διαδραμάτισαν τόσο οι προτάσεις στην Έκθεση του ΟΟΣΑ για την ελληνική κεντρική διοίκηση που

παραδόθηκε τον Οκτώβριο του 2011, όσο και της Λευκής Βίβλου για τη διακυβέρνηση στα πλαίσια του Επιχειρησιακού Προγράμματος Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013<sup>110</sup>.

Σκοπός της συγκεκριμένης προσπάθειας αποτελούσε η «συμμετοχική αξιολόγηση» της κατάστασης της ελληνικής δημόσιας διοίκησης και η ανάπτυξη ολοκληρωμένων προτάσεων εκσυγχρονισμού της. Η διοικητική αναδιάρθρωση του 2011 παρόλο τις αδυναμίες της όπως θα αναλυθούν παρακάτω, αποτελεί μια από τις πρώτες αν όχι την πρώτη απόπειρα διοικητικής μεταρρύθμισης στην οποία εμπλέκονται και συμμετέχουν και οι φορείς εφαρμογής της.

Η καινοτομία του παρόντος εγχειρήματος και υπόθεση εργασίας της παρούσας μελέτης είναι ότι η μεταρρύθμιση σχεδιάζεται και συντονίζεται από την ίδια την διοίκηση, από στελέχη της, από επιτροπές που προέρχονται από τους κόλπους της, που γνωρίζουν την ίδια από μέσα, όπως θα αναλυθεί τόσο στις εκθέσεις της Ομάδας Δράσης για την Ελλάδα (ΟΔΕ) όσο και στο παράδειγμα του Υπουργείου Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων. Γεγονός που αποτελεί πρόοδο και στοιχείο διαφοροποίησης των έως τότε διοικητικών μεταρρυθμίσεων στον ελληνικό χώρο.

### **3.1 Η Έκθεση του ΟΟΣΑ.**

Η έκθεση του ΟΟΣΑ<sup>111</sup> αποτελεί μία εκσυγχρονισμένη, σφαιρική και εμπειριστατωμένη εξέταση των βαθύτερων παραγόντων που έχουν οδηγήσει σε δυσλειτουργία τη δημόσια διοίκηση, καθώς και των αντίστοιχων συγκεκριμένων μέτρων που θα οδηγούσαν σε μια ριζική εξυγίανσή της.

Βασικός στόχος των προτάσεων της αποτελεί η μείωση του δημοσίου ελλείμματος και χρέους και η αύξηση της ελληνικής ανταγωνιστικότητας, που βρίσκεται σε σχέση άμεσης αλληλεξάρτησης με την οργανωσιακή και λειτουργική ανασυγκρότηση της ελληνικής δημόσιας διοίκησης.

Η εκπόνησή της ανατέθηκε από το τότε Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (ΥΔΜΗΔ) με στόχο τη στήριξη της προσπάθειας

---

<sup>110</sup>European Commission, Alvarez & Marsal Tax and Adam Smith International, Final Report, VC/2014/0002 Preliminary Evaluation of the Technical Assistance provided to Greece in 2011-2013 in the areas of Tax Administration and Central Administration Reform, July 2014, Ref. Ares(2014)3045121 - 17/09/2014, σσ.11-14.

<sup>111</sup> OECD Public Governance Reviews, Greece: Review of the Central Administration, 2011, σ.17-24.

για τη μεταρρύθμιση της δημόσιας διακυβέρνησης στην Ελλάδα. Στην καταγραφή συμμετείχαν 16 ομάδες αποτελούμενες από 189 άτομα όπου το 60% των μελών των ομάδων καταγραφής ήταν απόφοιτοι της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης. Στο πλαίσιο της καταγραφής οργανώθηκαν, μεταξύ άλλων, 5 Ομάδες Εστιασμένης Συζήτησης στις οποίες συμμετείχαν συνολικά πενήντα (50) στελέχη από πέντε (5) Υπουργεία και διανεμηθήκαν και συμπληρώθηκαν ηλεκτρονικά χίλια πενήντα επτά (1.057) ερωτηματολόγια, εβδομήντα εννέα (79) ερωτήσεις σχετικά με τις στάσεις και τις απόψεις των δημοσίων υπαλλήλων για τη δημόσια διοίκηση<sup>112</sup>. Η Έκθεση αποτελεί επίσης μέρος του Μνημονίου Συνεννόησης του Μαΐου 2010 μεταξύ της ελληνικής Κυβέρνησης και της λεγόμενης Τρόικα που αποτελείται από το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο, την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα.

Το πεδίο της καταγραφής της Έκθεσης αυτής, καλύπτει, κυρίως, την κεντρική διοίκηση και ειδικότερα τις κεντρικές υπηρεσίες. Αν και η κεντρική διοίκηση αντιπροσωπεύει μόνο ένα μέρος του ελληνικού δημόσιου τομέα, βρίσκεται στο επίκεντρο της ατζέντας των μεταρρυθμιστικών προσπαθειών, εξαιτίας του τυπικού κύρους της και της εν δυνάμει επιρροής της σε άλλα τμήματα του δημοσίου τομέα. Ο γενικός στόχος αυτών των μεταρρυθμίσεων είναι να δημιουργηθεί ένα επιτελικό κράτος - που θα είναι σε θέση να καθορίσει, κατευθύνει, παρακολουθεί και να υλοποιεί αποφασιστικά επιτελικούς στόχους και στόχους πολιτικής.

Στην επισκόπηση αυτή της ελληνικής δημόσιας διοίκησης υπογραμμίζοταν η άμεση ανάγκη για σαρωτικές μεταρρυθμίσεις και προσδιορίζονταν μια σειρά βασικών ζητημάτων που έπρεπε να αντιμετωπιστούν από τις ελληνικές αρχές. Το βασικό μήνυμα ήταν ότι «οι μεταρρυθμίσεις δεν μπορούν να περιμένουν άλλο». Στις ελλείψεις που πρέπει να αντιμετωπιστούν περιλαμβανόταν το γεγονός ότι η κεντρική διοίκηση δεν διαθέτει ένα ολοκληρωμένο στρατηγικό όραμα για τις μεταρρυθμίσεις που απαιτούνται προκειμένου η Ελλάδα να βρεθεί και πάλι σε τροχιά βιώσιμης ανάπτυξης και ότι δεν υπάρχει κεντρική κατεύθυνση, αίσθηση "κυριότητας" των μεταρρυθμίσεων ή ευθύνη για τα αποτελέσματα. Υπάρχει έλλειψη επίβλεψης και ελάχιστος συντονισμός, γεγονός που υπονομεύει την επιτυχία των μεταρρυθμίσεων.

---

<sup>112</sup>Π. Καρκατσούλης, *Η Διοικητική Μεταρρύθμιση είναι αναγκαία και εφικτή*, Ινστιτούτο Έρευνας Ρυθμιστικών Πολιτικών, Οκτώβριος 2012, [www.inerp.gr/publications/-articles.html](http://www.inerp.gr/publications/-articles.html). [πρόσβαση 02-10-2015]

Η μη υλοποίηση πολιτικών και μεταρρυθμίσεων συνιστά μείζονα αδυναμία, η οποία οφείλεται στην ανεπαρκή κεντρική επίβλεψη και σε μια νοοτροπία που ευνοεί στην παραγωγή νομοθεσίας παρά στο αποτέλεσμα. Αυτή η κουλτούρα αποθαρρύνει την ανάληψη πρωτοβουλιών και επικεντρώνεται στη διαδικασία αντί στις πολιτικές.

Είναι εντυπωσιακή, σύμφωνα πάντα με την Έκθεση, η απουσία ενός κοινού στρατηγικού οράματος για το πού θέλουν να βρίσκονται στο μέλλον η κοινωνία και οικονομία της Ελλάδας. Δεν υπάρχει σαφής κεντρική καθοδήγηση ούτε σαφής ανάληψη ίδιας ευθύνης για τις μεταρρυθμίσεις, ή λογοδοσίας σε ό,τι αφορά στα αποτελέσματα. Στον πυρήνα του διοικητικού μηχανισμού της, η Ελλάδα χρειάζεται απαραίτητως μια υψηλού επιπέδου δομή, η οποία θα έχει την εξουσία, την αρμοδιότητα και την ικανότητα να ηγηθεί της διαδικασίας διαμόρφωσης ενός στρατηγικού οράματος, δίνοντας μια αίσθηση προσανατολισμού στις δημόσιες πολιτικές και της αποτελεσματικής εφαρμογής του οράματος αυτού στην πράξη.

Επίσης, η ανώτερη δημόσια διοίκηση χρειάζεται αξιοπιστία και ικανότητες για να είναι αποτελεσματική ως διαχειριστής βιώσιμων πολιτικών που διαπερνούν τους εκλογικούς κύκλους. Η διάκριση μεταξύ του πολιτικού επιπέδου και μιας τεχνικά ικανής και αντικειμενικής δημοσιούπαλληλίας πρέπει να καταστεί σαφής.

Τα συμπεράσματα αυτής της Έκθεσης αποτελούν κωδικοποίηση των αναγκαίων εκείνων μεταρρυθμίσεων που απαιτούνται για μία αποτελεσματική αλλά και δικαιοκρατική δημόσια διοίκηση όπως συνοψίζονται παρακάτω:

1. Καθιέρωση στρατηγικών μονάδων στο κέντρο κάθε υπουργείου, που θα λειτουργούν μέσω συστημάτων ΤΠΕ.
2. Σύσταση μίας υψηλού επιπέδου κεντρικής ομάδας υπό τον πρωθυπουργό για καθοδήγηση των μεταρρυθμίσεων. Η ομάδα αυτή, σε συνεργασία με τις ανωτέρω στρατηγικές μονάδες, θα διαμορφώνει ένα συνολικό στρατηγικό όραμα σε μακροπρόθεσμη βάση και μία αντίστοιχη επικοινωνιακή στρατηγική. Σκοπός του εν λόγω στρατηγικού δικτύου θα είναι ο καλύτερος συντονισμός, η καθοδήγηση και η εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων σε όλα τα επίπεδα της διοίκησης, χωρίς κατακερματισμούς στις οργανωσιακές δομές και σύγχυση ή επικαλύψεις αρμοδιοτήτων.
3. Βελτίωση της διαδικασίας για συλλογή, καταγραφή σε αρχεία, σύγκριση και ανάλυση στοιχείων και δεδομένων, με έμφαση στον εντοπισμό των σημαντικών δεδομένων για την δημόσια διοίκηση, που πρέπει να συλλέγονται από τα

Υπουργεία μέσω των στρατηγικών τους μονάδων, ώστε να διασφαλίζονται αφ' ενός η τεκμηρίωση στην λήψη αποφάσεων και στις στρατηγικές για μεταρρυθμίσεις, και αφ' ετέρου η επαύξηση ικανότητας της διοίκησης στην διαχείριση της οργανωσιακής γνώσης.

4. Καταπολέμηση του νομικού φορμαλισμού στις δομές και τις διαδικασίες, και απόδοση προτεραιότητας στην αποτελεσματική χάραξη και επίτευξη στρατηγικών στόχων και πολιτικών, χωρίς απόλυτη προσκόλληση των αποφάσεων σε νομικά κείμενα.
5. Κατάρτιση σχεδίου εφαρμογής κάθε νέου νόμου και σαφής προσδιορισμός όσων έχουν την ευθύνη για την υλοποίησή του, παρακολούθηση της εφαρμογής των νόμων με σύστημα μετρήσιμων αποτελεσμάτων και ενίσχυση των δομών που συνδέουν την κεντρική διοίκηση με τον υπόλοιπο δημόσιο τομέα.
6. Κατανομή των πόρων στα Υπουργεία ανάλογα με τις ανάγκες και καθιέρωση προϋπολογισμού προγραμμάτων και απόδοσης, βάσει στόχων, ώστε να παρακολουθούνται οι εκροές του και να βελτιωθεί ο εκ των υστέρων έλεγχος των δαπανών.
7. Διοχέτευση του ανθρώπινου δυναμικού της δημόσιας διοίκησης και ιδίως των μεσαίων στελεχών σε τομείς άμεσης προτεραιότητας και συγκεκριμένου σκοπού, ώστε να παύσουν να υπάρχουν τμήματα «φαντάσματα». Επίσης, καθιέρωση της αξιολόγησης στην απόδοση των ανώτατων στελεχών, διάκριση της τεχνοκρατικής δημοσιοϋπαλληλίας από την πολιτικού επιπέδου ιεραρχία και αποσαφήνιση των ρόλων και αρμοδιοτήτων ανώτατων στελεχών και γενικών γραμματέων.
8. Καθιέρωση αμερόληπτων κριτηρίων στους διορισμούς και τις προαγωγές δημοσίων υπαλλήλων από τα χαμηλότερα έως τα υψηλότερα κλιμάκια, καθώς επίσης απλοποίηση του πολύπλοκου νομικού και διοικητικού διαδικαστικού πλαισίου, ενίσχυση των μηχανισμών δημοσιονομικών και λοιπών ελέγχων, παροχή παραδειγμάτων καλής διακυβέρνησης και προώθηση κώδικα δεοντολογίας δημοσίων λειτουργών, ώστε να καταπολεμηθεί η διαφθορά στην δημόσια διοίκηση και να επικρατήσουν σ' αυτήν συνθήκες αξιοκρατίας, διαφάνειας και ηθικής ακεραιότητας.



### 3.2 Λευκή Βίβλος για τη Διακυβέρνηση.

Η Λευκή Βίβλος αποτελεί ένα έργο-γέφυρα μεταξύ των ευρημάτων καταγραφής και των εκθέσεων λειτουργικής αξιολόγησης που είχαν συνταχθεί από τον ΟΟΣΑ και την Ομάδα Συντονισμού του έργου της «Αναμόρφωσης του Κράτους» στο πλαίσιο του ΕΠ Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013<sup>113</sup>. Είναι μια μελέτη - πρόταση που τέθηκε προς διαβούλευση τον Ιανουάριο 2012<sup>114</sup> με την οποία μεταφέρεται η διοικητική εμπειρία των χωρών-μελών της ΕΕ και προτείνεται ένα πρόγραμμα μεταρρύθμισης της διοικητικής οργάνωσης και λειτουργίας του ελληνικού δημόσιου τομέα. Το κείμενο της Λευκής Βίβλου αποσκοπεί, αφενός, στη δημιουργία ενός οράματος για το ρόλο του κράτους στην ελληνική κοινωνία ενόψει των πολλαπλών προκλήσεων και ευκαιριών στο περιβάλλον της παγκοσμιοότητας, όσο και στην παρουσίαση ενός επιχειρησιακού προγράμματος που θα μετουσιώνει, σε μια αμφίδρομη και αέναη διαδικασία θεωρίας και πρακτικής, τις απαιτούμενες οργανωτικές μεταβολές.

Ξεκινάει με μια αποτίμηση της ελληνικής πραγματικότητας τονίζοντας το γεγονός ότι στην Ελλάδα, οι έως τότε διοικητικές μεταρρυθμίσεις παρέμειναν άτολμες και κυρίως ημιτελείς. Όλες οι προσπάθειες παρά τον σωστό προσανατολισμό τους παρέμειναν εγκλωβισμένες στην παράδοση των πελατειακών σχέσεων και της πολιτικής κυριαρχίας στη διοίκηση. Το ελληνικό διοικητικό σύστημα διέπεται διαχρονικά από δομικό ανορθολογισμό, ο οποίος συστηματικά δυσχεραίνει κάθε προσπάθεια βελτίωσης της διοικητικής λειτουργίας, προκαλώντας αφενός σπατάλη πόρων και αφετέρου χάσμα υλοποίησης κατά την εφαρμογή των δημόσιων πολιτικών. Μια από τις κύριες εκφάνσεις αυτού ανορθολογισμού, είναι ο δομικός πληθωρισμός που χαρακτηρίζει τη δημόσια διοίκηση, φαινόμενο που έχει επανειλημμένα επισημανθεί<sup>115</sup>. Υπάρχουν όπως αναφέρεται ορισμένα θεσμικά και

---

<sup>113</sup> Βλ. σχετικά την με αρ.683/14-06-2013(ΑΔΑ: ΒΕΖΔΧ-450) Απόφαση του Υφυπουργού Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης με θέμα την τροποποίηση της ορίζοντας πράξης «Αναμόρφωση του κράτους : προς ένα επιτελικό κράτος» με κωδικό MIS 300986 στα Επιχειρησιακά προγράμματα «Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013.

<sup>114</sup> Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, *Λευκή βίβλος για τη Διακυβέρνηση*, ΕΕ-ΕΚΤ, Ε-Π Διοικητική Μεταρρύθμιση, Ιανουάριος 2012.

<sup>115</sup> Σύμφωνα με την Έκθεση του ΟΟΣΑ η κεντρική διοίκηση στην Ελλάδα τότε αριθμούσε 157 Γενικές Διευθύνσεις, 1.978 Διευθύνσεις και 5.027 τμήματα, δηλαδή σχεδόν 480 δομές ανά Υπουργείο.OECD Public Governance Reviews, Greece: Review of the Central Administration, ό.π.,σ.41.

οργανωτικά προβλήματα που είτε ενισχύουν περαιτέρω την τάση αύξησης των δομών, είτε αποτυγχάνουν να την περιορίσουν. Τα σημαντικότερα από αυτά είναι:

- ✓ Η αδυναμία σύνδεσης των δομών με τον προϋπολογισμό και το ύψος δαπανών.
- ✓ Η απουσία εργαλείων αξιολόγησης και ελέγχου επιχειρησιακών εκροών, με αποτέλεσμα πρακτικά να μην είναι δυνατός ο εντοπισμός –και κατάργηση- μη-αποτελεσματικών ή μη παραγωγικών δομών.
- ✓ Η κτιριακή διασπορά, η οποία αυξάνει την ανάγκη δημιουργίας υποστηρικτικών δομών, ώστε να είναι εφικτή η αυτοτελής λειτουργία υπηρεσιών που στεγάζονται σε διαφορετικά κτίρια.
- ✓ Η εισαγωγή ΤΠΕ γίνεται αποσπασματικά, χωρίς να επηρεάσει σημαντικά την δομική μορφολογία ή τον τρόπο λειτουργίας της διοίκησης. Δεν έλειψαν περιπτώσεις, όπου νέες δομές δημιουργήθηκαν ακριβώς για τη διαχείριση των εξειδικευμένων τεχνολογικών εφαρμογών, χωρίς τελικά να βελτιώσουν την διοικητική λειτουργία.
- ✓ Οι αλλαγές στους οργανισμούς γίνονται ετεροχρονισμένα και εκ του προχείρου, ελλείπει ενός ευέλικτου και αποτελεσματικού μηχανισμού οργανωτικών μεταβολών. Έτσι, η προσπάθεια ανταπόκρισης μέσω ανακατανομής αρμοδιοτήτων καταλήγει σε μια άναρχη διάσπαση και συγκόλληση δομών η οποία αυξάνει συνεχώς το οργανωτικό μέγεθος, τις επικαλύψεις και το διοικητικό κόστος.

Λαμβάνοντας υπόψη τα παραπάνω η Λευκή Βίβλος έπρεπε να πετύχει δύο στόχους: Αφ' ενός να διαγράψει με σαφήνεια το στρατηγικό προσανατολισμό της διοικητικής μεταρρύθμισης και αφ' ετέρου να μπορέσει να οριοθετήσει συγκεκριμένα προβλήματα προς επίλυση.

Η ανάδειξη της συστημικής φύσης του προβλήματος, προδιαγράφει και το πλαίσιο των προτάσεων αντιμετώπισής του. Έχοντας ως πεδίο ανάλυσης την κεντρική διοίκηση και υπό την παραδοχή ότι η αποτελεσματική λειτουργία της προϋποθέτει την ενίσχυση του επιτελικού της ρόλου, προτάθηκαν τα ακόλουθα:

- ✓ Μείωση των υποστηρικτικών και ενίσχυση των επιτελικών δομών με βελτίωση της λειτουργικής τους ικανότητας μέσω ολοκληρωμένων παρεμβάσεων σε τεχνολογικές και πληροφοριακές υποδομές και δημιουργία σταθερών, οριζόντιων δομών επικοινωνίας.
- ✓ Εισαγωγή αρχών στρατηγικού σχεδιασμού και επιχειρησιακού προγραμματισμού, οι οποίες θα επιτρέψουν αφενός την στοχοθεσία και την μέτρηση αποτελεσμάτων, αφετέρου την αξιολόγηση των δομών σε όρους κόστους-οφέλους. Σύνδεση των δομών με τον προϋπολογισμό και τις δαπάνες.
- ✓ Συγκέντρωση των δομών κάθε φορέα σε ενιαίους γεωγραφικά χώρους, ώστε να μειωθεί τόσο το πραγματικό, όσο και το συναλλακτικό κόστος και να αναπτυχθούν οικονομίες κλίμακας.
- ✓ Άρση των περιορισμών στην κινητικότητα των υπαλλήλων ώστε να καταστεί εφικτή η ορθολογική κατανομή τους στις δομές.
- ✓ Δημιουργία ευέλικτου θεσμικού πλαισίου. Τακτική επικαιροποίηση οργανισμών, μέσω της οποίας κάθε –προτεινόμενη- μεταβολή αξιολογείται βάσει αρχών οργανωτικού σχεδιασμού, ώστε να εξαλειφθεί η πιθανότητα εκ νέου πληθωριστικής αύξησης των δομών.
- ✓ Η νέα, ευέλικτη δομική μορφή, επιτρέπει στην κεντρική διοίκηση την μεγιστοποίηση της χρησιμότητας των πόρων της και την προσαρμογή της στις μεταβαλλόμενες ανάγκες του ευρύτερου περιβάλλοντος, στο ευρύτερο πλαίσιο δημιουργίας ενός αποτελεσματικότερου μετά-γραφειοκρατικού οργανωτικού σχήματος. Υπό αυτή την έννοια, ο εξορθολογισμός των δομών αποτελεί ταυτόχρονα ανάγκη και πρόκληση για την διοικητική μεταρρύθμιση.

### 3.3. Ο ρόλος της Ομάδας Δράσης για την Ελλάδα (Task Force for Greece).

Ξεκινώντας από το «Μνημόνιο Συμφωνίας» μετά από διαβουλεύσεις με τον Πρωθυπουργό της Ελλάδας, ο Πρόεδρος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Barroso<sup>116</sup>, στις 20 Ιουλίου 2011, συνέστησε την Ομάδα Δράσης για την Ελλάδα (ΟΔΕ), με σκοπό την παροχή τεχνικής βοήθειας προς την χώρα.

Η Ομάδα Δράσης συστάθηκε με την εξής αποστολή<sup>117</sup>:

1. Διαπίστωση και συντονισμός, σε στενή συνεργασία με την Ελλάδα και επωφελούμενη από την τροφοδότηση από άλλα Κράτη-Μέλη, της τεχνικής βοήθειας που έχει ανάγκη για την υλοποίηση του προγράμματος προσαρμογής ΕΕ/ΔΝΤ.
2. Παροχή βοήθειας στις αρμόδιες ελληνικές αρχές για τον λεπτομερή προσδιορισμό της τεχνικής βοήθειας που θα παρασχεθεί.
3. Κατάρτιση σαφών όρων αναφοράς για τεχνική βοήθεια κάθε είδους, οι οποίοι θα προσδιορίζουν τη φύση και το εύρος των δράσεων τεχνικής βοήθειας, τον ελληνικό δημόσιο φορέα που θα τύχει τεχνικής βοήθειας, τους δημοσιονομικούς και ανθρώπινους πόρους (συμπεριλαμβανομένων αποσπασμένων εθνικών εμπειρογνομόνων και εμπειρογνομόνων από τον ιδιωτικό τομέα) με τους οποίους θα παρασχεθεί η τεχνική βοήθεια, και τα αναμενόμενα αποτελέσματα, καθώς και τα σχετικά ορόσημα και προθεσμίες.
4. Διατύπωση συστάσεων σχετικά με νομοθετικά, κανονιστικά, διοικητικά μέτρα για την ταχύτερη απορρόφηση κονδυλίων της ΕΕ, σε στενή συνεργασία με τις αρμόδιες υπηρεσίες της Επιτροπής, τις ελληνικές αρχές και την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων (ΕΤΕ), με κέντρο βάρους την ανταγωνιστικότητα, την ανάπτυξη και την απασχόληση/εκπαίδευση.

---

<sup>116</sup> Η Ομάδα Δράσης υπάγεται απευθείας στον Πρόεδρο της Επιτροπής κ. Barroso και τελεί υπό την πολιτική καθοδήγηση του Αντιπροέδρου κ. Olli Rehn. [http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-12-784\\_el.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-784_el.htm). [πρόσβαση 14-10-2015].

<sup>117</sup> European Commission, The Task Force for Greece, [http://ec.europa.eu/about/taskforce-greece/faq/index\\_en.htm#2](http://ec.europa.eu/about/taskforce-greece/faq/index_en.htm#2). [πρόσβαση 20-10-2015]. Επίσης, για μια αναλυτική περιγραφή του ρόλου και της συμβολής της ΟΔΕ στην προσπάθεια αυτή βλ. European Commission, Alvarez & Marsal Tax and Adam Smith International, Final Report, VC/2014/0002 Preliminary Evaluation of the Technical Assistance provided to Greece in 2011-2013 in the areas of Tax Administration and Central Administration Reform, July 2014, Ref. Ares (2014) 3045121 - 17/09/2014, σσ.11-14.

5. Υποβολή τριμηνιαίων εκθέσεων προόδου προς την Επιτροπή και τις ελληνικές αρχές, καθώς και άλλων συχνότερων προειδοποιητικών εκθέσεων, εφόσον απαιτείται. Η Ομάδα Δράσης μπορεί επίσης να χρησιμεύσει για την παροχή τεχνικής βοήθειας και το συντονισμό του έργου της Επιτροπής και σε ορισμένους άλλους τομείς, όπως ο έλεγχος των εξωτερικών συνόρων και το άσυλο<sup>118</sup>.

Η Ομάδα Δράσης αποτελούνταν από 55 περίπου άτομα – κυρίως υπαλλήλους της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και αποσπασμένους εθνικούς εμπειρογνώμονες από τα κράτη, εκ των οποίων οι 30 εργάζονταν στην έδρα της Επιτροπής στις Βρυξέλλες και 25 στο γραφείο Αθηνών. Από τους εθνικούς εμπειρογνώμονες, 7 είχαν τοποθετηθεί στις Βρυξέλλες και 4 στην Αθήνα. Οι εργασίες της Ομάδας Δράσης υποστηρίζονταν από τα κράτη μέλη, ευρωπαϊκούς και διεθνείς οργανισμούς (όπως ΔΝΤ, ΟΟΣΑ, ΔΟΕ) και από πολλές υπηρεσίες της Επιτροπής. Ο κύκλος των παρόχων τεχνικής βοήθειας συνεχώς διευρυνόταν. Ειδικότερα δεκαενέα (19) κράτη μέλη παρείχαν εμπειρογνωμοσύνη σε διάφορους τομείς τεχνικής βοήθειας. Αρκετά από τα υπόλοιπα κράτη μέλη πρόσφεραν τη στήριξή τους, η οποία ενεργοποιείται όταν χρειαστούν οι αντίστοιχοι τομείς εμπειρογνωμοσύνης.

Η τεχνική βοήθεια μπορεί να χορηγείται με τους ακόλουθους τρόπους:

- Με βραχυπρόθεσμες αποστολές εμπειρογνομόνων ή εργαστήρια στα οποία εθνικές διοικήσεις παρουσιάζουν τις λύσεις τους στους Έλληνες εταίρους τους. Με τον τρόπο αυτό παρέχεται στις ελληνικές αρχές η δυνατότητα να επιλέξουν την καταλληλότερη για τις ανάγκες τους λύση.
- Με μονιμότερη στήριξη από συγκεκριμένα κράτη μέλη ή οργανισμούς που διαθέτουν εξειδικευμένη τεχνογνωσία. Τούτο θα μπορούσε να συνεπάγεται μια πιο μακροπρόθεσμη παρουσία εμπειρογνομόνων ή τη συνεργασία με τις ελληνικές αρχές για την εξεύρεση τεχνικών λύσεων σε τομείς όπως η ΤΠΕ.
- Σε ορισμένες περιπτώσεις, ένα κράτος μέλος με σημαντικό ιστορικό επιδόσεων σε έναν τομέα πολιτικής δύναται να αναλάβει αρμοδιότητες «επικεφαλής τομέα». Ο επικεφαλής τομέα δύναται να συμμετέχει σε ένα έργο από τα αρχικά στάδια, καθώς και στην κατάρτιση χαρτών πορείας. Στις περιπτώσεις αυτές, η Ομάδα Δράσης διευκολύνει την εξελισσόμενη

---

<sup>118</sup> Απόσπασμα από το έγγραφο PERS (2011) 111/2 της 19.07.2011 στο Ευρωπαϊκή Επιτροπή, TFGR *Ομάδα Δράσης για την Ελλάδα*, 1<sup>η</sup> Τριμηνιαία Έκθεση, σ.27.

συνεργασία μεταξύ των ελληνικών αρχών, του επικεφαλής τομέα και των παρόχων τεχνικής βοήθειας.

Αποστολή της Ομάδας Δράσης για την Ελλάδα ήταν να εντοπίζει και να συντονίζει την τεχνική βοήθεια που χρειάζεται η Ελλάδα για να ανταποκριθεί στις δεσμεύσεις που έχει αναλάβει στο πλαίσιο του προγράμματος οικονομικής προσαρμογής. Επίσης, η προετοιμασία και εφαρμογή μεταρρυθμίσεων για την καλύτερη λειτουργία της οικονομίας και συνακόλουθα η ελληνική διοίκηση να υπηρετεί καλύτερα τις ανάγκες των πολιτών της.

Η Ομάδα Δράσης για την Ελλάδα (ΟΔΕ) άρχισε τις εργασίες της τον Σεπτέμβριο του 2011 και εργαζόταν σε στενή επαφή με τις ελληνικές αρχές για να εντοπίσει τις ανάγκες τους, καθώς και με τα κράτη μέλη και τους διεθνείς οργανισμούς που παρείχαν τεχνική βοήθεια<sup>119</sup>.

Αρχικά η ΟΔΕ ηγήθηκε μιας προσπάθειας για τον εντοπισμό, σε συνεργασία με τις ελληνικές αρχές, των κυριότερων προκλήσεων όσον αφορά την υλοποίηση μεταρρυθμίσεων για τις οποίες θα χρειαστεί τεχνική βοήθεια. Τον Οκτώβριο του 2011 καταρτίστηκε ένας πρώτος κατάλογος πιθανών αναγκών τεχνικής βοήθειας. Οι ελληνικές αρχές προσδιόρισαν στον κατάλογο αυτό τις πιο επιτακτικές ανάγκες με βάση τον επείγοντα χαρακτήρα τους, την ωριμότητα και τη συμβολή τους σε διαρκείς διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις στην Ελλάδα.

Οι ανάγκες σε τεχνική βοήθεια ομαδοποιούνται κατά κύριο λόγο κατά τομείς πολιτικής ως εξής :

1. Προϋπολογισμός και φορολογία
2. Χρηματοπιστωτικός τομέας
3. Ταμεία συνοχής και γεωργία
4. Επιχειρηματικό περιβάλλον, δημόσιες συμβάσεις και ανταγωνισμός
5. Αγορά εργασίας, δημόσια υγεία, δικαιοσύνη και εσωτερικές υποθέσεις
6. Διοικητική μεταρρύθμιση, ηλεκτρονική διακυβέρνηση, στατιστικά στοιχεία
7. Κοινωνία των πολιτών και κοινωνικοί εταίροι.

---

<sup>119</sup> Επίσης, επιδιώκει να επιταχύνει την απορρόφηση κονδυλίων της ΕΕ με σκοπό την στήριξη της οικονομικής ανάπτυξης, της ανταγωνιστικότητας και της απασχόλησης. Για το λόγο αυτό, η Ομάδα Δράσης έχει επικεντρωθεί σε 181 έργα προτεραιότητας που χρηματοδοτούνται από τα διαρθρωτικά ταμεία. <http://ec.europa.eu/greece/news/economic-news/economic3el.htm>. [πρόσβαση 02-09-2015].

Μετά τη διαπίστωση μιας ανάγκης, η Ομάδα Δράσης συμβάλλει στην κατάρτιση προγράμματος εργασίας το οποίο συμφωνείται με τις ελληνικές αρχές. Το πρόγραμμα αυτό προβλέπει σαφείς τελικούς αλλά και ενδιάμεσους, μεσοπρόθεσμους στόχους, προθεσμίες, τους γενικούς όρους εκτέλεσης των αποστολών τεχνικής βοήθειας, ενώ προσδιορίζει επίσης τους απαιτούμενους πόρους και τους ελληνικούς φορείς που θα χρειαστεί να συμμετάσχουν. Ιδιαίτερες προσπάθειες καταβλήθηκαν ώστε να καταρτιστούν συγκεκριμένοι χάρτες πορείας για μεταρρυθμίσεις. Στη συνέχεια οι χάρτες πορείας μετατρέπονται σε επιχειρησιακά έργα τα οποία οι ελληνικές αρχές έχουν δεσμευθεί να υλοποιήσουν.

Ουσιαστικά, η ΟΔΕ επιστρατεύει την πολιτική εμπειρογνωμοσύνη που χρειάζονται οι ελληνικές αρχές για τον σχεδιασμό και την υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων της νομοθεσίας, των θεσμών ή/και των εργασιακών μεθόδων και διαδικασιών. Η τεχνογνωσία αυτή προέρχεται από κράτη μέλη, διεθνείς οργανισμούς ή άλλους ειδικευμένους φορείς που έχουν άμεση σχέση και πρόσφατη εμπειρία στην υλοποίηση παρόμοιων μεταρρυθμίσεων. Η ΟΔΕ συνεισφέρει επίσης στην εξεύρεση λύσεων για τη χρηματοδότηση του κόστους της τεχνικής βοήθειας – είτε από τις κεντρικά διαχειριζόμενες πιστώσεις των διαρθρωτικών ταμείων είτε βοηθώντας τις ελληνικές αρχές να αξιοποιήσουν επιλέξιμα διαρθρωτικά κονδύλια για τη δημιουργία υποδομών στη δημόσια διοίκηση. Συντονίζει εκτεταμένο χαρτοφυλάκιο 93 αξόνων εργασίας στον τομέα της τεχνικής βοήθειας σε 12 διαφορετικούς τομείς πολιτικής<sup>120</sup>. Οι τομείς αυτοί περιλαμβάνουν :

1. την επιτάχυνση των έργων της πολιτικής συνοχής,
2. την πρόσβαση σε χρηματοδότηση/στον χρηματοπιστωτικό τομέα,
3. τη μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης,
4. τον προϋπολογισμό και φορολογία,
5. την καταπολέμηση της διαφθοράς,
6. το επιχειρηματικό περιβάλλον,
7. τη δημόσια υγεία,
8. τη μεταρρύθμιση του δικαστικού συστήματος,
9. τη μετανάστευση, το άσυλο και τα σύνορα,

---

<sup>120</sup> European Commission, TGGR-Task force For Greece, Quarterly Report, April 2013, σσ.63-64, [http://ec.europa.eu/about/taskforce-greece/pdf/gr4\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/about/taskforce-greece/pdf/gr4_en.pdf). [πρόσβαση 10-09-2015].

10. την αγορά εργασίας και την κοινωνική ασφάλιση,
11. την ενίσχυση του ρυθμιστικού πλαισίου για μεταφορές και υπηρεσίες κοινής ωφέλειας και ολοκλήρωση του κτηματολογίου ώστε να διευκολυνθεί η ιδιωτικοποίηση,
12. την ενέργεια, τις μεταφορές και το περιβάλλον

Ειδικότερα, η ΟΔΕ για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση συντονίζει και βελτιώνει την αποτελεσματικότητα της τεχνικής βοήθειας με τους εξής τρόπους:

- Συνεργαζόμενη με τις ελληνικές αρχές προκειμένου να προσδιοριστούν οι σημαντικοί τομείς για τη βελτίωση των βασικών δημόσιων υπηρεσιών και την ενίσχυση της ανάπτυξης και της απασχόλησης.
- Κινητοποιώντας πόρους και τεχνική εμπειρογνομosύνη από τα Κράτη-Μέλη και άλλους φορείς με αποτελεσματικό και συντονισμένο τρόπο. Ορισμένα Κράτη-Μέλη έχουν ήδη παράσχει τεχνική βοήθεια και άλλη συνδρομή στην ελληνική κυβέρνηση. Ο ρόλος της Ομάδας Δράσης είναι να συντονίζει τη διμερή αυτή συνδρομή στο πλαίσιο ενός ευρύτερου προγράμματος στήριξης, προκειμένου να ενισχύεται η αποτελεσματικότητα της διαθέσιμης τεχνικής βοήθειας στο σύνολό της.
- Ανάπτυξη εργαλείων ΤΠΕ για την υλοποίηση του προγράμματος τεχνικής βοήθειας: αναπόσπαστο μέρος της τεχνικής συνδρομής θα είναι η στήριξη μέσω ΤΠ για όλους τους άξονες της τεχνικής βοήθειας, όπως η διαχείριση του προϋπολογισμού, η φορολογική διοίκηση, η μεταρρύθμιση της διακυβέρνησης και η ηλεκτρονική διακυβέρνηση. Για την αποδοτική και έγκαιρη ανάπτυξη και υλοποίηση του προγράμματος τεχνικής βοήθειας απαιτείται συντονισμένη εφαρμογή από όλους τους ελληνικούς δημόσιους φορείς πολιτικής για την ψηφιακή ατζέντα, την ηλεκτρονική διακυβέρνηση και τις τηλεπικοινωνίες. Σε αυτούς περιλαμβάνονται φορείς σε επίπεδο διοίκησης, πολιτικής και υλοποίησης.

Ένα ειδικό τριμερές «Μνημόνιο συμφωνίας» που υπέγραψαν η Ελλάδα, η Γαλλία και η Ομάδα Δράσης άνοιξε τον δρόμο για την υλοποίηση της μεταρρύθμισης της κεντρικής διοίκησης. Η εν λόγω συμφωνία περιλαμβάνει χάρτη πορείας για τα βασικά βήματα, τις αρμοδιότητες και το χρονοδιάγραμμα επίτευξης της



μεταρρύθμισης<sup>121</sup>. Στόχος της διοικητικής μεταρρύθμισης είναι να επιτευχθούν βιώσιμες αλλαγές στην Ελλάδα. Από τις μεταρρυθμίσεις στα κεντρικά, αποκεντρωμένα, περιφερειακά και τοπικά επίπεδα της δημόσιας διοίκησης αναμένονται άμεσες και έμμεσες επιπτώσεις σε πολλούς τομείς, στις οποίες συμπεριλαμβάνονται η απλούστευση, η μείωση της γραφειοκρατίας, η αύξηση της απόδοσης, της αποτελεσματικότητας, του συντονισμού, της λογοδοσίας, της ακεραιότητας και η παροχή κινήτρων στο προσωπικό. Η μεταρρύθμιση αυτή αποτελεί μία διαδικασία δυναμική και επίπονη. Ο οδικός χάρτης είναι ένας κυλιόμενος οδικός χάρτης, επικαιροποιείται προς τη μία ή άλλη κατεύθυνση, στο πλαίσιο πάντοτε του μνημονίου και του κεντρικού στόχου που έχει τεθεί για την αναμόρφωση της Δημόσιας Διοίκησης με τη λειτουργία ενός επιτελικού κράτους<sup>122</sup>.

Η αντιστοίχιση της προσφοράς και της ζήτησης τεχνικής βοήθειας πραγματοποιείται μέσω τριμηνιαίων συνεδριάσεων συντονισμού σε υψηλό επίπεδο που οργανώνονται από την Ομάδα Δράσης με συμμετοχή των ελληνικών αρχών, των παρόχων τεχνικής βοήθειας και των υπηρεσιών της Επιτροπής. Στις υποχρεώσεις της ΟΔΕ είναι και η υποβολή τριμηνιαίων εκθέσεων προόδου προς την Επιτροπή και τις ελληνικές αρχές, καθώς και άλλων συχνότερων προειδοποιητικών εκθέσεων, εφόσον απαιτείται.

Στη συνέχεια θα προσπαθήσουμε να περιγράψουμε την πορεία της μεταρρύθμισης στο τομέα της δημόσιας διοίκησης στον ελληνικό χώρο από το έτος 2011 και έπειτα όπως αυτή αποτυπώνεται στις τριμηνιαίες Εκθέσεις της ΟΔΕ. Η τεχνική συνδρομή της ΟΔΕ για τη μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης αποσκοπεί στη δημιουργία μιας αποτελεσματικής και σύγχρονης δημόσιας διοίκησης στην υπηρεσία των πολιτών και των επιχειρήσεων, ικανής να εφαρμόσει τις μεταρρυθμίσεις που απαιτούνται για την αναμόρφωση της ελληνικής οικονομίας.

---

<sup>121</sup> Παρόμοια συμφωνία υπέγραψαν η Ελλάδα, η Γερμανία και η Ομάδα Δράσης τον Απρίλιο του 2012 για τη διοικητική μεταρρύθμιση σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο. [http://ec.europa.eu/greece/news/economic-news/economic3\\_el.htm](http://ec.europa.eu/greece/news/economic-news/economic3_el.htm). [πρόσβαση 02-10-2015].

<sup>122</sup> Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Γραφείο Τύπου, Αθήνα, 29 Δεκεμβρίου 2011, [www.ydmed.gov.gr/.../20111229\\_DR\\_admin\\_reform](http://www.ydmed.gov.gr/.../20111229_DR_admin_reform). [πρόσβαση 10-09-2015].

