



Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών

Τμήμα Δημόσιας Διοίκησης
Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών
«Σύγχρονες Μέθοδοι Δημόσιας Διοίκησης και Διαχείρισης»
(PUBLIC MANAGEMENT)

Διπλωματική εργασία

Η Διοίκηση Αλλαγών στο Δημόσιο Τομέα
την περίοδο της οικονομικής κρίσης:
Η περίπτωση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους

Ιωάννα Πονηρού
ΑΜ:7110Μ043

Επιβλέπουσα Καθηγήτρια: Μαρία Βενετσανοπούλου

Αθήνα- 2013

Ευχαριστίες

Θα ήθελα να ευχαριστήσω όλους τους καθηγητές μου στο ΠΜΣ "Σύγχρονες Μέθοδοι Δημόσιας Διοίκησης και Διαχείρισης-Public Management" για τη διδασκαλία και τις χρήσιμες συμβουλές τους και ιδιαίτερα την επιβλέπουσα καθηγήτρια μου, κα. Μαρία Βενετσανοπούλου, τον Πρόεδρο της Συντονιστικής Επιτροπής, κ. Βασίλειο Κέφη, όπως επίσης και τον Επίκουρο Καθηγητή, κ. Ιωάννη Φίλο για την υποστήριξη, την καθοδήγηση, την υπομονή και την κατανόησή τους, τόσο κατά την συγγραφή της παρούσας εργασίας όσο και καθ' όλη τη διάρκεια των σπουδών μου.

Επίσης, οφείλω να ευχαριστήσω τους Προϊσταμένους και τους συναδέλφους μου στο Υπουργείο Οικονομικών/Γενικό Λογιστήριο του Κράτους για το χρόνο και τις απόψεις που μοιράστηκαν μαζί μου.

Περίληψη

Η ελληνική δημόσια διοίκηση καλείται, σήμερα, να αλλάξει εκ βάθρων, να μεταβάλλει τις δομές, τις διαδικασίες και, κυρίως, την κουλτούρα της, προκειμένου να ανταποκριθεί στις αυξανόμενες ανάγκες της κοινωνίας, όπως αυτές δημιουργούνται, εξαιτίας των ραγδαίων μεταβολών και της πολυπλοκότητας του σύγχρονου περιβάλλοντος. Επιπλέον, η οικονομική κρίση δρα καταλυτικά για την επίτευξη αυτών των αλλαγών, ενώ θέτει περιορισμούς στους πόρους της. Προς την κατεύθυνση αυτή, τα εργαλεία, οι μέθοδοι και οι τεχνικές της Διοίκησης Αλλαγών μπορούν να αξιοποιηθούν και στο δημόσιο τομέα. Η Διοίκηση Αλλαγών είναι ένα δυναμικό, πολύπλοκο και δύσκολο εγχείρημα, ιδίως για τους φορείς του δημοσίου τομέα.

Η παρούσα εργασία ξεκινά αναλύοντας την έννοια και τα είδη της οργανωσιακής αλλαγής, στη συνέχεια, παρουσιάζονται οι παράγοντες που συντελούν στην αναγκαιότητα μιας αλλαγής, καθώς και οι κλασικές θεωρητικές προσεγγίσεις. Στο 2^ο Κεφάλαιο αναπτύσσεται η έννοια της Διοίκησης Αλλαγών, παρουσιάζονται μοντέλα, τεχνικές σχεδιασμού και υλοποίησης μιας αλλαγής, γίνεται προσπάθεια ανάλυσης των λόγων επιτυχίας ή αποτυχίας της, των παραγόντων που την ευνοούν ή την εμποδίζουν και προτείνονται πρακτικές, που η διοίκηση μπορεί να ακολουθήσει, για να αντιμετωπίσει πιθανά περιστατικά αντίστασης κατά της αλλαγής. Το 3^ο Κεφάλαιο αναφέρεται στη μελέτη περίπτωσης, όπου αναλύεται η μεταρρυθμιστική προσπάθεια που επιχειρείται, κατά την τελευταία τριετία, στο Γενικό Λογιστήριο του Κράτους, τόσο ως προς την αναδιοργάνωση των δομών του, όσο και σε γενικότερα θέματα οργάνωσης και λειτουργίας του, με στόχο την ενδυνάμωσή του, τη «μεταμόρφωσή» του, με γνώμονα τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση, τη διαφάνεια, τη λογοδοσία και την εξυπηρέτηση του πολίτη. Το 4^ο Κεφάλαιο περιλαμβάνει την πρωτογενή έρευνα, που πραγματοποιήθηκε σε υπαλλήλους του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους, μέσω της χρήσης ερωτηματολογίου, με σκοπό τη διερεύνηση της στάσης τους απέναντι στις αλλαγές που επιχειρούνται στη δημόσια διοίκηση συνολικά, στο πλαίσιο της δυσμενούς οικονομικής συγκυρίας. Τέλος, στο 5^ο Κεφάλαιο συνοψίζονται τα συμπεράσματα, που προέκυψαν κατά τη θεωρητική και εμπειρική διερεύνηση και διατυπώνονται προτάσεις.

Λέξεις-κλειδιά

Διοίκηση Αλλαγών, Οργανωσιακή Αλλαγή, Δημόσιος Τομέας, Υπουργείο Οικονομικών, Γενικό Λογιστήριο του Κράτους, Δημόσια Διοίκηση, Αντίσταση στην Αλλαγή.



Abstract

Change Management in Public Sector during the economic crisis- Case study: General Accounting Office

The Greek public administration is called, today, to change profoundly, to alter the structures, procedures and, mainly, its culture, in order to meet the advanced needs of society, created by the rapid changes and the complexity of modern environment. Moreover, the financial crisis acts as a catalyst for accelerating these changes, while setting limits on its resources. Toward this, the tools, methods and techniques of change management can be used in the public sector, as well. Change Management is a dynamic, complex and difficult task, especially for public sector.

This thesis starts by analyzing the concept and typology of organizational change, the factors that lead to change and the classical theoretical approaches. In the second chapter, the concept of change management and the models and techniques of change implementation are developed. Furthermore, the reasons for successful change or failure are presented, the factors that facilitate or hinder it and best practices are proposed, in order to deal with potential change resistance. The third section deals with the case study and analyzes the reform effort undertaken, during the last three years, in the Greek General Accounting Office, concerning the reorganization of its structures, as well as other organizational and operational issues, in order to make it stronger, to “transform” it, taken into account transparency, accountability and citizen service. In the 4th Chapter, the attitude of employees of the General Accounting Office towards change in public administration, under the economic downturn, is explored, through the use of a questionnaire. Finally, in the 5th Chapter the findings, which occurred during the theoretical and empirical presentation are analyzed and recommendations are formulated.

Key words

Change Management, Organizational Change, Public Sector, Ministry of Finance, General Accounting Office, Public Administration, Resistance to Change.

Περιεχόμενα

<i>Ευχαριστίες</i>	2
Περίληψη.....	3
Abstract.....	4
Ευρετήριο Σχημάτων	8
Ευρετήριο Διαγραμμάτων.....	8
Κυριότερες Συνομογραφίες	9
<i>Εισαγωγή</i>	10
<i>Κεφάλαιο 1^ο - Η Οργανωσιακή Αλλαγή</i>	15
1.1. Η Έννοια της Αλλαγής	16
1.2. Ορισμός Οργανωσιακής Αλλαγής.....	16
1.3. Αιτίες -Παράγοντες Αλλαγής.....	18
1.4. Είδη/Κατηγορίες της Οργανωσιακής Αλλαγής	21
• Με βάση τη δυνατότητα αντίδρασης.....	21
• Με βάση έκταση και το χρόνο	22
• Με βάση το ερέθισμα για αλλαγή.....	24
○ Με βάση την έκταση και το βάθος της αλλαγής	26
1.5. Θεωρητικές προσεγγίσεις	27
1.5.1. Το μοντέλο των τριών σταδίων του Kurt Lewin	28
1.5.2. Η ανάλυση δυναμικής πεδίου	29
1.5.3. Η εξίσωση της αλλαγής	31
<i>Κεφάλαιο 2^ο – Η Διοίκηση Αλλαγών</i>	32
2.1. Ορισμός της Διοίκησης Αλλαγών	33
2.2. Φορείς Αλλαγής.....	35
2.3. Σχεδιάζοντας την αλλαγή	37
2.3.1. Το μοντέλο του UNDP για τη Διοίκηση Αλλαγών στο Δημόσιο Τομέα	41

2.4. Το μοντέλο των οκτώ σταδίων του Kotter	42
2.5. Υλοποιώντας τις αλλαγές.....	45
2.5.1. Δέκα στάδια για την υιοθέτηση βελτιωτικών αλλαγών	45
2.5.2. Εφαρμόζοντας τις αλλαγές- Ανάπτυξη οργανισμού.....	47
2.6. Κρίσιμοι παράγοντες για την έκβαση της αλλαγής	48
2.6.1. Η διαχείριση του άγχους της αλλαγής.....	49
2.7. Σημεία για την επιτυχία μιας αλλαγής.....	50
2.8. Τα οκτώ λάθη κατά Kotter στην προσπάθεια για αλλαγή.....	51
2.9. Λόγοι αποτυχίας των αλλαγών	52
2.10. Αντίσταση κατά της αλλαγής	55
2.10.1. Διαχείριση των αντιστάσεων στην αλλαγή-Στρατηγικές αλλαγών.....	56

Κεφάλαιο 3^ο –Μελέτη περίπτωσης/

<i>Γενικό Λογιστήριο του Κράτους.....</i>	<i>58</i>
3.1. Σκιαγραφώντας το γενικότερο πλαίσιο των αλλαγών	59
– Η αναγκαιότητα και η αίσθηση του επείγοντος	59
3.2. Συνοπτική παρουσίαση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους.....	64
3.3. Αλλαγές ως προς τη δομή των υπηρεσιών.....	67
3.4. Θέματα ανθρώπινου δυναμικού	76
3.5. Αλλαγές που σχετίζονται με τις διαδικασίες.....	79
3.5.1. Αποτελεσματικότερης διαχείρισης των δημοσίων οικονομικών	79
3.5.1.1. Ως προς τον κρατικό προϋπολογισμό	79
3.5.1.2. Ως προς την ενίσχυση του ελέγχου και της διαφάνειας	87
3.5.2. Ως προς την εξυπηρέτηση του πολίτη	91
3.6. Εμπλεκόμενοι φορείς (stakeholders)	93



<i>Κεφάλαιο 4^ο –Η στάση των υπαλλήλων του ΓΛΚ απέναντι στις αλλαγές - Εμπειρική διερεύνηση.....</i>	<i>95</i>
4.1. Μεθοδολογία έρευνας	96
4.2. Αποτελέσματα έρευνας.....	98
<i>Κεφάλαιο 5^ο –Συμπεράσματα-Προτάσεις.....</i>	<i>107</i>
5.1. Συμπεράσματα.....	108
5.2. Προτάσεις	117
<i>Βιβλιογραφία.....</i>	<i>123</i>
<i>Παράρτημα.....</i>	<i>135</i>

Ευρετήριο Σχημάτων

Σχήμα 1: Οικονομικές και κοινωνικές δυνάμεις που δημιουργούν την ανάγκη για αλλαγή.....	20
Σχήμα 2: Σταδιακές/ριζικές αλλαγές.....	23
Σχήμα 3: Τυπολογία και επίπεδα αλλαγών.....	25
Σχήμα 4: Αλλαγή 1 ^{ης} , 2 ^{ης} , 3 ^{ης} τάξης.....	27
Σχήμα 5: Η εξίσωση της αλλαγής.....	31
Σχήμα 6: Οι τρεις άξονες-διαστάσεις της αλλαγής.....	35
Σχήμα 7: UNDP, Ένα πλαίσιο για την Διοίκηση Αλλαγών στο Δημόσιο Τομέα.....	42
Σχήμα 8: Στάσεις ως προς τις αλλαγές.....	55
Σχήμα 9: Υφιστάμενη Οργανωτική Δομή Υπουργείου Οικονομικών (πλην ΓΓΔΠ).	70
Σχήμα 10: Υφιστάμενη Οργανωτική Δομή Γενικής Γραμματείας Δημοσιονομικής Πολιτικής.....	71
Σχήμα 11: Προτεινόμενο Οργανόγραμμα ΥπΟικ (σε επίπεδο Γενικής Διεύθυνσης).....	72
Σχήμα 12: Προτεινόμενο Οργανόγραμμα νέας Γενικής Γραμματείας ΥπΟικ.....	73
Σχήμα 13: Νέα οργανωτική δομή ΓΛΚ.....	74

Ευρετήριο Διαγραμμάτων

Διάγραμμα 1: Φύλλο υπηρετούντων.....	99
Διάγραμμα 2: Επίπεδο Εκπαίδευσης υπαλλήλων.....	99
Διάγραμμα 3: Έτη προϋπηρεσίας υπαλλήλων.....	100
Διάγραμμα 4: Θέση στην ιεραρχία.....	101
Διάγραμμα 5: Διερεύνηση της αναγκαιότητας ή μη των Μεταρρυθμίσεων στην ελληνική δημόσια διοίκηση.....	101
Διάγραμμα 6: Ανίχνευση της αντίληψης των εργαζομένων ως προς τα περιθώρια βελτίωσης αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας των υπηρεσιών του ΓΛΚ.....	102
Διάγραμμα 7: Προτάσεις βελτίωσης.....	103
Διάγραμμα 8: Επαρκής γνώση και πληροφόρηση για τις αλλαγές στη δημόσια διοίκηση.....	104
Διάγραμμα 9: Αξιολόγηση των αλλαγών στη δημόσια διοίκηση από τα στελέχη του ΓΛΚ.....	104
Διάγραμμα 10: Τα συναισθήματα που προκαλούν οι αλλαγές στη δημόσια διοίκηση στους υπαλλήλους του ΓΛΚ.....	105

Κυριότερες Συντομογραφίες

- ΓΓΔΠ: Γενική Γραμματεία Δημοσιονομικής Πολιτικής
ΓΔΔΕ: Γενική Διεύθυνση Δημοσιονομικών Ελέγχων
ΓΔΟΥ: Γενική Διεύθυνση Οικονομικών Υπηρεσιών
ΓΛΚ: Γενικό Λογιστήριο του Κράτους
ΔΑΔ: Διοίκηση Ανθρώπινου Δυναμικού
Δ.Δ.: Δημόσια Διοίκηση
ΔΝΤ.: Διεθνές Νομισματικό Ταμείο
ΕΔΕΛ: Επιτροπή Δημοσιονομικού Ελέγχου
ΕΕ: Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΚΤ: Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο
ΕΠΑΜ: Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013
ΕΜΠ: Εθνικό Πρόγραμμα Μεταρρυθμίσεων
ΕΣΠΑ: Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς
ΚΥΑ: Κοινή Υπουργική Απόφαση
ΜΠΔΣ: Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής
Ν.: Νόμος
ΝΠΔΔ: Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου
ΝΠΙΔ: Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτικού Δικαίου
ΟΟΣΑ: Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης
Π.Δ.: Προεδρικό διάταγμα
ΠΔΕ: Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων
ΠΕ: Πανεπιστημιακής Εκπαίδευσης
ΤΕ: Τεχνολογικής Εκπαίδευσης
ΥΑ: Υπουργική απόφαση
ΥΔΕ: Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου
ΥΔΜΗΔ: Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης
ΥπΟικ: Υπουργείο Οικονομικών
ΦΕΚ: Φύλλο Εφημερίδας Κυβερνήσεως
Iss: Issue
TFGR: European Commission Task Force for Greece – Ομάδα Δράσης για την Ελλάδα
Vol: Volume
UNDP: United Nations Development Programme
(Πρόγραμμα Ανάπτυξης Ηνωμένων Εθνών)



Εισαγωγή

“ Έστιν η λίαν δυσπραγία λίαν δίδουσα μεταβολάς ”

Ευριπίδης , 480-406 π.Χ.

Ζούμε σε ένα μεταβαλλόμενο, πολύπλοκο και παγκοσμιοποιημένο περιβάλλον, όπου οι οικονομικές, κοινωνικές και πολιτισμικές αλληλεπιδράσεις είναι πλέον σχεδόν άμεσες. Το ευρωπαϊκό περιβάλλον, με την ελεύθερη διακίνηση κεφαλαίων, αγαθών, υπηρεσιών και ανθρώπων, η διασύνδεση των οικονομιών σε διεθνή κλίμακα, η συνεχής και αλματώδης ανάπτυξη της τεχνολογίας και η αδιάκοπη ροή της ενημέρωσης επιφέρουν σαρωτικές αλλαγές και συνθέτουν μια νέα πραγματικότητα.