### 3.3.1. Πρώτη Τριμηνιαία Έκθεση της Ομάδας Δράσης για την Ελλάδα.

Η πρώτη τριμηνιαία Έκθεση για την πορεία της Ομάδας Δράσης τον Οκτώβριο του 2011<sup>123</sup> για την Ελλάδα ξεκινά με τη διαπίστωση ότι η Ελλάδα βρίσκεται σε διαδικασία πρωτοφανούς δημοσιονομικής και οικονομικής προσαρμογής τονίζοντας ότι η χρηματοδοτική στήριξη και οι διαγραφές χρεών δεν επαρκούν για την αντιμετώπιση των βαθιά ριζωμένων οικονομικών και διαρθρωτικών προκλήσεων που αντιμετωπίζει η χώρα. Θεωρούν ότι απαιτείται ευρεία και βιώσιμη μεταρρύθμιση προκειμένου να αποκατασταθεί η αναπτυξιακή προοπτική της, να ανοίξει ο δρόμος για τη μελλοντική δημιουργία θέσεων απασχόλησης και να συμβάλει στη χρηματοπιστωτική σταθερότητα. Η υπερβολική γραφειοκρατία και οι διοικητικές διατυπώσεις καταπνίγουν την επιχειρηματική δραστηριότητα και εμποδίζουν την ανάπτυξη και τη δημιουργία απασχόλησης. Η Ειδική Ομάδα καταρτίζει ένα συνεκτικό πρόγραμμα για την τεχνική βοήθεια που χρειάζεται η Ελλάδα για να επέλθουν αποτελεσματικές διοικητικές μεταρρυθμίσεις, να βελτιωθεί το επιχειρηματικό περιβάλλον, να αυξηθεί η αποτελεσματικότητα στην επίτευξη δημόσιας υγείας, και να βελτιωθεί η εκτέλεση βασικών διοικητικών λειτουργιών, όπως οι δημόσιες προμήθειες και πληρωμές.

Ο προκαταρκτικός σχεδιασμός είχε εντοπίσει πάνω από 75 έργα και άξονες εργασίας που θα μπορούσαν να επωφεληθούν τεχνικής βοήθειας από την ΟΔΕ. Είχαν ήδη πραγματοποιηθεί συνεδριάσεις παρακολούθησης για ορισμένα σχέδια, με την ενεργό συμμετοχή των ελληνικών αρχών. Οι ελληνικές αρχές προσανατολίζονταν να

---

<sup>123</sup> Επ' ευκαιρία της υποβολής της πρώτης αυτής έκθεσης, ο Πρόεδρος Barroso έκανε την ακόλουθη δήλωση: «Η δημοσιονομική εξυγίανση θα πρέπει να συμβαδίζει με τις διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις που απαιτούνται προκειμένου να μετασχηματίσει το δυναμικό ανάπτυξης της Ελλάδας, και να δημιουργήσει τις θέσεις εργασίας που ο λαός της τόσο επειγόντως χρειάζεται. Θέλουμε πάλι να τονίσουμε ότι τα Ευρωπαϊκά Όργανα θα συνεχίσουν να κάνουν ότι είναι δυνατόν στα πλαίσια της δικαιοδοσίας τους, προκειμένου να βοηθήσουν την Ελλάδα. Η Ειδική Ομάδα που συστάθηκε από την Επιτροπή ανέπτυξε γρήγορα καλή συνεργασία με τις ελληνικές αρχές με σκοπό την διαπίστωση των αναγκών προτεραιότητας. Κινητοποίησε προσφορές τεχνικής βοήθειας από πολλές πλευρές, αποδεικνύοντας έτσι τον μοναδικό χαρακτήρα της ευρωπαϊκής προσπάθειας για τη στήριξη της Ελλάδας στην αντιμετώπιση των προβλημάτων της».

Επίσης, η πρωτοβουλία αυτή έτυχε θερμής στήριξης από τους αρχηγούς κρατών της ζώνης του , οι οποίοι δήλωσαν ότι «...τα κράτη μέλη και η Επιτροπή θα κινητοποιήσουν άμεσα όλα τα απαιτούμενα μέσα προκειμένου να παράσχουν εξαιρετική τεχνική βοήθεια ώστε να συνδράμουν την Ελλάδα στην εφαρμογή των μεταρρυθμίσεών της...».

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Δελτίο Τύπου, *Η πρώτη τριμηνιαία έκθεση της Ειδικής Ομάδας της Επιτροπής για την Ελλάδα δείχνει συγκρατημένη αισιοδοξία*, Βρυξέλλες, 17 Νοεμβρίου 2011, [http://ec.europa.eu/commission\\_20102014/president/news/documents/2011/11/20111117\\_documents\\_1\\_en.htm](http://ec.europa.eu/commission_20102014/president/news/documents/2011/11/20111117_documents_1_en.htm) [πρόσβαση 02-10-2015].

χρησιμοποιήσουν την ειδική ομάδα για να ανταποκριθούν σε τρεις πιεστικές προκλήσεις:

1. Στήριξη της ανάπτυξης, της απασχόλησης και του ανταγωνισμού
2. Ανάπτυξη μέσω της μεταρρύθμισης της ελληνικής δημόσιας διοίκησης
3. Διατήρηση της προόδου προς τη δημοσιονομική σταθεροποίηση

Όσον αφορά τη δημόσια διοίκηση<sup>124</sup> οι κύριοι στόχοι της τεχνικής βοήθειας αποτελούσαν η βελτίωση της αποτελεσματικότητας, η υποχρέωση λογοδοσίας και η ακεραιότητα της ελληνικής δημόσιας διοίκησης ως προϋπόθεση για επιτυχείς διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις. Πράγματι, οι εν λόγω μεταρρυθμίσεις μπορούσαν να περατωθούν μόνο από μια εύρυθμα λειτουργούσα διοίκηση η οποία βασίζεται σε σταθερές, συντονισμένες και ενδυναμωμένες δομές, παρέχοντας τη βάση για την αναγκαία κυριότητα και λογοδοσία για τις μεταρρυθμίσεις.

Παρά το γεγονός ότι οι ελληνικές αρχές είχαν ως τότε αναλάβει ορισμένες στοχευμένες μεταρρυθμίσεις – όπως οι νόμοι για την αναδιοργάνωση της τοπικής αυτοδιοίκησης, για την ίδρυση της Ενιαίας Αρχής Δημοσίων Προμηθειών ή η εκπόνηση σχεδίου νόμου για τη βελτίωση της Ρυθμιστικής Διακυβέρνησης – δεν είχαν ακόμη αντιμετωπιστεί τα βαθύτερα διαρθρωτικά προβλήματα της ελληνικής δημόσιας διοίκησης.

Στις ελλείψεις που έπρεπε να αντιμετωπιστούν περιλαμβανόταν το γεγονός ότι η κεντρική διοίκηση δεν διέθετε ένα ολοκληρωμένο στρατηγικό όραμα για τις μεταρρυθμίσεις που απαιτούνταν προκειμένου η Ελλάδα να βρεθεί και πάλι σε τροχιά βιώσιμης ανάπτυξης με κεντρική κατεύθυνση, αίσθηση κυριότητας των μεταρρυθμίσεων και ευθύνη για τα αποτελέσματα.

Από την άλλη, οι μείζονες διαδικασίες μεταρρυθμίσεων διακυβέρνησης απαιτούσαν ισχυρή ηγεσία. Για τον λόγο αυτό, οι ελληνικές αρχές αποφάσισαν να συστήσουν μια διευθύνουσα ομάδα υψηλού επιπέδου για τη μεταρρύθμιση, η οποία θα επέβλεπε και θα παρακολουθούσε τις μεταρρυθμίσεις της διοίκησης, ώστε να διασφαλιζόταν η συνάφειά τους και να περιοριζόταν η γραφειοκρατία στην Ελλάδα. Η εν λόγω διευθύνουσα ομάδα, υπό την ευθύνη του πρωθυπουργού, θα έλεγε όλο το πεδίο εφαρμογής της μεταρρύθμισης της ελληνικής διοίκησης, τόσο σε κεντρικό όσο και σε περιφερειακό/τοπικό επίπεδο. Τέλος, η διευθύνουσα ομάδα υψηλού επιπέδου

---

<sup>124</sup>European Commission, TFGR–Task Force for Greece, 1<sup>st</sup> Quarterly Report, σσ.16-18, [http://ec.europa.eu/about/taskforce-greece/pdf/20111117\\_1\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/about/taskforce-greece/pdf/20111117_1_en.pdf).

θα ενίσχυε την αίσθηση ότι οι αναγκαίες διοικητικές μεταρρυθμίσεις είναι επιλογή της ίδιας της κεντρικής διοίκησης και θα επέτρεπε την αποτελεσματικότερη επικοινωνία των διοικητικών μεταρρυθμίσεων στους Έλληνες πολίτες. Επίσης, θα προχωρούσαν στη δημιουργία, ως πρώτη προτεραιότητα, μιας σταθερής διυπουργικής συντονιστικής δομής για το συντονισμό και τη διαιτησία υφιστάμενων διυπουργικών ζητημάτων. Η εν λόγω συντονιστική δομή, σε συνεργασία με συναφείς συντονιστικές μονάδες στο πλαίσιο έκαστου υπουργείου θα διασφάλιζαν συνάφεια σε πολλά άλλα στοιχεία, της ευθύνης και των διαδικασιών. Κατά τη μεταρρυθμιστική διαδικασία, η εν λόγω συντονιστική δομή θα έχει επίσης την ευθύνη της υλοποίησης των αποφάσεων που θα έκδιδε η διευθύνουσα ομάδα μετασχηματισμού υψηλού επιπέδου.

Η πρώτη αυτή Έκθεση τελειώνει αποτιμώντας ότι η Ομάδα Δράσης συνεργάστηκε αποτελεσματικά και ανέπτυξε καλές εργασιακές σχέσεις με τις ελληνικές αρχές προκειμένου να καθοριστούν οι τομείς όπου απαιτείται περισσότερο η τεχνική βοήθεια για τη στήριξη του προγράμματος οικονομικής προσαρμογής, όπως βελτιώσεις στο επιχειρηματικό περιβάλλον, στις δημόσιες προμήθειες, στην αναδιοργάνωση της κεντρικής διοίκησης, κ.α. Ως επόμενη προτεραιότητά της όρισε την οριστικοποίηση ενός περιεκτικού οδικού χάρτη για το πρόγραμμα τεχνικής βοήθειας συνδράμοντας στα προαναφερόμενα μέτωπα.

Ειδικότερα, όσον αφορά στη δημόσια διοίκηση ορίστηκε η επανεξέταση αλλαγών στη διακυβέρνηση και στις δομές της ελληνικής δημόσιας διοίκησης οι οποίες απαιτούνταν προκειμένου να διασφαλιστεί ο αποτελεσματικός συντονισμός και η αίσθηση κυριότητας της αναμόρφωσης της δημόσιας διοίκησης της χώρας.

### **3.3.2. Δεύτερη Τριμηνιαία Έκθεση της Ομάδας Δράσης για την Ελλάδα.**

Κατά τους πρώτους μήνες λειτουργίας της, η Ομάδα Δράσης ηγήθηκε μιας πανενωσιακής προσπάθειας για τον εντοπισμό, μαζί με την Ελλάδα, των κυριότερων προκλήσεων όσον αφορά στην υλοποίηση μεταρρυθμίσεων για τις οποίες θα χρειαστεί τεχνική βοήθεια. Ιδιαίτερες προσπάθειες καταβλήθηκαν από επικεφαλής τομέων, οι οποίοι συχνά ταυτίζονται με κράτη μέλη που βοηθούν την Ελλάδα να καταρτίσει συγκεκριμένους χάρτες πορείας για μεταρρυθμίσεις<sup>125</sup>.

---

<sup>125</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-12-184el.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-184el.htm). [πρόσβαση στις 17-10-2015].

Καθώς η Ελλάδα τη περίοδο εκείνη εισερχόταν στον πέμπτο χρόνο οικονομικής ύφεσης και η ανεργία ανερχόταν σε πρωτοφανή επίπεδα, έπρεπε να ενταθούν άμεσα οι προσπάθειες των δράσεων. Η Έκθεση<sup>126</sup> ξεκινά με κάποιες γενικές παρατηρήσεις με βάση την αποκτηθείσα εμπειρία κατά την πρώτη φάση των εργασιών :

1. Κατά το σχεδιασμό έργων τεχνικής βοήθειας, πρέπει να γίνεται επιλογή μεταξύ της αντιμετώπισης άμεσων, συγκεκριμένων αναγκών (π.χ. που συνδέονται με συγκεκριμένες νομοθετικές ενέργειες ή δεσμεύσεις του Μνημονίου Συνεργασίας) και της επένδυσης σε μια οργανωτική μεταρρύθμιση σε βάθος χρόνου. Η σωστή ισορροπία μεταξύ των δύο επιταγών μπορεί ενίοτε να αποτελεί μία πρόκληση. Ιδιαίτερα στις περιπτώσεις που χρειάζονται βαθιές διαρθρωτικές και θεσμικές αλλαγές, απαιτείται η από κοινού συμμετοχή ανώτατων κρατικών παραγόντων, και από την πλευρά του παρόχου τεχνικής βοήθειας, προκειμένου να σημειωθεί η απαραίτητη πρόοδος.
2. Υπάρχει μεγάλη ζήτηση για εκδηλώσεις, όπως θεματικές συναντήσεις εργασίας και διασκέψεις, με αντικείμενο διάφορα θέματα όπως ο προσδιορισμός και η οριοθέτηση του πεδίου της ζητούμενης τεχνικής βοήθειας, ο συντονισμός της τεχνικής βοήθειας που παρέχεται από διάφορους παρόχους, οι παρουσιάσεις βέλτιστων πρακτικών άλλων κρατών - μελών ώστε να μπορέσουν οι ελληνικές αρχές να εντοπίσουν τις καταλληλότερες λύσεις για τη διοίκησή τους, και σεμινάρια κατάρτισης για Έλληνες υπαλλήλους.
3. Από τις προπαρασκευαστικές εργασίες προκύπτει ότι η ελληνική διοίκηση στερείται συστημάτων παρακολούθησης, υποβολής εκθέσεων ή ελέγχου που απαιτούνται για να διασφαλιστεί η αποτελεσματική εφαρμογή των πολιτικών.
4. Τα έργα για τα οποία απαιτείται συντονισμός των διοικητικών δομών αποτελούν μεγάλη πρόκληση. Συχνά απαιτούνται συνεχείς επαφές με αρμόδια ελληνικά Υπουργεία για την οριστικοποίηση της τεχνικής βοήθειας. Οι συντονιστές και οι πάροχοι τεχνικής βοήθειας χρειάζονται χρόνο για να εξοικειωθούν με τις ειδικές επιχειρησιακές προκλήσεις και να προσαρμοστούν

---

<sup>126</sup>European Commission, TGGR-Task force For Greece, Second Quarterly Report, March 2012. [http://ec.europa.eu/about/taskforce-greece/pdf/qtr\\_march2012\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/about/taskforce-greece/pdf/qtr_march2012_en.pdf).

σε αυτές με αποτέλεσμα να απαιτείται περισσότερος χρόνος από τον αναμενόμενο για να ξεκινήσει ένα έργο.

5. Τέλος, όταν στο πλαίσιο της τεχνικής βοήθειας απαιτείται η χρηματοδότηση έργων, η Ομάδα Δράσης και οι ελληνικές αρχές συνεργάζονται για τον εντοπισμό των διαθέσιμων πόρων στις επιλέξιμες γραμμές του προϋπολογισμού. Αυτό σημαίνει ότι αφού συμφωνηθούν τα θέματα ουσίας των έργων, υπάρχει ακόμη κίνδυνος καθυστερήσεων για όσο διάστημα εκκρεμεί η εξεύρεση συγκεκριμένων λύσεων που είναι σύμφωνες με τις αντίστοιχες νομοθεσίες και κανονιστικές ρυθμίσεις της ΕΕ και της Ελλάδας στα ζητήματα χρηματοδότησης.

Όσον αφορά στη μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης και την ηλεκτρονική διακυβέρνηση, η έκθεση διαπιστώνει ικανοποιητική πρόοδο. Οι διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις που χρειάζεται η χώρα μπορούν να περατωθούν μόνο από μια εύρυθμη λειτουργία της διοίκησης που βασίζεται σε σταθερές, συντονισμένες και ενισχυμένες δομές, παρέχοντας τη βάση για την αναγκαία συμμετοχή και λογοδοσία για τις μεταρρυθμίσεις.

Σε αυτή τη φάση η μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης εστίασε στους παρακάτω τομείς :

- 1) Δομή και κανόνες της κεντρικής δημόσιας διοίκησης, με τη :
  - δημιουργία μόνιμης διυπουργικής συντονιστικής δομής
  - αξιολόγηση των δομών του δημοσίου τομέα
  - αξιολόγηση της απόδοσης των δημοσίων υπαλλήλων
- 2) Δημιουργία οριζόντιων δομών στήριξης στα αρμόδια Υπουργεία (Διαχείριση Ανθρωπίνων Πόρων, Τεχνολογία Πληροφοριών και Επικοινωνιών, Εσωτερικός Έλεγχος, Φορολογικός Έλεγχος, Οικονομία, κ.λπ.)

Οι βασικοί στόχοι της εν λόγω διοικητικής μεταρρύθμισης ήταν :

1. Η βελτίωση της αποτελεσματικότητας, της λογοδοσίας και της ακεραιότητας της διοίκησης και η απλούστευση των διαδικασιών λήψης αποφάσεων από αυτή.
2. Η ύπαρξη ενός ισχυρού κέντρου λήψης αποφάσεων με ουσιαστικό διυπουργικό συντονισμό.

3. Η δημιουργία των απαραίτητων δομών σε κάθε αρμόδιο υπουργείο για την αποτελεσματική παρακολούθηση των διαδικασιών συμπεριλαμβανομένων των δαπανών, του εσωτερικού ελέγχου και του λογιστικού ελέγχου, της διαχείρισης των ανθρώπινων πόρων και της ΤΠΕ. Αυτό συνεπάγεται τη μείωση του αριθμού των ανωτέρων θέσεων ώστε να καθοριστεί μια σαφέστερη ιεραρχία με απλή και σαφή ιεραρχική διάταξη. Οι ίδιες μεταρρυθμίσεις που χρειάζονται στην ελληνική κεντρική διοίκηση θα πρέπει επίσης να τηρηθούν στην αποκεντρωμένη, τοπική και περιφερειακή διοίκηση,λαμβανομένων υπόψη των ιδιαιτεροτήτων και των αρμοδιοτήτων τους.

Για να στεφθεί με επιτυχία μια τέτοια προσπάθεια, χρειαζόταν πολιτική ώθηση και κατεύθυνση από τις υψηλότερες βαθμίδες του κράτους. Γι' αυτόν τον σκοπό, συγκροτήθηκε μια διευθύνουσα ομάδα υψηλού επιπέδου για τη μεταρρύθμιση υπό την ευθύνη του πρωθυπουργού. Το έργο αυτής της διευθύνουσας ομάδας συντονίζεται από μία ομάδα στήριξης, της οποίας προϊστάμενο το τότε ΥΔΜΗΔ, σε επίπεδο Υφυπουργού.

Ένα ειδικό τριμερές Μνημόνιο συμφωνίας που υπέγραψαν η Ελλάδα, η Γαλλία και η Ομάδα Δράσης άνοιξε τον δρόμο για την υλοποίηση της μεταρρύθμισης της κεντρικής διοίκησης. Στις 6 Ιανουαρίου 2012, η Γαλλία και η Ελλάδα – σε συνεργασία με την TFGR – υπέγραψαν ένα Μνημόνιο Συνεννόησης που προετοιμάζει την εφαρμογή της μεταρρύθμισης της κεντρικής διοίκησης. Αυτή η συμφωνία περιλαμβάνει ένα οδικό χάρτη ο οποίος παρέχει λεπτομέρειες για τα βασικά βήματα, τις αρμοδιότητες και το χρονοδιάγραμμα για την ολοκλήρωση της μεταρρύθμισης. Γάλλοι εμπειρογνώμονες έχουν ήδη αρχίσει να παρέχουν συγκεκριμένη τεχνική βοήθεια για τον καθορισμό της μεθοδολογίας της μεταρρύθμισης. Η εν λόγω συμφωνία περιλαμβάνει χάρτη πορείας για τα βασικά βήματα, τις αρμοδιότητες και το χρονοδιάγραμμα επίτευξης της μεταρρύθμισης<sup>127</sup>.

Η Ελλάδα θέσπισε νόμο που προέβλεπε την αξιολόγηση όλων των δομών του δημοσίου τομέα, συμπεριλαμβανομένων 15 ελληνικών Υπουργείων, με προοπτική τη

---

<sup>127</sup>Παρόμοια συμφωνία υπέγραψαν η Ελλάδα, η Γερμανία και η Ομάδα Δράσης τον Απρίλιο του 2012 για τη διοικητική μεταρρύθμιση σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, *Ένας χρόνος με την ομάδα δράσης για την Ελλάδα*, ενημερωτικό σημείωμα, Βρυξέλλες, 15 Οκτωβρίου 2012, σσ.2-3. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-12-784\\_el.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-784_el.htm). [πρόσβαση 14-10-2015]

βελτίωση της αποτελεσματικότητας, την ενίσχυση της ιεράρχησης των προτεραιοτήτων και τη διασαφήνιση των διαδικασιών λήψης αποφάσεων όπως θα αναλύσουμε σε επόμενο κεφάλαιο. Αυτή η αξιολόγηση άρχισε στις αρχές Μαρτίου 2012 από το ΥΔΜΗΔ και το Υπουργείο Περιβάλλοντος, τα πρώτα στο δημόσιο τομέα που υποβλήθηκαν σε αυτή την αξιολόγηση. Λαμβάνοντας υπόψη το ευρύ πεδίο αυτής της αξιολόγησης, συστάθηκαν ομάδες αξιολόγησης, αποτελούμενες από στελέχη προερχόμενα από διάφορα Υπουργεία τα οποία εκπαιδεύτηκαν από εμπειρογνώμονες των κρατών-μελών.

Παράλληλα αυτή την περίοδο προχώρησε η διαδικασία αξιολόγησης των ικανοτήτων των δημοσίων υπαλλήλων, από μία ομάδα εμπειρογνομόνων η οποία παρείχε τεχνική βοήθεια για τον καθορισμό της στρατηγικής, των κριτηρίων και της μεθοδολογίας που χρησιμοποιήθηκαν για αυτή την αξιολόγηση. Όπως προαναφέραμε, συγκροτήθηκε μια διευθύνουσα ομάδα υψηλού επιπέδου υπό την αιγίδα του πρωθυπουργού, η οποία θα επέπτευε τη μεταρρύθμιση. Το γραφείο του πρωθυπουργού συμφώνησε επίσης επί των αρχών της διυπουργικής δομής συντονισμού. Πρόοδος επιτεύχθηκε και στην αναδιοργάνωση των ελληνικών Υπουργείων όσον αφορά στη βελτίωση της απόδοσης, με την παροχή βοήθειας και παραδειγμάτων από άλλα κράτη-μέλη. Στη διαδικασία αξιολόγησης που δρομολογήθηκε πρόσφατα συνεκτιμώνται οι δημοσιονομικοί περιορισμοί, οι περιορισμοί στελέχωσης της ελληνικής διοίκησης και τα μεσοπρόθεσμα δημοσιονομικά σχέδια. Άρχισαν επίσης επιπρόσθετες εργασίες σχετικά με τη μεθοδολογία και τα κριτήρια αξιολόγησης των προσόντων του προσωπικού.

Σύμφωνα με την Έκθεση, μια πρώτη αξιολόγηση της κατάστασης άρχισε τον Φεβρουάριο του 2012. Μια ελληνική ομάδα αποτελούμενη από υψηλόβαθμα στελέχη της δημόσιας διοίκησης, συμπεριλαμβανομένων ορισμένων Γενικών Γραμματέων επισκέφθηκε τις γαλλικές κυβερνητικές δομές συντονισμού στα μέσα Μαρτίου 2012 συλλέγοντας βέλτιστες πρακτικές από διάφορους Γάλλους εμπειρογνώμονες. Με αφετηρία αυτή την επίσκεψη, καθώς και μία ενδελεχή αξιολόγηση των υφιστάμενων δομών συντονισμού της ελληνικής κυβέρνησης, οι ελληνικές αρχές υπέβαλαν λεπτομερή πρόταση για τη λειτουργία της δομής διυπουργικού συντονισμού<sup>128</sup>.

---

<sup>128</sup> European Commission, TGGR-Task force For Greece, Second Quarterly Report, March 2012, σσ.20-21.



Παράλληλα με την αναδιάρθρωση της κεντρικής διοίκησης, μελετάται και η στήριξη της δημιουργίας οριζόντιων δομών στήριξης ενόψει της εφαρμογής κοινών κανόνων και εναρμονισμένων διαδικασιών στα τέλη του 2012. Για παράδειγμα, θα συσταθούν κατά προτεραιότητα ενοποιημένες Οικονομικές Διευθύνσεις των οποίων οι προϊστάμενοι θα είναι υπόλογοι. Μία ομάδα συντονισμού<sup>129</sup> έχει ήδη συσταθεί και συνέρχεται τακτικά από τον Φεβρουάριο 2012, για να διασφαλίσει στενό συντονισμό και να παράσχει την κατάλληλη βοήθεια ή επαγγελματική κατάρτιση σε όλους τους φορείς που συμμετέχουν στη διαχείριση των ελληνικών δημοσίων οικονομικών.

### 3.3.3 Τρίτη τριμηνιαία Έκθεση της Ομάδας Δράσης για την Ελλάδα.

Η Έκθεση του Δεκεμβρίου του 2012 ξεκινάει με την διαπίστωση ότι από την τελευταία Έκθεση (Μάρτιος 2012), η διαδικασία τεχνικής βοήθειας έχει λάβει πιο ενεργή και πιο λειτουργική διάσταση, περνώντας στην παροχή συγκεκριμένης υποστήριξης των διαδικασιών μεταρρύθμισης<sup>130</sup>. Κατά την περίοδο από τον Ιανουάριο έως τα τέλη Νοεμβρίου του 2012, η ΟΔΕ οργάνωσε την επί τόπου παροχή τεχνικής βοήθειας στην Ελλάδα για 994 ημέρες<sup>131</sup>. Το πεδίο πολιτικής για τον προϋπολογισμό και τα οικονομικά ήταν εκείνο στο οποίο δαπανήθηκαν οι περισσότερες ημέρες από τους εμπειρογνώμονες (383). Ακολούθησε η διοικητική μεταρρύθμιση (309) και το επιχειρηματικό περιβάλλον (116,5).

Ενώ η διαδικασία της τεχνικής βοήθειας βρισκόταν σε ανοδική πορεία, θα μπορούσαν να γίνουν πολύ περισσότερα, εάν μπορούσαν να κινητοποιηθούν γρηγορότερα και αποτελεσματικότερα επιλέξιμοι πόροι από σχετικά προγράμματα των διαρθρωτικών ταμείων.

Στο πλαίσιο της παρατεταμένης ύφεσης, της οικονομικής κρίσης και του γεγονότος ότι η πολιτική ατζέντα σηματοδοτήθηκε από δυο εκλογικές αναμετρήσεις

---

<sup>129</sup> Περιλαμβάνει το Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης, το Ελληνικό Γενικό Λογιστήριο του Κράτους, το ΔΝΤ, την TFGR και τη Γαλλία ως επικεφαλής τομέα., ό.π., σελ.22.

<sup>130</sup> Η κλίμακα του προγράμματος τεχνικής βοήθειας διευρύνεται τόσο από πλευράς αριθμού των υποστηριζόμενων έργων όσο και από πλευράς διατιθέμενων πόρων. Δέκα οχτώ (18) κράτη-μέλη της ΕΕ και η Νορβηγία έχουν διαθέσει υπαλλήλους ή εμπειρογνώμονες για συμμετοχή σε δράσεις τεχνικής βοήθειας. European Commission, TGGR-Task force For Greece, Quarterly Report, December 2012, σελ.4, [http://ec.europa.eu/about/taskforce-greece/pdf/qr3\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/about/taskforce-greece/pdf/qr3_en.pdf).

<sup>131</sup> Στον εν λόγω αριθμό θα πρέπει να προστεθούν και οι εμπειρογνώμονες που χρηματοδοτούνται ξεχωριστά από κράτη - μέλη, από διεθνείς οργανισμούς καθώς και η τεχνική βοήθεια από το προσωπικό της Ομάδας Δράσης για την Ελλάδα ή από συνεργαζόμενους εμπειρογνώμονες στο πλαίσιο έργων. ό.π.,σελ.5.

η δυναμική της διαδικασίας τεχνικής βοήθειας ανακόπηκε προσωρινά κατά την περίοδο από τον Μάρτιο έως τον Ιούνιο, όταν διεξήχθησαν δύο περίοδοι βουλευτικών εκλογών. Ωστόσο η νέα κυβέρνηση ενέτεινε, τη περίοδο αυτή, τη συνεργασία της με την ΟΔΕ στο τομέα της μεταρρύθμισης της κεντρικής δημόσιας διοίκησης.

Αναλυτικότερα, για περισσότερο από ένα έτος, η Γαλλία ως επικεφαλής τομέα<sup>132</sup> έχει συμβάλει ενεργά, σε συνεργασία με την Ομάδα Δράσης για την Ελλάδα, στην παροχή βοήθειας, σε πρώτη φάση, σε κρατικό επίπεδο για τα διαφορετικά σκέλη της μεταρρύθμισης της κεντρικής κυβέρνησης. Έχει συμφωνηθεί ένας οδικός χάρτης και πραγματοποιήθηκε μια πρώτη συνεδρίαση της διευθύνουσας ομάδας με στόχο την ιεράρχηση των δράσεων και την έναρξη της υλοποίησης ανά τομέα ως εξής :

- Διυπουργικός συντονισμός. Επαναλαμβάνεται η αποφασιστικής σημασίας ύπαρξη μιας σταθερής και μόνιμης διυπουργικής συντονιστικής δομής για την υλοποίηση της διοικητικής μεταρρύθμισης και για τις σχετικές αποφάσεις που εκδίδονται από τη διευθύνουσα ομάδα υψηλού επιπέδου για τη μεταρρύθμιση. Οι κύριες αρχές για τη σύσταση, την οργάνωση και τη λειτουργία αυτής της δομής που καλύπτουν όλα τα πεδία αποφασίστηκαν από το γραφείο του πρωθυπουργού με την υποστήριξη της Γαλλίας ως επικεφαλής τομέα και σε συντονισμό με την Ομάδα Δράσης για την Ελλάδα. Ο πρωθυπουργός είχε αναθέσει σε έναν ανώτερο υπάλληλο την προετοιμασία της δημιουργίας της διυπουργικής συντονιστικής δομής. Επισημαίνεται η ανάγκη επίσπευσης των διαδικασιών για τη θεσμοθέτηση της διυπουργικής δομής, συμπεριλαμβανομένου του επίσημου διορισμού του συντονιστή με 5ετή θητεία. Η δομή αναμένεται να τεθεί πλήρως σε λειτουργία στις αρχές του 2013.
- Αξιολόγηση των δομών των δημοσίων φορέων. Ένας δεύτερος κύριος πυλώνας της ελληνικής διοικητικής μεταρρύθμισης είναι η αξιολόγηση της δομής των ελληνικών δημοσίων φορέων. Η εν λόγω εργασία αφορά στην προετοιμασία σεναρίων μετασχηματισμού, επιτρέποντας στις εν λόγω διοικήσεις να σχεδιάσουν και να υλοποιήσουν διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις και τα κατάλληλα σχέδια στελέχωσης, μειώνοντας ταυτόχρονα τις δαπάνες τους. Μια μεθοδολογία

---

<sup>132</sup> Για κάποιες μεταρρυθμίσεις, ένα κράτος – μέλος ή ένας διεθνής οργανισμός με αποδεδειγμένη εμπειρία σε έναν τομέα πολιτικής μπορεί να αναλάβει αρμοδιότητες επικεφαλής τομέα, με την υποστήριξη της Ομάδας Δράσης. Ο επικεφαλής τομέα μπορεί να «εμπλακεί» από τα πρώτα στάδια του έργου, συμπεριλαμβανομένης της σύνταξης οδικών χαρτών και καθοδηγεί τις ελληνικές αρχές στο σχεδιασμό και στην εφαρμογή του μεταρρυθμιστικού έργου. ό.π., σελ.16.

για τις εν λόγω αξιολογήσεις καθορίστηκε από το τότε ΥΔΜΗΔ με την υποστήριξη της Γαλλίας ως επικεφαλής τομέα. Η εν λόγω μεθοδολογία δοκιμάστηκε κατά την άνοιξη του 2012 για την αξιολόγηση των δομών του ΥΔΜΗΔ και του Υπουργείου Περιβάλλοντος. Η αξιολόγηση όλων των άλλων Υπουργείων, συμπεριλαμβανομένης της αξιολόγησης της Γενικής Γραμματείας Επικοινωνίας, βρισκόταν την περίοδο εκείνη σε εξέλιξη. Ο στόχος είναι οι συστάσεις μετασχηματισμού να υποβληθούν στο υψηλότερο επίπεδο της ελληνικής κυβέρνησης έως τα τέλη του 2012 και όλα τα Υπουργεία να αναδιοργανωθούν έως τις αρχές του 2013. Όπως αναφέραμε οι τρέχουσες αξιολογήσεις διεξάγονται από ελληνικές ομάδες αξιολόγησης οι οποίες αποτελούνται από Έλληνες υπαλλήλους, υπό τον συντονισμό του ΥΔΜΗΔ και υπό την ηγεσία του γραφείου του πρωθυπουργού. Κατόπιν αιτημάτων των ελληνικών αρχών, η Ομάδα Δράσης για την Ελλάδα και η Γαλλία ως επικεφαλής τομέα, σε συνεργασία με τα άλλα Κράτη Μέλη, παρείχαν υποστήριξη και τεχνογνωσία με δημόσιους υπαλλήλους υψηλού επιπέδου από διάφορες εθνικές διοικήσεις. Ο στόχος τους είναι να διασφαλίσουν ότι η μεθοδολογία που συμφωνήθηκε από κοινού εφαρμόζεται από τις ελληνικές ομάδες αξιολόγησης με συνέπεια σε όλα τα Υπουργεία. Στο πλαίσιο αυτής της διαδικασίας αναδιάρθρωσης, παρέχεται βοήθεια για την υποστήριξη της απαραίτητης δημιουργίας οριζόντιων δομών στήριξης ενόψει της εφαρμογής κοινών κανόνων και εναρμονισμένων διαδικασιών.

- Αξιολόγηση των δεξιοτήτων του προσωπικού. Έχει ξεκινήσει το έργο του καθορισμού των κριτηρίων αξιολόγησης και της μεθοδολογίας αξιολόγησης των δεξιοτήτων των δημοσίων υπαλλήλων. Απαιτούνται πλέον αποφάσεις για τον τρόπο με τον οποίο θα προχωρήσει η διαδικασία.
  - Πολιτική ανθρωπίνων πόρων. Έχουν ξεκινήσει οι συζητήσεις για την ανάπτυξη μιας νέας πολιτικής ανθρωπίνων πόρων, συμπεριλαμβανομένων των κανόνων πρόσληψης, της κατάρτισης, της κινητικότητας και της συνολικής διαχείρισης της σταδιοδρομίας των υπαλλήλων.

Ανακεφαλαιώνοντας το Δεκέμβριο του 2012 είχαν πραγματοποιηθεί τα πρώτα βήματα για την αξιολόγηση και την αναδιοργάνωση των δημοσίων φορέων, μέσω της τότε τρέχουσας προσπάθειας που αφορούσε στις δομές των ελληνικών Υπουργείων. Οι ελληνικές αρχές που ήταν αρμόδιες για την προσπάθεια αυτή έπρεπε πλέον να

αναλάβουν τη στενή και συνεχή παρακολούθηση των διαφορετικών φάσεων και του πιλοτικού έργου. Παράλληλα, σημαντική πρόκληση αποτελούσε η αναδιοργάνωση του πλήρους εύρους των δημόσιων φορέων, συμπεριλαμβανομένων όλων των υπηρεσιών και των δομών του δημοσίου τομέα, που αντιπροσώπευε σημαντικό τμήμα της μεταρρύθμισης.

### **3.3.4. Τέταρτη τριμηνιαία Έκθεση της Ομάδας Δράσης για την Ελλάδα.**

Το χρονικό διάστημα από τον Δεκέμβριο του 2012 έως τον Μάρτιο του 2013 αναλήφθηκαν πολιτικές δεσμεύσεις για διοικητικές και διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις, ώστε να αποφέρουν το μέγιστο δυνατό όφελος για τη χώρα<sup>133</sup>. Ωστόσο, μετά από πέντε (5) έτη οικονομικής συρρίκνωσης, υπήρχε όλο και μεγαλύτερη πίεση από τον γενικό πληθυσμό για αναστροφή στην οικονομική πορεία. Κατά το πρώτο τρίμηνο του 2013, η Ελληνική κυβέρνηση προχώρησε σε ευρύ φάσμα μεταρρυθμίσεων. Ειδικότερα, είχε σημειώσει πρόοδο στο σχεδιασμό της αναδιοργάνωσης των Υπουργείων και είχε ξεκινήσει σημαντικές μεταρρυθμίσεις του επιχειρηματικού περιβάλλοντος.

Είχε ολοκληρωθεί η επανεξέταση της οργάνωσης των περισσότερων Υπουργείων - που αντιστοιχούσε σε περίπου 206.000 υπαλλήλους. Το γεγονός αυτό άνοιξε τον δρόμο, τον Μάρτιο και τον Απρίλιο του 2013, για την έγκριση των προτάσεων από το Ελληνικό Συμβούλιο Μεταρρυθμίσεων υπό την εποπτεία του Πρωθυπουργού της Ελλάδας. Χαρακτηριστικά όπως αναφέρεται στην έκθεση περισσότερο από το ήμισυ της συντονισμένης από την ΟΔΕ τεχνικής βοήθειας, όπως μετράται βάσει των ημερών επιτόπιας παρουσίας εμπειρογνομόνων διοχετεύθηκε στη στήριξη μεταρρυθμίσεων στους τομείς του προϋπολογισμού και της διοικητικής μεταρρύθμισης. Τον Ιανουάριο του 2013, οι ελληνικές αρχές ενέκριναν χάρτη πορείας για τη μεταρρύθμιση της κεντρικής διοίκησης, μετά το έργο που υλοποιήθηκε στο πλαίσιο του επιχειρησιακού προγράμματος για τη διοικητική μεταρρύθμιση.

Οι πρωταρχικοί στόχοι ήταν να επιτευχθεί ένα πιο λιτό, καλύτερα συντονισμένο και περισσότερο αποτελεσματικό Δημόσιο. Κατά το τελευταίο τρίμηνο, οι Ελληνικές

---

<sup>133</sup> European Commission, TFG –Task Force for Greece, *Quarterly Report*, April 2013, [http://ec.europa.eu/about/taskforce-greece/pdf/qtr4\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/about/taskforce-greece/pdf/qtr4_en.pdf).

αρχές έκαναν αποφασιστικά βήματα στην προετοιμασία υλοποίησης της εν λόγω μεταρρύθμισης. Το κυβερνητικό συμβούλιο μεταρρύθμισης, υπό την αιγίδα του Πρωθυπουργού, εποπτεύει τη μεταρρύθμιση της κεντρικής διοίκησης και λαμβάνει τις αναγκαίες καίριες αποφάσεις. Ωστόσο, έπρεπε ακόμη να αντιμετωπιστούν πολλές προκλήσεις. Για παράδειγμα, το νομικό πλαίσιο για τον διυπουργικό συντονισμό εγκρίθηκε το Δεκέμβριο του 2012, ωστόσο, η επιχειρησιακή εφαρμογή του συντονισμού δεν είχε ακόμα ξεκινήσει. Επίσης, έπρεπε να ολοκληρωθεί η αξιολόγηση όλων των φορέων του δημοσίου και να εγκριθούν και να υλοποιηθούν προτάσεις μεταρρυθμίσεων.

Οι ελληνικές αρχές καλούνταν να συνεχίσουν και να εντείνουν τις προσπάθειές τους, την προσήλωσή τους και τον ρυθμό υλοποίησης της εν λόγω μεταρρύθμισης ανά τομέα ως εξής :

- Βελτίωση του διυπουργικού συντονισμού. Οι ελληνικές αρχές κατάρτισαν τον Δεκέμβριο του 2012 το πλαίσιο της δομής του διυπουργικού συντονισμού, αποστολή της οποίας είναι η ενίσχυση του συντονισμού, του προγραμματισμού, της παρακολούθησης, της διαιτησίας και της εφαρμογής όλων των διυπουργικών θεμάτων, συμπεριλαμβανομένων και των μεταρρυθμίσεων.
- Αναδιοργάνωση Υπουργείων και Οργανισμών του δημοσίου. Η αξιολόγηση των κεντρικών δομών των περισσότερων Υπουργείων διεξήχθη με βάση κοινή μεθοδολογία και στόχους. Παρόμοια διαδικασία αξιολόγησης-αναδιοργάνωσης έπρεπε να εφαρμοστεί σε ολόκληρη την ελληνική διοίκηση, περικλείοντας και τις εναπομένουσες αποκεντρωμένες υπηρεσίες των Υπουργείων, τα περιφερειακά και τοπικά επίπεδα του κράτους καθώς και τα νομικά πρόσωπα του κράτους. Η διαδικασία αυτή θα κάλυπτε τότε συνολικά προσωπικό άνω των 750.000 ατόμων. Οι ελληνικές αρχές έπρεπε να καταρτίσουν σχέδιο δράσης στο οποίο να καθορίζεται η μεθοδολογία αξιολόγησης. Η διαδικασία της αξιολόγησης έπρεπε να ξεκινήσει αμέσως μετά την κατάρτιση του εν λόγω σχεδίου. Θα απαιτούσε πλήρη συνεργασία και συντονισμό μεταξύ του τότε ΥΔΜΗΔ, αρμόδιο για τη μεταρρύθμιση σε κεντρικό επίπεδο και του Υπουργείου Εσωτερικών, αρμόδιο για την διοίκηση σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο.

Η μεταρρύθμιση της διοίκησης έθετε σημαντικές προκλήσεις για τις αρχές, ιδίως στο πλαίσιο σημαντικών δημοσιονομικών περιορισμών και μείωσης του προσωπικού όπως συνέβαινε το 2013 στην Ελλάδα. Οι εν λόγω προκλήσεις δεν ήταν δυνατόν να αντιμετωπιστούν αν δεν εκπληρωνόντουσαν ορισμένες ελάχιστες απαιτήσεις. Αξιοσημείωτες είναι οι παρακάτω επισημάνσεις της ΟΔΕ για την επιτυχή ολοκλήρωση των μεταρρυθμιστικών προσπαθειών, οι οποίες ισχύουν για όλες τις χώρες που εφαρμόζουν παρόμοιες μεταρρυθμίσεις και ιδιαίτερα για την Ελλάδα:

- Η μεταρρύθμιση της διοίκησης πρέπει να διευθύνεται και να παρακολουθείται από τα ανώτατα κλιμάκια του κράτους: το ελληνικό συμβούλιο μεταρρυθμίσεων υπό την εποπτεία του Πρωθυπουργού πρέπει να συνεχίσει όχι μόνο να λαμβάνει τις απαραίτητες αποφάσεις για την αναδιοργάνωση των δομών ή για τα σχέδια στελέχωσης, αλλά να διαδραματίζει επίσης ρόλο εποπτείας υψηλού επιπέδου για να εξασφαλίσει ότι η μεταρρύθμιση ακολουθεί την πορεία της τόσο από πλευράς χρονοδιαγράμματος, όσο και από πλευράς περιεχομένου.
- Ο συντονισμός της μεταρρύθμισης πρέπει να υποστηρίζεται από την διυπουργική δομή συντονισμού: ο συντονισμός της μεταρρύθμισης, πρέπει να προετοιμάζεται επιχειρησιακά και σε καθημερινή βάση υπό την επιρροή του ΥΔΜΗΔ. Πρέπει επίσης να υποστηρίζεται συνεχώς από την διυπουργική δομή υποστήριξης. Η τελευταία, σε στενή συνεργασία με το ΥΔΜΗΔ εξασφαλίζει ότι όλα τα εμπλεκόμενα Υπουργεία ακολουθούν τις κατευθυντήριες γραμμές που καθορίζει η διοίκηση για τη μεταρρύθμιση και ασκεί τη διατησία σε περιπτώσεις εμπλοκής. Συνεπώς, με βάση την έκταση των μεταρρυθμίσεων που έπρεπε να εφαρμοστούν το 2013, είχε πλέον καίρια σημασία η έναρξη της πλήρους λειτουργίας της διυπουργικής δομής συντονισμού.

### 3.3.5. Πέμπτη Τριμηνιαία Έκθεση της Ομάδας Δράσης για την Ελλάδα.

Κατά την περίοδο από τον Απρίλιο έως τον Σεπτέμβριο του 2013<sup>134</sup> η συντονιζόμενη από την ΟΔΕ τεχνική βοήθεια αυξήθηκε σε εύρος και βάθος. Σημαντικές πολιτικές μεταρρυθμίσεις, οι οποίες πραγματοποιήθηκαν χάρις στη διαρκή τεχνική βοήθεια που παρεχόταν από την έναρξη λειτουργίας της ΟΔΕ, αποφέρουν πλέον αποτελέσματα. Πηγαίνοντας ακόμα παραπέρα, η ΟΔΕ θεωρεί ότι η τεχνική βοήθεια εξακολουθεί να είναι ιδιαίτερα σημαντική στους ακόλουθους τρεις τομείς, προκειμένου να στηριχθεί η οικονομική ανάκαμψη στην Ελλάδα:

1. Στήριξη για την ορθή λειτουργία της φορολογικής διοίκησης, που έχει ζωτική σημασία τόσο για να μπορέσουν οι ελληνικές αρχές να αυξήσουν τα δημόσια έσοδα όσο και για την επίτευξη δικαιότερης και περισσότερο ισόρροπης κατανομής των φορολογικών επιβαρύνσεων,
2. Μεταρρύθμιση της κεντρικής δημόσιας διοίκησης όπου απαιτούσε αποφασιστική πρόοδο για τη δημιουργία μιας αποτελεσματικής και σύγχρονης δημόσιας διοίκησης στην υπηρεσία των πολιτών και των επιχειρήσεων, ικανής να εφαρμόσει τις μεταρρυθμίσεις που είναι αναγκαίες για τον μετασχηματισμό της ελληνικής οικονομίας, και
3. Συμβολή στη δημιουργία υποστηρικτικού και προβλέψιμου επιχειρηματικού περιβάλλοντος, εφόσον η ανάπτυξη και η δημιουργία θέσεων εργασίας μπορούσε να προέλθει μόνο από ακμάζουσες εταιρείες με εύκολη πρόσβαση στη ρευστότητα και στις αγορές.

Όσον αφορά στη μεταρρύθμιση της διοίκησης της κεντρικής κυβέρνησης η ΟΔΕ και ο επικεφαλής τομέα βοήθησαν σημαντικά, 160 ημέρες απασχόλησης εμπειρογνομόνων κατά τη διάρκεια της παρούσας περιόδου αναφοράς, στο σχεδιασμό της αποδοτικότερης οργάνωσης των Υπουργείων και των οργανισμών της κεντρικής κυβέρνησης και στη διευκόλυνση της απαιτούμενης εσωτερικής κινητικότητας των δημοσίων υπαλλήλων. Η τεχνική βοήθεια συνέβαλε στην δημιουργία πλαισίου για μια νέα διυπουργική συντονιστική Γενική Γραμματεία υπό

---

<sup>134</sup> European Commission, TFG –Task Force for Greece, *Fifth Activity Report*, October 2013 (reporting period: April – September 2013), [http://ec.europa.eu/about/taskforce-greece/pdf/qr5\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/about/taskforce-greece/pdf/qr5_en.pdf).

την αιγίδα του Πρωθυπουργού. Συνέβαλε επίσης στην αξιολόγηση των δομών των ελληνικών διοικητικών φορέων στους οποίους απασχολούνταν εκείνη τη στιγμή 410.000 υπάλληλοι, συμπεριλαμβανομένων συστάσεων για αναδιοργάνωση. Συνέβαλε στη διαμόρφωση κριτηρίων και αρχών για το πρόγραμμα κινητικότητας των ελλήνων δημοσίων υπαλλήλων, στο πλαίσιο του οποίου 4.200 περίπου υπάλληλοι έχουν ήδη μετατεθεί από τον Ιούλιο του 2013.

Αναλυτικότερα, βασικό στοιχείο της διοικητικής μεταρρύθμισης ήταν η αναμόρφωση και ο εξορθολογισμός της κεντρικής διοίκησης Έως τον Ιούνιο του 2013 οι αρχές είχαν καταρτίσει τις βασικές παραμέτρους για την υλοποίηση της μεταρρύθμισης, αντλώντας εκτενή τεχνική βοήθεια από την ΟΔΕ και τον επικεφαλής τομέα. Αναπτύχθηκε μεθοδολογία για την αξιολόγηση και την μεταρρύθμιση των οργανισμών του Δημοσίου<sup>135</sup> και καθορίστηκαν οι αρχές για τη λειτουργία του προγράμματος εσωτερικής κινητικότητας.

Τον Ιούλιο 2013 η μεταρρύθμιση πέρασε στο στάδιο της εφαρμογής και έκτοτε εντάθηκαν οι ρυθμοί υλοποίησης των αλλαγών. Ξεκίνησε η διαδικασία στελέχωσης της Γενικής Γραμματείας Διυπουργικού Συντονισμού. Πολύ σημαντικές προσπάθειες καταβλήθηκαν για την επίτευξη των ποσοτικών στόχων της μεταρρύθμισης όσον αφορά στην αξιολόγηση των υπηρεσιών -υπηρεσίες στις οποίες απασχολούνταν 410.000 άτομα αξιολογήθηκαν τον Σεπτέμβριο 2013- και στο πρόγραμμα κινητικότητας -4.200 υπάλληλοι εντάχθηκαν στο πρόγραμμα τον Ιούλιο 2013. Οι προσπάθειες αυτές έπρεπε να εντατικοποιηθούν κατά τη διάρκεια του τελευταίου τριμήνου του 2013, προκειμένου να προχωρήσει η μεταρρυθμιστική προσπάθεια.

Το νέο Κυβερνητικό Συμβούλιο Μεταρρύθμισης (ΚΣΜ), υπό την Προεδρία του Πρωθυπουργού, συντόνιζε την προσπάθεια για την αποτελεσματική εφαρμογή της διοικητικής μεταρρύθμισης και την εξασφάλιση πολιτικής και καθολικής κυβερνητικής στήριξης για όλες τις σημαντικές αποφάσεις. Επιπλέον, στο πλαίσιο του διυπουργικού συντονισμού αναμενόταν ο καθορισμός των αρμοδιοτήτων και των μεθόδων εργασίας του, προκειμένου να μετατραπεί στον καίριας σημασίας μηχανισμό συντονισμού της ελληνικής διοίκησης που τόσο είχε ανάγκη. Ζητήθηκε

---

<sup>135</sup> Όσον αφορά στην αξιολόγηση των δομών έως τον Δεκέμβριο 2013 προβλεπόταν να αξιολογηθούν όλοι οι δημόσιοι οργανισμοί, που απασχολούσαν συνολικά 700.000 εργαζόμενους και την ένταξη εργαζομένων στο πρόγραμμα κινητικότητας, 25.000 υπάλληλοι ήταν προς ένταξη στο πρόγραμμα έως τον Δεκέμβριο 2013. ό.π., σελ.5.



τεχνική βοήθεια από τις ελληνικές αρχές για την εδραίωση των διαδικασιών αυτών. Το προσωπικό της υπηρεσίας διυπουργικού συντονισμού προτεινόταν να παρακολουθήσει μαθήματα επιμόρφωσης σε συντονισμό των Γάλλων επικεφαλής τομέα. Προβλεπόταν επίσης η κατάρτιση ενός σχεδίου διαχείρισης αλλαγών για τη Διοίκηση.

Πέραν των ποσοτικών στόχων για το τέλος του 2013, ζητήθηκε τεχνική βοήθεια για την πραγματοποίηση ποιοτικών αλλαγών για τη διασφάλιση της αποτελεσματικότητας και της βιωσιμότητας της μεταρρύθμισης κάποια στοιχεία της οποίας προβλέπονταν από το Μνημόνιο Συνεννόησης. Οι ενέργειες που υποστηρίζονταν από τεχνική βοήθεια περιλάμβαναν :

1. Την υιοθέτηση διετούς στρατηγικής και σχεδίου δράσης για τη μεταρρύθμιση. Η έγκριση της εν λόγω στρατηγικής στο ανώτατο επίπεδο του κράτους θα βοηθούσε να δημιουργηθεί μια κοινή αντίληψη των στόχων και των αποτελεσμάτων της μεταρρύθμισης μεταξύ των διαφόρων επιπέδων της διοίκησης.
2. Την κατάρτιση επικοινωνιακού σχεδίου για την ενημέρωση της διοίκησης, των βασικών ενδιαφερόμενων φορέων και των πολιτών σχετικά με τη στρατηγική μεταρρύθμισης.
3. Την έγκριση στρατηγικής διαχείρισης των ανθρώπινων πόρων που αφορά στους έλληνες δημοσίους υπαλλήλους, με σκοπό τη διαχείριση της σταδιοδρομίας των δημοσίων υπαλλήλων και την ανάπτυξη των διοικητικών δεξιοτήτων κατώτερων και ανώτερων διοικητικών στελεχών.
4. Τη δημιουργία μονάδων ανθρώπινων πόρων σε όλα τα Υπουργεία και τους συναφείς δημόσιους οργανισμούς.
5. Τον καθορισμό κοινών κατευθυντήριων γραμμών για τη καλύτερη δυνατή υλοποίηση της στρατηγικής μακροπρόθεσμων μεταρρυθμίσεων.

Ενόψει της επόμενης περιόδου προγραμματισμού που ξεκινούσε το 2013, η ΟΔΕ και άλλες υπηρεσίες της Ευρωπαϊκή Επιτροπής προετοίμαζαν νέες μεθόδους για τη χρηματοδότηση των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων και τη σχετική τεχνική βοήθεια., περιορίζοντας τις ενίοτε σημαντικές καθυστερήσεις όσον αφορά στην εκκίνηση και στην υλοποίηση των έργων για λόγους χρηματοδότησης.

Επίσης στο πλαίσιο της αναδιάρθρωσης των Υπουργείων και των δημόσιων φορέων βρισκόταν σε εξέλιξη η αξιολόγηση των υπηρεσιών του συνόλου του δημόσιου τομέα. Οι αξιολογήσεις συνεχίστηκαν κατά το τελευταίο τρίμηνο του 2013, επιτρέποντας στο ΚΣΜ να λάβει αποφάσεις σχετικά με την αναδιάρθρωση υπηρεσιών που απασχολούσαν περίπου 700.000 εργαζόμενους. Οι εργασίες έπρεπε να επιταχυνθούν προκειμένου να υλοποιηθούν όλες οι αποφάσεις του ΚΣΜ και να δημιουργηθούν νέες υπηρεσίες με καλά καθορισμένο πλαίσιο. Επίσης, καταβαλλόταν τεράστια προσπάθεια συστηματικής περιγραφής των θέσεων εργασίας.

Από την άλλη συνεχίζονταν οι εργασίες για την έγκριση μιας ολοκληρωμένης στρατηγικής στον τομέα των ανθρώπινων πόρων. Η στρατηγική αυτή έπρεπε να ενταχθεί στη γενικότερη στρατηγική και το σχέδιο δράσης για τη διοικητική μεταρρύθμιση και έπρεπε να αντιμετωπίσει τις αδυναμίες κατά τη διαχείριση των ανθρώπινων πόρων στον δημόσιο τομέα, να ορίσει τον βέλτιστο τρόπο για τη διαχείριση της σταδιοδρομίας των δημόσιων λειτουργών (πρόσληψη, διορισμοί, κατάρτιση, αξιολόγηση, κινητικότητα, κτλ), και να αναπτύξει τις διοικητικές δεξιότητες των ανώτερων και ανώτατων διευθυντικών στελεχών (αξιοποιώντας, για παράδειγμα, τις ικανότητές τους). Για την επίτευξη των παραπάνω έπρεπε να εκπονηθεί μια πλήρης σειρά οδηγιών για την οργάνωση όλων των τμημάτων ανθρώπινων πόρων σε όλα τα Υπουργεία, υπό τον συντονισμό του ΥΔΜΗΔ. Οι εν λόγω εργασίες δρομολογήθηκαν από το ΥΔΜΗΔ στο πλαίσιο συνεδρίασης με όλους τους υπεύθυνους ανθρώπινων πόρων που πραγματοποιήθηκε τον Αύγουστο του 2013.

Στο πλαίσιο της στρατηγικής για τον τομέα των ανθρώπινων πόρων, η διοίκηση ενέκρινε κριτήρια και αρχές για την καθιέρωση του καθεστώτος κινητικότητας. Έως τα τέλη Σεπτεμβρίου του 2013 θα γινόταν η επιλογή των 12.500 μελών του προσωπικού που θα εντάσσονταν στο εν λόγω καθεστώς περί τα τέλη Σεπτεμβρίου 2013, όπως προβλεπόταν στο δεύτερο πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής. Ως τα τέλη του 2013 θα είχαν επιλεγεί άλλοι 12.500 εργαζόμενοι. Στα τέλη Ιουλίου του 2013, 4.200 υπάλληλοι είχαν υπαχθεί ήδη στο καθεστώς κινητικότητας. Η Διοίκηση ενέκρινε τα μέσα για τη διαχείριση του εν λόγω καθεστώτος. Τα μέσα αυτά έπρεπε να τεθούν σε εφαρμογή το συντομότερο δυνατό για την όσο το δυνατόν καλύτερη διαχείριση των 25.000 εργαζομένων που υπάγονταν στο καθεστώς της κινητικότητας. Έτσι τέθηκαν τα θεμέλια για ένα μόνιμο σύστημα κινητικότητας του προσωπικού, όπως οριζόταν στη στρατηγική για τον τομέα ανθρώπινων πόρων.

Η Έκθεση τελειώνει αναφέροντας επιγραμματικά τις βασικές αναμενόμενες μελλοντικές εξελίξεις για την προώθηση των μεταρρυθμίσεων ανά τομέα. Ειδικότερα στο τομέα της διοικητικής μεταρρύθμισης αναφέρονται τα εξής :

- Έγκριση διετούς στρατηγικής διοικητικής μεταρρύθμισης, η οποία θα περιλαμβάνει μια ολοκληρωμένη στρατηγική στον τομέα των ανθρώπινων πόρων. Ενημέρωση του συνόλου της διοίκησης, των βασικών ενδιαφερόμενων μερών και των πολιτών σχετικά με την εν λόγω στρατηγική.
- Δημιουργία ομάδας υπευθύνων των ανθρώπινων πόρων, η οποία θα αναλάβει την εκπόνηση κατευθυντήριων γραμμών για τα τμήματα ανθρώπινων πόρων των υπουργείων υπό τον συντονισμό του ΥΔΜΗΔ.
- Βέλτιστη λειτουργία της υπηρεσίας του διυπουργικού συντονισμού. Το σύνολο του προσωπικού που συμμετέχει στην εν λόγω υπηρεσία είναι επιμορφωμένο και εφαρμόζεται σχέδιο διαχείρισης των αλλαγών σε όλα τα επίπεδα της διοίκησης.
- Αξιολογείται το σύνολο των υπηρεσιών του δημόσιου τομέα. Το ΚΣΜ λαμβάνει αποφάσεις αναδιάρθρωσης των υπηρεσιών, συμπεριλαμβανομένων σχεδίων για την κατανομή του προσωπικού. Απαιτείται επιτάχυνση της εφαρμογής των εν λόγω αποφάσεων.
- Στο καθεστώς κινητικότητας υπάγονται συνολικά 25.000 υπάλληλοι. Εγκρίνονται τα μέσα για τη βέλτιστη διαχείριση του εν λόγω καθεστώτος.
- Κατά το τέταρτο τρίμηνο του 2013 αναμένεται να οριστικοποιηθούν και να εγκριθούν από το Συμβούλιο Μεταρρύθμισης η ψηφιακή στρατηγική και μια μέθοδος αποτελεσματικής ηλεκτρονικής διακυβέρνησης με το αντίστοιχο σχέδιο δράσης.

### **3.3.6. Έκτη τριμηνιαία Έκθεση της Ομάδας Δράσης για την Ελλάδα.**

Κατά την περίοδο από τον Οκτώβριο του 2013 έως τον Ιανουάριο του 2014<sup>136</sup> συνεχίστηκε η συντονιζόμενη από την ΟΔΕ τεχνική βοήθεια και διευρύνθηκε ο

---

<sup>136</sup>European Commission, TFG –Task Force for Greece, *Sixth Activity Report*, March 2013, [http://ec.europa.eu/about/taskforce-greece/pdf/qf6\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/about/taskforce-greece/pdf/qf6_en.pdf).

διάλογος με τις ελληνικές αρχές, για να αναζητηθούν τρόποι με τους οποίους η πρόσθετη βοήθεια θα μπορούσε να διευκολύνει την εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων.

Από τον Ιούλιο του 2013, η μεταρρύθμιση είχε εισέλθει στο στάδιο υλοποίησης και είχαν επιτευχθεί πλήρως ή μερικώς σημαντικά ορόσημα του προγράμματος οικονομικής προσαρμογής. Είχαν καταβληθεί σημαντικότερες προσπάθειες για την επίτευξη των στόχων που καθορίζονταν στο πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής.

Η Επιτροπή είχε επανειλημμένως τονίσει τη σημασία της επιτάχυνσης των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων ως παράγοντα κρίσιμης σημασίας για την ανάκαμψη της ελληνικής οικονομίας<sup>137</sup>.

Όσον αφορά στη μεταρρύθμιση της κεντρικής διοίκησης η Γενική Γραμματεία Συντονισμού (ΓΓΣ) ήταν στο στάδιο ολοκλήρωσης της στελέχωσής της και είχε ήδη ξεκινήσει να λειτουργεί. Είχαν οργανωθεί δύο εργαστήρια (με γάλλους και νορβηγούς εμπειρογνώμονες) για την ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών με το προσωπικό της Γενικής Γραμματείας Συντονισμού και τον καθορισμό τρόπων άριστης λειτουργίας. Έπρεπε να ολοκληρωθούν και να κοινοποιηθούν σε όλα τα υπουργεία οδηγίες σχετικά με τον ρόλο και τη διάδραση με τη Γενική Γραμματεία Συντονισμού. Προβλεπόταν, επίσης σχέδιο διαχείρισης των αλλαγών στη Διοίκηση. Άλλη πιθανή στήριξη για το προσωπικό της Γενικής Γραμματείας Συντονισμού (π.χ. παροχή ατομικής καθοδήγησης) ήταν υπό συζήτηση και μπορούσε να παρασχεθεί με αίτημα των ελληνικών αρχών.

Ένα διετές σχέδιο στρατηγικής και δράσης για τη μεταρρύθμιση της κεντρικής διοίκησης είχε συνταχθεί προς έγκριση μετά από διαβούλευση με τους κύριους ενδιαφερόμενους. Κάλυπτε όλες τις πτυχές της μεταρρύθμισης, συμπεριλαμβανομένης μιας στρατηγικής ανθρωπίνων πόρων. Η επικύρωση αυτού του σχεδίου στρατηγικής και δράσης στο ανώτατο κρατικό επίπεδο αναμενόταν ότι θα συνέβαλε στην ανάπτυξη κοινής αντίληψης των στόχων και των αποτελεσμάτων της μεταρρύθμισης σε ολόκληρη τη διοίκηση, περιλαμβανομένων των κλιμακίων της διοίκησης. Θα χρησίμευε, επίσης ως βάση για να εξηγηθεί η μεταρρύθμιση στους δημοσίους υπαλλήλους και στην κοινωνία των πολιτών. Τέλος, παρείχε τη βάση για την ενίσχυση της διακυβέρνησης της διοικητικής μεταρρύθμισης, ιδίως όσον αφορά στη διεύθυνση και στην παρακολούθηση.

---

<sup>137</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-13-716\\_el.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-716_el.htm) 20. [πρόσβαση 14-10-2015].

Παράλληλα είχε αρχίσει ήδη η αξιολόγηση των δομών ολόκληρου του δημόσιου τομέα. Μέχρι στιγμής, το Κυβερνητικό Συμβούλιο Μεταρρυθμίσεων (ΚΣΜ) είχε εγκρίνει τις προτάσεις για την αναδιοργάνωση των δομών που αντιπροσωπεύουν το σύνολο της δημόσιας διοίκησης (εκτός από τους δήμους). Οι περισσότερες από τις αξιολογήσεις πραγματοποιήθηκαν στη βάση της «αυτοαξιολόγησης» και είχαν περιορισμένη επίπτωση στους οργανισμούς.

Οι περισσότερες από τις αποφάσεις του Κυβερνητικού Συμβουλίου Μεταρρυθμίσεων σχετικά με την αναδιοργάνωση των δομών δεν ήταν ακόμη αυτή τη περίοδο σε πλήρη εφαρμογή. Παράλληλα, είχε ξεκινήσει μια σημαντική προσπάθεια για να αναπτυχθούν περιγραφές καθηκόντων με συστηματικό τρόπο. Αυτό θα παράσχει στις νέες δομές ένα σαφώς καθορισμένο νομικό και καλά συντονισμένο πλαίσιο, και θα θεωρηθεί από τους εταίρους ως πραγματική και ισχυρή ένδειξη της προθυμίας για βιώσιμες μεταρρυθμίσεις.

Τελειώνοντας οι βασικότερες αναμενόμενες μελλοντικές εξελίξεις διαμορφώνονταν ως εξής :

1. Η διακυβέρνηση των μεταρρυθμίσεων (ιδίως οι ρόλοι της διεύθυνσης και της παρακολούθησης) ενισχύεται. Στόχος είναι να εξασφαλιστεί η αποτελεσματική υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων και να παρέχεται βαρύνουσα πολιτική και καθολική κυβερνητική στήριξη σε όλες τις σημαντικές αποφάσεις.
2. Βέλτιστη λειτουργία του μηχανισμού διυπουργικού συντονισμού (ΓΓΣ). Έχει δοθεί εντολή σε όλα τα Υπουργεία και εφαρμόζεται σχέδιο διαχείρισης της αλλαγής σε ολόκληρη τη δημόσια διοίκηση.
3. Έγκριση διετούς σχεδίου στρατηγικής και δράσης για τη μεταρρύθμιση της κεντρικής διοίκησης, η οποία περιλάμβανε μια ολοκληρωμένη στρατηγική στον τομέα των ανθρώπινων πόρων. Ενημέρωση του συνόλου της διοίκησης, των βασικών ενδιαφερόμενων μερών και των πολιτών σχετικά με την εν λόγω στρατηγική.
4. Έγκριση της νέας διαδικασίας για την επιλογή των ανώτατων διοικητικών στελεχών. Ήταν προς διερεύνηση η παροχή περαιτέρω τεχνικής βοήθειας για την υποστήριξη της εφαρμογής της εν λόγω διαδικασίας, που είχε καίρια σημασία για τη διασφάλιση υψηλότερων επιδόσεων στη δημόσια διοίκηση.

5. Δημιουργία ομάδας υπευθύνων για τους ανθρώπινους πόρους, η οποία θα αναλάβει την εκπόνηση κατευθυντήριων γραμμών για τις διοικητικές μονάδες ανθρώπινων πόρων των Υπουργείων υπό τον συντονισμό του ΥΔΜΗΔ.
6. Εφαρμογή των νέων δομών που αποφάσισε το ΚΣΜ. Είχαν εκδοθεί Προεδρικά Διατάγματα και εφαρμόζονταν για όλα τα Υπουργεία. Τα Υπουργεία ήταν στελεχωμένα αναλόγως και μπορούσαν να κινήσουν νέες διαδικασίες για την εκτέλεση των αποστολών τους.
7. Αναπτύχθηκε μόνιμο σύστημα κινητικότητας του προσωπικού, σύμφωνα με τη στρατηγική για τους ανθρώπινους πόρους. Το σύστημα αυτό αποτελούσε τον πυρήνα της επαγγελματικής σταδιοδρομίας των δημοσίων υπαλλήλων, με στόχο να επιτευχθεί η καλύτερη δυνατή αντιστοίχιση μεταξύ των διαθέσιμων προσόντων και των θέσεων στη διοίκηση.
8. Η ψηφιακή στρατηγική και οι στρατηγικές για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση είχαν οριστικοποιηθεί και εγκριθεί από το ΚΣΜ.

### **3.3.7. Έβδομη Τριμηνιαία Έκθεση της Ομάδας Δράσης για την Ελλάδα.**

Κατά την περίοδο από τον Φεβρουάριο έως τον Μάιο του 2014<sup>138</sup> συνεχίστηκε η συντονισμένη από την ΟΔΕ τεχνική βοήθεια και διευρύνθηκε ο διάλογος με τις ελληνικές αρχές, για να αναζητηθούν τρόποι με τους οποίους η πρόσθετη βοήθεια θα μπορούσε να διευκολύνει την εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων. Οι μεταρρυθμίσεις σε επίπεδο πολιτικών, που πραγματοποιήθηκαν χάρη στη διαρκή τεχνική βοήθεια που παρέχεται από τη σύσταση της ΟΔΕ, αποφέρουν πλέον απτά αποτελέσματα. Ωστόσο, η ΟΔΕ για άλλη μια φορά τονίζει ότι η υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων εξαρτιόνταν σε σημαντικό βαθμό από τη χρήση της εν λόγω βοήθειας από τις ελληνικές αρχές. Τα πλήρη οφέλη της τεχνικής βοήθειας θα καταστούν εμφανή μόνον όταν υλοποιηθούν έγκαιρες και πλήρως σχεδιασμένες μεταρρυθμίσεις.

Η τεχνική συνδρομή για τη μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης συνεχίστηκε εν όψει της δημιουργίας μιας αποτελεσματικής και σύγχρονης δημόσιας διοίκησης στην υπηρεσία των πολιτών και των επιχειρήσεων, ικανής να εφαρμόσει

---

<sup>138</sup>European Commission, TFG – Task Force for Greece, *Seventh Activity Report*, July 2014 (Reporting period February – May 2014), [http://ec.europa.eu/about/taskforcegreece/pdf/qr7\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/about/taskforcegreece/pdf/qr7_en.pdf).

τις μεταρρυθμίσεις που απαιτούνταν για την αναμόρφωση της ελληνικής οικονομίας. Συνεχίστηκε ο πολύ σημαντικός εξορθολογισμός του αριθμού των υπαλλήλων στην ελληνική δημόσια διοίκηση με βάση τους κανόνες σταδιακής μείωσης<sup>139</sup> (π.χ. μη αναπλήρωση των θέσεων των συνταξιοδοτούμενων), με την επίτευξη σημαντικών αποτελεσμάτων - ο συνολικός αριθμός των απασχολούμενων στη γενική κυβέρνηση μειώθηκε από 900.000 υπαλλήλους τον Δεκέμβριο του 2009 σε λιγότερους από 720.000 υπαλλήλους το πρώτο τρίμηνο του 2014<sup>140</sup>.

Όσον αφορά στο τομέα της μεταρρύθμισης της διοίκησης της κεντρικής κυβέρνησης η διετής στρατηγική και το σχετικό σχέδιο δράσης σχεδιάστηκαν και εγκρίθηκαν από το Κυβερνητικό Συμβούλιο Μεταρρυθμίσεων (ΚΣΜ) τον Απρίλιο του 2014. Το εν λόγω σχέδιο δράσης, που κάλυπτε όλες τις πτυχές της μεταρρύθμισης της κεντρικής διοίκησης, συμπεριλαμβανομένης της στρατηγικής ανθρώπινων πόρων, καθόριζε μια πορεία για τη μεταρρύθμιση (δράσεις, ορόσημα και παραδοτέα στοιχεία) αποτελώντας ένα εργαλείο αναφοράς για τις ελληνικές αρχές ώστε να διαχειρίζονται και να συντονίζουν αποτελεσματικά τις μεταρρυθμίσεις. Το εν λόγω σχέδιο δράσης καθορίζει την κοινή αντίληψη των στόχων και των αποτελεσμάτων των μεταρρυθμίσεων στο σύνολο της διοίκησης, καθώς και σε επίπεδο διαχείρισης, ενώ παράλληλα εξηγεί τις μεταρρυθμίσεις στους δημοσίους υπαλλήλους και την κοινωνία των πολιτών.

Ειδικότερα σχεδιάστηκε διαδικασία για τον τρόπο επιλογής των ανωτάτων στελεχών της ελληνικής διοίκησης (προϊσταμένων Διεύθυνσης/Γενικής Διεύθυνσης) με στόχο να διασφαλιστεί η επιλογή ατόμων με κατάλληλα προφίλ για την ανάπτυξη ηγετικών ικανοτήτων και διαχειριστικής ικανότητας στη διοίκηση. Ο στόχος είναι η πλήρωση όλων των θέσεων ανωτέρων διευθυντικών στελεχών μέσω αυτής της νέας

---

<sup>139</sup>Ο γενικός κανόνας της μείωσης προέβλεπε την αντικατάσταση ενός υπαλλήλου για κάθε 5 συνταξιοδοτούμενους. Ωστόσο, για έναν ορισμένο τύπο υποχρεωτικών εξόδων, ο εν λόγω κανόνας μείωσης είναι μια αντικατάσταση για κάθε μια έξοδο, στις περιπτώσεις των εξόδων που προκύπτουν από πειθαρχικές υποθέσεις, περιπτώσεις ανικανότητας προς εργασία, παράνομες προσλήψεις, ασφαλιστικά μέτρα, μείωση προσωπικού νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου, κατάργησης θέσεων ως αποτέλεσμα περαιτέρω οργανωτικής αναδιάρθρωσης.

<sup>140</sup>Με μείωση κατά 35% του συνολικού μισθολογικού κόστους κατά τη διάρκεια της περιόδου αυτής, το κόστος της δημόσιας διοίκησης ως ποσοστό του ΑΕΠ ήταν κάτω από τον μέσο όρο του ΟΟΣΑ. Επιπλέον, είχαν εκπληρωθεί σημαντικά ποσοτικά ορόσημα του δεύτερου προγράμματος οικονομικής προσαρμογής. 5.000 εργαζόμενοι αποχώρησαν από τη διοίκηση, ως κύριο αποτέλεσμα της αναδιάρθρωσης διαφόρων δημόσιων υπηρεσιών και της βελτιωμένης διαχείρισης πειθαρχικών υποθέσεων. Επιπλέον, 25.000 εργαζόμενοι έχουν ενταχθεί στο καθεστώς κινητικότητας. [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/occasional\\_paper/2014/pdf/ocp192\\_en](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2014/pdf/ocp192_en).

διαδικασίας έως τον Δεκέμβριο του 2014 και η ολοκλήρωση της διαδικασίας διορισμού για τα μεσαία διοικητικά στελέχη (προϊστάμενοι Τμημάτων) έως τον Ιούνιο του 2015<sup>141</sup>.

Επίσης τέθηκαν προς επεξεργασία προτάσεις για την αναθεώρηση του μισθολογίου των δημοσίων υπαλλήλων, την εφαρμογή νέου συστήματος αξιολόγησης της απόδοσης<sup>142</sup> καθώς και την ανταλλαγή εμπειριών, σε κρατικό επίπεδο, με τη Γαλλία ως εταίρο μεταρρύθμισης. Ωστόσο, η εν λόγω διαδικασία πραγματοποιήθηκε μέσω ειδικού σεμιναρίου σε συνεργασία με την ΟΔΕ. Παράλληλα, εκπονήθηκε πρόταση για την ανάπτυξη ενός συστήματος εσωτερικού και λογιστικού ελέγχου εντός της Διοίκησης. Αυτό θα παράσχει στην Ελλάδα ένα πρόσθετο διαχειριστικό εργαλείο, και θα ενισχύσει το ρόλο των φορέων επιθεώρησης.

Τέλος, μετά από τις αποφάσεις που ελήφθησαν από το ΚΣΜ σχετικά με την αναδιοργάνωση των αρμόδιων Υπουργείων, εκδόθηκαν τα αντίστοιχα Προεδρικά Διατάγματα των Οργανισμών τους και διαβιβάστηκαν στο Συμβούλιο της Επικρατείας προς έγκριση (εκτός από τα Υπουργεία Εσωτερικών, Εξωτερικών και Δημόσιας Τάξης). Μετά την έγκρισή τους, οι αποφάσεις αναδιοργάνωσης ίσχυσαν στα Υπουργεία εντός δύο μηνών, συμπεριλαμβανομένης της κατάρτισης περιγραφών θέσεων εργασίας, δηλώσεων αποστολής και της κατανομής πόρων.

Μετά από την παροχή τεχνικής βοήθειας, αναπτύχθηκε και εγκρίθηκε από το ΚΣΜ η στρατηγική ηλεκτρονικής διακυβέρνησης (η οποία αποτελεί βασικό συστατικό της ελληνικής ψηφιακής στρατηγικής). Την περίοδο αυτή καταρτιζόταν ένα σχέδιο δράσης, ηλεκτρονικής διακυβέρνησης αποτελούμενο από επιμέρους έργα τα οποία παρέχουν υπηρεσίες στους πολίτες, στις επιχειρήσεις και στον ευρύτερο δημόσιο

---

<sup>141</sup> Με το νόμο 4275/15-07-2014 (ΦΕΚ149Α') «Τροποποίηση διατάξεων του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ. (ν. 3526/2007) – Επιλογή προϊσταμένων οργανικών μονάδων και άλλες διατάξεις.» ίσχυσε το νέο σύστημα επιλογής προϊσταμένων στο δημόσιο τομέα, τα οποία όμως μέχρι σήμερα δεν έχει εφαρμοσθεί.

<sup>142</sup> Με τις διατάξεις του Κεφαλαίου Γ' του ν.4250/26-03-2014 (ΦΕΚ74Α') τροποποιήθηκαν οι διατάξεις του ΠΔ318/1992 (ΦΕΚ161Α') περί αξιολόγησης των ουσιαστικών προσόντων του προσωπικού των δημοσίων υπηρεσιών και των ΝΠΔΔ. Ο νέος νόμος αξιολόγησης εισήγαγε ανώτατα ποσοστά ανά κλίμακα βαθμολόγησης των υπαλλήλων και των προϊσταμένων, τα οποία υπολογίζονταν επί του συνόλου των υπαλλήλων και προϊσταμένων ανά θέση ευθύνης που υπηρετούν στην ίδια Γενική Διεύθυνση. Ωστόσο οι αντιδράσεις στην εφαρμογή του ήταν τόσο δριμείς που τελικά ουσιαστικά ακυρώθηκε η εφαρμογή του ύστερα από επανειλημμένες παρατάσεις προθεσμιών και τροποποιήσεις τόσο του συστήματος αξιολόγησης όσο και του τρόπου εφαρμογής του. Βλ. σχετικά τις με αρ.ΔΙΔΑΔ/Φ.32.8/492/8501, 8326/07-04-2014 (ΑΔΑ:ΒΙΗ3Χ-Γ7Α), αρ.ΔΙΔΑΔ/Φ.32.8/497/10000/28-04-2014 (ΑΔΑ:ΒΙ09Χ-Σ49) και αρ.ΔΙΔΑΔ/Φ.32.9/507/10766/12-05-2014 (ΑΔΑ:ΒΙΦ2Χ-8Τ9) εγκυκλίους του ΥΔΜΗΔ.



τομέα, και το οποίο περιλαμβάνει τα κρίσιμα στοιχεία της διακυβέρνησης σε όλη τη διοίκηση.

## **Κεφάλαιο 4**

### **Το παράδειγμα αναδιοργάνωσης του Υπουργείου Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων.**

Η αξιολόγηση των δομών της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, όπως αναλύθηκε προηγουμένως από διεθνείς και ευρωπαϊκούς οργανισμούς και φορείς (Εκθεση ΟΑΣΑ, Λευκή βίβλος, Τριμηνιαίες Εκθέσεις ΟΔΕ), στόχευε στην επίτευξη των παρακάτω στόχων :

- Αξιολόγηση των μονάδων της δημόσιας διοίκησης
- Μείωση του αριθμού των οργανωτικών μονάδων
- Απλοποίηση και επιτάχυνση των διοικητικών διαδικασιών
- Αποτελεσματικότερη αξιοποίηση των δημοσίων υπαλλήλων
- Βελτιστοποίηση απόδοσης των διοικητικών διαδικασιών

Την περίοδο αυτή κεντρική επιλογή της κυβέρνησης και του αρμόδιου τότε ΥΔΜΗΔ ήταν η ριζική αλλαγή της οργάνωσης και της λειτουργίας του κράτους και της δημόσιας διοίκησης ώστε να αναπτυχθεί ένα αποτελεσματικό και αποδοτικό διοικητικό σύστημα που να εξυπηρετεί τον πολίτη, να συμβάλλει στην ανάπτυξη και να στοιχίζει λιγότερο.

Στο πλαίσιο αυτό αναδεικνύεται ως βασική προτεραιότητα η αναδιάρθρωση της διοικητικής δομής των δημοσίων υπηρεσιών (πχ Υπουργείων, Γενικών και Ειδικών Γραμματειών, ΝΠΔΔ) και η αποδοτικότερη αξιοποίηση του προσωπικού με την ορθολογική κατανομή των οργανικών του θέσεων με στόχο τη δημιουργία ενός επιτελικού κράτους. Για την επίτευξη του στόχου αυτού είχε ήδη ξεκινήσει ένα μακρόπνοο πρόγραμμα αναδιοργάνωσης με τη συνεργασία του ΟΟΣΑ όπως αναλύσαμε παραπάνω.

Στην παρούσα ενότητα θα μελετήσουμε ως παράδειγμα εφαρμογής της αναφερόμενης απόπειρας διοικητικής αναδιοργάνωσης την περίπτωση του τότε Υπουργείου Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας, Υποδομών Μεταφορών και Δικτύων (τομέας Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων) και νυν Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων (ΥΠΜΕΔΙ)<sup>143</sup>. Θα επιχειρήσουμε να ερευνήσουμε το εάν και πως

---

<sup>143</sup> Με τον ανασχηματισμό της κυβέρνησης Σαμαρά - Βενιζέλου στις 24-06-2013 χωρίστηκε το υπερ-Υπουργείο Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας, Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων στην προηγούμενη

ακολουθήθηκαν στο παράδειγμα αυτό, τα προτεινόμενα από τους προαναφερόμενους φορείς βήματα τόσο της πρώτης φάσης αξιολόγησης των δομών όσο και του επιχειρησιακού σχεδίου εφαρμογής της, αποτιμώντας την έως τώρα συμβολή της αλλά και συνολικότερα την προσπάθεια αυτή αναδιοργάνωσης του ελληνικού δημόσιου τομέα στο επίπεδο της κεντρικής διοίκησης.

#### **4.1. Αναδιοργάνωση Δημοσίων Υπηρεσιών και Ανακατανομή Οργανικών Θέσεων.**

Με στόχο τον εξορθολογισμό της δομής των Υπουργείων, τη βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών, την μείωση του μισθολογικού και λειτουργικού κόστους, την εξάλειψη των αλληλοεπικαλυπτόμενων αρμοδιοτήτων και των κενών θέσεων, καθώς επίσης και τον περιορισμό των θέσεων ευθύνης, η αναδιοργάνωση των Υπουργείων αποτυπώνεται στο νόμο 4024/2011 ΦΕΚ226/Α'/2011<sup>144</sup>.

Με το άρθρο 35 του εν λόγω νόμου τίθεται το πλαίσιο για την αναδιοργάνωση των δημοσίων υπηρεσιών και την ανακατανομή των οργανικών θέσεων του προσωπικού του. Οι δύο αυτές δράσεις, αναδιοργάνωσης υπηρεσιών και ανακατανομής θέσεων, προβλεπόταν να υλοποιηθούν σε τρεις (3) φάσεις οι οποίες αλληλοσυμπληρώνονταν<sup>145</sup>.

##### **Πρώτη Φάση**

Συνιστάται σε κάθε Υπουργείο Επιτροπή Αναδιοργάνωσης Δημοσίων Υπηρεσιών, η οποία αποτελείται από τον Γενικό Γραμματέα, τους Γενικούς Γραμματείς των Γενικών Γραμματειών και τον Γενικό Διευθυντή Διοικητικής Υποστήριξης του Υπουργείου. Η Επιτροπή συγκροτείται με απόφαση του οικείου Υπουργού.

Έργο της Επιτροπής είναι :

---

δομή του, δηλαδή, σε Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων και Υπουργείο Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας.

<sup>144</sup> Νόμος 4024/11 «Συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις, ενιαίο μισθολόγιο - βαθμολόγιο, εργασιακή εφεδρεία και άλλες διατάξεις εφαρμογής του μεσοπρόθεσμου πλαισίου δημοσιονομικής στρατηγικής 2012-2015» ΦΕΚ 226Α/27-10-2011.