Οι παράμετροι αυτές ορίζουν ένα πλαίσιο απαιτητικό: απαιτείται ευαισθησία στην αντίληψη, την πρόσληψη και την αξιολόγηση των αλλαγών. Ταχύτητα στην αντίδραση και την προσαρμογή στις εξελίξεις. Γνώση στη χρήση και την αποτελεσματική και αποδοτική αξιοποίηση των σύγχρονων εργαλείων. Κυρίως, όμως, ετοιμότητα και προσαρμοστικότητα στην αλλαγή από το ανθρώπινο δυναμικό. Για να είναι αποτελεσματική, μέσα σε αυτό το περιβάλλον, μια οργάνωση, είτε ανήκει στην ιδιωτική είτε στη δημόσια σφαίρα, πρέπει να είναι προσαρμόσιμη, ευέλικτη και ανταγωνιστική.

Εξαιτίας των νέων και αυξημένων απαιτήσεων, παρατηρούμε ότι, στον ιδιωτικό τομέα, όλο και περισσότεροι οργανισμοί αναλαμβάνουν δράσεις, προκειμένου να μειώσουν το κόστος λειτουργίας τους, να βελτιώσουν την ποιότητα των προϊόντων και των υπηρεσιών τους, να εντοπίσουν νέες ευκαιρίες για ανάπτυξη και να αυξήσουν την παραγωγικότητά τους. Η αλλαγή δεν θα πρέπει, επομένως, να θεωρείται εξαίρεση, αλλά κανόνας στην καθημερινότητα των επιχειρήσεων, εάν θέλουν να εξασφαλίσουν την μακροπρόθεσμη επιβίωση και ευημερία τους, σε ένα περιβάλλον που αλλάζει διαρκώς.

Αντίστοιχα, για το δημόσιο τομέα είναι αναγκαία η άμεση και έγκαιρη διάγνωση των διεθνών, αλλά και των εσωτερικών προκλήσεων και η εφαρμογή διαρθρωτικών και διορθωτικών αλλαγών, που θα εξασφαλίζουν ανάπτυξη και ευημερία των πολιτών. Ειδικότερα, η δημόσια διοίκηση πρέπει να λειτουργήσει διαφορετικά σε σχέση με το παρελθόν. Καλείται, σήμερα, να αλλάξει εκ βάθρων, ώστε να ανταποκριθεί στις αυξανόμενες ανάγκες της κοινωνίας, όπως αυτές δημιουργούνται, εξαιτίας των ραγδαίων μεταβολών. Καταρχήν, απαιτείται ευελιξία και ταχύτητα, ώστε να αντιμετωπίζονται με ετοιμότητα οι νέες συνθήκες και να υπάρχει άμεση ανταπόκριση σε

απρόβλεπτα γεγονότα, κατά τρόπο που θα επιτρέπει να παρέχονται αποτελεσματικότερες υπηρεσίες με μειωμένο κόστος. Απαραίτητη είναι, επίσης, η καινοτομία, που σημαίνει να αξιοποιούνται οι νέες ιδέες, καθώς και η επιδίωξη συνεργασιών με άλλους κλάδους της οικονομίας, αλλά και με άλλες χώρες και οργανισμούς, έχοντας ως γνώμονα την καλύτερη εξυπηρέτηση του πολίτη, μακριά από περιορισμούς και δυσκαμψίες. Τέταρτο βασικό χαρακτηριστικό είναι η διαφάνεια και η ανάπτυξη κλίματος εμπιστοσύνης¹.

Η προώθηση, όμως, αλλαγών στο δημόσιο τομέα παρουσιάζει αυξημένο βαθμό δυσκολίας σε σχέση με τον ιδιωτικό. Η διαφορά πηγάζει από το διαφορετικό πλαίσιο λειτουργίας τους και τον σκοπό τους. Οι λειτουργίες που ασκούνται από τους οργανισμούς του δημοσίου τομέα και οι υπηρεσίες που προσφέρονται από αυτούς προσανατολίζονται στην εκπλήρωση της κοινωνικής τους αποστολής, στην εφαρμογή των αρχών της ισότητας, ισονομίας και δικαιοσύνης. Αντίθετα, στις υπηρεσίες του ιδιωτικού τομέα, η εξυπηρέτηση του ατομικού συμφέροντος έχει κυρίαρχη σημασία. Επίσης, ένας βασικός παράγοντας είναι και το γεγονός ότι ο δημόσιος τομέας δραστηριοποιείται μέσα σε πιο τυποποιημένο πλαίσιο διαδικασιών, με έμφαση στη γραφειοκρατία, στις σαφώς οριοθετημένες αρμοδιότητες, στις διαδικασίες και όχι στο αποτέλεσμα.

Η Διοίκηση Αλλαγών αναπτύχθηκε από τα μέσα του προηγούμενου αιώνα, με σκοπό να βοηθήσει τις επιχειρήσεις του ιδιωτικού τομέα να διαχειριστούν τη διαδικασία σχεδιασμού και υλοποίησης μιας αλλαγής, με επιστημονικό τρόπο, δίνοντας προτεραιότητα στο ανθρώπινο δυναμικό. Με την πάροδο των ετών και την πολυπλοκότητα του σύγχρονου περιβάλλοντος, τις απαιτήσεις για βελτίωση των παρεχόμενων, από τη δημόσια διοίκηση, υπηρεσιών, καθίσταται αυτονόητο ότι και δημόσιος τομέας θα πρέπει να μεταβάλλει τις δομές, τις διαδικασίες και, κυρίως, την κουλτούρα του. Προς αυτή την κατεύθυνση, τα εργαλεία, οι μέθοδοι και οι διαδικασίες της Διοίκησης Αλλαγών αξιοποιούνται και στο δημόσιο τομέα, καθώς αποτελούν πλέον βασικό συστατικό στον σχεδιασμό δημοσίων πολιτικών για κυβερνήσεις και διεθνείς οργανισμούς.

¹ Για τα χαρακτηριστικά της σύγχρονης δημόσιας διοίκησης βλ. Μελέτη της εταιρείας PriceCoopersWhaterhouse, Future of Government-Tomorrow's leading public body, June 2013. http://www.pwc.com/en_GR/gr/publications/assets/future-of-government.pdf

Η διαχείριση της αλλαγής είναι μια δυναμική και δύσκολη διαδικασία, ιδίως για τους φορείς του δημοσίου τομέα, όπου τα ποσοστά υλοποίησης μιας επιτυχημένης αλλαγής είναι ακόμα μικρότερα και από εκείνα του ιδιωτικού τομέα ². Η χρήση εργαλείων, μεθόδων και καλών πρακτικών βοηθούν στην υλοποίησή της, συμβάλλουν στην προετοιμασία του κατάλληλου κλίματος και προτείνουν τρόπους επιτυχούς αντιμετώπισης των αντιδράσεων, με στόχο να καταστεί η αλλαγή εφικτή και αποτελεσματική. Η ύπαρξη πολλών εμπλεκόμενων μερών (stakeholders), στο δημόσιο τομέα, επηρεάζει καθοριστικά την πορεία, τη διαδικασία υλοποίησής της και την επίτευξη αποτελεσμάτων. Από τη μία πλευρά συναντούμε τον πολιτικό κόσμο, που ενδιαφέρεται για επίτευξη μεταβολών, μέσω κοινωνικής συναίνεσης και ελαχιστοποίησης του πολιτικού κόστους, ενώ οι εργαζόμενοι και οι συνδικαλιστικοί φορείς επιδιώκουν, συνήθως, τη διατήρηση της καθεστηκυίας τάξης και τον καθιερωμένο και οικείο, σε αυτούς, τρόπο οργάνωσης της εργασίας.