<sup>145</sup> Βλ. σχ. τη με αριθμ.ΔΟΑ/Φ.4.11/22084/03-11-2011 εγκύκλιο του τότε Υπουργείου ΥΔΜΗΔ (ΑΔΑ : 45ΒΖΧ-ΨΚΚ).

- ο έλεγχος της υφιστάμενης οργανωτικής διάρθρωσης του οικείου Υπουργείου και των εποπτευομένων από αυτό νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου,
- ο εντοπισμός υπηρεσιακών μονάδων που έχουν προδήλως περιορισμένο αντικείμενο αρμοδιοτήτων ή στις οποίες υπηρετεί προσωπικό που πλεονάζει ή ελλείπει σε σχέση με τις ασκούμενες από την υπηρεσιακή μονάδα αρμοδιότητες,
- ο εντοπισμός των οργανικών θέσεων που μπορούν να ανακατανεμηθούν στις υπηρεσιακές μονάδες του Υπουργείου ή του Ν.Π.Δ.Δ. ανάλογα με τις υπηρεσιακές ανάγκες,
- Ο προσδιορισμός κατά κατηγορία και κλάδο των οργανικών θέσεων και του προσωπικού που πλεονάζουν,
- Η κατάρτιση εισήγησης.

Η Επιτροπή Αναδιοργάνωσης καταρτίζει εισήγηση για τις υπηρεσιακές μονάδες και για τις θέσεις που πρέπει να ανακατανεμηθούν στο σύνολο των υπηρεσιών του Υπουργείου καθώς και για τις θέσεις που πλεονάζουν. Οι εισηγήσεις όλων των Επιτροπών υποβάλλονται στο ΥΔΜΗΔ.

Η ανακατανομή των οργανικών θέσεων διενεργείται με κοινή απόφαση του Υπουργού ΔΜΗΔ και του κατά περίπτωση αρμόδιου Υπουργού, Με την απόφαση ανακατανομής προσδιορίζονται κατά κλάδο και κατά κατηγορία οι τυχόν πλεονάζουσες οργανικές θέσεις προσωπικού.

### **Δεύτερη Φάση**

Οι θέσεις που πλεονάζουν κατά κατηγορία και κλάδο, δηλαδή οι θέσεις που δεν είναι δυνατό να αξιοποιηθούν στο σύνολο των υπηρεσιακών μονάδων του συγκεκριμένου Υπουργείου και στα ΝΠΔΔ που εποπτεύει μεταφέρονται με κοινή απόφαση των Υπουργών ΔΜΗΔ και Οικονομικών και των αρμόδιων κατά περίπτωση Υπουργών, στα Υπουργεία ή και Ν.Π.Δ.Δ. στα οποία ελλείπουν αναγκαίες οργανικές θέσεις, σύμφωνα με την εισήγηση της Επιτροπής Αναδιοργάνωσης και εάν δεν ελλείπουν, καταργούνται.

### **Τρίτη φάση**

Από 1.1.2012 προβλεπόταν η έναρξη της διαδικασίας αξιολόγησης των οργανικών μονάδων και του προσωπικού των φορέων του δημόσιου και του ευρύτερου δημόσιου τομέα. Με κοινή υπουργική απόφαση των Υπουργών ΔΜΗΔ και Οικονομικών προσδιορίζονται οι φορείς του δημοσίου και του ευρύτερου δημοσίου τομέα, οι οργανικές μονάδες και το προσωπικό των οποίων θα αξιολογηθούν.

Η αξιολόγηση του προσωπικού θα τελούσε υπό την εποπτεία του ΑΣΕΠ, το οποίο έχει ως αρμοδιότητα ιδίως να παρακολουθεί και να προβαίνει σε σχετικές υποδείξεις, με σκοπό να διασφαλιστεί ότι η αξιολόγηση θα γίνει σύμφωνα με τις αρχές της αξιοκρατίας και της αντικειμενικότητας.

Βάσει του αποτελέσματος της αξιολόγησης θα ολοκληρωνόταν η αναδιάρθρωση των δημοσίων υπηρεσιών, με τη σύνταξη των νέων οργανογραμμάτων, τη κατάργηση υπηρεσιακών μονάδων περιορισμένου αντικειμένου ή αρμοδιοτήτων καθώς και οργανικών θέσεων που πλεονάζουν και την μετακίνηση του προσωπικού μέσω κινητικότητας.

Ωστόσο το χρονοδιάγραμμα υλοποίησης των παραπάνω ενεργειών ήταν ιδιαίτερα απαιτητικό για τα δεδομένα του ελληνικού δημόσιου τομέα και δεν κατάφερε να επιτευχθεί. Μέσα σε διάστημα δύο μηνών από τη δημοσίευση του νόμου (27-10-2011) έπρεπε να συγκροτηθεί η Επιτροπή Αναδιοργάνωσης Δημοσίων Υπηρεσιών (έως 25-11-2011), να εκδοθεί η κοινή υπουργική απόφαση (ΚΥΑ) ανακατανομής οργανικών θέσεων (έως 03-12-2011) καθώς και η ΚΥΑ με την οποία προσδιορίζονται οι φορείς του δημοσίου που θα αξιολογηθούν (έως 31-12-2011)<sup>146</sup>.

#### **4.2.Αξιολόγηση Δομών & Προσωπικού Υπουργείων.**

Για την αναδιοργάνωση των Υπουργείων στα οποία περιλαμβάνεται και το υπό μελέτη Υπουργείο Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων, ακολουθήθηκε μια συγκεκριμένη διαδικασία όπως αποτυπώθηκε και στις εκθέσεις της ΟΔΕ.

---

<sup>146</sup>Οι αναφερόμενες προθεσμίες παρατάθηκαν έως και 30-06-2015 με τροποποίηση του νόμου. Βλ. παρ.3 του άρθρου 67 του ν.4316/14 (ΦΕΚ270Α'/24-12-14).

#### **4.2.1. Κυβερνητικό Συμβούλιο Μεταρρύθμισης.**

Με την Πράξη Υπουργικού Συμβουλίου 4/10-2-2012 «Σύσταση Κυβερνητικού Συμβουλίου για τη μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης, των ν.π.δ.δ. και των Ο.Τ.Α.» (ΥΟΔΔ64/14-2-2012) όπως ισχύει<sup>147</sup>, συστάθηκε Κυβερνητικό Συμβούλιο Μεταρρύθμισης (ΚΣΜ) της δημόσιας διοίκησης, των ΝΠΔΔ και των ΟΤΑ, το οποίο αποτελείται από τον Πρωθυπουργό, ως Πρόεδρο, τον Αντιπρόεδρο της Κυβέρνησης, και τους Υπουργούς Οικονομικών, Εσωτερικών, Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας, Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και Επικρατείας. Το ΚΣΜ ενεργώντας στο πλαίσιο των αποφάσεων και κατευθύνσεων του Πρωθυπουργού και του Υπουργικού Συμβουλίου, είναι αρμόδιο για τη διαμόρφωση πολιτικών σχετικά με τη βελτίωση της οργάνωσης, της λειτουργίας και της αποτελεσματικότητας, καθώς και για την άμεση και αποτελεσματική αξιολόγηση των υπηρεσιών και των φορέων της δημόσιας διοίκησης, των ΝΠΔΔ και των ΟΤΑ και τη λήψη των αποφάσεων στα θέματα αυτά. Δύναται να μετέχουν εκτός των προαναφερόμενων, και οι εκάστοτε αρμόδιοι Υπουργοί ανάλογα με το προς συζήτηση θέμα.

Επίσης, συγκροτήθηκε Ομάδα Υποστήριξης της Μεταρρύθμισης, για την προετοιμασία και την υποστήριξη του έργου του Κυβερνητικού Συμβουλίου Μεταρρύθμισης η οποία αποτελείται από τον Υπουργό Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, με αναπληρωτή του τον Υφυπουργό Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, τον Υπουργό Επικρατείας, το Γενικό Γραμματέα του Υπουργείου Οικονομικών, τον Γενικό Γραμματέα του Υπουργείου Εσωτερικών, τον Γενικό Γραμματέα του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, τον Γενικό Γραμματέα του Υπουργείου Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας, Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων. Πρόεδρος της Ομάδας Υποστήριξης ορίζεται ο Υπουργός Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, με αναπληρωτή τον Υφυπουργό Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.

---

<sup>147</sup> Η ΠΥΣ 4/10-02-2012 (ΥΟΔΔ64) τροποποιήθηκε με την υπ' αριθμ.14/2013 (ΥΟΔΔ347/23-07-2013) Πράξη υπουργικού Συμβουλίου.

Η Ομάδα Υποστήριξης επικουρείται στο έργο της από έναν (1) ειδικό σύμβουλο ή συνεργάτη στο Υπουργείο Οικονομικών, έναν (1) ειδικό σύμβουλο ή συνεργάτη στο Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, έναν (1) ειδικό σύμβουλο του Υπουργού Επικρατείας και από έναν (1) εμπειρογνώμονα ή σύμβουλο του Πρωθυπουργού.

Η Ομάδα Υποστήριξης δρώντας στο πλαίσιο των αποφάσεων του Κυβερνητικού Συμβουλίου και του Πρωθυπουργού:

- Προσδιορίζει τις προτεραιότητες των δράσεων και των έργων της μεταρρύθμισης της δημόσιας διοίκησης, των ΝΠΔΔ και των ΟΤΑ, και εισηγείται προς το Κυβερνητικό Συμβούλιο Μεταρρύθμισης νομοθετικές και κανονιστικές ρυθμίσεις, καθώς και τη λήψη μέτρων στρατηγικού σχεδιασμού.
- Εξειδικεύει τις γενικές κατευθύνσεις και τους στόχους των αποφάσεων του Κυβερνητικού Συμβουλίου Μεταρρύθμισης και συντονίζει το έργο της εν λόγω μεταρρύθμισης
- Εισηγείται βελτιώσεις, λειτουργικές και οργανωτικές αναδιαρθρώσεις φορέων και υπηρεσιών της δημόσιας διοίκησης, των ΝΠΔΔ και των ΟΤΑ.
- Παρακολουθεί τη λειτουργία των διεθνών επιτροπών και ομάδων εργασίας σε σχετικά θέματα και εισηγείται στα αρμόδια κυβερνητικά όργανα τον ορισμό εκπροσώπων.
- Εξετάζει τις εκθέσεις αξιολόγησης των διοικητικών δομών που υποβάλλονται και τις προωθεί για έγκριση από το Κυβερνητικό Συμβούλιο Μεταρρύθμισης.

Η Ομάδα Υποστήριξης ασκεί τον επιτελικό συντονισμό και παρακολουθεί το έργο της μεταρρύθμισης και των διαφόρων ομάδων που εργάζονται στο πλαίσιο αυτό.

Για την αποτελεσματική άσκηση των αρμοδιοτήτων της :

- Συνεργάζεται με την Ομάδα Δράσης για την Ελλάδα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.
- Λαμβάνει υπόψη της την Συμφωνία Συνεργασίας μεταξύ της Ελληνικής Κυβέρνησης και της Γαλλικής Κυβέρνησης καθώς και κάθε άλλη αντίστοιχη μελλοντική συμφωνία και εισηγείται μέτρα για την εκτέλεσή τους.
- Συλλέγει και αξιοποιεί κάθε είδους υφιστάμενα στοιχεία και μελέτες.
- Εισηγείται τροποποιήσεις των βασικών κατευθύνσεων και του σχεδιασμού εκτελούμενων δράσεων και έργων, ώστε να εξασφαλίζεται η συμβατότητα με

τη μεταρρύθμιση του δημόσιου τομέα, καθώς και η επιτάχυνση και αποτελεσματικότητα της εν λόγω μεταρρύθμισης.

Για την υποβοήθηση των επιμέρους δραστηριοτήτων της, η Ομάδα Υποστήριξης μπορεί να εισηγείται :

- Τη σύσταση ομάδων εργασίας, διοίκησης, σχεδιασμού και επίβλεψης έργου για την υλοποίηση των δράσεων της μεταρρύθμισης σε κάθε Υπουργείο, Αποκεντρωμένη Διοίκηση ή φορέα, ή την τροποποίηση των αρμοδιοτήτων υφισταμένων ομάδων εργασίας και
- Τη σύσταση ad hoc ομάδων εργασίας από εξειδικευμένο προσωπικό του δημόσιου τομέα και ιδιώτες εμπειρογνώμονες και ορίζει τον τρόπο οργάνωσης και λειτουργίας τους.

Τέλος, όλες οι υπηρεσίες και οι φορείς του δημόσιου τομέα οφείλουν να συμμορφώνονται προς τις αποφάσεις του ΚΜΣ και να συνεργάζονται με την Ομάδα Υποστήριξης για τη διαμόρφωση και προώθηση των δράσεων, εισηγήσεων και προτάσεων της. Οφείλουν επίσης να παρέχουν σ' αυτήν, καθώς και στις συνιστώμενες ομάδες εργασίας, διοίκησης, σχεδιασμού και επίβλεψης έργου για την υλοποίηση των δράσεων της μεταρρύθμισης, την αναγκαία ενημέρωση και κάθε διευκόλυνση για το έργο τους.

Συνοψίζοντας η αξιολόγηση των δομών συνοδεύθηκε από μία θεσμική καινοτομία, τη δημιουργία ενός ισχυρού κέντρου διακυβέρνησης, του Κυβερνητικού Συμβουλίου Μεταρρύθμισης (ΚΣΜ), υπό την προεδρία του Πρωθυπουργού. Το ΚΣΜ διεύθυνε επιτελικά τη διοικητική μεταρρύθμιση στο υψηλότερο πολιτικό επίπεδο. Οι νέοι Οργανισμοί των Υπουργείων συντάχθηκαν στο πλαίσιο της απόφασης του ΚΣΜ και περιβλήθηκαν τον τύπο του Προεδρικού Διατάγματος (ΠΔ).

#### **4.2.2. Επιτροπές Αξιολόγησης των δομών των οργανικών μονάδων των Υπουργείων.**

Τα Υπουργεία αξιολογήθηκαν από Επιτροπές Αξιολόγησης. Συγκροτήθηκε μια Επιτροπή για κάθε Υπουργείο. Ειδικότερα με την από **30-07-2012** υπουργική



απόφαση<sup>148</sup> συγκροτήθηκε και ορίστηκαν τα μέλη της Επιτροπής με αντικείμενο την αξιολόγηση των δομών των οργανικών μονάδων ανάμεσα σε άλλα Υπουργεία και του τότε Υπουργείου Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας, Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων (τομέα Μεταφορών και Δικτύων) (νυν ΥΠΜΕΔΙ) καθώς και των εποπτευόμενων φορέων τους και των αναφερόμενων σε αυτά ανεξάρτητων αρχών στο πλαίσιο των διατάξεων της παρ.4 του άρθρου 35 του ν.4024/2011 (Α'226). Καθορίστηκε ο αριθμός των συμμετεχόντων μελών ανά Φορέα και ορίστηκαν οι Συντονιστές και τα Μέλη των Επιτροπών, ως εξής για το Υπουργείο Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας, Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων :

Η Επιτροπή ήταν δωδεκαμελής με Συντονιστή, Προϊστάμενο Επιθεωρητή - Ελεγκτή στο Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. και Μέλη :

1. Προϊστάμενο Διεύθυνσης του Υπουργείου Οικονομικών.
- 2., Επιθεωρητές-Ελεγκτές στο Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.
4. Προϊσταμένη Τμήματος του Υπουργείου Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής.
5. Υπαλλήλους κλάδου ΠΕ Διοικητικής Οργάνωσης, ΠΕ Διοικητικού – Οικονομικού, ΠΕ Πληροφορικής, ΠΕ Οικονομικού του ΥΔΜΗΔ, του Υπουργείου Οικονομικών, του Υπουργείου Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής και του Υπουργείου Υγείας.

Στις συνεδριάσεις των Επιτροπών επιτρεπόταν να παρίστανται και άλλα πρόσωπα, τα οποία, λόγω αρμοδιότητας, εμπειρίας ή εξειδίκευσης, θα συνεισέφεραν στο έργο της. Οι Επιτροπές αυτές Αξιολόγησης συνέταξαν Έκθεση με τρία προτεινόμενα σενάρια, η οποία υποβλήθηκε στο Κυβερνητικό Συμβούλιο Μεταρρύθμισης (ΚΣΜ) για την τελική έγκριση. Εκπονήθηκαν σχέδια αναδιάρθρωσης των διοικητικών δομών

---

<sup>148</sup> Η από 30-07-2012 απόφαση του τότε Υπουργού Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης «Συγκρότηση και Ορισμός Μελών Επιτροπών, με αντικείμενο την αξιολόγηση των δομών των οργανικών μονάδων των Υπουργείων: α) Εξωτερικών, β) Οικονομικών, γ) Εθνικής Άμυνας, δ) Εσωτερικών, ε) Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας, Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων, στ) Παιδείας, Θρησκευμάτων, Πολιτισμού και Αθλητισμού, ζ) Υγείας, η) Δημόσιας Τάξης και Προστασίας του Πολίτη, θ) Τουρισμού, ι) Ναυτιλίας και Αιγαίου, ια) Μακεδονίας-Θράκης, των εποπτευόμενων φορέων τους και των αναφερόμενων σε αυτά Ανεξάρτητων Αρχών, καθώς και των οργανικών μονάδων της Γενικής Γραμματείας Μέσων Ενημέρωσης και Γενικής Γραμματείας Ενημέρωσης και Επικοινωνίας και των εποπτευόμενων φορέων της» με ΑΔΑ: Β41ΧΧ-Λ7Γ . Η υπουργική απόφαση τροποποιήθηκε δύο φορές την πρώτη στις 22-08-2012 (ΑΔΑ: Β4ΓΣΧ-Ε91) και την δεύτερη στις 14-01-2013 (ΑΔΑ: ΒΕΦΧΧ-ΦΕ1). Οι τροποποιήσεις αφορούσαν τα μέλη των επιτροπών αξιολόγησης άλλων Υπουργείων.

με τη σύνταξη Εκθέσεων Αξιολόγησης Δομών από Επιτροπές δημοσίων υπαλλήλων για όλα τα Υπουργεία.

#### **4.2.3. Ομάδες Εργασίας για την αξιολόγηση των οργανικών μονάδων και του προσωπικού των φορέων του δημοσίου.**

Με τις από 06-12-2012 αποφάσεις του Υπουργού ΔΜΗΔ συγκροτήθηκε και ορίστηκαν τα μέλη Ομάδων Εργασίας με έργο, αντίστοιχα :

- Την εκπόνηση κριτηρίων αξιολόγησης :
  - ✓ των δομών των υπηρεσιακών μονάδων της κεντρικής διοίκησης, και της πρότασης μεθοδολογίας εφαρμογής των κριτηρίων αυτών,
  - ✓ του προσωπικού του δημοσίου τομέα και μεθοδολογίας εφαρμογής των διατάξεων του άρθρου 35, παρ. 4 του ν.4024/2011<sup>149</sup>,
- Τον συντονισμό των εργασιών που προβλέπονται στο Μνημόνιο Συνεργασίας μεταξύ Ελληνικής και Γαλλικής Κυβέρνησης και
- Την εισήγηση προτάσεων και μέτρων για :
  - ✓ την καλύτερη αξιοποίηση του προσωπικού της κεντρικής διοίκησης,
  - ✓ εισήγηση προτάσεων και μέτρων για την καλύτερη διάρθρωση της δημόσιας διοίκησης,

καθώς και την εν γένει υποστήριξη της σχετικής συνεργασίας για τα ως άνω θέματα μεταξύ Ελλάδας, Γαλλίας και της ΟΔΕ.

Τα μέλη των παραπάνω Ομάδων Εργασίας αποτελούνται από :

---

<sup>149</sup> Υπενθυμίζουμε ότι σύμφωνα με την παρ.4 του άρθρου 35 του ν.4024/2011(ΦΕΚ226Α'): «Από 1.1.2012 τίθεται σε εφαρμογή διαδικασία αξιολόγησης των οργανικών μονάδων και του προσωπικού των φορέων του δημόσιου και του ευρύτερου δημόσιου τομέα, όπως ειδικότερα οι φορείς αυτοί προσδιορίζονται με κοινή απόφαση των Υπουργών Οικονομικών και Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, η οποία εκδίδεται έως 31.12.2011. Η διαδικασία αξιολόγησης διενεργείται με αξιοκρατικά-επιστημονικά κριτήρια με τη συνδρομή και εξωτερικών συμβούλων και ολοκληρώνεται το αργότερο μέχρι 31.12.2012. Η αξιολόγηση του προσωπικού τελεί υπό την εποπτεία του ΑΣΕΠ, το οποίο έχει ως αρμοδιότητα ιδίως να παρακολουθεί και να προβαίνει σε σχετικές υποδείξεις, με σκοπό την αξιολόγηση σύμφωνα με τις αρχές της αξιοκρατίας και της αντικειμενικότητας. Βάσει του αποτελέσματος της αξιολόγησης και το αργότερο μέχρι 31.12.2013, ολοκληρώνεται η αναδιάρθρωση των δημοσίων υπηρεσιών, συντάσσονται νέα οργανογράμματα, καταργούνται υπηρεσιακές μονάδες περιορισμένου αντικειμένου ή αρμοδιοτήτων, μετακινείται ή μετατίθεται το προσωπικό αυτών και καταργούνται οργανικές θέσεις που πλεονάζουν». Με την παρ.3 του άρθρ. 67 του ν. 4316/24-12-2014 (ΦΕΚ270Α') οι προθεσμίες της παρ.4 του άρθρου 35 του ν. 4024/2011 παρατείνονται έως 30 Ιουνίου 2015.

- ✓ Προϊσταμένους επιπέδου Γενικής Διεύθυνσης, Διεύθυνσης και Τμήματος καθώς και υπαλλήλους του ΥΔΜΗΔ.
- ✓ Ειδικευμένο Επιστημονικό Προσωπικό του ΑΣΕΠ.
- ✓ Επιθεωρητές – Ελεγκτές του Σώματος Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (ΣΕΕΔΔ).
- ✓ Υπεύθυνο Μονάδας Τεκμηρίωσης και Καινοτομίας του ΕΚΔΔΑ
- ✓ Συμβούλους στο Γραφείο του Υφυπουργού και πρόσωπα επαφής με την Task Force και τη γαλλική διοίκηση.
- ✓ Ειδικό Επιστήμονα στο Γραφείο του Υπουργού.

Στόχος ήταν να προβλεφθεί μια αξιόπιστη και αμερόληπτη διαδικασία κατά τρόπον ώστε να αποτυπωθεί η ικανότητα και καταλληλότητα του προσωπικού. Επίσης, τα κριτήρια αξιολόγησης θα πρέπει να στοχεύουν στην αναδιάρθρωση των δομών κατά τρόπον ώστε να υπάρξει η μέγιστη δυνατή βελτίωση της λειτουργικότητας και παραγωγικότητας της δημόσιας διοίκησης.

#### **4.2.4. Στάδια υλοποίησης του Κυβερνητικού Έργου.**

##### **4.2.4.1 Γενική Γραμματεία για το συντονισμό του Κυβερνητικού Έργου.**

Με το νόμο 4109/2013<sup>150</sup> συστήνεται Γενική Γραμματεία Συντονισμού. Η Γενική Γραμματεία Συντονισμού αποτελεί αυτοτελή επιτελική δημόσια υπηρεσία, υπάγεται απ' ευθείας στον Πρωθυπουργό και έχει ως αποστολή το συντονισμό των δράσεων για την εφαρμογή του κυβερνητικού έργου και ειδικότερα τον προγραμματισμό, την οργάνωση, την παρακολούθηση, το συντονισμό μεταξύ των Υπουργείων, την επίλυση τυχόν διαφωνιών ιδίως αυτών που προκύπτουν λόγω συναρμοδιότητας Υπουργείων, τη διασφάλιση της συνεκτικότητας του κυβερνητικού έργου και τον έλεγχο για την εκτέλεσή του, σύμφωνα με τις αποφάσεις των κυβερνητικών οργάνων. Επίσης, στην αποστολή της περιλαμβάνεται και η εποπτεία και προώθηση δράσεων απλούστευσης διαδικασιών, καθώς και η τεκμηρίωση και τήρηση αρχείων.

Η Γενική Γραμματεία Συντονισμού έχει τις εξής αρμοδιότητες :

---

<sup>150</sup> Ν.4109/23-01-2013 «Κατάργηση και συγχώνευση νομικών προσώπων του Δημοσίου και του ευρύτερου δημόσιου τομέα - Σύσταση Γενικής Γραμματείας για το συντονισμό του κυβερνητικού έργου και άλλες διατάξεις» ΦΕΚ16/Α'.

1. Καταρτίζει το πρόγραμμα εφαρμογής του κυβερνητικού έργου, το οποίο περιλαμβάνει τις απαιτούμενες δράσεις ανά Υπουργείο για την εφαρμογή των αποφάσεων των κυβερνητικών οργάνων, περιλαμβανομένης της υποβοήθησής τους για την προπαρασκευή της νομοθετικής παραγωγής, καθώς και την παρακολούθηση εφαρμογής των διατάξεων μετά τη δημοσίευσή τους. Για την κατάρτιση του προγράμματος λαμβάνεται υπόψη ο προγραμματισμός (σχέδιο δράσης) του κάθε Υπουργείου, ο οποίος υποβάλλεται εντός του πρώτου τριμήνου κάθε έτους στη Γενική Γραμματεία Συντονισμού. Τα σχέδια δράσης των Υπουργείων περιλαμβάνουν τις προτεραιότητες, τους στόχους, τα αναμενόμενα αποτελέσματα, τις απαιτούμενες δράσεις με χρονοδιάγραμμα και μέσα εκτέλεσης, με την κοστολόγησή τους, τα τυχόν συναρμόδια Υπουργεία που εμπλέκονται στις δράσεις, καθώς και τα υπεύθυνα ανά δράση στελέχη. Επίσης, περιλαμβάνουν σε ξεχωριστή ενότητα ετήσιο πρόγραμμα απλούστευσης υφιστάμενων διοικητικών διαδικασιών και μείωσης διοικητικών επιβαρύνσεων.
2. Παρακολουθεί την εφαρμογή του προγράμματος καθόλα τα στάδια, ελέγχει την τήρησή του, σύμφωνα με τα χρονοδιαγράμματα και επεμβαίνει στις περιπτώσεις που διαπιστώνονται αποκλίσεις. Στις περιπτώσεις στις οποίες διαπιστώνεται ανάγκη διορθωτικών επεμβάσεων ή ανασχεδιασμού δράσεων, προωθεί τις απαιτούμενες ενέργειες σε συνεργασία με τα εμπλεκόμενα κατά περίπτωση Υπουργεία.
3. Διενεργεί τον απαιτούμενο συντονισμό για την κατά τα ως άνω κατάρτιση του προγράμματος εκτέλεσης του κυβερνητικού έργου, καθώς και για την εφαρμογή του, έτσι ώστε να διασφαλίζεται η συνοχή του προγράμματος, με τη συμμετοχή όλων των εμπλεκόμενων μερών στη διαδικασία λήψης των αποφάσεων σε όλα τα επίπεδα. Για την αποτελεσματικότητα του συντονισμού διενεργούνται με ευθύνη της Γενικής Γραμματείας Συντονισμού οι απαιτούμενες συνεργασίες και διαβουλεύσεις σε διοικητικό επίπεδο, ώστε τυχόν διαφωνίες ή άλλα προβλήματα που ανακύπτουν να επιλύονται με αποφάσεις που λαμβάνονται στο επίπεδο αυτό.

Με το άρθρο 18 συστήνεται θέση Γενικού Γραμματέα Συντονισμού με πενταετή θητεία. Ο Γενικός Γραμματέας Συντονισμού υπάγεται απ' ευθείας στον Πρωθυπουργό. Με απόφαση του η άσκηση μέρους ή όλων των αρμοδιοτήτων του για θέματα της Γενικής Γραμματείας Συντονισμού μπορεί να ανατίθενται στον Υπουργό

Επικρατείας. Ο Γενικός Γραμματέας Συντονισμού προΐσταται των υπηρεσιών και του προσωπικού της Γενικής Γραμματείας Συντονισμού, παρακολουθεί, συντονίζει και ελέγχει τη λειτουργία τους και είναι βοηθός του Πρωθυπουργού σχετικά με το πρόγραμμα εφαρμογής του κυβερνητικού έργου.

#### **4.2.4.2. Κυβερνητικό Συμβούλιο Μεταρρύθμισης: Πόρισμα Οργανογράμματος και Μεταρρυθμιστικών Δράσεων του Υπουργείου Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων.**

Η αναδιάρθρωση των οργανικών δομών των Υπουργείων έγινε με γνώμονα την ενίσχυση των βασικών αποστολών τους, με διασφάλιση των αναγκαίων ανθρώπινων και δημοσιονομικών πόρων. Επίσης, συγκεντρώνονται οι ανασχεδιασμένες υποστηρικτικές λειτουργίες (διαχείριση ανθρώπινου δυναμικού, ηλεκτρονική διακυβέρνηση, νομοθετικό έργο κ.τ.λ.), για αποτελεσματική υποστήριξη των θεματικών επιχειρησιακών μονάδων, απλοποιώντας την οργανωτική δομή των Υπουργείων. Συγχωνεύσεις οδηγούν σε νέες, ισχυρότερες οργανικές μονάδες, που αξιολογούν τις συνέργειες με ανασχεδιασμένο το επιχειρησιακό τους αντικείμενο.

Το ΚΣΜ με την από 23-04-2013 απόφασή<sup>151</sup> του ενέκρινε το Οργανόγραμμα και τις Μεταρρυθμιστικές Δράσεις του τότε Υπουργείου Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας, Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων. Ωστόσο με τον κυβερνητικό ανασχηματισμό στις 23-06-2013 διασπάστηκε το υπερ-υπουργείο στην προηγούμενη δομή του, ήτοι, Υπουργείο Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας και Υπουργείο Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων και επανεγκρίθηκαν τα αναθεωρημένα Οργανογράμματα των νέων Υπουργείων.

Το αναθεωρημένο οργανόγραμμα και οι μεταρρυθμιστικές δράσεις για το παράδειγμά μας το Υπουργείο πλέον Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων<sup>152</sup> περιλάμβανε τα εξής :

- Οριζόντιες Μεταρρυθμιστικές Δράσεις :

---

<sup>151</sup> ΚΣΜ, Μεταρρυθμιστικές Δράσεις του Υπουργείου Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας, Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων, Αθήνα, 23-04-2013.

<sup>152</sup> Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Γραφείο Τύπου, Συνεδρίαση Κυβερνητικού Συμβουλίου Μεταρρύθμισης, Αθήνα, 26-08-2013.

1. Αναδιάρθρωση των οργανικών δομών του Υπουργείου με επικέντρωση του ανθρώπινου δυναμικού και των διαθέσιμων πόρων στις βασικές αποστολές του Υπουργείου: Μεταφορές - Τηλεπικοινωνίες - Υποδομές.
2. Συγκέντρωση και ανασχεδιασμός των υποστηρικτικών λειτουργιών: Διαχείριση Ανθρώπινου Δυναμικού, Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση, Νομοθετικό Έργο για τη διασφάλιση της αποτελεσματικής οριζόντιας υποστήριξης των θεματικών επιχειρησιακών μονάδων.
3. Ανάλυση συγκεκριμένων δράσεων για τη βελτίωση της λειτουργίας της διαχείρισης των ανθρώπινων πόρων (εκπαίδευση, αξιολόγηση απόδοσης, προγραμματισμός αναγκών) με στόχο την βέλτιστη αξιοποίηση και κατανομή του ανθρώπινου δυναμικού βάσει της αποστολής και των επιχειρησιακών αναγκών του Υπουργείου.
4. Συγκέντρωση της τεχνογνωσίας και του εξειδικευμένου ανθρώπινου δυναμικού που έχει ως επιχειρησιακό αντικείμενο τις ΤΠΕ, με στόχο τη δημιουργία συνεργειών και οικονομιών κλίμακας.
5. Αναδιάρθρωση της δομής και της λειτουργίας της Γενικής Διεύθυνσης Οικονομικών Υπηρεσιών με σκοπό τη βελτίωση της οικονομικής διαχείρισης, της εποπτείας και της παρακολούθησης των δημοσιονομικών μεγεθών της Κεντρικής Υπηρεσίας, των αποκεντρωμένων δομών & των εποπτευομένων φορέων.
6. Εκπόνηση συγκεκριμένου σχεδίου δράσης για την ορθολογικότερη κάλυψη των στεγαστικών αναγκών των υπηρεσιών του Υπουργείου και τη συγκέντρωση αυτών σε ενιαία κτιριακά κέντρα.
7. Απλούστευση και ανασχεδιασμός των βασικών επιχειρησιακών διαδικασιών των νέων οργανικών μονάδων του Υπουργείου με βασικό στόχο να καταστούν οι νέες δομές πιο λειτουργικές και αποτελεσματικές.
8. Ενδυνάμωση της ικανότητας του Υπουργείου να αναπροσαρμόζει διαρκώς την αποστολή και την επιχειρησιακή λειτουργία των δομών του στις ανάγκες των χρηστών-ωφελούμενων από την ύπαρξή τους.
9. Εντοπισμός και άρση των επικαλύψεων, που δεν ανιχνεύθηκαν ή δεν αξιολογήθηκαν, κατά την πρώτη φάση της μεταρρυθμιστικής προσπάθειας μεταξύ των επιχειρησιακών αντικειμένων των νέων δομών του Υπουργείου και των δομών άλλων Υπουργείων ή/και φορέων, νομικών προσώπων.

10. Εκπόνηση μελέτης σε συνεργασία με το Υπουργείο Εσωτερικών για τον επανακαθορισμό του πλαισίου συνεργασίας και της κατανομής επιχειρησιακών αντικειμένων μεταξύ των δομών του Υπουργείου, της Αποκεντρωμένης Διοίκησης και της Αυτοδιοίκησης.
11. Το σύνολο του προσωπικού που θα απασχολείται στις νέες δομές να ανέρχεται στα 200-220 στελέχη και η αναλογία υποστηρικτικών προς επιχειρησιακών στελεχών να αντιστοιχεί σε 25%-75%. Επίσης, πρέπει να γίνουν οι αναγκαίες μεταφορές προσωπικού μεταξύ των νέων δομών, έτσι ώστε να στελεχωθούν κατάλληλα, ανάλογα με τον όγκο εργασιών και το επιχειρησιακό τους αντικείμενο.

➤ **Πεδίο Πολιτικής: Υποδομές**

Άξονας 1ος: Αναδιάρθρωση του επιχειρησιακού αντικειμένου και των δομών της Γενικής Διεύθυνσης Τεχνικής Υποστήριξης και Λοιπών Έργων, της Γενικής Διεύθυνσης Ποιότητας Δημοσίων Έργων και της Υπηρεσίας Αποκατάστασης Σεισμοπλήκτων (π.χ. Εκχώρηση αρμοδιοτήτων τους στις Περιφέρειες ή στους Δήμους, Ανασχεδιασμός της λειτουργίας Διευθύνσεων με την εισαγωγή πληροφοριακών συστημάτων, Αναδιάρθρωση Υπηρεσιών με βάση τις επιχειρησιακές ανάγκες κλπ).

Άξονας 2ος: Συγχώνευση και αναδιάρθρωση του επιχειρησιακού αντικειμένου και των δομών της Γ.Δ. Συγκοινωνιακών Έργων και της Γ.Δ. Συγκοινωνιακών Έργων με συμβάσεις Παραχώρησης.

Άξονας 3ος: Αναδιάρθρωση του επιχειρησιακού αντικειμένου και της δομής της Γ.Δ. Υδραυλικών Έργων (πχ. Συγκέντρωση του επιχειρησιακού αντικειμένου κατασκευής υδραυλικών έργων, το οποίο εκτελείται από 7 Ειδικές Υπηρεσίες Δημοσίων Έργων (ΕΥΔΕ), σε μία ΕΥΔΕ).

➤ **Πεδίο Πολιτικής: Μεταφορές - Επικοινωνίες**

1. Αναδιάρθρωση των επιχειρησιακών αντικειμένων και των μονάδων της Γενικής Διεύθυνσης Μεταφορών, της Γενικής Διεύθυνσης Οδικής Ασφάλειας και της Γενικής Διεύθυνσης Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων.

2. Μεταφορά του επιχειρησιακού αντικειμένου της Ασφάλειας Οδικών Υποδομών από τη Γενική Γραμματεία Δημοσίων Έργων στη Γενική Γραμματεία Μεταφορών.
3. Μεταφορά της Ειδικής Υπηρεσίας Διαχείρισης του ΕΠ «Ψηφιακή Σύγκλιση» από τη Γενική Γραμματεία Δημοσίων Επενδύσεων – Εθνικού Στρατηγικού Πλαισίου Αναφοράς στη Γενική Γραμματεία Τηλεπικοινωνιών & Ταχυδρομείων.

#### **4.2.5. Παρακολούθηση της προόδου εφαρμογής των Μεταρρυθμιστικών Δράσεων.**

Κατόπιν των αποφάσεων του ΚΣΜ στο πλαίσιο αξιολόγησης των Υπουργείων τίθεται ως άμεσης προτεραιότητας ζήτημα, η υλοποίηση τόσο των μεταρρυθμιστικών προτάσεων αναδιάρθρωσης των διοικητικών υπηρεσιών των Υπουργείων με την έκδοση των Οργανισμών τους όσο και των λοιπών εγκεκριμένων από το ΚΣΜ μεταρρυθμιστικών δράσεων που τους αφορούν.

Προκειμένου να καταστεί εφικτή η άμεση και απρόσκοπτη υλοποίηση των επικυρωθέντων μεταρρυθμιστικών δράσεων το ΥΔΜΗΔ με εγκύκλιό του<sup>153</sup> αποστέλλει συνημμένο κείμενο οδηγιών για την παρακολούθηση της εφαρμογής των μεταρρυθμιστικών αυτών δράσεων. Συγκεκριμένα, παρέχονται οδηγίες και εργαλεία για την παρακολούθηση των έργων εφαρμογής των προαναφερόμενων μεταρρυθμιστικών δράσεων και τονίζεται η αναγκαιότητα για την απαρέγκλιτη τήρηση των αποφάσεων του ΚΣΜ, χωρίς απόκλιση από τα προτεινόμενα οργανογράμματα, τις εξοικονομήσεις των διοικητικών μονάδων, τα σχέδια στελέχωσης και τις δημοσιονομικές εξοικονομήσεις.

Ειδικότερα, στις εν λόγω συνημμένες οδηγίες περιλαμβάνονται:

#### **1.Επιδιωκόμενοι στόχοι από το μετασχηματισμό των μεταρρυθμιστικών δράσεων σε έργο.**

---

<sup>153</sup> Η με αρ. ΔΟΑ/Φ.21/οικ.25051/13-09-2013(ΑΔΑ: ΒΛ9ΕΧ-ΩΙΤ) εγκύκλιος του ΥΔΜΗΔ.



Με βάση τα πορίσματα των εκθέσεων αξιολόγησης και τις αποφάσεις του ΚΣΜ, οι βασικοί στόχοι που πρέπει να επιτύχει κάθε δημόσια οργάνωση είναι:

- ✓ Η οργανωτική αναδιοργάνωση και
- ✓ Η εφαρμογή των αποφάσεων του ΚΣΜ για τις λοιπές μεταρρυθμιστικές δράσεις.

## **2. Αποσαφήνιση των ρόλων των εμπλεκόμενων φορέων.**

Στο ρόλο των Υπουργείων ανήκει η εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων για την επίτευξη των επιδιωκόμενων στόχων ενώ ο συντονισμός, η παροχή τεχνικής υποστήριξης, η παρακολούθηση της προόδου εφαρμογής των μεταρρυθμιστικών δράσεων και η διαπίστωση των παραγόμενων αποτελεσμάτων αποτελούν ρόλους του ΥΔΜΗΔ.

## **3.Μηχανισμός και εργαλεία παρακολούθησης των δράσεων.**

Η αρμοδιότητα παρακολούθησης και συντονισμού της μεταρρύθμισης υπάγεται στη Γενική Δ/ση Διοικητικής Οργάνωσης και Διαδικασιών του ΥΔΜΗΔ όπου δημιουργείται Ομάδα Συντονισμού, με σκοπό την παρακολούθηση, την παροχή εργαλείων, τη συγκέντρωση στοιχείων και την παροχή πληροφοριών αναφορικά με την πρόοδο εφαρμογής των συμφωνηθέντων μεταρρυθμιστικών δράσεων. Η Ομάδα Συντονισμού του ΥΔΜΗΔ συνεργάζεται με τις Ομάδες Εφαρμογής κάθε Υπουργείου προκειμένου να παραδοθεί το επιθυμητό έργο για κάθε δράση εντός των προθεσμιών ολοκλήρωσης. Ο Γενικός Γραμματέας κάθε Υπουργείου, ο οποίος είναι Συντονιστής της Ομάδας Εφαρμογής του Υπουργείου αυτού, αποστέλλει συμπληρωμένο το Έντυπο Αναφοράς Παρακολούθησης της προόδου εφαρμογής των μεταρρυθμιστικών δράσεων στην Ομάδα Συντονισμού του ΥΔΜΗΔ κάθε Παρασκευή έως τις 12:00 μμ, προκειμένου η εν λόγω Ομάδα Συντονισμού να υποβάλλει Συγκεντρωτική Αναφορά για όλα τα Υπουργεία, στο Γενικό Γραμματέα του ΥΔΜΗΔ.

Το έντυπο αναφοράς αποτελεί το εβδομαδιαίο εργαλείο παρακολούθησης της εφαρμογής των μεταρρυθμιστικών δράσεων. Σε αυτό, αποτυπώνονται οι δράσεις, οι

ημερομηνίες έναρξης και ολοκλήρωσης κάθε δράσης, καθώς και η πρόοδος που έχει συντελεστεί μέσα στην εβδομάδα ανά δράση.

Στο έντυπο αυτό παρακολουθούνται δύο κατηγορίες έργων. Η πρώτη κατηγορία περιγράφει τις δράσεις που πρέπει να υλοποιηθούν ως προαπαιτούμενο για την ολοκλήρωση της οργανωτικής αναδιοργάνωσης και έναρξης λειτουργίας της νέας δομής κάθε Υπουργείου.

Η δεύτερη κατηγορία αφορά στις υπόλοιπες μεταρρυθμιστικές δράσεις που αποφάσισε το ΚΣΜ και ξεκινούν να εκτελούνται με τη συγκρότηση των ομάδων εφαρμογής, χωρίς να απαιτείται η ολοκλήρωση των δράσεων της πρώτης κατηγορίας έργων.