Υπό το πρίσμα των ανωτέρω και υπό τη δαμόκλειο σπάθη της οικονομικής κρίσης, η οποία δημιουργεί νέα δεδομένα και δρα καταλυτικά για την επίσπευση αλλαγών στην ελληνική δημόσια διοίκηση, η παρούσα εργασία λαμβάνει την ακόλουθη δομή:

- ο Στο 1^ο Κεφάλαιο περιγράφεται η έννοια της οργανωσιακής αλλαγής, γίνεται παρουσίαση των διαφορετικών ειδών-μορφών της, αναλύονται οι παράγοντες που συντελούν στην αναγκαιότητα της αλλαγής και παρουσιάζονται οι κλασικές θεωρητικές προσεγγίσεις.
- ο Στο 2^ο Κεφάλαιο αναπτύσσεται η έννοια της Διοίκησης Αλλαγών, παρουσιάζονται μοντέλα, τεχνικές σχεδιασμού και υλοποίησης μιας αλλαγής, γίνεται προσπάθεια ανάλυσης των λόγων επιτυχίας ή αποτυχίας της, των παραγόντων που την ευνοούν ή την εμποδίζουν και προτείνονται πρακτικές, που η διοίκηση μπορεί να ακολουθήσει για να αντιμετωπίσει πιθανά περιστατικά αντίστασης κατά της αλλαγής.
- ο Το 3^ο Κεφάλαιο, αναφέρεται στη μελέτη περίπτωσης, όπου αναλύεται η μεταρρυθμιστική προσπάθεια που επιχειρείται στο Γενικό Λογιστήριο του

² Andrews J./ Cameron H. and Harris M., "All change? Managers' experience of organizational change in theory and practice". *Journal of organizational change management*, vol.21, iss: 3, 2008, p. 301.

Κράτους, κατά την τελευταία τριετία, σε θέματα οργάνωσης και λειτουργίας του, με στόχο την ενδυνάμωσή του, τη «μεταμόρφωσή» του, με γνώμονα τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση, τη διαφάνεια, τη λογοδοσία και την εξυπηρέτηση του πολίτη.

- ο Το 4^ο Κεφάλαιο περιλαμβάνει την πρωτογενή έρευνα που πραγματοποιήθηκε σε στελέχη του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους, μέσω της χρήσης ερωτηματολογίου, με σκοπό τη διερεύνηση της στάσης τους απέναντι στις αλλαγές που επιχειρούνται στη δημόσια διοίκηση συνολικά, στο πλαίσιο της δυσμενούς οικονομικής συγκυρίας.
- ο Στο 5^ο Κεφάλαιο συνοψίζονται τα συμπεράσματα, που προέκυψαν κατά τη θεωρητική και εμπειρική διερεύνηση και διατυπώνονται προτάσεις.

Πηγές αποτελέσαν, για τα κεφάλαια 1^ο και 2^ο, η ελληνική και ξενόγλωσση βιβλιογραφία και, κυρίως, οι αναφορές επιστημονικών περιοδικών. Ακολούθως, λόγω της επικαιρότητας του θέματος, καθώς αναφέρεται σε μια δυναμικά εξελισσόμενη περίοδο, χρησιμοποιήθηκε πρωτογενές υλικό, όπως νόμοι, διοικητικές πράξεις, μελέτες, εκθέσεις διεθνών οργανισμών, δημοσίων και ιδιωτικών φορέων. Επίσης, διεξήχθη εμπειρική έρευνα, μέσω της χρήσης ερωτηματολογίου στο πλαίσιο της μελέτης περίπτωσης.



Κεφάλαιο 1^ο - Η Οργανωσιακή Αλλαγή

**"We live in a moment of history where change is so speeded up
that we begin to see the present only when it is already disappearing."**

R. D. Laing, ψυχίατρος – φιλόσοφος, *The Politics of Experience* (1967)

1.1. Η Έννοια της Αλλαγής

Ως αλλαγή θεωρείται η μετάβαση από μια κατάσταση σε μια άλλη. Είναι η συνειδητοποίηση της ανάγκης για ανατροπή του παλαιού και εισαγωγή του νέου, που θα οδηγήσει στην ανάπτυξη και πρόοδο ³.

Διακρίνουμε τρία (3) είδη αλλαγών:

- Τις φυσικές αλλαγές, δηλ. αυτές που εκλαμβάνονται ως φυσική ροή των πραγμάτων.
- Τις επαναστατικές αλλαγές, όταν αναφερόμαστε στην ανατροπή της ήδη υπάρχουσας κατάστασης.
- Τις σχεδιασμένες αλλαγές του μάνατζμεντ, που αφορούν τις αλλαγές στο πλαίσιο μιας οργάνωσης και διαχωρίζονται σε:
 - ο Τελικές, δηλ. όταν συνδέονται με τις μεθόδους και διαδικασίες παραγωγής, το σύστημα αμοιβών και προαγωγών, τις ώρες εργασίας.
 - ο Οργανωσιακές, που αφορούν αλλαγές στη δομή, στη νοοτροπία, στην κουλτούρα, στις σχέσεις και στη διαδικασία λήψης αποφάσεων⁴.

1.2. Ορισμός Οργανωσιακής Αλλαγής

Επιχειρώντας να ορίσουμε την έννοια της οργανωσιακής αλλαγής διαπιστώνουμε ότι υπάρχουν πολλά είδη της, διαφορετικές προσεγγίσεις για τον τρόπο εφαρμογής της, διαφορετικοί τρόποι αντίδρασης σ' αυτήν, καθώς και διαφορετικοί τρόποι χειρισμού των αντιδράσεων αυτών.

Ο Μιχιώτης σημειώνει ότι η οργανωσιακή αλλαγή είναι η σχεδιασμένη ή μη αντίδραση (απάντηση) ενός οργανισμού στις πιέσεις που δέχεται από εσωτερικούς και εξωτερικούς παράγοντες ⁵.

³ Κέφης, Β., Ολοκληρωμένο Μάνατζμεντ, εκδ. Κριτική, Αθήνα, 2005, σ. 181.

⁴ Κέφης, Β., 2005, ο.π. σ. 181.

⁵ Μιχιώτης, Σ. (2007). Οργανωσιακές αλλαγές, Εκπαιδευτικό υλικό, Ινστιτούτο Επιμόρφωσης Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης.

Σύμφωνα με τον Burnes η οργανωσιακή αλλαγή είναι μια διαδικασία κατά την οποία ένας οργανισμός μετακινείται από την κατάσταση στην οποία βρίσκεται, σε μια επιθυμητή, προκειμένου να αυξήσει την αποτελεσματικότητά του ⁶. Ο Jones περιγράφει την αλλαγή ως διαδικασία που συντελείται, όταν ένας οργανισμός αποφασίζει ή υποχρεώνεται να αυξήσει την ικανότητά του να δημιουργεί αξία ή να βελτιώσει την αποτελεσματικότητά του ⁷.

Οι Armenakis/Harris αναφέρουν ότι η οργανωσιακή αλλαγή είναι μια συμμετοχική διαδικασία για τη διάγνωση, το σχεδιασμό, την εφαρμογή και την αξιολόγηση των οργανωτικών αλλαγών, που απαιτούνται για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας ενός οργανισμού ⁸.

Οι Anderson/Anderson σημειώνουν ότι η οργανωσιακή αλλαγή είναι ένα σύνολο αρχών, τεχνικών και συνταγών που εφαρμόζονται στις ανθρώπινες πτυχές της εκτέλεσης σημαντικών πρωτοβουλιών αλλαγής στην οργανωτική δομή. Η εστίασή τους επικεντρώνεται όχι στην ανάδειξη της κινητήριας δύναμης της αλλαγής (όπως είναι η τεχνολογία, παγκοσμιοποίηση, αναδιοργάνωση φορέων, κλπ), αλλά στον κατάλληλο χειρισμό και προετοιμασία του ανθρώπινου παράγοντα να αντιμετωπίσει τις επιπτώσεις της αλλαγής ⁹.

Οι Robbins/Decenzo/Coulter θεωρούν ως οργανωσιακή αλλαγή οποιαδήποτε μεταβολή παρατηρείται στη δομή, στην τεχνολογία ή στο ανθρώπινο δυναμικό κάποιου οργανισμού. Η μεταβολή της δομής περιλαμβάνει οποιαδήποτε αλλαγή συντελείται σε επίπεδο σχέσεων εξουσίας, συντονιστικών μηχανισμών, βαθμού συγκεντρωτισμού, ανασχεδιασμού θέσεων εργασίας. Η μεταβαλλόμενη τεχνολογία αφορά τροποποιήσεις στον τρόπο που εκτελείται η εργασία ή στις

⁶ Burnes, B., "Kurt Lewin and the Planned Approach to Change: A Re-appraisal". *Journal of Management Studies*, Volume 41, Issue 6, September 2004, p.p. 977-1002.