#### **4.Ανάλυση των δράσεων ανά βήμα και αναμενόμενα αποτελέσματα (παραδοτέα) κάθε βήματος.**

**1<sup>ο</sup> Βήμα.** Σε κάθε Υπουργείο συγκροτείται Ομάδα Διοίκησης Έργου η οποία είναι υπεύθυνη για την εφαρμογή τόσο των έργων Οργανωτικής Αναδιοργάνωσης, όσο και των λοιπών Μεταρρυθμιστικών Δράσεων του ΚΣΜ. Έτσι με την από 21-10-2013 Υπουργική απόφαση<sup>154</sup> συγκροτήθηκε Ομάδα Διοίκησης Έργου (ή, όπως αποκαλείται στις εγκυκλίους, Ομάδα Εφαρμογής) στο Υπουργείο ΥΠΜΕΔΙ με συντονιστή το Γενικό Γραμματέα του Υπουργείου ο οποίος μπορούσε να δημιουργεί και υποομάδες με συγκεκριμένο έργο. Ως μέλη τοποθετήθηκαν δυο (2) Προϊστάμενοι Γενικής Διεύθυνσης ανά Γενική Γραμματεία του Υπουργείου (Γενική Γραμματεία Μεταφορών, Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων και Γενική Γραμματεία Δημοσίων Έργων) και εκπρόσωποι των πολιτικών γραφείων.

Επίσης, ο Γενικός Γραμματέας του Υπουργείου με την από 18-10-2013 απόφασή του<sup>155</sup> συγκροτεί Ομάδα Εργασίας για την περιγραφή της νέας διάρθρωσης των κοινών υποστηρικτών δομών του νέου Οργανισμού του Υπουργείου και των αρμοδιοτήτων αυτών. Ως μέλη ορίστηκαν Προϊστάμενοι των Διευθύνσεων Διοικητικής Υποστήριξης των δύο προς ένωση φορέων (Γενικής Γραμματείας Δημοσίων Έργων και του πρώην Υπουργείου Μεταφορών και Επικοινωνιών).

---

<sup>154</sup> Η με αρ.52173/6600/21-10-2013 (ΑΔΑ : ΒΛΛΙ1-ΠΚΓ) υπουργική απόφαση.

<sup>155</sup> Η με αρ. οικ.52615/5381/18-10-2013 (ΑΔΑ: ΒΛΛΙ1-ΥΩΠ) Απόφαση.

## **2<sup>ο</sup> Βήμα. Συμπλήρωση και αποστολή του Πίνακα προθεσμιών ολοκλήρωσης μεταρρυθμιστικών δράσεων στην Ομάδα Συντονισμού του ΥΔΜΗΔ.**

Η Ομάδα Εφαρμογής προσδιορίζει σε συνεργασία με την Ομάδα Συντονισμού του ΥΔΜΗΔ τις προθεσμίες ολοκλήρωσης των δράσεων οι οποίες εγκρίνονται από τον Γενικό Γραμματέα του ΥΔΜΗΔ, συνεκτιμώντας τους παράγοντες που μπορούν να επηρεάσουν την ομαλή υλοποίησή τους.

## **5. Έργα Οργανωτικής Αναδιοργάνωσης.**

Αναλυτικά, οι δράσεις της κατηγορίας οργανωτικής αναδιοργάνωσης, τα εργαλεία και το αναμενόμενο έργο που πρέπει να υποβληθεί στην Ομάδα Συντονισμού του ΥΔΜΗΔ για κάθε δράση είναι :

### **I. Δημιουργία «Περιγράμματος Αποστολής».**

Έγγραφο κείμενο στο οποίο αποτυπώνονται η αποστολή του Υπουργείου, ο στρατηγικός σκοπός των Γενικών Διευθύνσεων, ο επιχειρησιακός στόχος των Διευθύνσεων και οι αρμοδιότητες των Τμημάτων στη νέα δομή.

### **II. Κατανομή του αριθμού των θέσεων εργασίας στη νέα οργανωτική δομή ανά οργανική μονάδα.**

Ο Γενικός Γραμματέας κάθε Υπουργείου, σε συνεργασία με τους προϊστάμενους των Γενικών Διευθύνσεων αποφασίζει για την κατανομή των θέσεων εργασίας σε κάθε οργανική μονάδα της νέας δομής λαμβάνοντας υπόψη την απόφαση του ΚΣΜ σχετικά με το ανώτατο όριο στελέχωσης κάθε φορέα αλλά και τις επιχειρησιακές ανάγκες των οργανικών μονάδων. Στη συνέχεια, ο προϊστάμενος κάθε Γενικής Δ/σης κατανέμει τις θέσεις ανά Δ/ση και ο προϊστάμενος κάθε Δ/σης κατανέμει τις θέσεις ανά Τμήμα.

### **III. Σχεδιασμός περιγραμμάτων θέσεων εργασίας.**

Το ΥΔΜΗΔ με εγκύκλιο του<sup>156</sup> παρέχει στους φορείς του τις αναγκαίες κατευθύνσεις προκειμένου αυτοί να διευκολυνθούν κατά την πρώτη εφαρμογή του σχεδιασμού των περιγραμμάτων θέσεων εργασίας.

Το ΥΔΜΗΔ είχε αναλάβει το σχεδιασμό, την παρακολούθηση της υλοποίησης και την παροχή των αναγκαίων κατευθύνσεων εκδίδοντας Οδηγό για το Σχεδιασμό Περιγραμμάτων Θέσεων Εργασίας. Οι υπηρεσίες ακολουθούσαν τα παρακάτω βήματα για την πρώτη εφαρμογή του Οδηγού :

1. Συγκρότηση Ομάδων Εργασίας, υπεύθυνες για το σχεδιασμό των περιγραμμάτων των νέων θέσεων εργασίας στις νέες οργανικές μονάδες αποτελούμενες από τους Προϊσταμένους των συγχωνευόμενων οργανικών μονάδων σε κάθε ιεραρχικό επίπεδο.
2. Οι Προϊστάμενοι Τμημάτων απέστειλαν στους υπαλλήλους του Τμήματος τα ερωτηματολόγια ανάλυσης της θέσης εργασίας. Οι υπάλληλοι, κατέγραφαν στα ερωτηματολόγια όλες τις υφιστάμενες εργασίες που εκτελούσαν, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων του Τμήματος όπου ήταν τοποθετημένοι.
3. Στη συνέχεια, οι υπεύθυνοι εφαρμογής του έργου, σε επίπεδο Προϊσταμένων Τμημάτων, επεξεργάζονταν τα ερωτηματολόγια που είχαν συλλέξει και αξιοποιούσαν τις πληροφορίες που παρέχονταν από αυτά, προκειμένου να:
  - ✓ προσδιορίσουν το σύνολο των εργασιών που θα εκτελεί το νέο Τμήμα καθώς και τον όγκο και τη συχνότητα εκτέλεσης των εργασιών αυτών,
  - ✓ εκτιμήσουν, βάσει εμπειρίας και εφόσον προβλέπονταν και νέες αρμοδιότητες, τις εργασίες που προέκυπταν, τον όγκο και τη συχνότητα εκτέλεσης αυτών,
  - ✓ ομαδοποιήσουν τις εργασίες σε ομοειδείς, από όπου θα προκύψει και το σύνολο των καθηκόντων που θα εκτελούνταν στο επίπεδο του νέου Τμήματος και
  - ✓ να προσδιορίσουν τον αριθμό των νέων θέσεων εργασίας που απαιτούνταν στο νέο Τμήμα, το είδος των νέων θέσεων εργασίας (σκοπός, χαρακτηριστικά) καθώς και τις απαιτήσεις των νέων θέσεων εργασίας (προσόντα/δεξιότητες/εμπειρία, βαθμός, εργασιακή σχέση)

---

<sup>156</sup> Η με αρ.ΔΟΑΔ/Φ.13/607/οικ.12461/29/04/2013 (ΑΔΑ:ΒΕ56Χ-ΠΥΘ) εγκύκλιος με συνημμένο Οδηγό για το Σχεδιασμό των Περιγραμμάτων Θέσεων Εργασίας.

προκειμένου να σχεδιάσουν το αρχικό έντυπο περιγράμματος για κάθε θέση εργασίας.

4. Τα αρχικά έντυπα περιγραμμάτων των νέων θέσεων εργασίας υποβάλλονταν στους Προϊσταμένους Διευθύνσεων, προκειμένου να ελεγχθούν και στη συνέχεια διαβιβάζονταν στους Προϊσταμένους Γενικών Διευθύνσεων.
5. Οι Προϊστάμενοι Γενικών Διευθύνσεων αξιολογούσαν τις επιχειρησιακές ανάγκες και υπέβαλαν τον αριθμό των νέων θέσεων εργασίας, όπως προέκυπταν από τα αντίστοιχα αρχικά περιγράμματα, για κάθε Γενική Διεύθυνση, στο Γενικό Γραμματέα.
6. Ο Γενικός Γραμματέας εξετάζοντας:
  - ✓ αν έχει τηρηθεί το ανώτατο όριο στελέχωσης του φορέα, όπως έχει εγκριθεί από το ΚΣΜ,
  - ✓ την κατανομή των θέσεων εργασίας μεταξύ υποστηρικτικών και επιτελικών μονάδων, σύμφωνα με μια αναλογία που πρέπει να κυμαίνεται από 30%-70% έως 20%-80% και
  - ✓ τις επιχειρησιακές ανάγκες των Γενικών Διευθύνσεων,

αποφάσιζε για τον τελικό αριθμό των νέων θέσεων εργασίας, ανά Γενική Διεύθυνση και σχεδιάζονταν αντίστοιχα τα τελικά Περιγράμματα Θέσεων Εργασίας. Στην περίπτωση που η εν λόγω απόφαση του Γενικού Γραμματέα διαφοροποιούνταν από τον προτεινόμενο αριθμό θέσεων εργασίας που είχε αρχικά υποβληθεί από τους Προϊσταμένους Γενικών Διευθύνσεων, οι θέσεις εργασίας ανακατανέμονταν από «πάνω προς τα κάτω» αυτή τη φορά.

#### **IV. Προεδρικά Διατάγματα νέων Οργανισμών Υπουργείων.**

Με το νόμο 4178/08-08-2013<sup>157</sup> τέθηκε το νέο νομοθετικό πλαίσιο οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης, ως προς την έκδοση των Προεδρικών Διαταγμάτων για τους νέους οργανισμούς των Υπουργείων. Η οργάνωση και λειτουργία των Υπουργείων

---

<sup>157</sup> Ν. 4178/13: «Αντιμετώπιση της Αυθαίρετης Δόμησης - Περιβαλλοντικό Ισοζύγιο και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 174 Α/8-8-2013).

καθορίζεται με τους Οργανισμούς τους, οι οποίοι καταρτίζονται, αντικαθίστανται ή τροποποιούνται με Προεδρικά Διατάγματα.

Με τους Οργανισμούς καθορίζονται:

α) Η αποστολή του φορέα, όπως προκύπτει από τις κείμενες διατάξεις που διέπουν τη σύσταση και τις αρμοδιότητές του, καθώς και η διάρθρωση των υπηρεσιών του σε οργανικές μονάδες (Γενικές Διευθύνσεις, Διευθύνσεις, Υποδιευθύνσεις, Τμήματα, Αυτοτελή και μη, Αυτοτελή γραφεία).

β) Η ονομασία και η έδρα των παραπάνω οργανικών μονάδων, καθώς και οι στρατηγικοί σκοποί των Γενικών Διευθύνσεων, οι επιχειρησιακοί στόχοι των Διευθύνσεων και οι αρμοδιότητες των Τμημάτων και λοιπών οργανικών μονάδων.

γ) Οι κλάδοι προσωπικού κατά κατηγορίες, ο αριθμός και η κατανομή των θέσεων προσωπικού σε κλάδους και ειδικότητες, καθώς και τα τυπικά προσόντα διορισμού ή πρόσληψης κατά κλάδο και ειδικότητα.

δ) Η κατάργηση ή συγχώνευση υπηρεσιών ή οργανικών μονάδων των φορέων καθώς και η μεταφορά των αρμοδιοτήτων τους σε άλλες υπηρεσίες ή οργανικές μονάδες του φορέα ή εποπτευόμενων φορέων του ή η κατάργησή τους.

Η κατάρτιση και τροποποίηση των Οργανισμών των φορέων βασίζεται σε εκθέσεις αξιολόγησης των οργανικών μονάδων τους που συνοδεύονται από περιγράμματα αποστολής και θέσεων εργασίας<sup>158</sup>, καθώς και από σχέδια στελέχωσης, τα οποία έχουν εγκριθεί από το ΚΣΜ<sup>159</sup>. Οι εκθέσεις αξιολόγησης των δομών συνοδεύτηκαν από σχέδια στελέχωσής τους, μελέτες τεχνικές που υπολογίζουν με βάση λειτουργικά, δημοσιονομικά και ορθολογικά κριτήρια το απαιτούμενο προσωπικό σε βάθος χρόνου και αποτελούν τη βάση για την κατάργηση-συγχώνευση

---

<sup>158</sup> Το περίγραμμα θέσης συνδυάζει δύο κυρίως χαρακτηριστικά: Από τη μια περιγράφει τί καλείται να κάνει ο υπάλληλος που θα καλύψει την συγκεκριμένη θέση και πώς αυτή του η εργασία θα συμβάλλει στην επίτευξη των στόχων της οργάνωσης. Από την άλλη, αποτυπώνει τις γνώσεις, τις δεξιότητες και τα προσόντα τα οποία πρέπει να έχει ο υπάλληλος που θα καλύψει τη συγκεκριμένη θέση. Λευκή Βίβλος για τη Διακυβέρνηση, ΕΠ Διοικητική Μεταρρύθμιση ΕΣΠΑ 2007-2013, Ευρωπαϊκή Ένωση – ΕΚΤ, σελ.60-61.

<sup>159</sup> Αντικατάσταση του τελευταίου εδαφίου της παρ.1 του άρθρου 54 με την παρ.1 του άρθρου 46 του ν.4250/2014 (ΦΕΚ74Α'/ 26-03-2014).

ή και σύσταση νέων Διευθύνσεων και για την ανακατανομή των θέσεων προσωπικού στις αναδιαρθρωμένες Διευθύνσεις.

Τα προαναφερόμενα, τα οποία καθιερώθηκαν ως πράξη και διοικητική πρακτική συνιστώντας προϋπόθεση και οργανικό τμήμα των νέων Οργανισμών αποτέλεσαν μια τομή τόσο στην πρακτική σύνταξης των Οργανισμών όσο και αναδιάρθρωσης των δημοσίων υπηρεσιών.

#### **V. Έκδοση υπουργικής απόφασης για την κατανομή του προσωπικού στις νέες θέσεις εργασίας όπως αποτυπώνονται στο νέο Οργανισμό.**

Κατ' εφαρμογή των οργανωτικού χαρακτήρα και σκοπού, διατάξεων του ν.4178/2013 (Α'174) με τις οποίες τέθηκε το νέο νομοθετικό πλαίσιο οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης, εκδόθηκαν τα προεδρικά διατάγματα με τους νέους Οργανισμούς των Υπουργείων με αντικείμενό τους τη ρύθμιση ζητημάτων οργάνωσης και λειτουργίας τους. Κατά το διάστημα του μεταβατικού, έως την έναρξη, δηλαδή, ισχύος των ανωτέρω προεδρικών διαταγμάτων, διαστήματος τα υπουργεία προχώρησαν στην έκδοση της απόφασης Ανακατανομής των οργανικών θέσεων, η οποία διενεργείται με κοινή απόφαση του Υπουργού ΔΜΗΔ και του κατά περίπτωση αρμόδιου Υπουργού, ύστερα από εισήγηση της οικείας Επιτροπής Αξιολόγησης.

Με την απόφαση Ανακατανομής προσδιορίζονται κατά κλάδο και κατά κατηγορία οι τυχόν πλεονάζουσες οργανικές θέσεις προσωπικού. Οι θέσεις που πλεονάζουν μεταφέρονται σε άλλες υπηρεσίες εφόσον λείπουν αναγκαίες οργανικές θέσεις και εάν δεν ελλείπουν, καταργούνται. Έτσι λοιπόν με τη έκδοση του νέου Οργανισμού ο Υπουργός Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων προχώρησε και στην κατανομή των θέσεων του προσωπικού<sup>160</sup>, ανά κατηγορία /εκπαιδευτική βαθμίδα και κλάδο/ ειδικότητα ύστερα από εισηγήσεις των προϊσταμένων των Γενικών Διευθύνσεων του ΥΠΜΕΔΙ και λαμβάνοντας υπόψη την αποστολή κάθε οργανικής μονάδας καθώς και τη διασφάλιση της εύρυθμης και αποτελεσματικής λειτουργίας των Υπηρεσιών και την ομαλή μετάβαση στο νέο οργανωτικό σχήμα.

---

<sup>160</sup>Οι με αρ.66389/4569/12-11-2014(ΑΔΑ:ΒΧ3Κ1-ΒΔ2),οικ.68396/4721/21-11-2014 (ΑΔΑ:ΩΦΦ01-Ρ8Ψ) και 2555/1011/10-11-2014 (ΑΔΑ:ΨΨΑ31-Τ1Π) Υπουργικές αποφάσεις ανά Γενική Γραμματεία του Υπουργείου.

Ωστόσο πρέπει να σημειώσουμε ότι η διαδικασία τόσο κατανομής του προσωπικού στις διάφορες υπηρεσιακές μονάδες όσο και ανακατανομής αυτού είναι μια συνεχής δυναμική διαδικασία, η οποία ουσιαστικά κατευθύνεται από τις διαρκώς μεταβαλλόμενες υπηρεσιακές ανάγκες<sup>161</sup>.

Τελειώνοντας, στην ίδια λογική και κάθε απόφαση του ΚΣΜ για μεταρρυθμιστική δράση μετατρέπεται σε έργο, και αυτό σε σχέδιο δράσης, με το οποίο αποτυπώνονται ενέργειες, στόχοι, δείκτες απόδοσης και χρονοδιαγράμματα ολοκλήρωσης των ενεργειών.

#### **4.2.6. Οι νέοι Οργανισμοί των Υπουργείων – Το Παράδειγμα του Υπουργείου ΥΠΜΕΔΙ.**

Η πρώτη φάση της αναδιοργάνωσης της κεντρικής διοίκησης ολοκληρώθηκε το Νοέμβριο του 2014 με τη θέση σε ισχύ των νέων οργανισμών για 16 από τα 19 Υπουργεία<sup>162</sup>. Όπως αναλύσαμε η κατάρτιση των νέων Οργανισμών των Υπουργείων βασίστηκε σε εκθέσεις αξιολόγησης, που συνοδεύονταν από περιγράμματα αποστολής και θέσεων καθώς και από σχέδια στελέχωσης, που είχαν εγκριθεί από το ΚΣΜ. Οι αξιολογήσεις των δομών των Υπουργείων αποτυπώθηκαν σε εκθέσεις - πορίσματα των Επιτροπών Αξιολόγησης, οι οποίες υπεβλήθησαν στο ΥΔΜΗΔ, που είχε το συντονισμό και την εποπτεία, και στα αρμόδια Υπουργεία για τις απαραίτητες διαβουλεύσεις.

Τα βασικά χαρακτηριστικά των νέων Προεδρικών διαταγμάτων συνοψίζονται στα εξής :

- Επανακαθορίζονται οι αποστολές των Υπουργείων ώστε να είναι σύμφωνες με τις σύγχρονες κοινωνικές και οικονομικές συνθήκες.

---

<sup>161</sup> Βλ. σχετικά την με αρ. πρωτ. ΔΟΜ/οικ.33689/22-12-2014 εγκύκλιο του Γενικού Γραμματέα του ΥΔΜΗΔ.

<sup>162</sup> Το Υπουργείο Εξωτερικών, το Υπουργείο Άμυνας και το Υπουργείο Πολιτικής Προστασίας εξαιρέθηκαν από την πρώτη φάση της αναδιοργάνωσης λόγω του ιδιαίτερου χαρακτήρα τους. Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Δελτίο Τύπου, 29-10-2014, [www.ydmed.gov.gr/.../20141029\\_DR\\_admin\\_reform](http://www.ydmed.gov.gr/.../20141029_DR_admin_reform).



- Συμπεριλαμβάνονται για πρώτη φορά στρατηγικοί στόχοι σε επίπεδο Γενικών Διευθύνσεων και επιχειρησιακοί σκοποί σε επίπεδο Διευθύνσεων ώστε κάθε διοικητικό επίπεδο να γνωρίζει πως οριοθετείται η εργασία του.
- Εκσυγχρονίζονται οι αρμοδιότητες ώστε να ενταχθούν νέες που κρίνονται απαραίτητες για την άσκηση αποτελεσματικού, διοικητικού έργου.
- Τυποποιούνται και ενδυναμώνονται κρίσιμες διοικητικές, λειτουργίες της Κεντρικής Διοίκησης με τη θεσμοθέτηση των ενοποιημένων Γενικών Διευθύνσεων Οικονομικών Υπηρεσιών, Διαχείρισης Ανθρώπινου Δυναμικού, Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και Καλής Νομοθέτησης.

Τα Προεδρικά Διατάγματα των νέων Οργανισμών, τα οποία δημοσιεύθηκαν από τις 28 Αυγούστου μέχρι τις 3 Σεπτεμβρίου τέθηκαν σε ισχύ από τις 29 Οκτωβρίου μέχρι και τις 3 Νοεμβρίου 2014. Με αυτά πραγματοποιήθηκε η αναδιάρθρωση των νέων διευθύνσεων στα Υπουργεία καθώς και ο σχεδιασμός και η τοποθέτηση του προσωπικού στις νέες Διευθύνσεις σύμφωνα με τις «οροφές» του αριθμού του προσωπικού για κάθε Υπουργείο.

Ειδικότερα, από 7.717 προϊσταμένους η Δημόσια Διοίκηση διέθετε πλέον 4.558, με το δημοσιονομικό κόστος να περιορίζεται στα 16.231.800 ευρώ, από 27.081.000 ευρώ, που ήταν μέχρι τότε. Επίσης, οι Γενικές Διευθύνσεις μειώνονται σε 93 από 115, οι Διευθύνσεις σε 994 από 1.644 και τα Τμήματα σε 3.324 από 5.763. Πλέον το 70% των εργαζομένων απασχολούνταν σε επιχειρησιακά θέματα και το 30% με τα εσωτερικά διοικητικά και οικονομικά θέματα<sup>163</sup>. Έτσι υλοποιήθηκε ένα διαχρονικό αίτημα για τον εξορθολογισμό του Δημοσίου αποκτώντας ενιαία συνεκτική δομή, με

---

<sup>163</sup> Οι φορείς με τη μεγαλύτερη συνολική ποσοστιαία μείωση μονάδων είναι τα Υπουργεία Διοικητικής Μεταρρύθμισης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Αγροτικής Ανάπτυξης & Τροφίμων, Περιβάλλοντος, Ενέργειας & Κλιματικής Αλλαγής, Οικονομικών και η Γενική Γραμματεία Ενημέρωσης & Επικοινωνίας. Στο Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης οι δομές με τα νέα προεδρικά διατάγματα μειώθηκαν κατά 63% με αντίστοιχη μείωση του δημοσιονομικού κόστους κατά 62%. Στο Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης οι δομές μειώθηκαν κατά 53% και το κόστος κατά 52%, στη Γενική Γραμματεία Ενημέρωσης οι δομές μειώθηκαν κατά το ήμισυ και το κόστος κατά 52%, ενώ ακολουθούν τα Υπουργεία Περιβάλλοντος και Οικονομικών με μείωση δομών κατά 48% και 47% και μείωση κόστους κατά 46% και 47% αντίστοιχα. Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, *Αλλάζουμε τη Διοίκηση μετά από 4 Δεκαετίες*, Αθήνα, Οκτώβριος του 2014 και Καθημερινή, *Ευέλκτο, λειτουργικό και οικονομικό δημόσιο*, 14-09-2014, <http://www.kathimerini.gr/783603/article/epikairothta/politikh/evelikto-leitoyrgiko-oikonomiko-dhmosio>. [πρόσβαση 10-10-2015].

τις μειώσεις των δομών να αγγίζουν το 40% και το δημοσιονομικό όφελος από τη μείωση θέσεων ευθύνης να ανέρχεται στο ποσό των 10.800.000 ευρώ.

Ωστόσο εκτός από το σημαντικό περιορισμό των οργανικών μονάδων και τις εξοικονομήσεις από τον εξορθολογισμό των δομών και των λειτουργικών τους εξόδων είχε επιτευχθεί:

- Μείωση του όγκου και του μεγέθους των διοικητικών μονάδων ή δομών των Υπουργείων κατά 40%-50% και μείωση των ενεργών θέσεων εργασίας κατά 16-20% περίπου (στις οποίες συμπεριλαμβάνονται και οι αποχωρήσεις λόγω συνταξιοδότησης μέχρι το 2015).
- Μείωση των θέσεων Γενικών Γραμματέων που κυμάνθηκε από 18%-27% (41-46 θέσεις, από τις 56 υπάρχουσες).
- Μείωση των θέσεων Ειδικών Γραμματέων από 30%-50% (5-7 θέσεις από τις 10 που υπήρχαν).

Επίσης, η κυβέρνηση, μεταξύ των μεταρρυθμιστικών δράσεων που προωθούσε στον τομέα της δημόσιας διοίκησης, προωθούσε και την ορθολογικότερη αναδιάρθρωση του δημοσίου τομέα στην κατεύθυνση του περιορισμού του εύρους του, μέσω καταργήσεων ή συγχωνεύσεων, ώστε να διοικείται αποτελεσματικότερα και αποδοτικότερα και να μην επιβαρύνεται ο κρατικός προϋπολογισμός με τα έξοδα λειτουργίας υπηρεσιών και φορέων που δεν εξυπηρετούσαν πλέον το δημόσιο συμφέρον, λαμβάνοντας υπόψη και την αυστηρή δημοσιονομική πολιτική που εφαρμοζόταν σε συνδυασμό και με την υλοποίηση του προγράμματος σταθερότητας. Προς επίτευξη του παραπάνω στόχου εκδόθηκαν νόμοι<sup>164</sup> με τις ρυθμίσεις των οποίων καταργήθηκαν ή συγχωνεύθηκαν υπηρεσίες, οργανισμοί και λοιποί φορείς του δημοσίου τομέα και τέθηκαν υπό καθεστώς λύσης και εκκαθάρισης ανώνυμες

---

<sup>164</sup> Όσον αφορά στους φορείς του Υπουργείου ΥΠΜΕΔΙ με το νόμο 4002/2011(ΦΕΚ180/Α'/22-08-2011) συγχωνεύθηκαν τα ΝΠΔΔ Ι.Τ.Σ.Α.Κ. και Ο.Α.Σ.Π. Καταργήθηκε ο Ι.Ο.Κ. και συγχωνεύθηκε στη Ο.Σ.Κ. ΑΕ. σύμφωνα με το ν.4109/2013 (ΦΕΚ16/Α'/21-01-2013). Καταργήθηκε η Τ.Ε.Ο. ΑΕ με μεταφορά των αρμοδιοτήτων της σύμφωνα με το ν.4250/2014 (ΦΕΚ74/Α'/26-03-2014). Επίσης με την με αρ.Δ16γ/01/475/Γ/21-11-2011 Απόφαση (ΦΕΚ2731/Β'2011) συγχωνεύθηκαν οι εταιρείες Ο.Σ.Κ. ΑΕ, Δ.ΕΠ.Α.ΝΟ.Μ. ΑΕ, και ΘΕΜΙΣ ΚΑΤΑΣΚΕΥΑΣΤΙΚΗ ΑΕ. Τέλος με την με αρ.Δ16γ/364/15/256/Γ/18-06-2013 Απόφαση (ΦΕΚ1473/Β'/2013) συγχωνεύθηκαν τα ΝΠΔΔ Ο.ΑΝ.Α.Κ. και Ο.Α.ΔΥ.Κ. και συστάθηκε ο Ο.Α.Κ. ΑΕ.

εταιρείες τις μετοχές των οποίων κατείχε το σύνολό τους ή κατά πλειοψηφία το ελληνικό δημόσιο.

#### **4.2.7. Το Παράδειγμα του ΥΠΜΕΔΙ.**

Στις 29-08-2014 δημοσιεύθηκε ο νέος Οργανισμός<sup>165</sup> του ΥΠΜΕΔΙ με έναρξη ισχύος δύο μήνες από τη δημοσίευση, ήτοι στις 29-10-2014. Σύμφωνα με το πρώτο άρθρο αποστολή του Υπουργείου Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων είναι:

α) Η χάραξη και εφαρμογή εθνικής πολιτικής και η δημιουργία κατάλληλου θεσμικού πλαισίου, σε ευρωπαϊκό και διεθνές επίπεδο, για την ανάπτυξη μεταφορικών και συγκοινωνιακών, τηλεπικοινωνιακών και ταχυδρομικών υπηρεσιών υψηλής ποιότητας, σε συνθήκες υγιούς ανταγωνισμού.

β) Η εξειδίκευση και η εφαρμογή εθνικής πολιτικής στις δημόσιες υποδομές.

γ) Η χάραξη και εφαρμογή πολιτικών για την ανάπτυξη συγκοινωνιακών και άλλων υποδομών σε εθνικό επίπεδο με σκοπό την ενίσχυση της κινητικότητας, της προσβασιμότητας και την ενδυνάμωση της οικονομίας.

δ) Η προαγωγή της ασφάλειας στις μεταφορές, τις συγκοινωνίες και τις τηλεπικοινωνίες.

ε) Η υποβοήθηση δράσεων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην ανάπτυξη των βασικών υποδομών της χώρας.

στ) Ο συντονισμός των εποπτευομένων φορέων και η εποπτεία των προγραμμάτων δράσης αυτών.

ζ) Η προαγωγή της Κοινωνίας των Πληροφοριών.

Το Υπουργείο συγκροτείται από:

α. Τη Γενική Γραμματεία του Υπουργείου η οποία διαρθρώνεται από πέντε (5) Γενικές Διευθύνσεις και τρεις (3) Διευθύνσεις κατά μέσο όρο ανά Γεν. Διεύθυνση.

---

<sup>165</sup> Π.Δ.109/29-08-2014 «Οργανισμός του Υπουργείου Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων» (ΦΕΚ176Α').

β. Τη Γενική Γραμματεία Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων η οποία διαρθρώνεται από μία (1) Γενική Διεύθυνση και τρεις (3) Διευθύνσεις.

γ. Τη Γενική Γραμματεία Υποδομών η οποία διαρθρώνεται από τρεις (3) Γενικές Διευθύνσεις και πέντε (5) Διευθύνσεις κατά μέσο όρο ανά Γεν. Διεύθυνση.

Επίσης συγκροτήθηκαν στην κεντρική υπηρεσία του Υπουργείου ενιαίες υποστηρικτικές μονάδες Οικονομικών, Διοικητικών και Υπηρεσιών Πληροφορικής, επιπέδου Γενικής Διεύθυνσης, που εξυπηρετούσαν όλες τις γενικές γραμματείες του Υπουργείου, επιτυγχάνοντας καλύτερο συντονισμό των πολιτικών, αποτελεσματικότερη διοίκηση του προσωπικού, βελτίωση του ελέγχου των δαπανών, οικονομίες κλίμακας και οφέλη από συνέργειες. Επισημαίνεται ότι μέχρι την ισχύ του νέου Οργανισμού στο ΥΠΜΕΔΙ υπήρχαν διπλές υποστηρικτικές δομές δημιουργώντας προβλήματα συντονισμού και αυξάνοντας το κόστος λειτουργίας.

Όσον αφορά στη Γενική Διεύθυνση Οικονομικών Υπηρεσιών η ενοποίηση των υποστηρικτικών υπηρεσιών οριζόταν ήδη στο άρθρο 49 του ν.3943/2011(Α'66). Το 2012<sup>166</sup> η Γενική Διεύθυνση Οικονομικών Υπηρεσιών της πρώην Γενικής Γραμματείας Υπουργείου Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων και η Γενική Διεύθυνση Οικονομικών Υπηρεσιών της πρώην Γενικής Γραμματείας του τότε Υπουργείου Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας καταργήθηκαν και συγκροτήθηκε Γενική Διεύθυνση Οικονομικών Υπηρεσιών στη Γενική Γραμματεία Υπουργείου Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας, Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων, στην οποία υπάγονταν όλες οι υφιστάμενες τότε οικονομικές οργανικές μονάδες του τότε Υπουργείου.

Επίσης με το άρθρο 34 του ν.3979/16-06-2011(Α'138) σε κάθε Υπουργείο συνιστάται Γενική Διεύθυνση ή Διεύθυνση Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης στην οποία υπάγονται όλες οι υφιστάμενες οργανικές μονάδες του Υπουργείου με αρμοδιότητες σχετικές με την αξιοποίηση των ΤΠΕ, την ενίσχυση της αποδοτικότητας των υπηρεσιών, την απλούστευση των διαδικασιών και γενικότερα την υλοποίηση δράσεων Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.

---

<sup>166</sup>Βλ. άρθρο 5 του ΠΔ117/09-10-2012 «Σύσταση, συγχώνευση και μετονομασία Γενικών Γραμματειών του Υπουργείου Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας, Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων». (ΦΕΚ202Α')

Η σημαντικότερη αναδιάταξη στην αξιολόγηση των διοικητικών μονάδων και του προσωπικού<sup>167</sup> του ΥΠΜΕΔΙ αφορούσε τη Γενική Γραμματεία Υποδομών (τέως Γενική Γραμματεία Δημοσίων Έργων) με μείωση που άγγιζε το 50% όπως αποτυπώνεται στον παρακάτω πίνακα. Η Γενική Γραμματεία του Υπουργείου παρουσιάζει αύξηση των δομών της επειδή σ' αυτή προστέθηκαν οι υποστηρικτές δομές όλου πλέον του Υπουργείου και με την νέα Γενική Διεύθυνση Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης πέρα από τις θεματικές Γενικές Διευθύνσεις του πρώην Μεταφορών (Γενική Διεύθυνση Μεταφορών και Γενική Διεύθυνση Οδικής Ασφάλειας) καθώς και το Τμήμα Πολιτικής Σχεδίασης Έκτακτης Ανάγκης το οποίο με την παλαιά δομή υπαγόταν ως Διεύθυνση απευθείας στον Υπουργό.

**Πίνακας 1**

<b>ΔΟΜΕΣ / ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΑΝΑ ΓΕΝ. ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΑ</b>	<b>ΓΕΝ. ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΑ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟΥ</b>	<b>ΓΕΝ. ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΑ ΥΠΟΔΟΜΩΝ</b>	<b>ΓΕΝ. ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΑ ΤΗΛ/ΚΩΝ &amp; ΤΑΧΥΔΡ/ΚΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ</b>	<b>ΜΕΣΟΣ ΟΡΟΣ ΜΕΙΩΣΗΣ</b>
<b>ΠΑΛΑΙΑ ΔΟΜΗ</b>	64	202	23	289
<b>ΝΕΑ ΔΟΜΗ</b>	70	100	18	188
<b>ΠΟΣΟΣΤΟ ΑΛΛΑΓΗΣ (%)</b>	+9%	-50%	-22%	35%

Στον παρακάτω επίσης συγκριτικό πίνακα τόσο των δομών όσο και του προσωπικού ανά κατηγορία εκπαίδευσης εμφανίζεται μια αύξηση στο σύνολο του προσωπικού το οποίο δικαιολογείται, πέρα από την αύξηση των κοινών οριζόντιων/υποστηρικτικών δομών που προαναφέραμε και στην μεταφορά της

<sup>167</sup> Με τη με αρ.Δ16/06/376/ΑΦ/16-09-2013 (ΦΕΚ2319/Β'/19-09-2013) κοινή Υπουργική Απόφαση καταργήθηκαν ενενήντα οχτώ (98) οργανικές και προσωποπαγείς θέσεις μονίμου και με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου προσωπικού της τότε Γενικής Γραμματείας Δημοσίων Έργων του ΥΠΥΠΜΕΔΙ κατ' εφαρμογή των αποφάσεων του ΚΣΜ σχετικά με την αξιολόγηση των δομών και τη στελέχωση της.

Υπηρεσίας Φιλοτελικού και Ταχυδρομικού Μουσείου από τα ΕΛ.ΤΑ. ΑΕ στο Υπουργείο.

**Πίνακας 2**

<b>ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΟΣ ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΑΛΑΙΑΣ ΚΑΙ ΝΕΑΣ ΔΟΜΗΣ</b>								
	<b>ΣΥΝΟΛΟ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ</b>	<b>ΓΕΝ. ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΕΣ</b>	<b>ΓΕΝ. Δ/ΝΣΕΙΣ</b>	<b>Δ/ΝΣΕΙΣ</b>	<b>ΤΜΗΜΑΤΑ</b>	<b>ΠΡΟΣΩΠΙΚΟ ΑΝΑ ΚΑΤΗΓΟΡΙΑ ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗΣ</b>		
						<b>ΠΕ-ΤΕ</b>	<b>ΔΕ</b>	<b>ΥΕ</b>
<b>ΠΑΛΑΙΑ ΔΟΜΗ</b>	<b>1764</b>	<b>3</b>	<b>11</b>	<b>42</b>	<b>215</b>	<b>1155</b>	<b>573</b>	<b>36</b>
<b>ΝΕΑ ΔΟΜΗ</b>	<b>1900</b>	<b>3</b>	<b>9</b>	<b>35</b>	<b>135</b>	<b>1271</b>	<b>589</b>	<b>40</b>
<b>ΠΟΣΟΣΤΟ ΑΛΛΑΓΗΣ (%)</b>	<b>+12%</b>	<b>0%</b>	<b>-18%</b>	<b>-15%</b>	<b>-37%</b>	<b>+10%</b>	<b>+2,8%</b>	<b>+10%</b>

Στο Παράρτημα Πίνακας 3 παρατίθεται συγκριτικός πίνακας μισθολογικού κόστους ανά θέση ευθύνης (επίπεδο Γενικής Διεύθυνσης, Διεύθυνσης και Τμήματος) αλλά και ανά κατηγορία εκπαίδευσης εργαζομένων (ΠΕ, ΤΕ, ΔΕ, ή ΥΕ) των προηγούμενων δομών (ΠΔ293/1999 Οργανισμός του Υπουργείου Μεταφορών και Επικοινωνιών (ΦΕΚ263/Α΄) και ΠΔ69/1988 της Γενικής Γραμματείας Δημοσίων Έργων (ΦΕΚ28/Α΄) με την νέα δομή στον οποίο αποτυπώνεται μείωση μισθολογικού κόστους κατά 1.577.084,88€.

Τέλος σημαντική μείωση επιτεύχθηκε και στην προσπάθεια ενοποίησης των κλάδων/ειδικοτήτων του προσωπικού ανά κατηγορία εκπαίδευσης. Αναλυτικότερα από 14 οι κλάδοι/ ειδικότητες Πανεπιστημιακής Εκπαίδευσης συγχωνεύθηκαν σε 9 με το νέο Οργανισμό. Αντίστοιχα από 9 οι κλάδοι/ειδικότητες Τεχνολογικής Εκπαίδευσης μειώθηκαν σε 7, από 19 οι κλάδοι / ειδικότητες Δευτεροβάθμιας

Εκπαίδευσης μειώθηκαν σε 7 και από 6 οι κλάδοι / ειδικότητες Υποχρεωτικής Εκπαίδευσης σε 3 (Παράρτημα : Πίνακας 4).

## **Κεφάλαιο 5. Κριτική Αποτίμηση της μεταρρύθμισης της ελληνικής κεντρικής διοίκησης στα πλαίσια του «Μνημονίου Συμφωνίας» με την Ομάδα Εργασίας για την Ελλάδα.**

Την περίοδο αυτή κεντρική επιλογή της κυβέρνησης και του αρμόδιου τότε ΥΔΜΗΔ ήταν η ριζική αλλαγή της οργάνωσης και της λειτουργίας του κράτους και της δημόσιας διοίκησης ώστε να αναπτυχθεί ένα αποτελεσματικό και αποδοτικό διοικητικό σύστημα που να εξυπηρετεί τον πολίτη, να συμβάλλει στην ανάπτυξη και να στοιχίζει λιγότερο. Στο πλαίσιο αυτό αναδεικνύεται ως βασική προτεραιότητα η αναδιάρθρωση της διοικητικής δομής των δημοσίων υπηρεσιών (πχ υπουργείων, Γενικών και Ειδικών Γραμματειών, ΝΠΔΔ) και η αποδοτικότερη αξιοποίηση του προσωπικού με την ορθολογική κατανομή των οργανικών του θέσεων με στόχο τη δημιουργία ενός επιτελικού κράτους. Για την επίτευξη του στόχου αυτού είχε ήδη ξεκινήσει ένα μακρόπνοο πρόγραμμα αναδιοργάνωσης με τη συνεργασία του ΟΟΣΑ όπως αναλύσαμε παραπάνω.

Η μελέτη εκκινεί από την υπόθεση ότι δεν ολοκληρώθηκε η εφαρμογή του προγράμματος ριζικής αναδιοργάνωσης των διοικητικών υπηρεσιών και τα όποια αποτελέσματα της προαναφερόμενης προσπάθειας διοικητικής μεταρρύθμισης δεν ήταν ανάλογα των προσδοκιών τόσο του ΥΔΜΗΔ ως κεντρικού συντονιστή υλοποίησης όσο και του μνημονίου συνεργασίας με την Ομάδα Δράσης για την Ελλάδα. Αυτό δεν σημαίνει ότι δεν έχουν γίνει βήματα προς τη κατεύθυνση μείωσης της γραφειοκρατίας και βελτίωσης των παρεχόμενων υπηρεσιών προς τον πολίτη. Όμως ο ρυθμός προόδου δεν είναι ο αναμενόμενος και αυτό μπορεί να σχετίζεται τόσο με την ύπαρξη ασυνεχειών στο σχεδιασμό της πολιτικής όσο και με την παρουσία ανασχετικών παραγόντων στην υλοποίησή της. Στην ενότητα αυτή έχουμε ως στόχο να αναδείξουμε τα ζητήματα αυτά εστιάζοντας το ενδιαφέρον μας στις αναλυτικά διακριτές αλλά αλληλεξαρτώμενες διαστάσεις του ορισμού ενός προβλήματος, του σχεδιασμού αντιμετώπισής του, της πορείας υλοποίησης του προτεινόμενου σχεδίου δράσης και της αξιολόγησης των δράσεων, όπως αναλύθηκαν στο πρώτο κεφάλαιο. Επίσης, εξετάζεται η ύπαρξη ή μη των βασικών προϋποθέσεων υλοποίησης των δράσεων και τέλος η λειτουργία μηχανισμών αξιολόγησης των δράσεων. Τα στοιχεία που αναδεικνύονται από την παραπάνω ανάλυση συνθέτουν



σταδιακά την εικόνα του τρόπου ορισμού και αντιμετώπισης του προβλήματος αλλά και του βαθμού στον οποίο πράγματι αυτά τα δυο επικοινωνούν.

### **5.1.Οι στρατηγικής σημασίας δράσεις - Νέα Μεθοδολογία και Καινοτομίες.**

Συνοπτικά η υπό μελέτη μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης εστίασε στην ριζική αναδιάρθρωση των δομών των διοικητικών υπηρεσιών. Όπως αναλύσαμε εκπονήθηκαν σχέδια αναδιάρθρωσης των διοικητικών μονάδων με τη σύνταξη εκθέσεων αξιολόγησης δομών από επιτροπές δημοσίων υπαλλήλων για όλα τα Υπουργεία. Έργο σημαντικό για την ελληνική δημόσια διοίκηση και πρωταρχικής σημασίας για μια νέα μεταρρυθμιστική διαδικασία που δεν περιορίζεται στο σχεδιασμό νέων οργανογραμμάτων με τη διατύπωση νόμων που μένουν στο θεωρητικό επίπεδο. Ολοκληρώθηκαν και εγκρίθηκαν οι νέες δομές από το Κυβερνητικό Συμβούλιο Μεταρρύθμισης εντός των οριζόμενων προθεσμιών. Δημιούργησαν τον κανόνα ότι δεν νοείται μεταρρύθμιση χωρίς προηγούμενη έκθεση αξιολόγησης.

Η αξιολόγηση των δομών συνοδεύθηκε από μία ακόμη θεσμική καινοτομία, τη δημιουργία ενός ισχυρού κέντρου διακυβέρνησης, του Κυβερνητικού Συμβουλίου Μεταρρύθμισης (ΚΣΜ), υπό την προεδρία του Πρωθυπουργού, ο οποίος παρακολουθεί και εποπτεύει το όλο έργο. Το ΚΣΜ συντονίζει, κατευθύνει και διευθύνει επιτελικά τη διοικητική μεταρρύθμιση στο υψηλότερο πολιτικό επίπεδο. Η διοικητική μεταρρύθμιση δεν αφορά άρα μόνο ολόκληρη την Κυβέρνηση αλλά γίνεται από την Κυβέρνηση συντονισμένα και οργανωμένα. Παράλληλα συγκροτήθηκε και η Γενική Γραμματεία Συντονισμού, ως υποστηρικτικό όργανο που διασφαλίζει τον συντονισμό διακυβερνητικών θεμάτων σχετικών με τη μεταρρύθμιση της διοίκησης και παρακολουθεί την υλοποίηση της κυβερνητικής πολιτικής.

Τα νέα οργανογράμματα, που προέκυψαν από τις εκθέσεις αξιολόγησης, αποτελούν τη βάση για την κατάργηση-συγχώνευση ή και σύσταση νέων Διευθύνσεων και για την ανακατανομή των θέσεων προσωπικού στις αναδιαρθρωμένες Διευθύνσεις. Πριν την κατάρτιση των νέων Οργανισμών που αφορούσαν την οργάνωση και λειτουργία της δημόσιας διοίκησης ετοιμάστηκαν μελέτες οικονομικό-διοικητικές που τεκμηρίωναν επιστημονικά και δικαιολογούσαν

την αναδιάρθρωση των δομών, με βάση οδηγίες και κριτήρια δημοσιονομικά, λειτουργικά, απόδοσης αλλά και υπολογισμού του αναγκαίου προσωπικού.

Η πλέον όμως σημαντική και πρωτοποριακή καινοτομία της διοικητικής αναδιάρθρωσης είναι ότι οι Οργανισμοί των Υπουργείων, που παίρνουν τη μορφή Προεδρικών Διαταγμάτων, συνοδεύονται υποχρεωτικά, εκ του νόμου, από περιγράμματα αποστολών και θέσεων εργασίας (ΠΘΕ) τα οποία προηγούνται, είναι προϋπόθεση και οργανικό τμήμα των νέων Οργανισμών.

Τέλος, οι εκθέσεις αξιολόγησης των δομών συνοδεύτηκαν από σχέδια στελέχωσης, μελέτες τεχνικές που υπολογίζουν με βάση λειτουργικά, δημοσιονομικά και ορθολογικά κριτήρια το απαιτούμενο προσωπικό σε βάθος χρόνου.

Οι τρεις αυτές καινοτομίες :

- ✓ Εκθέσεις αξιολόγησης δομών
- ✓ Περιγράμματα θέσεων εργασίας
- ✓ Σχέδια στελέχωσης φορέων

που εφαρμόστηκαν και καθιερώθηκαν ως πράξη και διοικητική πρακτική αποτελεί μια σημαντική τομή στην μέχρι τώρα πρακτική της σύνταξης νέων Οργανισμών και αναδιάρθρωσης των δημοσίων υπηρεσιών. Επίσης, το ΥΔΜΗΔ ανέλαβε το ρόλο συντονισμού και παρακολούθησης όλων των σταδίων της υλοποίησης ανά υπουργείο των εκθέσεων αξιολόγησης, ακολουθώντας συγκεκριμένη διαδικασία ανά σχέδιο δράσης με αυστηρά χρονοδιαγράμματα όπως αναλύθηκαν στο προηγούμενο κεφάλαιο.

Το ΚΣΜ ενέκρινε την αξιολόγηση και τις μεταρρυθμιστικές δράσεις για τις δομές και των δεκαέξι (16) τότε Υπουργείων και της Γενικής Γραμματείας Μέσων Ενημέρωσης – Γ.Γ. Ενημέρωσης & Επικοινωνίας. Παράλληλα προχώρησε η αξιολόγηση επιλεγμένων φορέων του δημοσίου και η ολοκλήρωση των σχεδίων στελέχωσης σε αυτά (π.χ. για το Υπουργείο Εσωτερικών: 16 φορείς, το Υπουργείο Υγείας: 18 φορείς, το Υπουργείο Παιδείας: 2 φορείς). Μέχρι το τέλος Ιουνίου του 2013 είχαν ολοκληρωθεί τα σχέδια στελέχωσης δημόσιων υπηρεσιών που αντιστοιχούσαν σε 450.000 θέσεις εργασίας ώστε να διαπιστωθούν τεκμηριωμένα οι πλεονάζουσες θέσεις κατά υπηρεσία και τα κενά ή οι ανάγκες σε προσωπικό και η σύσταση νέων θέσεων. Στη συνέχεια προχώρησε η αναδιάρθρωση των νέων Διευθύνσεων στα Υπουργεία, ο σχεδιασμός και η τοποθέτηση του προσωπικού στις

νέες Διευθύνσεις και είχαν προσδιοριστεί οι «οροφές» του αριθμού προσωπικού για κάθε υπουργείο.

Μαζί με όλα τα παραπάνω, αξίζει να θυμίσουμε ότι με τον νόμο 4109/2013, και κατόπιν αξιολόγησης λειτουργίας και σκοπιμότητας, ξεκίνησε ένας στοιχειώδης εξορθολογισμός του δημόσιου τομέα. Συγχωνεύθηκαν 197 νομικά πρόσωπα του δημοσίου τομέα, ενώ καταργήθηκαν 8 φορείς των οποίων η αποστολή μπορεί να ασκηθεί συνεκτικότερα από κάποια υφιστάμενη δομή. Οι αρμοδιότητες των καταργούμενων νομικών προσώπων, που κρίνεται ότι εξακολουθούν να εξυπηρετούν το δημόσιο συμφέρον, μεταφέρθηκαν σε άλλους φορείς ή υπηρεσίες του Δημοσίου, γεγονός που συνεπαγόταν εξοικονόμηση πόρων.

Από την πλευρά των εισροών και του κόστους, οι παρεμβάσεις κρίθηκαν επιτυχημένες. Οι αρμόδιοι υπουργοί, πράγματι παρουσίασαν τη μείωση των δομών και του λειτουργικού κόστους ως μεταρρύθμιση στο αντίστοιχο πεδίο πολιτικής. Η αναδιοργάνωση ολοκληρώθηκε σύμφωνα με το πλάνο και τα χρονοδιαγράμματα που είχαν τεθεί και η πολιτική ηγεσία υπήρξε συνεπής τόσο σε σχέση με τις υποχρεώσεις που είχε αναλάβει έναντι του Μνημονίου όσο και σε σχέση με τις εξαγγελίες στο εσωτερικό της χώρας. Οι νέοι οργανισμοί εκδόθηκαν και σε δυο μήνες τέθηκαν σε ισχύ.

Από την άλλη το καινοφανές για την ιστορία των διοικητικών μεταρρυθμίσεων στη χώρα μας έγκειται στο ότι η προσπάθεια αυτή δεν ξεκίνησε, όπως γινόταν μέχρι τώρα, με ένα αφηρημένο νομοθέτημα, χωρίς μελέτη σκοπιμότητας και αξιολόγηση δομών και προσωπικού. Ουσιαστικά ακολουθήθηκε αντίστροφη πορεία, ξεκίνησε από μια μελέτη ή έκθεση καταγραφής και αξιολόγησης της διοικητικής πραγματικότητας και έχοντας ως οδηγό κριτήρια και στόχους κατέληξε σε οργανογράμματα που πήραν τη νομική μορφή ενός Οργανισμού με Προεδρικό Διάταγμα. Οι εκθέσεις αξιολόγησης των δομών και τα πορίσματά τους μετουσιώθηκαν σε περιγράμματα αποστολών και αρμοδιοτήτων, σε περιγραφές θέσεων εργασίας και μετά πήραν τη μορφή Προεδρικού Διατάγματος. Επομένως στην προκειμένη περίπτωση, η διοικητική μελέτη και πρακτική προηγήθηκε του νόμου, ο οποίος ακολούθησε.

Μια άλλη καινοτομία αποτελεί το ότι η μελετώμενη διοικητική μεταρρύθμιση συντελείται υπό την καθοδήγηση και την τεχνική βοήθεια της Ομάδας Δράσης για την Ελλάδα (ΟΔΕ) και τη Γαλλία στο πλαίσιο του Μνημονίου Συμφωνίας.

Σχεδιάζεται, δηλαδή με συνέπεια, διεθνώς αναγνωρισμένη τεχνογνωσία και σαφείς στρατηγικούς στόχους ως μια δυναμική διαδικασία στο πλαίσιο πάντοτε του Μνημονίου και του κεντρικού στόχου που είχε τεθεί για την αναμόρφωση της δημόσιας διοίκησης με τη λειτουργία ενός επιτελικού κράτους. Ουσιαστικά, η ΟΔΕ επιστρατεύει την πολιτική εμπειρογνωμοσύνη που χρειάζονται οι ελληνικές αρχές για τον σχεδιασμό και την υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων, της νομοθεσίας, των θεσμών ή/και των εργασιακών μεθόδων και διαδικασιών. Η τεχνογνωσία αυτή προέρχεται από κράτη μέλη, διεθνείς οργανισμούς ή άλλους ειδικευμένους φορείς που έχουν άμεση σχέση και πρόσφατη εμπειρία στην υλοποίηση παρόμοιων μεταρρυθμίσεων.

Μια τελευταία καινοτομία του εγχειρήματος αυτού είναι ότι η μεταρρύθμιση σχεδιάστηκε από την ίδια την διοίκηση, από στελέχη της, από επιτροπές που προέρχονταν από τους κόλπους της. Όπως είδαμε στο Υπουργείο ΥΠΜΕΔΙ τα μέλη της Ομάδας Εργασίας για την αξιολόγηση των δομών του, προέρχονταν από Προϊσταμένους (επιπέδου Γενικής Διεύθυνσης, Διεύθυνσης και Τμήματος) μέχρι υπαλλήλους Υπουργείων, ειδικευμένο προσωπικό του ΑΣΕΠ και ΕΚΔΔΑ αλλά και Επιθεωρητές – Ελεγκτές του ΣΕΕΔΔ. Επίσης, ακολούθως συγκροτήθηκε η Ομάδα Διοίκησης Έργου (ΟΔΕ) του Υπουργείου ΥΠΜΕΔΙ με συμμετοχή των Προϊσταμένων Γενικών Διευθύνσεων ανά Γενική Γραμματεία με συγκεκριμένο έργο, τόσο την εφαρμογή των έργων Οργανωτικής Αναδιοργάνωσης, όσο και των λοιπών Μεταρρυθμιστικών Δράσεων του ΚΣΜ και με συντονιστή το Γενικό Γραμματέα του Υπουργείου. Σε συνέντευξη που είχαμε τόσο με τα μέλη της ΟΔΕ (Προϊσταμένους Γενικών Διευθύνσεων) όσο και με τον Υπεύθυνο της Διοίκησης Έργου (ΥΔΕ) κ. Ι. Μάτσα, Σύμβουλο του τότε Γενικού Γραμματέα του Υπουργείου αποτελούσε κοινή παραδοχή ότι ήταν από τις λίγες ομάδες εργασίας στην καριέρα τους που έγινε ουσιαστική δουλειά εφαρμόζοντας απαρέγκλιτα τις οδηγίες και τα εργαλεία παρακολούθησης των έργων εφαρμογής των μεταρρυθμιστικών δράσεων υπό το συντονισμό του ΥΔΜΗΔ.

Ως προς τη διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού εγκαθιδρύεται μια νέα σχέση εμπιστοσύνης της πολιτικής ηγεσίας του Υπουργείου με τους Προϊσταμένους και ειδικά με τους Γενικούς Διευθυντές, βασικά μέσω της αποκατάστασης στην πράξη του κύρους των Προϊσταμένων (Γενικών Διευθυντών και Διευθυντών) και με την ουσιαστική αναβάθμιση της θέσης, του ρόλου και της επιχειρησιακής ικανότητάς τους έτσι ώστε να προάγεται η ικανότητα επεξεργασίας

και εφαρμογής δημόσιων πολιτικών από τη Διοίκηση, πολεμώντας το φαινόμενο του «πολιτικού συγκεντρωτισμού»<sup>168</sup>. Ειδικότερα, ανατέθηκε στους Γενικούς Διευθυντές η ευθύνη εφαρμογής των εκθέσεων αξιολόγησης των δομών και υλοποίησης των οργανογραμμμάτων, της ανακατανομής των θέσεων προσωπικού στις νέες Διευθύνσεις, της τήρησης της οροφής των θέσεων προσωπικού για κάθε Υπουργείο, της ευθύνης αποτίμησης των προσόντων και κυρίως της ευθύνης σύνταξης των περιγραμμάτων θέσεων και αποστολών του κάθε Υπουργείου. Ανατέθηκε ακόμη στους Γενικούς Διευθυντές και Διευθυντές η ευθύνη προσδιορισμού των στρατηγικών σκοπών και των επιχειρησιακών στόχων των Υπουργείων μέσω των Περιγραμμάτων Αποστολών και της παρακολούθησης της τήρησης των στόχων από τους υφισταμένους τους, όπως αποτυπώνονται στους νέους Οργανισμούς. Στόχος ήταν οι προϊστάμενοι των δημόσιων υπηρεσιών να αποτελέσουν τους μάνατζερ της Διοίκησης και να γίνουν οι θεσμικοί σύμβουλοι των Υπουργών. Ο ρόλος των Διευθυντών ως θεσμικών συμβούλων των Υπουργών, επιτρέπει στη διοίκηση να συνεχίσει να πορεύεται με θεσμική μνήμη και διάρκεια. Από τις σημαντικότερες ελλείψεις της ελληνικής δημόσιας διοίκησης είναι η απουσία θεσμικής μνήμης και συνέχειας. Δεν είναι μόνο ο κομματικός χαρακτήρας και η πελατοκρατεία που τρέφουν την επιφυλακτική στάση της πολιτικής εξουσίας απέναντι στις προϊστάμενες αρχές της δημόσιας διοίκησης, αλλά και η διαδεδομένη αντίληψη ότι ο υπουργός, αναλαμβάνοντας υπουργικά καθήκοντα, γίνεται στο όνομα της λαϊκής κυριαρχίας κύριος του Υπουργείου και ενεργώντας στο πλαίσιο της λαϊκής και κοινοβουλευτικής εντολής, μπορεί να διαμορφώνει ελεύθερα και χωρίς κυβερνητικό συντονισμό, κατά βούληση, την κυβερνητική πολιτική του Υπουργείου του, όπως ο ίδιος προσωπικά με τους συμβούλους του νομίζει και η κομματική του ιδιότητα τον υποχρεώνει. Οι Διευθυντές ήταν απλοί διεκπεραιωτές της κυβερνητικής βούλησης, χωρίς καμία πρωτοβουλία ή δυνατότητα επιτελικής ή συμβουλευτικής συμμετοχής στον σχεδιασμό της πολιτικής του Υπουργείου, κυρίως στη διαμόρφωση και εκτέλεση των στρατηγικών στόχων και σκοπών του Υπουργείου, αν και ήταν οι μόνοι που γνώριζαν και είχαν προσωπική διαχρονική εμπειρία των προβλημάτων και των δυνατοτήτων της Διοίκησης και θα μπορούσαν μέσα από ένα θεσμοποιημένο σχήμα τακτικής συνεργασίας, με απόλυτο σεβασμό της διοικητικής ιεραρχίας, να συνεισφέρουν

---

<sup>168</sup> Επ. Π. Σπηλιωτόπουλος, Αντ. Μακροδημήτρης *Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα*, ό.π., 172.

πολλά στη βελτίωση της διοικητικής πραγματικότητας. Στο Υπουργείο ΥΠΜΕΔΙ είχε καθιερωθεί, την περίοδο που μελετάμε, τακτική επικοινωνία-σύσκεψη του Υπουργού με τους Γενικούς Διευθυντές για τα τρέχοντα θέματα του Υπουργείου καθώς και η πλήρης και υπεύθυνη συμμετοχή των Γενικών Διευθυντών στην υλοποίηση των εκθέσεων αξιολόγησης των δομών και εφαρμογής των νέων οργανογραμμάτων<sup>169</sup>.

## **5.2.Αποτίμηση Αποτελεσμάτων Εφαρμογής/ Υλοποίησης.**

Όπως αναλύσαμε, η ΟΔΕ κατήρτισε ένα συνεκτικό πρόγραμμα τεχνικής βοήθειας για μια αποτελεσματική διοικητική μεταρρύθμιση ώστε να αντιμετωπιστούν τα βαθύτερα διαρθρωτικά προβλήματα της ελληνικής δημόσιας διοίκησης. Γάλλοι εμπειρογνώμονες παρείχαν συγκεκριμένη τεχνική βοήθεια για τον καθορισμό της μεθοδολογίας της μεταρρύθμισης, σχεδιάζοντας χάρτες πορείας για τα βασικά βήματα, τις αρμοδιότητες και το χρονοδιάγραμμα επίτευξης τους. Ωστόσο οι ελληνικές αρχές ήταν αρμόδιες για την υλοποίηση των προαναφερθέντων, αναλαμβάνοντας την κατάρτιση σχεδίων δράσης καθώς και τη συνεχή και στενή παρακολούθηση των διαφορετικών φάσεων υλοποίησης τους. Πράγματι η προσπάθεια αυτή προχώρησε αρκετά, κάνοντας σημαντικά βήματα -όπως περιγράφηκαν παραπάνω (σχεδιασμός μέσα από την διοίκηση, Κυβερνητικό Συμβούλιο Μεταρρύθμισης, Διϋπουργικός Συντονισμός, ο ρόλος του ΥΔΜΗΔ)- αλλά όχι τόσο όσο απαιτείται για την εφαρμογή μεγάλης κλίμακας μεταρρυθμίσεων που θα βελτίωναν ουσιαστικά τη διοικητική ικανότητα, δημιουργώντας μεγαλύτερα οφέλη. Η ανάπτυξη της μεταρρύθμισης έπρεπε να ενταχθεί τόσο σε μια μεσοπρόθεσμη όσο και μακροπρόθεσμη προοπτική. Για την επιτυχία της υλοποίησης τόσο πολύπλοκων μεταρρυθμίσεων στην διοίκηση, έχει ύψιστη σημασία η διοίκηση να μην ενεργεί μόνο αντιδρώντας εκ των υστέρων αλλά να είναι σε θέση να προκαταλαμβάνει τις εξελίξεις με βάση τη συμφωνημένη στρατηγική και το εφαρμοζόμενο σχέδιο δράσης. Το εν λόγω σχέδιο πρέπει να καθορίζει το κοινό όραμα των επιτευγμάτων που αναμένει το κράτος μέσω της μεταρρύθμισης και να

---

<sup>169</sup> Συνέντευξη με Προϊσταμένους Γενικών Διευθύνσεων του Υπουργείου τον Σεπτέμβριο και Οκτώβριο του 2015.

αποτελεί σημείο αναφοράς για ολόκληρη τη διοίκηση<sup>170</sup>. Όμως οι γνωστές παθογένειες της οργανωτικής διάρθρωσης της ελληνικής δημόσιας διοίκησης δεν επέτρεψαν και αυτή τη φορά, την ολοκληρωμένη εφαρμογή του μεταρρυθμιστικού πλαισίου. Η αναδιοργάνωση δεν έπρεπε να οδηγήσει στη δημιουργία ενός νέου δομικού προτύπου που αναπαράγει με διαφορετικό τρόπο τις παθολογίες της υφιστάμενης μορφολογίας. Απεναντίας η αναδόμηση της οργανωτικής μορφολογίας λαμβάνεται ως η διαδικασία που συμβάλλει στη λειτουργική δικτύωση και επιχειρησιακή αλληλεξάρτηση μεταξύ των διαφοροποιημένων ιεραρχικών επιπέδων. Από την άποψη αυτή η αναδιοργάνωση ως ανακατανομή των αρμοδιοτήτων σημαίνει και συνεπάγεται επαναπροσδιορισμό και επαναϊεράρχηση των ενδοοργανωτικών σχέσεων σε οριζόντιο και κάθετο επίπεδο. Το ειδικό βάρος της αναδιοργάνωσης αποδίδεται στον ενδοοργανωτικό ανασχεδιασμό της υφιστάμενης δομικής πραγματικότητας.

Από τη μια η παθογένεια του πολιτικού παρεμβατισμού στη δημόσια διοίκηση τη καθιστά αντιπαραγωγική και αδύναμη στη στήριξη δημόσιων πολιτικών. Στην περίπτωση μας τα νέα οργανογράμματα των Υπουργείων τέθηκαν σε εφαρμογή από τον Οκτώβριο του 2014 μέσα σε συνθήκες πολιτικής αστάθειας, με αποκορύφωμα τις εθνικές εκλογές τον Ιανουάριο του 2015 και την αλλαγή του κυβερνητικού σχηματισμού, το οποίο πρακτικά σήμαινε, για τα ελληνικά δεδομένα, στην καλύτερη περίπτωση στασιμότητα αν όχι ακύρωση, της διοικητικής μεταρρύθμισης. Μέσα στο κλίμα πολιτικής αστάθειας η ΟΔΕ θα αποχωρήσει από την Ελλάδα, ήδη από τις 30 Ιουνίου 2014, πριν ολοκληρώσει το έργο της<sup>171</sup>.

---

<sup>170</sup> Xavier, Johnston and Patel, *Exploring strategy means in practice*, Asia Pacific Public Relations Journal, vol.6 n.2, 2005, p.7.

<sup>171</sup> Ωστόσο δημοσιεύματα του τύπου αναφέρουν χαρακτηριστικά ότι η νέα ελληνική κυβέρνηση ενώ αρχικά είχε επιδιώξει, με συνοπτικές διαδικασίες, την απομάκρυνση των μελών της ΟΔΕ και του επικεφαλής των διαδικασιών Χ. Ράιχενμπαχ, τον Οκτώβριο του 2015 προχώρησε στη δημιουργία μιας νέας Ομάδας Δράσης για την Ελλάδα στα πρότυπα της ΟΔΕ. Η νέα Επιτροπή θα παράσχει στοχευμένη τεχνική υποστήριξη και τεχνογνωσία, μέσω της Υπηρεσίας Υποστήριξης Διαρθρωτικών Μεταρρυθμίσεων, σε διάφορους τομείς. *Ταξίδι «αστραπή» του επικεφαλής της νέας Ομάδας Δράσης στην Αθήνα* στο Οικονομία (2015, 30 Σεπτεμβρίου) <http://news.in.gr/economy/article/?aid=1500029493>. [πρόσβαση 10-10-2015] και *Στήνουν νέα Task Force στην Ελλάδα οι δανειστές* (2015, 26 Οκτωβρίου) <http://www.newsbomb.gr/tags/tag/37730/task-force>. [πρόσβαση 10-10-2015].

Η κυβερνητική και υπουργική ασυνέχεια πλήττει άμεσα τη διοικητική συνέχεια του κράτους. Οι υπουργικές μεταβολές διακόπτουν βίαια και απότομα τη θεσμική συνέχεια του κράτους και ακυρώνουν κάθε μεταρρύθμιση, η οποία για να ριζώσει και φέρει αποτελέσματα χρειάζεται χρόνο, οργάνωση, τεχνογνωσία και εμπέδωση από αυτούς στους οποίους απευθύνεται. Το έργο της μεταρρύθμισης είναι να οικοδομήσει μια στρατηγική και να επιλέξει τα εργαλεία και τα όργανα εκείνα που ταιριάζουν καλύτερα στο συγκεκριμένο πρόβλημα στο συγκεκριμένο πλαίσιο. Μια διαδικασία δυναμική που θα επαναξιολογείται και θα επανασχεδιάζεται σε κάθε στάδιο υλοποίησής της λαμβάνοντας υπόψη τις μεταβολές του περιβάλλοντός της χωρίς όμως να εξαρτάται από τις κυβερνητικές αλλαγές.

Επίσης, είναι κρίσιμης σημασίας η ολοκλήρωση του σχεδίου δράσης για την ανάπτυξη της μεταρρύθμισης στο προγραμματισμένο χρονικό ορίζοντα. Η μείωση δομών και δαπανών να μην θεωρούμε ότι αποτελεί το απαραίτητο πρώτο βήμα για να ακολουθήσουν οι λειτουργικές αλλαγές, στο πλαίσιο μιας ενιαίας στρατηγικής μεγάλης κλίμακας μεταρρυθμίσεων στο σύνολο του ελληνικού δημόσιου τομέα. Πλην όμως, μεταξύ του πρώτου και του δεύτερου σταδίου έχουν πλέον μεσολαβήσει τέσσερα έτη. Στο διάστημα αυτό, η εφαρμογή περιοριστικών πολιτικών είτε επικοινωνείται η ίδια ως διαρθρωτική μεταρρύθμιση, είτε συμπληρώνεται με την υπόσχεση διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων που θα ακολουθήσουν την απαραίτητη προσαρμογή. Ωστόσο, οι παρεμβάσεις που στοχεύουν σε λειτουργικές αλλαγές τελικώς είτε ακυρώνονται, είτε καθυστερούν, ώστε τελικά να μην έχουν αποκτήσει έως σήμερα την κρίσιμη μάζα που απαιτείται για να γίνουν ορατά τα αποτελέσματά τους. Διανύοντας το έβδομο έτος από την έναρξη της κρίσης, εξαντλείται το επιχειρήμα των διαρθρωτικών αλλαγών που βρίσκονται σε εξέλιξη και σύντομα θα αποδώσουν και ενισχύεται η άποψη πως στο πεδίο της δημόσιας διοίκησης είτε δεν γίνονται μεταρρυθμίσεις είτε αυτές δεν αποδίδουν γιατί συντελούνται αποσπασματικά και χωρίς συνέχεια. Ακόμα και αν υποθεθεί ότι οι ανωτέρω παρεμβάσεις τελικώς εφαρμοστούν, δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι εντάσσονται σε μια ενιαία στρατηγική που απλώς εφαρμόστηκε σε διαδοχικές φάσεις.

Η Ελλάδα εν μέσω της οικονομικής κρίσης υποχρεώθηκε να εκπληρώσει, ταυτόχρονα και παράλληλα, δύο προγράμματα μεταρρυθμιστικά με διαφορετικούς, ποιοτικά, στόχους. Ένα βίαιο πρόγραμμα δημοσιονομικής προσαρμογής με μετρήσιμους και χρηματοπιστωτικούς στόχους και ένα πρόγραμμα αναδιάρθρωσης



της δημόσιας διοίκησης με στόχους καθαρά ποιοτικούς και διαρθρωτικούς. Οι πρώτοι στόχοι με τους δεύτερους αποδείχθηκαν όχι μόνον ασύμβατοι μεταξύ τους αλλά και συγκρουόμενοι ή και αλληλο-αναιρούμενοι. Το χειρότερο είναι ότι οι δεύτεροι υποτάχθηκαν στην λογική των πρώτων. Η οικονομική προσέγγιση προωθήθηκε σε βάρος της λειτουργικής. Επιπλέον, κατά την εφαρμογή των περιοριστικών πολιτικών υπήρξε μια τάση υπέρ-προβολής των άμεσων δημοσιονομικών ωφελειών και υποτίμησης των άμεσων και έμμεσων αρνητικών επιπτώσεων σε ότι αφορά τη διοικητική ικανότητα.

Αυτό που τελικώς προκύπτει ως συμπέρασμα είναι ότι τα προαναφερόμενα αποτέλεσαν έναν από τους συγκυριακούς λόγους αποτυχίας της απόπειρας εφαρμογής των υπό μελέτη διοικητικών μεταρρυθμιστικών δράσεων. Το εγχείρημα του εξορθολογισμού των δομών –έτσι όπως εξελίχθηκε στο πλαίσιο της ελληνικής περίπτωσης- πιθανότατα λειτούργησε ανασταλτικά για την εφαρμογή μεγαλύτερης κλίμακας μεταρρυθμίσεων που θα βελτιώναν ουσιαστικά τη διοικητική λειτουργία, δημιουργώντας μεγαλύτερα οφέλη. Εμφανίζεται το παράδοξο η διοίκηση να μεταρρυθμίζεται χωρίς στην πραγματικότητα να βελτιώνεται. Οι έως σήμερα αλλαγές είναι περισσότερο επιφανειακές, ανολοκλήρωτες και προσωρινές παρά ουσιαστικές και μόνιμες.

Άλλη μια σημαντική αιτία στην καθυστέρηση και απόκλιση που παρατηρήθηκε στην πορεία υλοποίησης του μεταρρυθμιστικού προγράμματος αποτελεί η μη ανταπόκριση των αρμόδιων φορέων άσκησης πολιτικής στην επίτευξη των στόχων μέσω της μετουσίωσης των επιδιωκόμενων μεταρρυθμίσεων και των επιχειρησιακών αναγκών σε ολοκληρωμένες παρεμβάσεις και λειτουργικά έργα. Η μεταρρύθμιση έπρεπε να συνοδευτεί από εκτεταμένη εσωτερική επικοινωνία. Οι στόχοι, τα οφέλη, το χρονοδιάγραμμα και οι αρμοδιότητες για την ανάπτυξη της μεταρρύθμισης - συμπεριλαμβανομένων των αρμοδιοτήτων των μεσαίων στελεχών και των δημοσίων υπαλλήλων- έπρεπε να κοινοποιηθούν εσωτερικά σε ολόκληρη τη διοίκηση. Η εν λόγω επικοινωνία από τις ανώτατες κρατικές αρχές, σε συντονισμό με το ΥΔΜΗΔ, έπρεπε να μεταφερθεί σε ολόκληρη τη διοίκηση, προσαρμόζοντας τα μηνύματα στην ιδιαίτερη κατάσταση κάθε Υπουργείου. Με τον τρόπο αυτό θα γινόταν δυνατή η σαφής επεξήγηση του σκοπού της μεταρρύθμισης, υπογραμμίζοντας τα οφέλη για την χώρα και την ίδια τη διοίκηση και θα εξασφαλιζόταν μεγαλύτερη σαφήνεια και διαφάνεια εσωτερικά, σχετικά με δύσκολα ζητήματα, όπως η μείωση του αριθμού

των δημοσίων υπαλλήλων και ο θεσμός της κινητικότητας του προσωπικού. Στο παράδειγμα μας, στο Υπουργείο ΥΠΜΕΔΙ, ακριβώς αυτή η έλλειψη διάχυσης της επιδιωκόμενης αλλαγής στο ανθρώπινο δυναμικό οδήγησε να συνδεθεί με τη διαθεσιμότητα και την κινητικότητα των μνημονιακών δεσμεύσεων, υπονομεύοντας το όλο εγχείρημα στη συνείδηση αυτών που καλούνται να την εφαρμόσουν χάνοντας το αναγκαίο ηθικό κύρος απέναντι στην πολιτική κοινωνία και στην κοινωνία των πολιτών<sup>172</sup>. Ο εργαζόμενος, που κατά κύριο λόγο, είναι στο κέντρο της αλλαγής χρειάζεται σύνδεση της αλλαγής με το όραμα, επικοινωνία, συμμετοχή, κατάρτιση ώστε ο φόβος και οι αντιστάσεις του να περιοριστούν στο ελάχιστο διαχειρίσιμο επίπεδο. Η αποτελεσματική και θετική αντιμετώπιση των ενδοιασμών στην αλλαγή και η δημιουργία θετικών στάσεων ή/και ενεργής υποστήριξης ως προς αυτές αποτελεί το πιο κρίσιμο ζήτημα για την επιτυχία των αλλαγών, όπως αναλύσαμε στο πρώτο κεφάλαιο.

Επίσης, η επικοινωνιακή στρατηγική έπρεπε να είχε αναπτυχθεί με βάση τη στρατηγική των μεταρρυθμίσεων και τα προγράμματα δράσης. Να είχαν προσδιοριστεί οι ομάδες-στόχοι, θέτοντας στο επίκεντρο τους δημοσίους υπαλλήλους και τα διάφορα επίπεδα δράσεων της μεταρρύθμισης. Οι δημόσιοι υπάλληλοι έπρεπε να καταστούν κύριοι της μεταρρύθμισης και να διαδραματίσουν καίριο ρόλο, καθώς αποτελούν τους άμεσους αποδέκτες της στρατηγικής επικοινωνίας. Ανάλογα με το βαθμό συμμετοχής τους στη μεταρρυθμιστική διαδικασία θα προσαρμόζονταν τα μηνύματα επικοινωνίας και η συμμετοχή τους. Να είχαν παρασχεθεί στους προϊσταμένους όλων των βαθμίδων τα απαραίτητα εργαλεία για να αναδειχθούν οι γενικοί και ειδικότεροι στόχοι της μεταρρύθμισης. Η επικοινωνιακή στρατηγική άργησε να επικυρωθεί από το ΚΣΜ μέσω της έγκρισης ενός πλάνου επικοινωνίας ούτως ώστε να δοθεί στους πολίτες και τους δημοσίους υπαλλήλους μια καθαρή εικόνα των στόχων και της μεθοδολογικής προσέγγισης των μεταρρυθμιστικών δράσεων.

Ανάλογο παράδειγμα αποτελεί το φαινόμενο της κτιριακής διασποράς, η οποία αυξάνει την ανάγκη δημιουργίας υποστηρικτικών δομών, ώστε να είναι εφικτή η αυτοτελής λειτουργία υπηρεσιών που στεγάζονται σε διαφορετικά κτίρια. Η ανάγκη αυτή βέβαια, είναι απόρροια της επικρατούσας καθετοποιημένης οργανωσιακής

---

<sup>172</sup> Συνεντεύξεις με υπαλλήλους του Υπουργείου, κυρίως, κατηγορίας Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης ειδικότητας Διοικητικού, ως οι, περισσότερο, θιγόμενοι της απόπειρας αυτής, Οκτώβριος 2015.

κουλτούρας η οποία δημιουργεί στεγανά και οδηγεί τις υπηρεσίες να λειτουργούν ως κλειστά συστήματα. Έτσι δεν πρόλαβε να ολοκληρωθεί το μεταρρυθμιστικό πρόγραμμα, για παράδειγμα στο θέμα του εξορθολογισμού της γεωγραφικής χωροθέτησης των κτιρίων της κεντρικής διοίκησης και ειδικότερα της συγκέντρωσης των δομών του Υπουργείου ΥΠΜΕΔΙ σε ενιαίους γεωγραφικά χώρους, ώστε να μειωθεί τόσο το πραγματικό, όσο και το συναλλακτικό κόστος και να αναπτυχθούν οικονομίες κλίμακας. Συγκεκριμένα όπως αποτυπώνεται στο ΠΙΝΑΚΑ 5 (βλ. Παράρτημα) έως και σήμερα, οι εννέα (9) Γενικές Διευθύνσεις του Υπουργείου στεγάζονται σε τέσσερις διαφορετικές περιοχές ενώ αντίστοιχα οι υπηρεσίες του Υπουργείου σε επίπεδο Διεύθυνσης στεγάζονται σε δεκαπέντε (15) διαφορετικά κτίρια.

Στην καθημερινή πρακτική λειτουργίας των Διευθύνσεων αυτών υπάρχει μια σαφής υποβάθμιση των παρεχόμενων υπηρεσιών σε όρους χρόνου εξυπηρέτησης και πρόσβασης για τους πολίτες και τις επιχειρήσεις. Για να δοθεί σε οποιοδήποτε έγγραφο ή και αίτηση πολίτη πρωτόκολλο πρέπει να σταλεί με οδηγό – κλητήρα στην κεντρική υπηρεσία (περιοχή Παπάγου) και από κει να ξαναεπιστρέψει, στην καλύτερη περίπτωση την επόμενη ημέρα, στην αρμόδια υπηρεσία προκειμένου να προχωρήσει προς διεκπεραίωση. Επίσης η ολοκλήρωση της διαδικασίας υπογραφών ενός εγγράφου από την διοικητική και πολιτική ιεραρχία σημαίνει ένα συνεχές «ταξίδι» του σχεδίου της απόφασης- εγγράφου από το ένα κτίριο στο άλλο με σημαντική χρονοκαυστέρηση έκδοσης του αλλά και σπάταλη εργατοωρών σε ανούσιες μετακινήσεις. Χαρακτηριστικά ο Προϊστάμενος της Γενικής Διεύθυνσης Διοικητικής Υποστήριξης του Υπουργείου βρίσκεται σε διαφορετικό κτίριο από τον Προϊστάμενο Διεύθυνσης Διαχείρισης Ανθρώπινου Δυναμικού αλλά και από τους περισσότερους Προϊσταμένους σε επίπεδο Τμήματος. Αυτή η κατάτμηση των Τμημάτων και των Διευθύνσεων σε διαφορετικά κτίρια όπου φθάνει στο σημείο, για παράδειγμα στις υπηρεσίες της Γενικής Διεύθυνσης Διοικητικής Υποστήριξης του Υπουργείου, υπάλληλοι του ιδίου Τμήματος<sup>173</sup> να εργάζονται σε διαφορετικά κτίρια

---

<sup>173</sup> Στο Τμήμα Διαχείρισης Προσωπικού Ιδιωτικού Δικαίου του Υπουργείου από τους δεκατέσσερις (14) υπαλλήλους που είναι τοποθετημένοι στο Τμήμα οι πέντε (5) υπηρετούν στο πρώην Υπουργείο Μεταφορών και Επικοινωνιών που στεγάζεται στο Δήμο Παπάγου – Χολαργού και οι υπόλοιποι στην Γενική Γραμματεία Υποδομών, στην οδό Χαριλάου Τρικούπη 182.

δεν επιτρέπει, όσο και να επιδιώκεται, τη δυνατότητα σχεδίασης, παρακολούθησης και επίτευξης δράσεων διοικητικής ανασυγκρότησης.

Επομένως μπορεί να υπήρξε μείωση δομών αλλά ότι κερδήθηκε αντισταθμίστηκε με αύξηση των λειτουργικών δαπανών και κυρίως δεν υπήρξε ουσιαστική βελτίωση της διοικητικής ικανότητας, αποτελεσματικότητας και της ποιότητας των υπηρεσιών. Οι διοικητικές υπηρεσίες έγιναν περισσότερο χρονοβόρες παρά την αναδιοργάνωση των δομών ενώ οι πολίτες – υπάλληλοι θα πρέπει -κατά μέσο όρο- να περιμένουν περισσότερο μέχρι να διεκπεραιωθεί ένα αίτημά τους. Συνολικά παρατηρείται μια σαφής μείωση της αποτελεσματικότητας και της ποιότητας σε ότι αφορά τις εκροές στο πεδίο της διοικητικής λειτουργίας.

Συμπερασματικά, το ελληνικό διοικητικό σύστημα συνεχίζει να χαρακτηρίζεται από έλλειψη οράματος, στοχοθετημένου στρατηγικού και επιχειρησιακού σχεδιασμού και ολοκληρωμένου προγράμματος μεταρρύθμισης. Επίσης ο δημόσιος τομέας επηρεάζεται από την ανεπαρκή ικανότητα των Υπουργείων να συντονίσουν τις δράσεις τους, και κυρίως να εφαρμόσουν αποτελεσματικά τις σχεδιαζόμενες μεταρρυθμίσεις.

### **5.3.Κριτική Προσέγγιση στη μεταφορά Βέλτιστων Πρακτικών από την Ευρωπαϊκή Ένωση και τους Διεθνείς Οργανισμούς.**

Με στόχο την καλύτερη διακυβέρνηση η ΕΕ παροτρύνει τα μέλη της να εφαρμόσουν μεθόδους διοίκησης που έχουν δοκιμαστεί σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες. Αξίζει να σημειωθεί ότι ως προς τις μεταρρυθμίσεις στην Ευρώπη, παρατηρείται σαφώς μια τάση σύγκλισης καταρχήν ως προς τη δημόσια συζήτηση για τις μεταρρυθμίσεις, με χαρακτηριστικό παράδειγμα ιδίως για τις περισσότερες χώρες της Δυτικής Ευρώπης το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ και τις μεθόδους του. Είναι σαφές ότι προέκυψε ένα είδος «κανονιστικού ισομορφισμού» με την αντίληψη ότι η υιοθέτηση αυτού του μοντέλου ήταν η πλέον κατάλληλη πολιτική για τον εκσυγχρονισμό της διοίκησης. Η υιοθέτηση αυτών των μεθόδων ενθαρρύνθηκε από την Ευρωπαϊκή Ένωση αλλά και από τους διεθνείς οργανισμούς όπως ο ΟΟΣΑ, και η Παγκόσμια Τράπεζα. Η χρήση των μεθόδων του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ όχι μόνο διέφερε

ως προς τις συγκεκριμένες οργανωτικές και λειτουργικές της επιλογές στις επιμέρους χώρες, αλλά και εξυπηρετούσε διαφορετικές σκοπιμότητες<sup>174</sup>.