⁷ Jones, G., *Organizational Theory, Design and Change*, 5th edition, Prentice Hall, 2006, p.p. 269-271.

⁸ Armenakis A./ Harris S., "Crafting a change message to create transformational readiness". *Journal of Organizational Change Management*, vol. 15, n° 2, 2002, p.p. 169-183.

⁹ Anderson L./Anderson-Ackerman D., *Beyond change management: advanced strategies for today's transformational leaders*, Jossey-Bass/Pfeiffer, San Francisco, 2001, ch. 1.

μεθόδους και τον εξοπλισμό που χρησιμοποιείται, με στόχο την ανάπτυξη ευέλικτων διαδικασιών για την υποστήριξη επιχειρηματικών λειτουργιών καλύτερης ποιότητας. Οι μεταβολές στους εργαζόμενους αφορούν αλλαγές των στάσεων, των προσδοκιών, των αντιλήψεων ή των συμπεριφορών του προσωπικού. Η ανθρώπινη παράμετρος της αλλαγής απαιτεί το εργατικό δυναμικό να είναι καλά καταρτισμένο, αφοσιωμένο στην ποιότητα και στη διαρκή βελτίωση. Ιδιαίτερα σημαντική είναι η ύπαρξη συστήματος αξιολόγησης της απόδοσης και επιβράβευσης, που να υποστηρίζει και να ενθαρρύνει τις βελτιώσεις αυτές ¹⁰.

1.3. Αιτίες -Παράγοντες Αλλαγής

Είναι πολύ σημαντικό για έναν οργανισμό να αντιληφθεί τους λόγους που τον ωθούν στη διαδικασία αλλαγής, έτσι ώστε να εντοπίσει επακριβώς τι απαιτείται να αλλάξει. Οι λόγοι που επιβάλλουν τις αλλαγές μπορεί να προέρχονται τόσο από το εξωτερικό όσο και από τα εσωτερικά περιβάλλον του φορέα.

Οι *εξωτερικοί παράγοντες* είναι αυτοί που σχετίζονται με το εξωτερικό περιβάλλον και όταν μεταβάλλονται καθιστούν την υπάρχουσα δομή και στρατηγική μιας επιχείρησης μη αποδοτική. Οι παράγοντες αυτοί διακρίνονται σε τέσσερις βασικές κατηγορίες:

- *Πολιτικοί παράγοντες*, περιλαμβάνονται αλλαγές στο νομικό καθεστώς, κυβερνητικές ρυθμίσεις, γεωπολιτικές αλλαγές, κ.ά.
- *Οικονομικοί παράγοντες*, αφορούν θέματα σχετικά με την οικονομική πολιτική, εμφάνιση νέων προϊόντων από τους ανταγωνιστές, αλλαγές στη φορολογία, κλπ.
- *Κοινωνικοπολιτισμικοί παράγοντες*, όπως περιβαλλοντικά ζητήματα, εξάλειψη διακρίσεων, κ.ά.
- *Τεχνολογικοί παράγοντες*, που σχετίζονται με την ανάπτυξη της

¹⁰ Robbins S./Decenzo D. and Coulter M., Διοίκηση Επιχειρήσεων-Αρχές και εφαρμογές, Κριτική, Αθήνα, 2012, σ.σ. 380-381.

τεχνολογίας, δηλ. με το διαδίκτυο, τις νέες τεχνολογίες, την αυτοματοποίηση των διαδικασιών ¹¹.

Οι **εσωτερικοί παράγοντες** αναφέρονται στις εσωτερικές αδυναμίες της επιχείρησης, όπως είναι η έλλειψη οράματος από την ηγεσία, η άσκηση μεγάλης πίεσης από τους μετόχους, η δυσαρέσκεια των εργαζομένων, η πτώση της κερδοφορίας, η μείωση της παραγωγής, ο παλαιωμένος εξοπλισμός, κλπ¹².

Οι σημαντικότερες δυνάμεις που ενισχύουν την ανάγκη για βελτιωτικές αλλαγές στις σύγχρονες επιχειρήσεις εντοπίζονται στην ραγδαία ανάπτυξη και εξέλιξη της τεχνολογίας κυρίως στον τομέα των επικοινωνιών και των δικτύων πληροφοριών, καθώς και στην παγκοσμιοποίηση των αγορών. Η παγκοσμιοποιημένη οικονομία αναγκάζει τις επιχειρήσεις να κάνουν θεαματικές βελτιώσεις όχι μόνο για να είναι ανταγωνιστικές και να ευημερούν, αλλά και για να μπορούν να επιβιώσουν ¹³.

Για τον δημόσιο τομέα ειδικότερα, οι λόγοι που επιβάλλουν αλλαγές ευρείας κλίμακας οφείλονται κυρίως σε δημοσιονομικές πιέσεις για μείωση των δαπανών, με στόχο την ορθολογικότερη και αποδοτικότερη διαχείριση των διαθεσίμων υλικών και των ανθρώπινων πόρων.

¹¹ Senior, B., Organizational Change, Pearson Education, London, 1999.

¹² Κέφης, Β., 2005, ο.π., σ. 182.

¹³ Kotter, J., Ηγέτης στις αλλαγές, Κριτική, Αθήνα, 2001, σ.σ. 33-35.



Σχήμα 1: Οικονομικές και κοινωνικές δυνάμεις που δημιουργούν την ανάγκη για σημαντικές αλλαγές στους οργανισμούς.

Πηγή: Kotter, J., Ηγέτης στις αλλαγές, Κριτική, Αθήνα, 2001, σ. 35.

1.4. Είδη/Κατηγορίες της Οργανωσιακής Αλλαγής

Στη βιβλιογραφία συναντούμε διάφορους τύπους οργανωσιακής αλλαγής, ανάλογα με το σκοπό, την έκταση, τις επιπτώσεις, τη συχνότητα, το περιεχόμενο και τη διαδικασία. Οι οργανωσιακές αλλαγές μπορεί να αφορούν οποιοδήποτε στοιχείο του οργανισμού, όπως τη στρατηγική, τις δομές, τα συστήματα, τις διαδικασίες, τους κανονισμούς, τις πολιτικές, την κουλτούρα, τις ικανότητες, τις συμπεριφορές, την τεχνολογία.

- Με βάση τη δυνατότητα αντίδρασης

Ανάλογα με τις πιέσεις που δέχεται ο οργανισμός από το εξωτερικό και εσωτερικό περιβάλλον, μπορούν να διακριθούν στις εξής κατηγορίες:

Η *επιβαλλόμενη ή απρογραμμάτιστη* είναι η *αλλαγή* που πραγματοποιείται ξαφνικά σε μια οργάνωση, χωρίς ιδιαίτερη προετοιμασία. Προκαλεί πολλές αντιδράσεις, ενώ απορρέει ως ανάγκη αντίδρασης σε γεγονότα και συγκυρίες που είτε δεν προβλέφθηκαν ή θεωρήθηκαν επουσιώδη. Η απρογραμμάτιστη αλλαγή είναι το τυχαίο αποτέλεσμα που προκαλείται από μια εξωτερική ενέργεια και στοχεύει στην αποκατάσταση του ισοζυγίου μεταξύ του περιβάλλοντος και του συστήματος.

Η *αναμενόμενη ή προγραμματισμένη αλλαγή* είναι μια διαδικασία άμεσης αντίδρασης σε υφιστάμενη κατάσταση που απέχει από την επιθυμητή και συντελείται βάσει συγκεκριμένου προγραμματισμού. Το είδος αυτό της αλλαγής είναι αποτέλεσμα μελέτης, σχεδιασμού και συνεργασίας διαφόρων παραγόντων αλλαγής, που στοχεύουν στη διευκόλυνση της αποδοχής της αλλαγής από τα άτομα στα οποία αναφέρεται η αλλαγή. Σε αυτή την περίπτωση η ενημέρωση του προσωπικού προηγείται της διαδικασίας εφαρμογής της αλλαγής, καθώς η διοίκηση επιδιώκει να ελέγξει τις τυχόν αντιδράσεις. Ένα παράδειγμα προγραμματισμένης αλλαγής είναι η εκ των

προτέρων εκπαίδευση στη χρήση ηλεκτρονικών υπολογιστών κατά την εργασία, πριν εφαρμοστεί ένα νέο πληροφοριακό σύστημα ¹⁴ .

Η *διαπραγματεύσιμη αλλαγή* λαμβάνει υπόψη της στη διαδικασία το προσωπικό, καθώς αποτελεί αντικείμενο συζήτησης μεταξύ των εμπλεκομένων για όλα τα θέματα που σχετίζονται με την σκοπιμότητα της αλλαγής και την υλοποίησή της.

- Με βάση το εύρος εφαρμογής τους

Ανάλογα με το αν η αλλαγή συντελείται σε ένα τμήμα της επιχείρησης ή σε ολόκληρο τον οργανισμό, χαρακτηρίζεται μικρού ή μεγάλου εύρους αντίστοιχα. Για παράδειγμα, εάν η αλλαγή αφορά σε νέα ρύθμιση στον εργασιακό χώρο, τότε είναι μικρού εύρους. Αν όμως αφορά συγχώνευση ή εξαγορά, τότε θεωρείται μεγάλου εύρους, καθώς επιδρά στην κουλτούρα, για την οποία απαιτείται μακροχρόνια προσπάθεια αλλαγής.

- Με βάση έκταση και το χρόνο

Διακρίνονται σε δύο κατηγορίες:




Η *σταδιακή αλλαγή* πραγματοποιείται σε φάσεις και μεσολαβεί κάποιο χρονικό περιθώριο μέχρι την ολοκλήρωσή της. Μπορεί να εφαρμοστεί αρχικά σε τμήμα της οργάνωσης, σε πειραματικό στάδιο, προκειμένου να μελετηθεί αν είναι εφικτή και επιφέρει θετικά αποτελέσματα, ώστε η προσαρμογή να γίνει ευκολότερα. Ένα παράδειγμα τέτοιας αλλαγής είναι η εισαγωγή ηλεκτρονικών υπολογιστών σε ορισμένα τμήματα και στη συνέχεια η τοποθέτησή τους στο σύνολο του φορέα ¹⁵.

Η *ριζοσπαστική αλλαγή* εφαρμόζεται ραγδαία και πραγματοποιείται σε ευρεία κλίμακα. Η διαδικασία αλλαγής ακολουθεί γοργούς ρυθμούς, οδηγεί στον μετασχηματισμό ολόκληρου του οργανισμού, ώστε να υπάρξει άμεση αποκοπή από τις παρελθούσες πρακτικές. Ένα παράδειγμα ριζοσπαστικής αλλαγής είναι

¹⁴ Reissner, S., "Change, meaning and identity at the workplace" *Journal of organizational change management*, vol. 23.2010, 3, p.p. 287-299.

¹⁵ Burnes, B., *Managing change* (4th ed.). Prentice Hall, Harlow, England, 2004, p. 323

η άμεση αντικατάσταση της χειρωνακτικής εργασίας από αυτοματοποιημένες διαδικασίες ¹⁶.

Σταδιακές αλλαγές		Ριζικές αλλαγές
Συνεχής βελτίωση		Εφαρμογή νεωτερισμών
Επηρεασμός ορισμένων τμημάτων του οργανισμού		Μετασχηματισμός ολόκληρου του οργανισμού
Ταυτόχρονη χρήση παλιών και νέων δομών και λειτουργιών		Δημιουργία νέας δομής και τρόπου διοίκησης
Τεχνολογική βελτίωση		Εφαρμογή εντελώς νέων τεχνολογιών
Βελτίωση προϊόντων		Νέα προϊόντα και νέες αγορές

Σχήμα 2: Σταδιακές/ριζικές αλλαγές

Τα πιο συνηθισμένα προγράμματα δραστικών ή σταδιακών αλλαγών είναι:

- Συγχωνεύσεις και εξαγορές
- Εισαγωγή τεχνολογίας
- Αλλαγή κουλτούρας
- Επανασχεδιασμός επιχειρησιακών διαδικασιών
- Προγράμματα για την ποιότητα
- Αλλαγές στην οργανωτική δομή – αναδιοργάνωση ¹⁷.

¹⁶ Huy, N. Q., “Emotional capability, emotional intelligence, and radical change”. The Academy of Management Review, 24, 1999, p.p. 325–345.

¹⁷ Βακόλα, Μ., Διοικώντας τις Αλλαγές, Εκδ. Σιδέρη, Αθήνα, 2005, σ. 21.

- Με βάση το ερέθισμα για αλλαγή

Διακρίνονται σε δύο κατηγορίες:

Η *προδραστική αλλαγή* πραγματοποιείται από έναν οργανισμό που έχει κάνει συγκεκριμένες προβλέψεις για το μέλλον και προβαίνει σε συγκεκριμένες ενέργειες, προκειμένου να προλάβει τυχόν εξελίξεις. Για παράδειγμα, το σούπερ μάρκετ αντικαθιστά τις πλαστικές τσάντες από ανακυκλώσιμες, επειδή πρόβλεψε την τάση ευαισθητοποίησης στο θέμα της ανακύκλωσης.

Η *αντιδραστική αλλαγή* πραγματοποιείται ως απάντηση, αντίδραση σε ένα εξωτερικό ερέθισμα. Για παράδειγμα, μια εμπορική επιχείρηση μειώνει τις τιμές λόγω της οικονομικής κρίσης.

Οι αλλαγές επηρεάζουν, μεμονωμένα ή συνδυαστικά, δύο βασικά επίπεδα:

- Το σύστημα «ανθρώπινος παράγοντας» που περιλαμβάνει τους ανθρώπινους πόρους και τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά τους, όπως είναι η τεχνική επάρκεια, οι ικανότητες επικοινωνίας, η στάση τους απέναντι στην εργασία ή τους προϊσταμένους, το σύστημα προαγωγών, η διαδικασία ικανοποίησης παραπόνων, η εκπαίδευση προσωπικού, οι ανταμοιβές, οι μειώσεις προσωπικού.
- Το σύστημα παραγωγής και ό,τι δεν περιλαμβάνει άμεσα τους εργαζομένους (π.χ. αυτοματοποίηση παραγωγής, επέκταση εργοστασίου, παραγωγή νέου προϊόντος, μηχανοργάνωση, διοικητικά συστήματα πληροφοριών).

Ειδικότερα οι αλλαγές στο συγκεκριμένο επίπεδο αναφέρονται σε τρία βασικά στοιχεία:

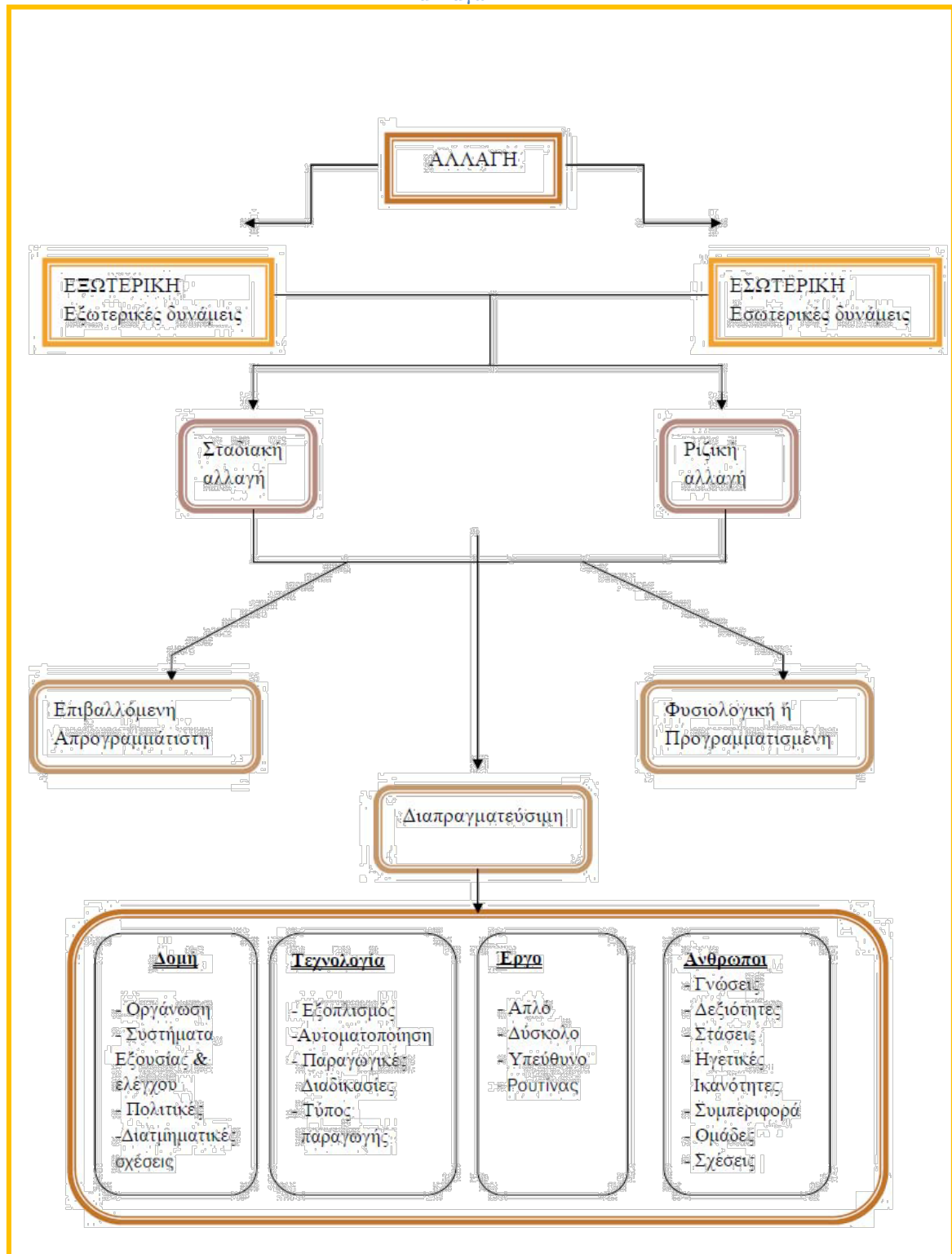
-στη δομή, δηλ. στις διαδικασίες και τη συγκρότηση του οργανισμού, σε διαδικασίες ελέγχου και επικοινωνίας.