Με βάση αυτή τη λογική όπως αποτυπώνεται και στις τριμηνιαίες εκθέσεις της ΟΔΕ<sup>175</sup> υπήρχε μεγάλη ζήτηση από τις ελληνικές αρχές για θεματικές συναντήσεις εργασίας και παρουσιάσεις βέλτιστων πρακτικών άλλων κρατών-μελών ώστε να μπορέσουν να εντοπίσουν τις καταλληλότερες λύσεις για τη διοίκηση τους. Ιδίως στη διαδικασία αναδιοργάνωσης των ελληνικών υπουργείων παρασχέθηκε βοήθεια μέσω παραδειγμάτων από άλλα κράτη-μέλη αναζητώντας βέλτιστες πρακτικές με στόχο την επίτευξη άριστης απόδοσης.

Ωστόσο οι περισσότερες μελέτες<sup>176</sup> έχουν δείξει ότι ο δανεισμός μιας μεταρρυθμιστικής ιδέας ή πρακτικής από μια άλλη χώρα αποτελεί μια περίπλοκη διαδικασία που απαρτίζεται από διάφορα στάδια και προϋποθέτει σημαντική προσαρμογή, αν όχι μεταμόρφωση του «εισαγόμενου» προϊόντος. Μεταπολεμικά επιχειρήθηκε η μεταφύτευση διοικητικής τεχνογνωσίας και «επιτυχημένων» θεσμών από τις ανεπτυγμένες δυτικές χώρες στις αναπτυσσόμενες. Η αποτυχία των κινήματων «τεχνικής συνεργασίας» ανάδειξε την σημαντικότητα της κατανόησης των ιδιαιτεροτήτων των χωρών υποδοχής, της τεχνογνωσίας, των πολιτικών-διοικητικών τους παραδόσεων, των κοινωνικών συνθηκών και της κουλτούρας τους. Προέκυψε η συνειδητοποίηση των δυσκολιών μεταφύτευσης πολιτικο-διοικητικών θεσμών. Η εργαλειακή προσέγγιση που κυριαρχούσε στις προσπάθειες αυτές υπέθετε ότι οι θεσμοί αυτοί αποτελούν τεχνικά εργαλεία που μπορούν να μεταφερθούν και να λειτουργήσουν με εξίσου ικανοποιητικό τρόπο σε οποιοδήποτε περιβάλλον. Η παραγνώριση των ιδιαιτεροτήτων των χωρών υποδοχής κατέληξε συχνά σε

---

<sup>174</sup> Διαφορετική είναι εξάλλου και η αφετηρία των μεταρρυθμιστικών προσπαθειών στην Ευρώπη. Αλλού ξεκίνησαν ως προσπάθεια ριζική αναδιάρθρωσης του κράτους και της οικονομίας (Μ. Βρετανία), αλλού συνδέθηκαν με τις προσπάθειες αναπροσαρμογής του Κράτους Πρόνοιας και βελτίωσης των υπηρεσιών (Σκανδιναβία, Ολλανδία), αλλού με προσπάθειες ανάκτησης της ανταγωνιστικότητας της χώρας στις διεθνείς αγορές (Γερμανία), αλλού με την αντιμετώπιση μιας βαθιάς πολιτικής και θεσμικής κρίσης (Ιταλία), αλλού με προσπάθειες υπέρβασης ενός ιεραρχικού και συχνά παραλυτικού συγκεντρωτισμού (Γαλλία, Ισπανία, Ελλάδα), ενώ στις νέες δημοκρατίες της Ανατολικής Ευρώπης επρόκειτο για μια πολύ δυσκολότερη προσπάθεια μετάβασης από ένα κλειστό και κεντρικά ελεγχόμενο σύστημα, σε μια ελεύθερη αγορά, μια ανοικτή κοινωνία και ένα δημοκρατικό πολίτευμα. Ε.Π. Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013, *Διάχυση Αποτελεσμάτων και Ενεργειών του Ευρωπαϊκού Δικτύου Επιχειρησιακών Προγραμμάτων για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση*, ΕΕ – ΕΚΤ, 2013, σ.323.

<sup>175</sup> European Commission, TGGR-Task force For Greece, *Second Quarterly Report*, March 2012, p.44.

<sup>176</sup> S. Kuhlmann, H. Wollmann, *Introduction to Comparative Public Administration: Administrative Systems and Reforms on Europe*, E. Edgar, UK, 2014.

αποτυχίες, οι οποίες ωστόσο υποκίνησαν το ενδιαφέρον για την κατανόηση του τρόπου λειτουργίας των πολιτικών-διοικητικών θεσμών και της σχέσης τους με το ιδιαίτερο κοινωνικό τους περιβάλλον. Επομένως η σύγκριση των διοικητικών συστημάτων αναδεικνύει πόσο συνδεδεμένη είναι η λειτουργία και η διάρθρωση της διοίκησης με το πολιτικό σύστημα και τις ιδιαιτερότητες της ευρύτερης κοινωνίας στην οποία έχει διαμορφωθεί<sup>177</sup>. Ο Αμερικανός ακαδημαϊκός Francis Fukuyama στο βιβλίο του *Οικοδόμηση Κρατών* το έθεσε ως εξής:

*«Το γεγονός ότι δεν υπάρχουν παγκοσμίως αποδεκτές αρχές οργανωτικού σχεδιασμού σημαίνει ότι το πεδίο της δημόσιας διοίκησης θα μπορούσε να χαρακτηριστεί περισσότερο ως τέχνη παρά ως επιστήμη. Οι περισσότερες δόκιμες λύσεις στα προβλήματα της δημόσιας διοίκησης ενώ διαθέτουν ορισμένα κοινά χαρακτηριστικά όσον αφορά το θεσμικό σχεδιασμό, σε καμία περίπτωση δεν θα αποτελέσουν αυτούσια μεταφερόμενες βέλτιστες πρακτικές επειδή θα πρέπει να ενσωματωθούν σε αυτές αρκετές πληροφορίες του περιβάλλοντος που θα τις υιοθετήσει»<sup>178</sup>.*

Επομένως, κατά τη μεταφορά πρέπει να λαμβάνεται υπόψη η ιστορική πορεία, οι πολιτικο-διοικητικές παραδόσεις και κουλτούρα καθώς και το γενικότερο επίπεδο ανάπτυξης της κάθε χώρας. Επίσης, οι προωθούμενες μεταρρυθμίσεις εξαρτώνται από τα ιστορικά διαμορφωμένα μονοπάτια των εξελίξεων και αλλαγών σε κάθε χώρα αλλά και ανά περίοδο εντός των χωρών, ανάλογα με την πολιτική ηγεσία και την κυβερνητική τακτική της δεδομένης χρονικής συγκυρίας.

Η επιτυχής μεταφορά βέλτιστων πρακτικών εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από την ποιότητα της ανάλυσης των υπό εξέταση ζητημάτων. Εάν η αρχική διάγνωση του προβλήματος είναι εσφαλμένη ή επιφανειακή, υπάρχει σοβαρή πιθανότητα η προτεινόμενη λύση να μην είναι και η καταλληλότερη για την επίλυση του προβλήματος. Η διάγνωση όμως του προβλήματος και η αποτελεσματική αντιμετώπιση των δυσλειτουργιών απαιτεί όπως προαναφέραμε βαθιά γνώση των τοπικών πραγμάτων.

Στην υπό μελέτη προσπάθεια αναδιοργάνωσης των διοικητικών δομών, στο πλαίσιο της ελληνικής κρίσης δεν ήταν δυνατό να ληφθούν υπόψη σε βάθος οι

---

<sup>177</sup> J. A. Chandler, *Δημόσια Διοίκηση Συγκριτική Ανάλυση*, Επιστ. επιμέλεια Καλλιόπη Σπανού, Παπαζήση, Αθήνα, 2003, p.15.

<sup>178</sup> F. Fukuyama, *Οικοδόμηση Κρατών, Διακυβέρνηση και Παγκόσμια Τάξη στον 21<sup>ο</sup> αιώνα*, Λιβάνη, Αθήνα, 2005.

ιδιαιτερότητες του ελληνικού δημόσιου τομέα. Η λειτουργική αξιολόγηση της ΟΔΕ διατύπωσε το πρόβλημα των διοικητικών δομών συστημικά, εστιάζοντας στον κατακερματισμό, στην ανορθολογική κατανομή αρμοδιοτήτων και στελέχωση, στην έλλειψη επικοινωνίας και συντονισμού και στην αδυναμία ελέγχου αποτελεσμάτων και απόδοσης. Οι αντίστοιχες συστάσεις προσανατολίζονταν στη βελτίωση των αποτελεσμάτων και εκροών με την κατάρτιση προγράμματος εργασίας με σαφείς τελικούς αλλά και ενδιάμεσους, μεσοπρόθεσμους στόχους. Η συνθετότητα όμως της προτεινόμενης τεχνικής σε συνδυασμό με την απουσία τεχνογνωσίας από την ελληνική πλευρά κατέστησε ακόμη δυσκολότερη την εφαρμογή και παρακολούθηση της.

Επίσης, το προτεινόμενο μοντέλο ενείχε μια πολύπλοκη ομάδα σχέσεων με ταυτόχρονη ανάμειξη αρκετών χωρών, όπως πχ. η Γαλλία για τη μεταρρύθμιση της κεντρικής διοίκησης και η Γερμανία για την Τοπική Αυτοδιοίκηση, όπου συνυπάρχουν περισσότερες της μιας γλώσσας αυξάνοντας τις πιθανότητες κακής συνεννόησης και ολισθημάτων στην ερμηνεία και πολύ περισσότερο στην εφαρμογή. Παράλληλα η μεταρρύθμιση αυτή δεν πρόλαβε να ενταχθεί σε ένα ενοποιημένο, συνεκτικό και ολοκληρωμένο πρόγραμμα στρατηγικού χαρακτήρα υπό την καθοδήγηση ενός κεντρικού συντονιστικού οργάνου. Η στρατηγική διοίκηση και προγραμματισμός είναι σημαντικά όχι μόνο για τα αποτελέσματα που αποφέρουν όσο για τη δυναμική που δημιουργούν στο μέλλον.

Τέλος, η επιτυχία της όλης διαδικασίας εξαρτάται και από το διάστημα που διατίθεται για μάθηση και εφαρμογή της νέας τεχνικής ώστε να μεσολαβήσει ικανό χρονικό διάστημα που να επιτρέπει στη διοίκηση να προσαρμόσει και να αφομοιώσει αυτή την τεχνική. Σημαντικές διοικητικές μεταρρυθμίσεις- ακόμη και στις πιο αναπτυγμένες χώρες- χρειάζονται τρία έως πέντε χρόνια για να ενσωματωθούν πλήρως. Η μεταρρύθμιση όμως αυτή αποτελώντας από τη μια, όρο για την παροχή οικονομικής βοήθειας με πιεστικά χρονοδιαγράμματα και εξελισσόμενη από την άλλη, σε συνθήκες έντονης πολιτικής ρευστότητας δεν κατάφερε να ολοκληρώσει τον κύκλο της και να αναπτύξει σαφή και συνεχή οργανωτική δράση, κατάλληλα εξοπλισμένη με πόρους για τη μακροπρόθεσμη στήριξη της μεταρρυθμιστικής προσπάθειας.

#### **5.4. Προϋποθέσεις Επιτυχίας ενός Μεταρρυθμιστικού Εγχειρήματος - Κάποιες Σκέψεις.**

Η δημοσιονομική κρίση των τελευταίων ετών και η παρατεταμένη ύφεση που συνεπάγεται, έκανε πιο επιτακτική από ποτέ την ανάγκη για την άμεση υλοποίηση διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων στο χώρο της δημόσιας διοίκησης. Ένας στόχος, που δεν έχει επιτευχθεί έως σήμερα, παρά τα διάφορα και προς τη σωστή κατεύθυνση μέτρα που ελήφθησαν κατά περιόδους, εξαιτίας του χάσματος που παρατηρείται ανάμεσα στα μεταρρυθμιστικά προγράμματα και την δυνατότητα εφαρμογής τους, της απουσίας ενός, ολοκληρωμένου και προσαρμοσμένου στα ελληνικά δεδομένα στρατηγικού σχεδιασμού αναδιοργάνωσης αλλά και έλλειψης σταθερής πολιτικής βούλησης.<sup>179</sup> Θεωρούμε τη Δημόσια Διοίκηση ως το αποτέλεσμα μιας ιδιαίτερα δυναμικής διάδρασης μεταξύ των βασικών της υποσυστημάτων, όπως είναι οι ρυθμίσεις, οι άνθρωποι, οι δομές και οι πόροι. Η συστημική αυτή θεώρηση υπαγορεύει πως κανένα πρόβλημα της Δημόσιας Διοίκησης δε προκύπτει και συνεπώς δεν αντιμετωπίζεται μέσα από μια μονοσήμαντη σχέση αιτίας-αποτελέσματος. Πρωτίστως η δημόσια διοίκηση πρέπει να απαλλαγεί από την ασφυκτική κηδεμονία των πολιτικών κομμάτων και να αναπτυχθεί ως ένας πολιτικά ουδέτερος και υπερκομματικός φορέας με αποστολή την αποτελεσματική και αποδοτική υλοποίηση των δημόσιων πολιτικών και την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος.

Από την άλλη τα προγράμματα μεταρρύθμισης αποτελούν διατυπώσεις προοπτικών, σχεδιασμούς επιδιώξεων και επομένως το κρίσιμο στοιχείο δεν είναι τόσο τι σχεδιάζεται αλλά εάν η υφιστάμενη διοίκηση που σχεδιάζει να αλλάξει μπορεί να διοικήσει την αλλαγή της, πώς τη διοικεί και πώς την υλοποιεί. Το κλειδί στις μεταρρυθμίσεις αποτελεί ο ανθρωποκεντρικός χαρακτήρας τους και κυρίως η ανάπτυξη και αξιοποίηση των ανθρώπινων πόρων. Επίσης η διοίκηση της αλλαγής που είναι η ουσία της διοικητικής αλλαγής είναι το ζητούμενο σε κάθε μεταρρυθμιστικό πρόγραμμα. Η διοικητική μεταρρύθμιση ως καθολικής αποδοχής ζητούμενο προϋποθέτει όχι μόνο σχεδιαστική έμπνευση αλλά και επιχειρησιακή ικανότητα μεταρρύθμισης. Τα αποτελέσματα των μεταρρυθμίσεων δεν προσδιορίζονται τόσο από το τι σχεδιάζεται αλλά από το τι και πώς εφαρμόζεται. Θα

---

<sup>179</sup> Ξενοφών Ι. Κοντιάδης, *Είναι μια άλλη δημόσια διοίκηση εφικτή;*, 2009, τεύχος 3, Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου, σ.σ.277-278.



άξιζε να επιχειρηθεί η ευρύτερη δυνατή πολιτική συναίνεση των κομμάτων που κυβέρνησαν ή επιδιώκουν να κυβερνήσουν τη χώρα καθώς και η ευρύτερη κοινωνική συναίνεση των οικονομικών και κοινωνικών συντελεστών της ανάπτυξης του τόπου μας επιχειρώντας ένα κοινωνικά και πολιτικά κοινό Εθνικό Σχέδιο ανά τομέα πολιτικής. Με την επεξεργασία από μια εθνική, υπέρ κομματική επιτροπή ειδικών ενός συνολικού, μακρόπνοου, αξιόπιστου, γενικότερα αποδεκτού, τεχνοκρατικά επεξεργασμένου και εφαρμόσιμου μεταρρυθμιστικού προγράμματος, με σεβασμό στο Σύνταγμα και στους νόμους.

Η βασική κατεύθυνση της μελετώμενης διοικητικής μεταρρύθμισης όπως αναλύθηκε είναι η μετάβαση σε μια κυβέρνηση-στρατηγείο με ευέλικτο σχήμα και δυνατότητα οριζόντιας δράσης ανά πεδίο πολιτικής με εκχώρηση αρμοδιοτήτων στα χαμηλότερα επίπεδα της δημόσιας διοίκησης. Αναδεικνύεται σε ένα επιτελικό και συντονιστικό όργανο, που έχει ως κύριο μέλημα την τήρηση των διαδικασιών και των δράσεων, που συνοδεύουν κάθε πρωτοβουλία σε όλα τα στάδια της θεσμικής ζωής της, την προπαρασκευαστική φάση, τη φάση του νομοθετικού ελέγχου, την εφαρμογή και την αξιολόγηση. Αν και φαίνεται να υπάρχει ευρεία συμφωνία σχετικά με τον πυρήνα του εκσυγχρονιστικού σχεδίου, δεν είναι πάντα σαφές πώς το τελευταίο μπορεί να υλοποιηθεί. Σε ποια κατεύθυνση θα πρέπει να κινηθεί μια εκσυγχρονιστική κυβέρνηση προκειμένου να προωθήσει τολμηρές μεταρρυθμίσεις στον δημόσιο τομέα; Ποιοι θα πρέπει να είναι οι άξονες της πολιτικής της;

Θεωρούμε ότι η απόπειρα αυτή δεν είναι υπόθεση μιας δομής διοίκησης, η οποία ακόμη και αν λειτουργεί ικανοποιητικά δεν συνεπάγεται και ολοκληρωμένη εκπλήρωση των στόχων και επιδιώξεων της επιδιωκόμενης στρατηγικής, εάν άλλες δομές υστερούν ή παρουσιάζουν αδυναμίες οργανωτικής ή λειτουργικής φύσης<sup>180</sup>. Είναι το αποτέλεσμα ενός γινομένου διαφορετικών δράσεων, συνεργασιών και από αυτή την άποψη θα πρέπει να εξετάζεται όχι μόνο η μεμονωμένη επίδοση ενός π.χ. Υπουργείου στον τομέα ευθύνης του ως προς τη στρατηγική που ακολουθεί αλλά ολιστικά. Η στρατηγική αυτή δεν μπορεί να διοικείται με ιεραρχικό τρόπο. Τόσο η φύση όσο και το περιεχόμενο αυτής της στρατηγικής αλλά και οι ρόλοι που καλείται να επιτελέσει η δημόσια διοίκηση καθιστούν αναγκαία την υιοθέτηση διοίκησης

---

<sup>180</sup> Γ. Παπαδημητρίου - Αντ. Μακρυδημήτρης, *Προβλήματα Διοικητικής Μεταρρύθμισης*, ό.π., σ.41.

δικτυακής μορφής<sup>181</sup>. Το συμβατικό πρότυπο της διοικητικής ιεραρχίας δεν συνάδει με τη διατομεακή λογική της προτεινόμενης στρατηγικής. Ακόμα και αν υποθεθεί ότι η ηγεσία επιδεικνύει την αναγκαία προσήλωση σε αυτή, παραμένει ζητούμενο εάν οι δομές διοίκησης παρουσιάζουν την απαραίτητη ικανότητα υλοποίησής της και ειδικότερα της διασφάλισης του συντονισμού μεταξύ όλων των εμπλεκόμενων στη σχετική διαδικασία.

Το ζητούμενο είναι η διαμόρφωση μιας ολιστικής στρατηγικής για τη δημόσια διοίκηση, ικανής να ανταποκριθεί στις απαιτήσεις για περισσότερα αποτελέσματα με λιγότερους πόρους. Οι αρχές που αποτελούν τον ακρογωνιαίο λίθο της οργάνωσης των υπηρεσιών κάθε σύγχρονης δημόσιας διοίκησης είναι ο προγραμματισμός και ο προϋπολογισμός. Η επίτευξη αυτού του σκοπού εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από την ικανότητα της κεντρικής διοίκησης:

- ✓ Να προσαρμόζει εγκαίρως τις πολιτικές της.
- ✓ Να κατηγοριοποιεί σε προτεραιότητες τους στόχους.
- ✓ Να αναδιαρθρώνει τις δομές.
- ✓ Να ανακατανέμει συνεχώς τους πόρους της στο πλαίσιο των απαιτήσεων ενός δυναμικά μεταλλασσόμενου περιβάλλοντος.

Μέσα λοιπόν από το Στρατηγικό Προγραμματισμό και, κυρίως, τη Στρατηγική Διοίκηση θα διασφαλιστεί ο επιδιωκόμενος στόχος. Σε εθνικό επίπεδο υπάρχουν πολλά που μπορούν να γίνουν για να βελτιωθούν οι δημόσιες υπηρεσίες, τόσα πολλά διαφορετικά παράπονα και προτάσεις και πιθανές νέες τεχνολογικές λύσεις που πρέπει να προσεχθούν. Ωστόσο υπάρχει μια τάση να επιδιώκεται η διατύπωση μιας ολοκληρωμένης πρότασης διαχείρισης των δομικών παθολογιών της δημόσιας διοίκησης. Μια τέτοια πρόταση προϋποθέτει την πολυπαραγοντική ανάλυση των δυσλειτουργιών που απαντούν σε όλα τα υποσυστήματα της κρατικής διοίκησης και την αξιολόγηση των συνεπειών τους. Μία τέτοια όμως λογική Στρατηγικής μπορεί εύκολα να οδηγηθεί σε κατακερματισμό, αντιφάσεις, απογοήτευση και αποτυχία. Εξάλλου η προσπάθεια πρέπει να είναι αέναη, γιατί η διοίκηση ως ζωντανός οργανισμός εξελίσσεται διαρκώς και απαιτεί συνεχείς προσαρμογές.

---

<sup>181</sup> Ν. Μιχαλόπουλος, *Στρατηγική Λισαβόνας και Δημόσια Διοίκηση: Συγκριτική ανάλυση των εθνικών προγραμμάτων διοικητικής μεταρρύθμισης*, ό.π., σ.108.

Ο στόχος αυτός προϋποθέτει την αποσυγκέντρωση και αποκέντρωση, με τη μεταβίβαση αρμοδιοτήτων των Υπουργείων σε άλλους φορείς, τον περιορισμό των συναρμοδιοτήτων και των αλληλοεπικαλύψεων των φορέων της διοίκησης, τον ανασχεδιασμό και τις συνενώσεις των υπηρεσιών και την οριζόντια δικτύωσή τους στη λογική μιας νέας αντίληψης για την επιτελική κεντρική διοίκηση. Σε χαμηλότερο επίπεδο διοίκησης απαιτείται η συγκρότηση ενός συντονιστικού φορέα για την εφαρμογή των προγραμμάτων διοικητικής μεταρρύθμισης σε τομεακό επίπεδο αποτρέποντας την εφαρμογή επικαλυπτόμενων ή αντιθετικών δράσεων. Η Στρατηγική στην περίπτωση αυτή διαγράφει το γενικό πλαίσιο, τις βασικές κατευθύνσεις και τους προσανατολισμούς ώστε να συγκρατείται η συνοχή μεταξύ των επιμέρους μεταρρυθμιστικών δράσεων. Επομένως συντελεστής της αποτελεσματικότητας της στρατηγικής των οργανωτικών αλλαγών μπορεί να είναι ο αντισυνοπτικός τους χαρακτήρας δηλαδή η ευέλικτη, σταδιακή και αποκεντρωμένη εφαρμογή τους. Ξεκινώντας από τις παρυφές ή τα λιγότερο προβληματικά σημεία του συστήματος και καταλαμβάνοντας σταδιακά το σύνολο του πεδίου μπορεί να εισάγονται σταδιακές αλλαγές και διαδοχικές μεταρρυθμίσεις με ευρείες τελικές επιπτώσεις, με σαφές ωστόσο καθορισμένο χρονοδιάγραμμα.

Εδώ αναδεικνύεται καθοριστικός και ο ρόλος της ηγεσίας, τόσο σε πολιτικό επίπεδο όσο και μεταξύ των δημοσίων υπαλλήλων, δηλαδή, την ανάγκη τόσο οι πολιτικοί όσο και τα διοικητικά στελέχη να αλλάξουν τρόπο συμπεριφοράς και από μια ιεραρχικού τύπου και αυστηρού ύφους κατεύθυνση να υιοθετήσουν έναν πιο συμβουλευτικό και αναλυτικό ρόλο. Μια αλλαγή κουλτούρας που περιλαμβάνει όλα τα διοικητικά επίπεδα και όχι μόνο την ανώτατη διοικητική ιεραρχία, μια πραγματική συμπεριφορική αλλαγή υπό την καθοδήγηση των ηγετών στα πλαίσια μιας κοινής δέσμευσης<sup>182</sup> που μαθαίνεται. Αυτό προϋποθέτει ότι οι εμπλεκόμενοι όχι μόνο δρουν διαφορετικά αλλά και σκέφτονται διαφορετικά και κυρίως έχουν μάθει να μαθαίνουν. Αφορά τη δημιουργία και επικοινωνία των επιτεύξιμων οραμάτων αλλαγής με διαβούλευση, με τη συμμετοχή πολλών στελεχών, με πολλές διαφορετικές προσωπικές ποιότητες, σε πολλά επίπεδα, και όχι μόνο έναν ηγέτη. Για το σκοπό αυτό επιτακτική ανάγκη αποτελεί και μια στοχευμένη και προσαρμοσμένη στην τρέχουσα διοικητική πραγματικότητα επικοινωνιακή στρατηγική που θα αποσκοπεί

---

<sup>182</sup> Μύρων Μ. Ζαβλανός, Οργανωτική Συμπεριφορά, Σταμούλης, Αθήνα, 2002, σ.σ.87-101.

στη δυναμική υποκίνηση των στελεχών της, ώστε να δοθεί στους πολίτες και τους δημοσίους υπαλλήλους μια καθαρή εικόνα των στόχων και της μεθοδολογικής προσέγγισης των μεταρρυθμιστικών δράσεων, καταρρίπτοντας αρνητικά στερεότυπα και χρόνιες ιδεοληπτικές προσεγγίσεις για το δημόσιο τομέα. Ειδικότερα, οι δημόσιοι υπάλληλοι πρέπει να καταστούν κύριοι της μεταρρύθμισης και να διαδραματίσουν καίριο ρόλο, καθώς αποτελούν τους άμεσους αποδέκτες της στρατηγικής επικοινωνίας. Ανάλογα με το βαθμό συμμετοχής τους στη μεταρρυθμιστική διαδικασία θα προσαρμόζονται τα μηνύματα επικοινωνίας και η συμμετοχή των δημοσίων υπαλλήλων.

Η Διοικητική Αναδιοργάνωση εξελίσσεται σε πρωτεύον πρόβλημα που χρήζει επείγουσας αντιμετώπισης, καθώς συνδέεται άμεσα με την επιτυχία των προσπαθειών για την οικονομική ανάπτυξη της χώρας. Όσο θα έχουμε χαμηλού επιπέδου Διοίκηση, θα ναρκοθετούμε τις υπόλοιπες προσπάθειες εξόδου από την κρίση. Επίσης, στο άμεσο ευρωπαϊκό μας περίγυρο αφθονούν τα πρότυπα χρηστής διοίκησης από τα οποία μπορούμε να αντλήσουμε παραδείγματα. Αφού πρώτα εντοπίσουμε τις βέλτιστες πρακτικές, θα πρέπει να τις προσαρμόσουμε και να τις ενσωματώσουμε στις ιδιαιτερότητες του περιβάλλοντός μας. Είναι, όμως, εξίσου απαραίτητο να τις κάνουμε κατανοητές και αποδεκτές από την κοινωνία. Κάθε αλλαγή έχει ελπίδες επιτυχίας μόνο αν συγκεντρώνει υψηλό βαθμό αποδοχής από τους πολίτες, οι οποίοι είναι και οι τελικοί κριτές. Το ζητούμενο είναι να κάνουμε τον μηχανισμό ταχύ, ευέλικτο και οικονομικό. Και κυρίως φιλικό, τόσο προς τους διοικούντες, όσο και προς τους διοικούμενους.

Επομένως η αναδιάρθρωση του δημόσιου τομέα απαιτεί προπαρασκευή, οργάνωση και πραγματοποίηση συστηματικών διαδοχικών μεταρρυθμίσεων. Με βάση τα παραπάνω μπορούμε να σκιαγραφήσουμε κάποιες προϋποθέσεις επιτυχίας και αποτελεσματικότητας των διοικητικών μεταρρυθμίσεων, οι οποίες πρέπει να ισχύουν σωρευτικά και ερείδονται τόσο στο διεθνές, αλλά πρωτίστως στο εθνικό περιβάλλον και σε επίπεδο πολιτικό, οργανωτικό και κοινωνικό.

Οι προϋποθέσεις αυτές μπορούν να συνοψιστούν στα ακόλουθα:.

- Τη διασφάλιση ισχυρής πολιτικής βούλησης σε όλα τα επίπεδα της διακυβέρνησης.
- Τη ενίσχυση της μνήμης των θεσμών (οργανισμοί, υπηρεσίες, αρχές) ώστε να αποκτήσει η λειτουργία τους αυτοτέλεια, συνέχεια και διάρκεια. Όταν αυτό

δεν συμβαίνει, τότε οι θεσμοί τείνουν προς τη διαφθορά και την αταξία – εξυπηρετώντας σκοπούς διαφορετικούς από αυτούς για τους οποίους δημιουργήθηκαν.

- Τη Διάγνωση και τη καταγραφή του ζητήματος και του αντικειμένου της μεταρρύθμισης. Να γίνει κατανοητό ότι δεν αρκούν οι προτάσεις για το τι πρέπει να γίνει, αυτό όλοι το ξέρουμε, αλλά κυρίως να μελετηθεί ο τρόπος που θα γίνει, ως μια αέναη μακροπρόθεσμη δυναμική διαδικασία επίτευξης των πολυπόθητων στόχων. Να ξεπεραστούν πλέον τα προβλήματα της αποσπασματικότητας, του επιδερμικού και της πολιτικής αδιαφορίας για συνέχεια στα προγράμματα διοικητικής μεταρρύθμισης.
- Τη δημιουργία επιχειρησιακών σχεδίων που περιλαμβάνουν σαφείς στόχους, διαθέσιμους ανθρώπινους και οικονομικούς πόρους, χρονοδιαγράμματα, σχεδιασμό εναλλακτικών σεναρίων και προβλεπόμενα αποτελέσματα.
- Το σχεδιασμό, την εφαρμογή και τη παρακολούθηση μιας συγκεκριμένης πολιτικής για τη διοικητική μεταρρύθμιση, η οποία έχει αποφασιστεί στο ανώτατο κυβερνητικό επίπεδο και με μηχανισμούς υλοποίησης που εκτείνονται σε όλους τους κρίσιμους τομείς του δημοσίου τομέα.
- Την επιλογή της κατάλληλης ηγεσίας, -με τη συμμετοχή πολλών στελεχών, με πολλές διαφορετικές προσωπικές ποιότητες, σε πολλά επίπεδα, και όχι μόνο έναν ηγέτη- η οποία επιθυμεί και μπορεί να πραγματοποιήσει τη μεταρρύθμιση.
- Την υποστήριξη των πρωτοβουλιών από τη διοικητική δομή όλων των εμπλεκόμενων φορέων με συστηματική εποπτεία της πορείας της μεταρρύθμισης, έλεγχο και επαναξιολόγηση.
- Την αναγνώριση του γεγονότος ότι οι μεταρρυθμίσεις κινούνται αναπόφευκτα κατά μήκος των αξόνων της πολυπλοκότητας και των συγκρούσεων αναπτύσσοντας μηχανισμούς ανάδρασης και διορθωτικών επεμβάσεων κατά την εφαρμογή.
- Τη δημιουργία διοικητικής «ελίτ» στη ελληνική δημόσια διοίκηση που θα αποτελεί ανάχωμα στο πελατειακό σύστημα και τις πολιτικές επιδιώξεις, θα διασφαλίζει την αυτονομία και τη συνέχεια της διοίκησης κατά την εναλλαγή των κομμάτων στην κυβέρνηση και θα υλοποιεί και παρακολουθεί την εφαρμογή των δημοσίων πολιτικών.

- Τη σημασία ενός Στρατηγικού μεταρρυθμιστικού προγράμματος και διοίκησης σε εθνικό επίπεδο που θα λειτουργήσει ως σημείο αναφοράς και κατεύθυνσης, αναπτύσσοντας επιμέρους μεταρρυθμιστικά προγράμματα ανά φορέα ή τομέα δράσης (πχ σε επίπεδο Υπουργείων, Δήμων και Περιφερειών αλλά και σχολείων, νοσοκομείων κλπ). Να κατανοηθεί η σημασία της εναλλακτικής Στρατηγικής σταδιακών αλλαγών που εφαρμόζονται αποκεντρωμένα και πειραματικά στις παρυφές του συστήματος και ανάλογα με την πορεία τους εξαπλώνονται βαθμιαία οριζόντια ώστε να καταλάβουν σταδιακά το σύνολο του οργανωτικού πεδίου, ανανοσηματοδοτώντας το αξιακό πλαίσιο λειτουργίας της ελληνικής δημόσιας διοίκησης.
- Τη διακομματική στήριξη σε αλλαγές που κρίνονται απαραίτητες για την οργάνωση και λειτουργία της δημόσιας διοίκησης, όπως η σαφής στοχοθεσία, η απλούστευση και η βελτίωση του νομοθετικού πλαισίου και των διοικητικών διαδικασιών, η ενίσχυση της εποπτείας και του ελέγχου και η αξιολόγηση ανθρώπινων και υλικών πόρων.
- Τη χρήση εξειδικευμένου προσωπικού και αναλυτικών μεθόδων στην επεξεργασία των προβλημάτων.
- Την κοινωνική συναίνεση, όχι μόνο ως προς την αναγκαιότητα των μεταρρυθμίσεων, αλλά και ως προς το περιεχόμενό τους εξασφαλίζοντας την ενεργή συμμετοχή της κοινωνίας στο εγχείρημα.
- Την αξιοποίηση διεθνών πρακτικών και υιοθέτηση μεταρρυθμίσεων που υπήρξαν αποτελεσματικές σε άλλα ευρωπαϊκά διοικητικά συστήματα, εφόσον γίνονται οργανωμένα και λαμβάνουν υπόψη τις ιδιαιτερότητες ενσωμάτωσής τους στο περιβάλλον που θα τις υιοθετήσει.
- Την ενδυνάμωση της διαφάνειας της λειτουργίας των κρατικών θεσμών και την ενίσχυση της ικανότητάς τους να αυτο-διορθώνονται. Αυτό μπορεί να συμβεί τόσο με την παραγωγή και δημοσιοποίηση πληροφοριών που αφορούν πτυχές της λειτουργίας τους όσο και με τη συστηματική σύγκριση της λειτουργίας των κρατικών θεσμών με τη λειτουργία άλλων ομοειδών, του εσωτερικού και του εξωτερικού. Η δημοσιότητα και η συστηματική πίεση από την κυβέρνηση, αλλά και από οργανώσεις πολιτών, συντελούν στην εκλογίκευση της λειτουργίας των θεσμών.

Είναι απαραίτητος ο συνδυασμός των παραπάνω προϋποθέσεων λαμβάνοντας υπόψη το συγκρουσιακό και πολύπλοκο περιβάλλον, την ανταγωνιστικότητα του πολιτικού συστήματος και την απουσία ενός ευέλικτου και αποτελεσματικού κράτους. Αυτό το τελευταίο την ίδια στιγμή που το χρειάζεσαι, ως καθοδηγητή των μεταρρυθμίσεων αυτό καθαυτό είναι και το αντικείμενο της μεταρρύθμισης<sup>183</sup>, καθιστώντας την όλη προσπάθεια ακόμη πολυπλοκότερη. Από την άλλη όμως η αναδιοργάνωση της δημόσιας διοίκησης καθίσταται πλέον απαίτηση της κοινωνίας. Θεωρούμε ότι έχει έρθει η πλήρωση του χρόνου και οι εμπλεκόμενοι φορείς περισσότερο από ποτέ είναι τουλάχιστον δεκτικοί να αναλάβουν με υπευθυνότητα το ρόλο τους στην προσπάθεια αυτή. Τα θέματα μεταρρύθμισης και αναδιάρθρωσης του κράτους δεν είναι θέμα μιας μελέτης ή κάποιων νομοθετημάτων. Απαιτείται συστηματική και μεθοδική αποτύπωση των προβλημάτων και διατύπωση ορθολογικών προτάσεων για αλλαγές, που θα λαμβάνουν υπόψη το γενικότερο περιβάλλον, το οικονομικό κόστος, την ποσότητα και ποιότητα των παρεχομένων υπηρεσιών με συγκεκριμένο χρονοδιάγραμμα αλλαγών. Η πρόκληση της μεταρρύθμισης αφορά την ελληνική κοινωνία στο σύνολο της, και αποτελεί τη μεγάλη πρόκληση για το πολιτικό μας σύστημα.

---

<sup>183</sup> Δ. Β. Παπούλιας Χ. Κ. Τσούκας, *Κατευθύνσεις για τη Μεταρρύθμιση του Κράτους*, ό.π., σ.σ.209-214. Για μια ενδιαφέρουσα ανάλυση του θέματος της αυτομεταρρύθμισης του κρατικού μηχανισμού βλ. Δ. Β. Παπούλιας - Χ. Κ. Τσούκας. *Οδηγός για εκσυγχρονιστές Κατευθύνσεις για την αλλαγή του κράτους*, 03/11/1996, ΤΟ ΒΗΜΑ, <http://www.tovima.gr/finance/article/?aid=83496>. [πρόσβαση 15-12-2015].

## ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

### Ελληνική Βιβλιογραφία.

1. Ασπρίδης Γεώργιος, Εισαγωγή στην πολιτική και διοικητική οργάνωση του κράτους, Προπομπός, Πειραιάς – Λάρισα, 2012.
2. Δημόσια Διοίκηση, Έκθεση για το πρόγραμμα 1988-1992, ΚΕΠΕ, 1988.
3. Ε.Π. Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013, *Διάχυση Αποτελεσμάτων και Ενεργειών του Ευρωπαϊκού Δικτύου Επιχειρησιακών Προγραμμάτων για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση*, ΕΕ – ΕΚΤ, 2013.
4. Ελληνική Διοίκηση 2000, Έκθεση Επιτροπής Μ. Δεκλερή, 1992.
5. Ζαβλανός Μύρων, Οργανωτική Συμπεριφορά, Σταμούλης, Αθήνα, 2002.
6. Ιορδανόγλου, Κράτος και Ομάδες Συμφερόντων, Μια κριτική της παραδεδεγμένης σοφίας, Πόλις, Αθήνα, 2013.
7. Καρκατσούλης Π., Το κράτος σε μετάβαση Από τη "διοικητική μεταρρύθμιση" και το "νέο δημόσιο μανάτζμεντ" στη "διακυβέρνηση", Ι. Σιδέρης, Αθήνα, 2004.
8. Κέφης Βασίλης, σημειώσεις στο μάθημα *Διοίκηση Ολικής Ποιότητας – Διαχείριση Αλλαγών*, στο Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών «Δημόσια Διοίκηση, Κατεύθυνση «Διοικητική Επιστήμη και Δημόσιο Μανάτζμεντ» του Παντείου Πανεπιστημίου, 2014-2015.
9. Κέφης Βασίλης, Το Μανάτζμεντ των Δημοσίων Επιχειρήσεων και Οργανισμών, Interbooks, 1998.
10. Κέφης Βασίλης, Ολοκληρωμένο Μανάτζμεντ Βασικές Αρχές για Σύγχρονες Οικονομικές Μονάδες, Κριτική, Αθήνα, 2005.
11. Κέφης Βασίλης, Διοίκηση Ολικής Ποιότητας, Κριτική, Αθήνα, 2014.
12. Κτιστάκη Σταυρούλα, Εισαγωγή στη δημόσια διοίκηση, Παπαζήση, Αθήνα, 2014.
13. Κτιστάκη Σταυρούλα, Εισαγωγή στη Διοικητική Επιστήμη, Παπαζήση, Αθήνα, 2009.
14. Λευκή Βίβλος για τη Διακυβέρνηση, ΕΠ Διοικητική Μεταρρύθμιση ΕΣΠΑ 2007-2013, Ευρωπαϊκή Ένωση – ΕΚΤ, 2012.