-στην τεχνολογία, που περιλαμβάνει τον μηχανολογικό εξοπλισμό, την παραγωγική διαδικασία και τις εγκαταστάσεις.

-στο έργο, που περιλαμβάνει τον τρόπο προετοιμασίας, σχεδιασμού, προγραμματισμού και οργάνωσης κάθε έργου ¹⁸.

¹⁸ *Χυτήρης, Λ.*, Οργανωσιακή Συμπεριφορά, Interbooks, Αθήνα, 2001, σ.σ. 324-352.

Σχήμα 3: Τυπολογία και επίπεδα αλλαγών



Πηγή: Χυτήρης, Λ., Οργανωσιακή Συμπεριφορά, Interbooks, Αθήνα, 2001, σ.σ. 324-352

- ο Με βάση την έκταση και το βάθος της αλλαγής

Μπορούμε να διακρίνουμε τις ακόλουθες κατηγορίες:

Την *αλλαγή 1ης τάξης*, αφορά την τροποποίηση της επιχειρησιακής στρατηγικής / τακτικής. Τα βασικά χαρακτηριστικά της είναι:

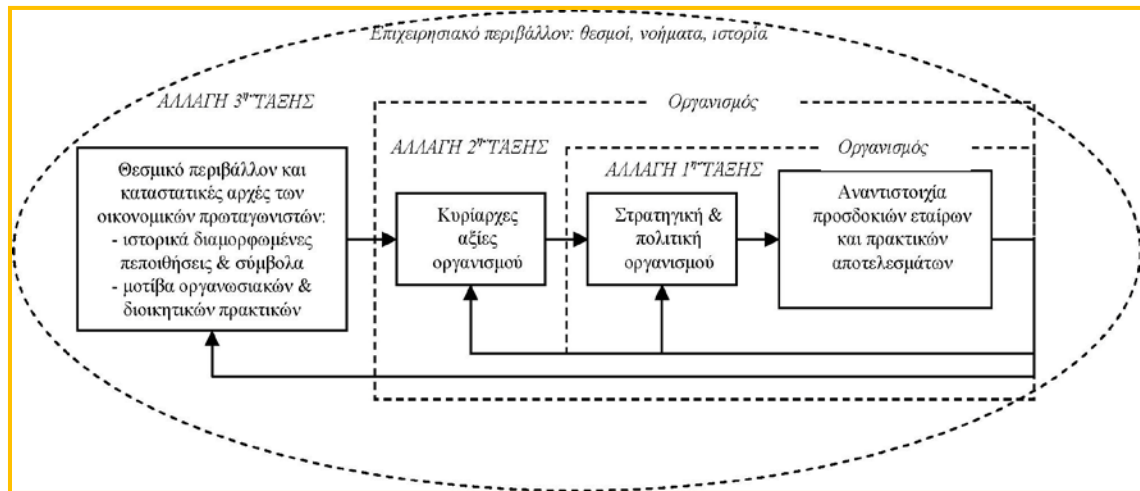
- οι προσαρμογές μέσα στα πλαίσια της υπάρχουσας δομής
- οι κινήσεις εξισορρόπησης
- η μη απαίτηση για νέα γνώση
- η διατήρηση των παλαιών κανόνων και αξιών.

Την *αλλαγή 2ης τάξης*, που συμβαίνει όταν το πρόβλημα δεν θεραπεύεται στο προηγούμενο επίπεδο και αφορά την τροποποίηση των οργανωσιακών αρχών και αξιών. Τα βασικά χαρακτηριστικά της είναι:

- η νέα οπτική των πραγμάτων
- η αλλαγή εξοπλισμού και μέσων
- η εστίαση στο άτυπο δίκτυο του οργανισμού
- η απαίτηση για νέα γνώση
- η ανάγκη για νέες αρχές και αξίες.

Την *αλλαγή 3ης τάξης*, που κινείται σε επίπεδο αντιλήψεων και συμβολισμών του ευρύτερου περιβάλλοντος του οργανισμού και αφορά το ίδιο το κοινωνικό σύνολο, τις πεποιθήσεις και την ιστορία του ¹⁹.

¹⁹ Μιχιώτης, Σ. (2007), ο.π.

Σχήμα 4: Αλλαγή 1^{ης} , 2^{ης} , 3^{ης} τάξης

Πηγή: Μιχιώτης, Σ. (2007). Οργανωσιακές αλλαγές, Εκπαιδευτικό υλικό, Ινστιτούτο Επιμόρφωσης Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης.

1.5. Θεωρητικές προσεγγίσεις

Ήδη από τα μέσα του 20^{ου} αιώνα, η έννοια της οργανωσιακής αλλαγής έχει μελετηθεί, εκτενώς, από διάφορους ερευνητές και από διαφορετικούς επιστημονικούς κλάδους, όπως η διοικητική επιστήμη, η κοινωνική ψυχολογία, κ.ά. Η κοινή συνισταμένη του προβληματισμού τους ξεκινούσε από τη διερεύνηση της αιτίας για αλλαγή, προσπαθούσε να σκιαγραφήσει τη διαδικασία μετάβασης και τα αποτελέσματά της στον ανθρώπινο παράγοντα. Στο πλαίσιο της παρούσας εργασίας, θα επιχειρηθεί, στη συνέχεια, μια συνοπτική παρουσίαση των κυριότερων θεωριών που σχετίζονται με την περαιτέρω ανάπτυξη της θεματικής μας.

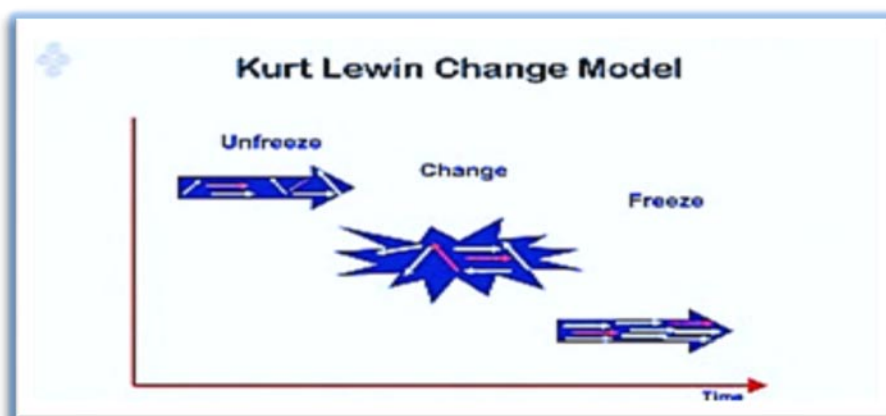
Συχνά χρησιμοποιούνται δύο μεταφορικές έννοιες, προκειμένου να σκιαγραφηθεί η διαδικασία της αλλαγής. Η μια είναι αυτή των «ήρεμων νερών», όπου η οργανωσιακή αλλαγή παρομοιάζεται με ένα μεγάλο πλοίο που κάνει ένα προβλέψιμο ταξίδι διασχίζοντας μια ήρεμη θάλασσα, ενώ βιώνει μια περιστασιακή καταιγίδα. Η δεύτερη έννοια των «άγριων νερών» παρομοιάζει την οργανωσιακή αλλαγή με μια μικρή σχεδία που πλέει σε έναν ορμητικό

ποταμό²⁰. Μέχρι πρόσφατα η έννοια των ήρεμων νερών κυριαρχούσε στο μάνατζμεντ, όπως περιγράφεται στη συνέχεια.