15. Λιανός Α., Η γραφειοκρατία στον αστερισμό της ύστερης νεωτερικότητας και η λανθάνουσα γοητεία του μεταρρυθμιστικού εγχειρήματος, Παπαζήση, Αθήνα, 2007.
16. Λογοθέτης Ν., Μάνατζμεντ Ολικής Ποιότητας, Interbooks, Αθήνα, 1992.
17. Μακρυδημήτρης Αντ., Διοίκηση και Κοινωνία Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα, Θεμέλιο, Αθήνα, 1999.
18. Μακρυδημήτρης Αντ., Ν. Μιχαλόπουλος (επιμ.), Εκθέσεις Εμπειρογνομώνων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950-1998, Παπαζήσης, 2000.
19. Μακρυδημήτρης Αντ., *Οι μεταρρυθμίσεις στη δημόσια διοίκηση*, Εκπαιδευτικό Πρόγραμμα Ερευνητών στην Εξωτερική και Ευρωπαϊκή Πολιτική – Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση, Ευρωπαϊκό Κέντρο Αριστείας Jean Monnet, 2012.
20. Μιχαλόπουλος Ν., Στρατηγική Λισαβόνας και Δημόσια Διοίκηση: Συγκριτική ανάλυση των εθνικών προγραμμάτων διοικητικής μεταρρύθμισης, Παπαζήση, Αθήνα, 2010.
21. Μιχαλόπουλος Ν., Από τη Δημόσια Γραφειοκρατία στο Δημόσιο Management, Παπαζήση, Αθήνα, 2003.
22. Μπαμπαλιούτας Λάμπρος, Το σύγχρονο θεσμικό πλαίσιο της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2007.
23. Μπουραντάς Δημήτρης, Μάνατζμεντ Θεωρητικό Υπόβαθρο Σύγχρονες Πρακτικές, Γ. Μπένου, Αθήνα, 2002.
24. Παπαδημητρίου Γ.- Μακρυδημήτρης Αντ., Προβλήματα Διοικητικής Μεταρρύθμισης, Εισαγωγή - Επιμέλεια Αντ. Μακρυδημήτρης, Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή, 1995, Διοίκηση και Πολιτεία Μελέτες - 13.
25. Παπαδάκης Μ., Επίκαιρα Θέματα Στρατηγικής Επιχειρήσεων, Ε. Μπένου, Αθήνα, 2009.
26. Παπούλιας Δ. - Χ. Κ. Τσούκας, Κατευθύνσεις για τη Μεταρρύθμιση του Κράτους, Καστανιώτη, Αθήνα, 1998.
27. Ποιότητα στη δημόσια διοίκηση, Έκθεση Επιτροπής για την εξέταση της μακροπρόθεσμης οικονομικής πολιτικής, 1998.
28. Ραμματά Μ., Σύγχρονη ελληνική Δημόσια Διοίκηση: Ανάμεσα στη Γραφειοκρατία και στο Μάνατζμεντ, Κριτική, Αθήνα, 2011.
29. Ρομπόκου- Καραγιάννη Α., Ρωσσίδης Ι., *Η Συμβολή της Επιστήμης της Διοίκησης Επιχειρήσεων στη Βελτίωση της Αποτελεσματικότητας των*

- Δημοσίων Επιχειρήσεων. Το Παράδειγμα της Αγροτικής Τράπεζας*, 3<sup>ο</sup> Συνέδριο Διοικητικών Επιστημών «Διοίκηση και Δημοκρατία: Ποιότητα, Αποτελεσματικότητα, Νομιμοποίηση», 8-10 Οκτωβρίου 2009, Πανεπιστημιούπολη Ρεθύμνου του Πανεπιστημίου Κρήτης, Σάκκουλας, Θεσσαλονίκη, 2011.
30. Ρωσσίδης Ιωάννης, Εφαρμογές του Επιχειρησιακού Μάνατζμεντ στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση, Αθ. Σταμούλης, Αθήνα, 2014.
31. Σπανού Κ. (επιμ.), Δημόσιες Πολιτικές στην Ελλάδα Όψεις και αντιφάσεις, Αθήνα, Παπαζήση, 2010.
32. Σπηλιωτόπουλος Επ., Μακρυδημήτρης Αντ., *Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα*, Ελληνικό Ινστιτούτο Διοικητικών Επιστημών, Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 2001.
33. Σωτηρόπουλος Δημήτρης, Κράτος & Μεταρρύθμιση στη σύγχρονη Νότια Ευρώπη : Ελλάδα - Ισπανία - Ιταλία - Πορτογαλία, Ποταμός, Αθήνα, 2007.
34. Τάχος Αναστάσιος, Διοικητική Επιστήμη, Τόμος Β΄, Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη, 1985 (Β΄ έκδοση).
35. Τετράδια Εργασίας, Κέντρο ερευνών θεμάτων τοπικής αυτοδιοίκησης και αποκέντρωσης, *Η διοικητική Μεταρρύθμιση ως μοχλός ανάπτυξης της ιδιωτικής επιχείρησης σε τοπικό επίπεδο*, Ημερίδα στο πλαίσιο της εκδήλωσης "Money show", 4 Νοεμβρίου 2001, Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών, Αθήνα, 2003.
36. Τύπας Γ. - Κατσαρός Γ., Εισαγωγή στη Διοικητική Επιστήμη από τη Γραφειοκρατία και την Επιστημονική Διοίκηση στη Σύγχρονη Οργανωτική Θεωρία, Gutenberg, Αθήνα, 2006.
37. Langrod G., Έκθεσις αφορώσα την διοικητικήν αναδιοργάνωσιν εν Ελλάδι, 1964.

## **Ξένη Βιβλιογραφία.**

1. Chandler J., Δημόσια Διοίκηση Συγκριτική Ανάλυση, Παπαζήση, Αθήνα, 2003.
2. David Fred, Strategic Management Concepts and Cases, twelfth edition, Pearson Prentice Hall, 2009.
3. Edelman M., Η κατασκευή του πολιτικού θεάματος. Οι κατασκευές και οι χρήσεις των κοινωνικών προβλημάτων, Παπαζήσης, Αθήνα, 1999.
4. European Commission, Alvarez & Marsal Tax and Adam Smith International, Final Report, VC/2014/0002 Preliminary Evaluation of the Technical Assistance provided to Greece in 2011-2013 in the areas of Tax Administration and Central Administration Reform, July 2014, Ref. Ares(2014)3045121 - 17/09/2014.
5. European Commission, TFGR–Task Force for Greece, 1<sup>st</sup> Quarterly Report.
6. European Commission, TGGR-Task force For Greece, Second Quarterly Report, March 2012.
7. European Commission, TGGR-Task force For Greece, Quarterly Report, December 2012.
8. European Commission, TGGR-Task force For Greece, Quarterly Report, April 2013.
9. European Commission, TFG –Task Force for Greece, Fifth Activity Report, October 2013 (reporting period: April – September 2013).
10. European Commission, TFG –Task Force for Greece, Sixth Activity Report, March 2013.
11. European Commission, TFG – Task Force for Greece, Seventh Activity Report, July 2014 (Reporting period February – May 2014).
12. Fukuyama F. , Οικοδόμηση Κρατών, Διακυβέρνηση και Παγκόσμια Τάξη στον 21<sup>ο</sup> αιώνα, Λιβάνη, Αθήνα, 2005.
13. Golembiewski R., Stevenson J., White M., Cases in Public Management, FE Peacock , 5<sup>th</sup> edition, 1997.
14. Hertie School of Governance, The Governance Report 2014, Oxford University Press, 2014.

15. Horton S. - Farham D., Public Management in Britain, Macmillan Press LTD, 1999.
16. Kuhlmann S.- Wollmann H., Introduction to Comparative Public Administration: Administrative Systems and Reforms on Europe, E. Edgar, UK, 2014.
17. McKeivitt D.- Lawton A., Public Sector Management Theory, Critique & Practice, Sage Publication LTD, 1996.
18. Morgan G., Οι Όψεις της Οργάνωσης, Καστανιώτης, Αθήνα, 2000.
19. OECD, Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries, OECD, Paris, 1995.
20. OECD Public Governance Reviews, Greece: Review of the Central Administration, 2011.
21. Wallis M., Bureaucracy: its role in Third World development, London: Macmillan, 1989.
22. Yasu L.-Stewart D.-Garson G., Organizational Behavior and Public Management, Marce I Dekker INC, 1988.
23. Γκόλντσταϊν Τζ., Η επιχείρηση χωρίς δεσμά. Η διαχείριση της διαρκούς αλλαγής, Καστανιώτη, Αθήνα, 2003.

#### **Άρθρα.**

1. Καρκατσούλης Π., *Η Διοικητική Μεταρρύθμιση είναι αναγκαία και εφικτή*, Ινστιτούτο Έρευνας Ρυθμιστικών Πολιτικών, Οκτώβριος 2012.
2. Καρκατσούλης Π., *Η διοικητική μεταρρύθμιση είναι αναγκαία και εφικτή!*, Εισήγηση στην ανοιχτή συζήτηση με θέμα «Ελλάδα: Μεταρρυθμίσεις, Ρήξεις, Τομές» που οργάνωσαν το ΕΛΙΑΜΕΠ, το IOBE, η Kantor, η Κίνηση Πολιτών και η Διεθνής Διαφάνεια, Αθήνα, 3 Απριλίου 2012.
3. Κοντιάδης Ξενοφών, *Είναι μια άλλη δημόσια διοίκηση εφικτή;*, τ.χ.3, Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου, 2009.
4. Μακρυδημήτρης Αντ. (2011), *Πώς η δημόσια διοίκηση της χώρας έφτασε ως εδώ*, Μέρος Α' και Β', εφημερίδα «Η Καθημερινή», 9 και 16/10/2011.
5. Μακρυδημήτρης Αντ., *Οι μεταρρυθμίσεις στη δημόσια διοίκηση*, Εισήγηση στο πλαίσιο του Εκπαιδευτικού Προγράμματος Ερευνητών στην Εξωτερική

- και Ευρωπαϊκή Πολιτική – Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση, Ευρωπαϊκό Κέντρο Αριστείας Jean Monnet, 2012.
6. Μακρυδημήτρης Αντ. - Σπανού Κ. - Τσούκας Χ. - Καρκατσούλης Π., *Τι πρέπει να αλλάξει στη δημόσια διοίκηση*, Οικονομικός Ταχυδρόμος, 17 Νοεμβρίου 2001.
  7. Παπαδημητρίου Κ., *Οργάνωση της κρατικής Διοίκησης, κεντρικής, αποκεντρωμένης και Αυτοδιοίκησης*, Συνέδριο Διοικητικού Επιμελητηρίου (ΔΕΕ), «Προτάσεις για τη μεταρρύθμιση της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης στη σημερινή ιστορική συγκυρία», 7 Οκτωβρίου 2008.
  8. Παπούλιας Δ.- Τσούκας Χ., *Οδηγός για εκσυγχρονιστές Κατευθύνσεις για την αλλαγή του κράτους*, το Βήμα, 03/11/1996.
  9. Ράπανος Θ., *Μέγεθος και εύρος Δραστηριοτήτων του Δημοσίου Τομέα*, Ίδρυμα Οικονομικών και Βιομηχανικών Μελετών, Νοέμβριος 2009.
  10. Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Γραφείο Τύπου, Συνεδρίαση Κυβερνητικού Συμβουλίου Μεταρρύθμισης, Αθήνα, 26-08-2013.
  11. Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, *Αλλάζουμε τη Διοίκηση μετά από 4 Δεκαετίες*, Αθήνα, Οκτώβριος του 2014.
  12. Hood C., *The New Public Management in the 1980s: Variations on a Theme, Accounting, Organizations and Society*, vol.20, NoU3, 1995.
  13. Xavier, Johnston and Patel, *Exploring strategy means in practice*, Asia Pacific Public Relations Journal, vol.6 n.2, 2005.

#### **Νόμοι – Προεδρικά Διατάγματα.**

1. Ν.1266/1982 «Όργανα ασκήσεως της νομισματικής, πιστωτικής και συναλλαγματικής πολιτικής και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ81/Α'/1982.
2. Ν.1299/1982 «Οργάνωση υπηρεσιών του πρωθυπουργού» ΦΕΚ129/Α'/1982.
3. Ν.1558/1985 «Κυβέρνηση και κυβερνητικά όργανα» ΦΕΚ137/Α'/1985.
4. ΠΔ69/1988 «Οργανισμός Γενικής Γραμματείας Δημοσίων Έργων» ΦΕΚ28/Α'/1988.

5. Ν.1892/1990 «Για τον εκσυγχρονισμό και την ανάπτυξη και άλλες διατάξεις» ΦΕΚ101/Α΄/1990.
6. Ν.1943/1991 «Εκσυγχρονισμός της οργάνωσης και λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης, αναβάθμιση του προσωπικού και άλλες διατάξεις» ΦΕΚ 50/Α΄/1991.
7. ΠΔ318/1992 «Περί αξιολόγησης των ουσιαστικών προσόντων του προσωπικού των δημόσιων υπηρεσιών και των ΝΠΔΔ» ΦΕΚ161/Α΄/1992.
8. Ν.2190/1994 «Σύσταση ανεξάρτητης αρχής για την επιλογή προσωπικού και ρύθμιση άλλων θεμάτων διοίκησης» ΦΕΚ 28/Α΄/1994.
9. Ν.2266/1994 «Έλεγχος δημόσιου τομέα – μετατάξεις – κατάταξη προσωπικού με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου. Άλλες ρυθμίσεις» ΦΕΚ218/Α΄/1994.
10. ΠΔ293/1999 «Οργανισμός Υπουργείου Μεταφορών και Επικοινωνιών» ΦΕΚ63/Α΄/1999.
11. Ν.2880/2001 «Πρόγραμμα «Πολιτεία» για τη μεταρρύθμιση και τον εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ 9/Α΄/2001.
12. Ν.4024/2011 «Συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις, ενιαίο μισθολόγιο – βαθμολόγιο, εργασιακή εφεδρεία και άλλες διατάξεις εφαρμογής του μεσοπρόθεσμου πλαισίου δημοσιονομικής στρατηγικής 2012–2015» ΦΕΚ 226/Α΄/2011.
13. ΠΔ117/09-10-2012 «Σύσταση, συγχώνευση και μετονομασία Γενικών Γραμματειών του Υπουργείου Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας, Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων» ΦΕΚ202/Α΄/2012.
14. ΠΥΣ 4/10-02-2012 «Σύσταση Κυβερνητικού Συμβουλίου για τη μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης, των ν.π.δ.δ. και των Ο.Τ.Α.» ΦΕΚ64/ΥΟΔΔ/2012.
15. ΠΥΣ14/16-07-2013 «Τροποποίηση της 4/10–2–2012 Π.Υ.Σ. «Σύσταση Κυβερνητικού Συμβουλίου για τη μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης, των ν.π.δ.δ. και των Ο.Τ.Α. (Υ.Ο.Δ.Δ. 64)» ΦΕΚ347/ΥΟΔΔ/2013.
16. Ν.4109/2013 «Κατάργηση και συγχώνευση νομικών προσώπων του Δημοσίου και του ευρύτερου δημόσιου τομέα - Σύσταση Γενικής Γραμματείας για το συντονισμό του κυβερνητικού έργου και άλλες διατάξεις» ΦΕΚ16/Α΄/2013.

17. Ν.4178/2013 «Αντιμετώπιση της Αυθαίρετης Δόμησης - Περιβαλλοντικό Ισοζύγιο και άλλες διατάξεις» ΦΕΚ 174/ Α΄/2013.
18. Ν.4250/2014 «Διοικητικές Απλουστεύσεις – Καταργήσεις, Συγχωνεύσεις Νομικών Προσώπων και Υπηρεσιών του Δημοσίου Τομέα – Τροποποίηση Διατάξεων του π.δ. 318/1992 (Α΄161) και λοιπές ρυθμίσεις» ΦΕΚ74/Α΄/2014.
19. Ν.4316/2014 «Ίδρυση παρατηρητηρίου άνοιας, βελτίωση περιγεννητικής φροντίδας, ρυθμίσεις θεμάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Υγείας και άλλες διατάξεις» ΦΕΚ270/Α΄/2014.
20. Π.Δ.109/2014 «Οργανισμός του Υπουργείου Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων» ΦΕΚ176/Α΄/2014.

#### **Εγκύκλιοι – Αποφάσεις**

1. Η αρ.ΔΟΑ/Φ.4.11/22084/03-11-2011 εγκύκλιος του ΥΔΜΗΔ, ΑΔΑ:45ΒΖΧ-ΨΚΚ.
2. Η αρ. ΔΙΑΚ/Φ.38/4/οικ.17644/30-07-2012 Απόφαση του ΥΔΜΗΔ, ΑΔΑ:Β41ΧΧ-Λ7Γ.
3. Η αρ. ΔΙΑΚ/Φ.38/4/18229/22-08-2012 Απόφαση του ΥΔΜΗΔ, ΑΔΑ:Β4ΓΣΧ-Ε91.
4. Η αρ. ΔΟΑ/Φ.21/οικ.25051/13-09-2013 εγκύκλιος του ΥΔΜΗΔ, ΑΔΑ: ΒΛ9ΞΧ-ΩΙΤ.
5. Η αρ.52173/6600/21-10-2013 Απόφαση του ΥΠΜΕΔΙ, ΑΔΑ:ΒΛΛΙ1-ΠΚΓ.
6. Η με αρ. οικ.52615/5381/18-10-2013 Απόφαση του ΥΠΜΕΔΙ, ΑΔΑ: ΒΛΛΙ1-ΥΩΠ.
7. Η αρ.ΔΟΑΔ/Φ.13/607/οικ.12461/29/04/2013 εγκύκλιος του ΥΔΜΗΔ, ΑΔΑ:ΒΕ56Χ-ΠΥΘ.
8. Η αρ.Δ16/06/376/ΑΦ/16-09-2013 Απόφαση του ΥΠΜΕΔΙ, ΦΕΚ2319/Β΄/19-09-2013.
9. Κυβερνητικό Συμβούλιο Μεταρρύθμισης, Μεταρρυθμιστικές Δράσεις του Υπουργείου Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας, Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων, Αθήνα, 23-04-2013.
10. Η αρ.683/14-06-2013 Απόφαση του ΥΔΜΗΔ με θέμα την τροποποίηση της ορίζοντας πράξης «Αναμόρφωση του κράτους : προς ένα επιτελικό κράτος»

με κωδικό MIS 300986 στα Επιχειρησιακά προγράμματα «Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013, ΑΔΑ:ΒΕΖΔΧ-450.

11. Η αρ.66389/4569/12-11-2014 Απόφαση του ΥΠΜΕΔΙ, ΑΔΑ:ΒΧ3Κ1-ΒΔ2
12. Η αρ.οικ.68396/4721/21-11-2014 Απόφαση του ΥΠΜΕΔΙ, ΑΔΑ:ΩΦΦ01-Ρ8Ψ.
13. Η αρ.ΔΙΔΑΔ/Φ.32.8/492/8501,8326/07-04-2014 εγκύκλιος του ΥΔΜΗΔ, ΑΔΑ:ΒΙΗ3Χ-Γ7Α.
14. Η αρ.ΔΙΔΑΔ/Φ.32.8/497/10000/28-04-2014 εγκύκλιος του ΥΔΜΗΔ, ΑΔΑ:ΒΙ09ΧΣ49.
15. Η αρ.ΔΙΔΑΔ/Φ.32.9/507/10766/12-05-2014 εγκύκλιος του ΥΔΜΗΔ, ΑΔΑ:ΒΙΦ2Χ-8Τ9.
16. Η αρ. 2555/1011/10-11-2014 Απόφαση του ΥΠΜΕΔΙ, ΑΔΑ:ΨΨΑ31-Τ1Ι.
17. Η αρ.ΔΟΜ/οικ.33689/22-12-2014 εγκύκλιος του ΥΔΜΗΔ.

#### **Ιστοσελίδες.**

1. [http://europa.eu/index\\_el.htm](http://europa.eu/index_el.htm).
2. [www.inerp.gr/publications/-articles.html](http://www.inerp.gr/publications/-articles.html).
3. [http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-12-784\\_el.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-784_el.htm)
4. [http://ec.europa.eu/about/taskforce-greece/faq/index\\_en.htm#2](http://ec.europa.eu/about/taskforce-greece/faq/index_en.htm#2)
5. <http://ec.europa.eu/greece/news/economic-news/economic3el.htm>
6. [http://ec.europa.eu/about/taskforce-greece/pdf/qr4\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/about/taskforce-greece/pdf/qr4_en.pdf).
7. [http://ec.europa.eu/commission\\_20102014/president/news/documents/2011/11/20111117\\_documents\\_1\\_en.htm](http://ec.europa.eu/commission_20102014/president/news/documents/2011/11/20111117_documents_1_en.htm)
8. [http://ec.europa.eu/about/taskforce-greece/pdf/20111117\\_1\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/about/taskforce-greece/pdf/20111117_1_en.pdf).
9. [http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-12-184el.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-184el.htm)
10. [http://ec.europa.eu/about/taskforce-greece/pdf/qr\\_march2012\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/about/taskforce-greece/pdf/qr_march2012_en.pdf).
11. [http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-12-784\\_el.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-784_el.htm)
12. [http://ec.europa.eu/about/taskforce-greece/pdf/qr3\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/about/taskforce-greece/pdf/qr3_en.pdf).
13. [http://ec.europa.eu/about/taskforce-greece/pdf/qr4\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/about/taskforce-greece/pdf/qr4_en.pdf).
14. [http://ec.europa.eu/about/taskforce-greece/pdf/qr5\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/about/taskforce-greece/pdf/qr5_en.pdf).
15. [http://ec.europa.eu/about/taskforce-greece/pdf/qr6\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/about/taskforce-greece/pdf/qr6_en.pdf).
16. [http://ec.europa.eu/about/taskforce-greece/pdf/qr7\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/about/taskforce-greece/pdf/qr7_en.pdf).



17. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-13-716\\_el.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-716_el.htm) 20
18. [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/occasional\\_paper/2014/pdf/ocp192\\_en](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2014/pdf/ocp192_en).
19. [www.ydmed.gov.gr/.../20141029\\_DR\\_admin\\_reform](http://www.ydmed.gov.gr/.../20141029_DR_admin_reform).
20. <http://www.kathimerini.gr/783603/article/epikairothta/politikh/eyelikto-leitoyrgiko-oikonomiko-dhmosio>.
21. <http://news.in.gr/economy/article/?aid=1500029493>.
22. <http://www.newsbomb.gr/tags/tag/37730/task-force>
23. <http://www.tovima.gr/finance/article/?aid=83496>

**ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ**

**ΠΙΝΑΚΑΣ 3. ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΟΣ ΠΙΝΑΚΑΣ ΜΙΣΘΟΛΟΓΙΚΟΥ ΚΟΣΤΟΥΣ ΥΦΙΣΤΑΜΕΝΟΥ & ΠΡΟΒΛΕΠΟΜΕΝΟΥ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΥ ΓΙΑ ΥΠ.ΜΕ.ΔΙ.**

ΚΑΤΗΓΟΡΙΑ ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗΣ	ΥΦΙΣΤΑΜΕΝΗ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ						ΠΡΟΒΛΕΠΟΜΕΝΗ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΜΕ ΤΟ ΥΠΟ ΕΚΔΟΣΗ Π.Δ.				
	ΠΡΟΒΛΕΠΟΜΕΝΕΣ ΘΕΣΕΙΣ ΥΦΙΣΤΑΜΕΝΟΥ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΥ ΥΠΥΜΕΔΙ			ΚΟΣΤΟΣ ΜΙΣΘΟΔΟΣΙΑΣ			ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΖΟΜΕΝΟ ΚΟΣΤΟΣ ΜΙΣΘΟΔΟΣΙΑΣ				
	[1] ΥΜΕ	[2]	[3]=[1]+[2]	[4]	[5]=[3]*[4]	[6]=[5]*12	[7]	[8]	[9]=[7]*[8]	[10]=[9]*12	
Γ.Γ ΤΟΥ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟΥ ΥΠΟΔΟΜΩΝ, ΜΕΤΑΦΟΡΩΝ & ΔΙΚΤΥΩΝ	Γ.Γ. ΤΗΛ/ΝΙΩΝ & ΤΑΧΥΔΡΟΜΕΙΩΝ	Γ.Γ. ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΡΓΩΝ	ΣΥΝΟΛΙΚΟΣ ΑΡΙΘΜΟΣ ΘΕΣΕΩΝ	ΜΕΣΟΣ ΟΡΟΣ (Μ.Ο) ΜΗΝΙΑΙΩΝ ΑΚΑΘΑΡΙΣΤΩΝ ΑΠΟΔΟΧΩΝ (ανά θέση)	ΣΥΝΟΛΟ ΜΗΝΙΑΙΩΝ ΑΠΟΔΟΧΩΝ (Μ.Ο)	ΣΥΝΟΛΟ ΕΤΗΣΙΩΝ ΑΠΟΔΟΧΩΝ (Μ.Ο)	ΠΡΟΒΛΕΠΟΜΕΝΟΣ ΣΥΝΟΛΙΚΟΣ ΑΡΙΘΜΟΣ ΘΕΣΕΩΝ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΥ ΜΕ ΤΟ ΝΕΟ Π.Δ.	ΜΕΣΟΣ ΟΡΟΣ (Μ.Ο) ΜΗΝΙΑΙΩΝ ΑΚΑΘΑΡΙΣΤΩΝ ΑΠΟΔΟΧΩΝ (ανά θέση)	ΣΥΝΟΛΟ ΜΗΝΙΑΙΩΝ ΑΠΟΔΟΧΩΝ (Μ.Ο)	ΣΥΝΟΛΟ ΕΤΗΣΙΩΝ ΑΠΟΔΟΧΩΝ (Μ.Ο)	
ΓΕΝ. ΔΙΕΥΘΥΝΤΕΣ	5	6	11	3.138,21 €	34.520,31 €	414.243,72 €	9	3138,21	28243,89	338926,68	
ΔΙΕΥΘΥΝΤΕΣ	19	38	57	2.638,21 €	150.377,97 €	1.804.535,64 €	39	2638,21	102890,19	1234682,28	
ΤΜΗΜΑΤΑΡΧΕΣ	61	154	215	2.488,21 €	534.965,15 €	6.419.581,80 €	135	2488,21	335908,35	4030900,2	
ΥΠΑΛΛΗΛΟΙ ΠΕ	97	663	760	2.238,21 €	1.701.039,60 €	20.412.475,20 €	876	2238,21	1960671,96	23528063,52	
ΥΠΑΛΛΗΛΟΙ ΤΕ	56	171	227	1.939,92 €	440.361,84 €	5.284.342,08 €	212	1939,92	411263,04	4935156,48	
ΥΠΑΛΛΗΛΟΙ ΔΕ	148	510	658	1.559,09 €	1.025.881,22 €	12.310.574,64 €	588	1559,09	916744,92	11000939,04	
ΥΠΑΛΛΗΛΟΙ ΥΕ	28	13	41	1.396,84 €	57.270,44 €	687.245,28 €	41	1396,84	57270,44	687245,28	
ΣΥΝΟΛΟ	414	1555	1969	15.398,69 €	3.944.416,53 €	47.332.998,36 €	1900	15398,69	3812992,79	45755913,48	
						A= 47.332.998,36 €					B= 45.755.913,48 €
						ΜΕΙΩΣΗ ΜΙΣΘΟΛΟΓΙΚΟΥ ΚΟΣΤΟΥΣ (Α-Β)= 1.577.084,88 €					

ΣΗΜΕΙΩΣΗ 1: Οι προβλεπόμενες θέσεις του υφιστάμενου Οργανισμού περιλαμβάνουν τους υπηρετούντες (οργανικές και προσωποπαγείς συν τις κενές οργανικές θέσεις)

ΣΗΜΕΙΩΣΗ 2: Ο μέσος (Μ.Ο) μηνιαίων ακαθάριστων αποδοχών για κάθε κατηγορία εκπαίδευσης εργαζομένων προέκυψε με βάση το στοιχείο μισθοδοσίας της Γ.Γ.Δ.Ε και περιλαμβάνει και τις ασφαλιστικές εισφορές του εργοδότη

ΠΗΓΗ: Αρχείο κ. Γ. Ντέλη, Προϊσταμένου πρώην Διεύθυνσης Οργάνωσης και Ανάπτυξης Διαδικασιών της τότε Γενικής Γραμματείας Δημοσίων Έργων του ΥΠ.ΜΕ.ΔΙ., Σεπτέμβριος 2014.

**ΠΙΝΑΚΑΣ 4. ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΗ ΠΕΡΙΓΡΑΦΗ ΕΙΔΙΚΟΤΗΤΩΝ ΜΕ ΠΑΛΑΙΟ ΚΑΙ ΝΕΟ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟ ΥΠ.ΜΕ.ΔΙ.**

ΚΑΤΗΓΟΡΙΑ	ΠΕΡΙΓΡΑΦΗ ΕΙΔΙΚΟΤΗΤΩΝ ΜΕ ΠΑΛΑΙΟΥΣ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΥΣ (ΠΔ69/1988 & ΠΔ293/1991)	ΠΕΡΙΓΡΑΦΗ ΕΙΔΙΚΟΤΗΤΩΝ ΜΕ ΝΕΟ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟ (ΠΔ109/2014)
	ΕΙΔΙΚΟΤΗΤΑ	ΕΙΔΙΚΟΤΗΤΑ
ΠΕ	ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΜΗΧΑΝΙΚΩΝ	ΜΗΧΑΝΙΚΩΝ
	ΑΡΧΙΤΕΚΤΟΝΩΝ ΜΗΧΑΝΙΚΩΝ	
	ΜΗΧΑΝΟΛΟΓΩΝ - ΗΛΕΚΤΡΟΛΟΓΩΝ ΜΗΧΑΝΙΚΩΝ	
	ΑΓΡΟΝΟΜΩΝ ΤΟΠΟΓΡΑΦΩΝ ΜΗΧΑΝΙΚΩΝ	
	ΧΗΜΙΚΩΝ ΜΗΧΑΝΙΚΩΝ	
	ΜΕΤΑΛΛΕΙΟΛΟΓΩΝ ΜΗΧΑΝΙΚΩΝ	
	ΠΟΛΕΟΔΟΜΟΙ ΜΗΧΑΝΙΚΟΙ	
	ΧΗΜΙΚΩΝ	ΓΕΩΤΕΧΝΙΚΩΝ
	ΓΕΩΛΟΓΩΝ	
	ΓΕΩΠΟΝΩΝ - ΔΑΣΟΛΟΓΩΝ	
	ΠΕ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΥ-ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΥ	ΠΕ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΥ-ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΥ
	ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΚΗΣ	ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΚΗΣ
	ΙΑΤΡΩΝ	ΙΑΤΡΩΝ
	ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ	ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ
		ΜΕΤΑΦΡΑΣΤΩΝ - ΔΙΕΡΜΗΝΕΩΝ
	ΙΣΤΟΡΙΚΩΝ ΤΕΧΝΗΣ	
	ΜΟΥΣΕΙΟΛΟΓΩΝ	
ΤΕ	ΜΗΧΑΝΙΚΩΝ (ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ)	ΜΗΧΑΝΙΚΩΝ
	ΜΗΧΑΝΙΚΩΝ (ΤΟΠΟΓΡΑΦΩΝ)	
	ΜΗΧΑΝΙΚΩΝ (ΜΗΧΑΝΟΛΟΓΩΝ - ΗΛΕΚΤΡΟΛΟΓΩΝ)	
	ΜΗΧΑΝΙΚΩΝ ΕΜΠΟΡΙΚΟΥ ΝΑΥΤΙΚΟΥ	
	ΤΕΧΝΟΛΟΓΩΝ ΓΕΩΠΟΝΙΑΣ	ΤΕΧΝΟΛΟΓΩΝ ΓΕΩΠΟΝΙΑΣ
	ΓΕΩΤΕΧΝΟΛΟΓΙΑΣ & ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ	ΓΕΩΤΕΧΝΟΛΟΓΙΑΣ & ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ
	ΕΡΓΟΔΗΓΩΝ	ΤΕ ΕΡΓΟΔΗΓΩΝ
	ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΚΗΣ	ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΚΗΣ
	ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΥ - ΛΟΓΙΣΤΙΚΟΥ	ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΥ - ΛΟΓΙΣΤΙΚΟΥ
		ΑΡΧΕΙΟΝΟΜΩΝ

ΚΑΤΗΓΟΡΙΑ	ΠΕΡΙΓΡΑΦΗ ΕΙΔΙΚΟΤΗΤΩΝ ΜΕ ΠΑΛΑΙΟΥΣ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΥΣ (ΠΔ69/1988 & ΠΔ293/1991)	ΠΕΡΙΓΡΑΦΗ ΕΙΔΙΚΟΤΗΤΩΝ ΜΕ ΝΕΟ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟ (ΠΔ109/2014)	
	ΕΙΔΙΚΟΤΗΤΑ	ΕΙΔΙΚΟΤΗΤΑ	
ΔΕ	ΤΕΧΝΙΚΩΝ (ΕΡΓΟΔΗΓΩΝ)	ΤΕΧΝΙΚΩΝ	
	ΤΕΧΝΙΚΩΝ (ΣΧΕΔΙΑΣΤΩΝ)		
	ΤΕΧΝΙΚΩΝ (ΤΕΧΝΙΚΟΙ ΑΝΑΠΑΡΑΓΩΓΗΣ ΕΓΓΡΑΦΩΝ)		
	ΤΕΧΝΙΚΩΝ (ΟΔΗΓΩΝ ΑΥΤΟΚΙΝΗΤΩΝ)		
	ΤΕΧΝΙΚΩΝ (ΤΕΧΝΙΤΩΝ)		
	ΤΕΧΝΙΚΩΝ (ΧΕΙΡΙΣΤΩΝ ΜΗΧΑΝΗΜΑΤΩΝ ΕΡΓΩΝ)		
	ΤΕΧΝΙΚΩΝ (ΓΕΩΤΡΥΠΑΝΙΣΤΩΝ)		
	ΑΠΟΘΗΚΑΡΙΩΝ		
	ΕΡΓΑΣΤΗΡΙΑΚΩΝ ΒΟΗΘΩΝ		
	ΤΕΧΝΙΚΩΝ ΒΟΗΘΩΝ		
	ΚΑΤΑΜΕΤΡΗΤΩΝ ΚΥΚΛΟΦΟΡΙΑΣ		
	ΗΛΕΚΤΡΟΤΕΧΝΙΚΩΝ		
	ΥΔΡΑΥΛΙΚΩΝ		
	ΑΝΘΟΚΗΠΟΥΡΩΝ		
	ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ Η/Υ		ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ Η/Υ
	ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΥ - ΛΟΓΙΣΤΙΚΟΥ		ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΥ
	ΔΑΚΤΥΛΟΓΡΑΦΩΝ - ΣΤΕΝΟΓΡΑΦΩΝ		
	ΜΕΤΑΦΡΑΣΤΩΝ - ΔΙΕΡΜΗΝΕΩΝ		
ΤΗΛΕΦΩΝΗΤΩΝ	ΤΗΛΕΦΩΝΗΤΩΝ		
	ΟΔΗΓΩΝ		
	ΦΥΛΑΚΩΝ - ΝΥΚΤΟΦΥΛΑΚΩΝ		
	ΜΕΤΑΦΡΑΣΤΩΝ		
ΥΕ	ΦΥΛΑΚΩΝ - ΝΥΧΤΟΦΥΛΑΚΩΝ	ΦΥΛΑΚΩΝ - ΝΥΧΤΟΦΥΛΑΚΩΝ	
	ΕΡΓΑΤΩΝ		
	ΕΡΓΑΤΟΤΕΧΝΙΤΩΝ		
	ΧΕΙΡ. ΜΗΧΑΝΗΜΑΤΩΝ ΑΝΑΠΑΡΑΓΩΓΗΣ ΕΓΓΡΑΦΩΝ	ΕΠΙΜΕΛΗΤΩΝ	
	ΒΟΗΘΗΤΙΚΟΥ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ		
	ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ ΚΑΘΑΡΙΟΤΗΤΑΣ	ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ ΚΑΘΑΡΙΟΤΗΤΑΣ	

**ΠΙΝΑΚΑΣ 5. ΣΤΕΓΑΣΗ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΥΠ.ΜΕ.ΔΙ.**

Α/Α	ΓΕΝΙΚΕΣ ΔΙΕΥΘΥΝΣΕΙΣ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟΥ ΥΠΟΔΟΜΩΝ, ΜΕΤΑΦΟΡΩΝ ΚΑΙ ΔΙΚΤΥΩΝ	Ταχ. Διεύθυνση
<b>I. ΓΕΝΙΚΗ ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΑ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟΥ</b>		
1	Γενική Διεύθυνση Μεταφορών	Αναστάσεως 2 & Τσιγάντε
2	Γενική Διεύθυνση Οδικής Ασφάλειας	Αναστάσεως 2 & Τσιγάντε
3	Γενική Διεύθυνση Οικονομικών Υπηρεσιών	Αναστάσεως 2 & Τσιγάντε
4	Γενική Διεύθυνση Διοικητικής Υποστήριξης	Χ. Τρικούπη 182
5	Γενική Διεύθυνση Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης	Αναστάσεως 2 & Τσιγάντε
<b>II. ΓΕΝΙΚΗ ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΑ ΤΗΛΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΩΝ ΚΑΙ ΤΑΧΥΔΡΟΜΕΙΩΝ</b>		
6	Γενική Διεύθυνση Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων	Αναστάσεως 2 & Τσιγάντε
<b>III. ΓΕΝΙΚΗ ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΑ ΥΠΟΔΟΜΩΝ</b>		
7	Γενική Διεύθυνση Συγκοινωνιακών Υποδομών	Χ. Τρικούπη 182
8	Γενική Διεύθυνση Υδραυλικών και Κτηριακών Υποδομών	Χ. Τρικούπη 182
9	Γενική Διεύθυνση Τεχνικής Υποστήριξης	Ιπποκράτους 196-198
<b>I. ΓΕΝΙΚΗ ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΑ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟΥ</b>		
<b>Γενική Διεύθυνση Μεταφορών</b>		
1	Διεύθυνση Επιβατικών Μεταφορών	Αναστάσεως 2 & Τσιγάντε
2	Διεύθυνση Συνδυασμένων Μεταφορών	Αναστάσεως 2 & Τσιγάντε
3	Διεύθυνση Στρατηγικής Μεταφορών	Αναστάσεως 2 & Τσιγάντε
<b>Γενική Διεύθυνση Οδικής Ασφάλειας</b>		
4	Διεύθυνση Οδικής Κυκλοφορίας και Ασφάλειας	Αναστάσεως 2 & Τσιγάντε
5	Διεύθυνση Ελέγχου Οχημάτων και Εγκαταστάσεων	Αναστάσεως 2 & Τσιγάντε
6	Διεύθυνση Τεχνολογίας Οχημάτων	Αναστάσεως 2 & Τσιγάντε

	<b>Γενική Διεύθυνση Οικονομικών Υπηρεσιών</b>	
7	Διεύθυνση Προϋπολογισμού και Δημοσιονομικών Αναφορών	Αναστάσεως 2 & Τσιγάντε
8	Διεύθυνση Οικονομικής Διαχείρισης	Χαριλάου Τρικούπη 182
9	Διεύθυνση Προμηθειών, Υποδομών και Διαχείρισης Υλικού	Αναστάσεως 2 & Τσιγάντε
	<b>Γενική Διεύθυνση Διοικητικής Υποστήριξης</b>	
10	Διεύθυνση Διαχείρισης Ανθρώπινου Δυναμικού	Αναστάσεως 2 & Τσιγάντε
11	Διεύθυνση Νομοθετικού Συντονισμού και Καλής Νομοθέτησης	Χαριλάου Τρικούπη 182
12	Διεύθυνση Διοικητικής Οργάνωσης και Ανάπτυξης	Χαριλάου Τρικούπη 182
	<b>Γενική Διεύθυνση Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης</b>	
13	Διεύθυνση Σχεδιασμού και Υποστήριξης Υποδομών Πληροφορικής, Δικτύων και Χρηστών	Αναστάσεως 2 & Τσιγάντε
14	Διεύθυνση Ανάπτυξης, Συντήρησης και Λειτουργίας Εφαρμογών	Αναστάσεως 2 & Τσιγάντε
	<b>II. ΓΕΝΙΚΗ ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΑ ΤΗΛΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΩΝ ΚΑΙ ΤΑΧΥΔΡΟΜΕΙΩΝ</b>	
	<b>Γενική Διεύθυνση Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων</b>	
15	Διεύθυνση Ψηφιακής Στρατηγικής, Ηλεκτρονικών Επικοινωνιών και Ταχυδρομείων	Αναστάσεως 2 & Τσιγάντε
16	Διεύθυνση Ραδιοφάσματος και Δορυφορικών Επικοινωνιών	Αναστάσεως 2 & Τσιγάντε
17	Διεύθυνση Ευρυζωνικότητας, Δικτυακών Υποδομών και Έργων ΤΠΕ	Αναστάσεως 2 & Τσιγάντε
18	Υπηρεσία Φιλοτελικού και Ταχυδρομικού Μουσείου	Αναστάσεως 2 & Τσιγάντε
	<b>III. ΓΕΝΙΚΗ ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΑ ΥΠΟΔΟΜΩΝ</b>	
	<b>Γενική Διεύθυνση Συγκοινωνιακών Υποδομών</b>	
19	Διεύθυνση Οδικών Υποδομών	Λ. Αλεξάνδρας 17-19, Μουστοξύδη 7
20	Διεύθυνση Ασφάλειας Οδικών Υποδομών	Λ.Αλεξάνδρας 205

21	Διεύθυνση Λιμενικών Υποδομών	Φειδιππίδου & Σεβαστουπόλεως 1
22	Διεύθυνση Υποδομών Αεροδρομίων	Φειδιππίδου & Σεβαστουπόλεως 1
23	Διεύθυνση Προγραμματισμού Υποδομών με Σύμβαση Παραχώρησης	Καρύστου 5
24	Διεύθυνση Λειτουργίας, Συντήρησης και Εκμετάλλευσης Υποδομών με Σύμβαση Παραχώρησης	Πανόρμου 70
25	Ειδική Υπηρεσία Δημοσίων Έργων (ΕΥΔΕ) Κατασκευής και Συντήρησης Συγκοινωνιακών Υποδομών	Λ.Αλεξάνδρας 205
26	Ειδική Υπηρεσία Δημοσίων Έργων (ΕΥΔΕ) Κατασκευής Έργων με Σύμβαση Παραχώρησης Πελοποννήσου και Βορείου Ελλάδος	Καρύστου 5
27	Ειδική Υπηρεσία Δημοσίων Έργων (ΕΥΔΕ) Κατασκευής Έργων με Σύμβαση Παραχώρησης Κεντρικής και Δυτικής Ελλάδος	Καρύστου 5
	<b>Γενική Διεύθυνση Υδραυλικών και Κτηριακών Υποδομών</b>	
28	Διεύθυνση Έργων Ύδρευσης Αποχέτευσης και Επεξεργασίας Λυμάτων	Φαναριωτών 9
29	Διεύθυνση Αντιπλημμυρικών και Εγγειοβελτιωτικών Έργων	Φαναριωτών 9
30	Διεύθυνση Κτιριακών Υποδομών	Βατατζή 37
31	Ειδική Υπηρεσία Δημοσίων Έργων (ΕΥΔΕ) Κατασκευής Υδραυλικών Υποδομών	Πανόρμου 22
	<b>Γενική Διεύθυνση Τεχνικής Υποστήριξης</b>	
32	Διεύθυνση Κανόνων και Ποιότητας	Φειδιππίδου & Σεβαστουπόλεως 1
33	Διεύθυνση Κεντρικού Εργαστηρίου Δημοσίων Έργων	Πειραιώς 166
34	Διεύθυνση Μητρώων	Ιπποκράτους 196-198
35	Διεύθυνση Απαλλοτριώσεων, Τοπογραφίσεων και Γεωπληροφορικής	Π. Τσαλδάρη 15 - Καλλιθέα
36	Διεύθυνση Αποκατάστασης Επιπτώσεων Φυσικών Καταστροφών	Κόνιαρη 43, Λ. Αλεξάνδρας 142