1.5.1. Το μοντέλο των τριών σταδίων του Kurt Lewin

Ένα από τα πιο χαρακτηριστικά μοντέλα σχεδιασμένης αλλαγής, με φανερό τη μηχανική επιρροή, δημιουργήθηκε από τον Kurt Lewin. Θεωρούσε την αλλαγή ως κίνηση μεταξύ τριών σταδίων (unfreeze – moving – refreeze), ξεκινώντας από ένα αρχικό σημείο ανισορροπίας, το οποίο ο οργανισμός θέλει να εξισορροπήσει. Αυτή η σκέψη έχει εμπνεύσει ένα ολόκληρο ρεύμα μοντέλων, που θεωρούν την αλλαγή ως μία ροή σταδίων, κατά την οποία εναλλάσσονται περίοδοι σταθερότητας με περιόδους ραγδαίας, επαναστατικής αλλαγής²¹.

Σχήμα 4: Kurt Lewin - Τα τρία στάδια αλλαγής



Το πρώτο στάδιο είναι αυτό του “ξεπαγώματος”, της διασάλευσης (unfreeze) της καθεστηκυίας τάξης, κατά το οποίο ο οργανισμός αντιλαμβάνεται τη διαφορά που υπάρχει ανάμεσα στην υφιστάμενη και την επιθυμητή κατάσταση. Η διαπίστωση της διαφοράς αυτής οδηγεί τον οργανισμό και τους ανθρώπους του σε ένα σοκ, το οποίο με τη σειρά του οδηγεί σε αναθεώρηση της υπάρχουσας κατάστασης και στην κατανόηση της ανάγκης για αλλαγή.

²⁰ Robbins/Decenzo/Coulter, 2012, ο.π., σ. 386.

²¹ Burnes, B., “Kurt Lewin and the Planned Approach to Change: A Re-appraisal”. *Journal of Management Studies*, Volume 41, Issue 6, September 2004, p.p. 977–1002.

Το δεύτερο στάδιο είναι αυτό της μετακίνησης (move), κατά το οποίο υλοποιείται η αλλαγή. Εδώ ο οργανισμός μετακινείται προς την επιθυμητή κατάσταση, όπου δημιουργούνται νέες δομές και συμπεριφορές και εγκαθιδρύονται νέες διαδικασίες και συστήματα.

Στο τελευταίο στάδιο, αυτό της νέας παγίωσης, (refreeze), η αλλαγή πλέον παγιώνεται, σταθεροποιείται, ώστε να αντέξει στο χρόνο και αποτελεί το νέο τρόπο λειτουργίας του οργανισμού. Στο στάδιο αυτό απαιτείται να υιοθετηθούν τρόποι, όπως η επικοινωνία, η αξιολόγηση της απόδοσης, η δέσμευση της ηγεσίας, η επιλογή ανθρώπινου δυναμικού και η εκπαίδευση, ώστε να εξασφαλιστεί ότι θα συνεχιστεί η νέα πορεία και δε θα υπάρξει επιστροφή στην προηγούμενη ανεπιθύμητη κατάσταση.

1.5.2. Η ανάλυση δυναμικής πεδίου

Στη δεκαετία του 1960 αναπτύχθηκε, επίσης από τον Lewin, ένα πολύ σημαντικό εργαλείο για τη διερεύνηση και ανάλυση της υφιστάμενης κατάστασης ενός οργανισμού. Στηρίζεται στη θεωρία ότι υπάρχουν πολλές δυνάμεις σε έναν οργανισμό που του ασκούν πίεση για αλλαγή και εξίσου πολλές δυνάμεις που τον κάνουν να αντιστέκεται στις αλλαγές. Η θεωρία αυτή ειδικότερα υποστηρίζει ότι σε έναν οργανισμό υπάρχουν δυο δυνάμεις σε αντίθεση: οι δυνάμεις υπέρ της αλλαγής και οι δυνάμεις κατά της αλλαγής. Όταν βρίσκονται σε ισορροπία, τότε ο οργανισμός είναι σε λήθαργο και δεν επιχειρεί αλλαγές. Όταν όμως οι δυνάμεις της μιας πλευράς υπερκεράσουν τις δυνάμεις της άλλης πλευράς, τότε ο οργανισμός κινείται προς την πλευρά με τις ισχυρότερες δυνάμεις. Εάν είναι επιθυμητή μια αλλαγή, τότε θα πρέπει από μέρους του οργανισμού να υποστηριχθούν οι δυνάμεις που υποστηρίζουν την αλλαγή και να αποδυναμωθούν αυτές που την εμποδίζουν ²².

²² Κλήμης, Γ-Μ. (2011). Εφαρμογή του πλάνου της αλλαγής. Παραδόσεις μαθήματος στο Μεταπτυχιακό Πρόγραμμα Σπουδών «Σύγχρονες Μέθοδοι Δημόσιας Διοίκησης και Διαχείρισης-Public Management» Τμήμα Δημόσιας Διοίκησης, Πάντειο Πανεπιστήμιο.

Τα βήματα που πρέπει να ακολουθηθούν για μια ρεαλιστική ανάλυση δυναμικής πεδίου είναι τα παρακάτω:

- Ορισμός της παρούσας κατάστασης, προσδιορισμός των δυνατών σημείων και των περιοχών βελτίωσης και ορισμός της επιθυμητής κατάστασης.
- Δημιουργία λίστας των παραγόντων που σχετίζονται με το χρόνο, το εξωτερικό περιβάλλον, τους ανθρώπους, τους διαθέσιμους πόρους και την οργανωσιακή κουλτούρα και είναι αυτοί που υποστηρίζουν ή εμποδίζουν την αλλαγή.
- Ιεράρχηση των παραγόντων με βάση τον βαθμό επίδρασης στην υφιστάμενη κατάσταση, ανάλογα με το αν ένας παράγοντας επιδρά υπέρ ή κατά της αλλαγής και κατά πόσο, σε πολύ σημαντικούς, σημαντικούς και καθόλου σημαντικούς.
- Επεξεργασία του κάθε παράγοντα με βάση τον βαθμό επίδρασης και τη σημαντικότητά του και ιεράρχηση των παραγόντων, αρχίζοντας από αυτούς με τον μεγαλύτερο βαθμό επίδρασης και τη μεγαλύτερη σημαντικότητα.
- Προσδιορισμός σχεδίου δράσης για την ενίσχυση των παραγόντων που ευνοούν την αλλαγή και εξασθένιση αυτών που την εμποδίζουν.
- Προσδιορισμός των πόρων που απαιτούνται για να υλοποιηθεί το σχέδιο δράσης.

Οι απόψεις του Lewin από πολλούς θεωρούνται σήμερα παρωχημένες, καθώς ήδη από τα τέλη του 20^{ου} αιώνα οι αλλαγές και οι προκλήσεις σε τοπικό, περιφερειακό, εθνικό και διεθνές επίπεδο καθίστανται πολύπλοκες και πολυεπίπεδες.

1.5.3. Η εξίσωση της αλλαγής

Βασίζεται στη θεωρία των Beckhard/ Harris, οι οποίοι προσπάθησαν να προσδιορίσουν και να περιγράψουν τους επιμέρους παράγοντες που είναι απαραίτητοι για την επίτευξη της αλλαγής. Υποστηρίζουν ότι μόνο όταν ο παράγοντας A (που εκφράζει την δυσαρέσκεια με την καθεστηκυία τάξη πραγμάτων), ο παράγοντας B (που εκφράζει την επιθυμία για την προτεινόμενη αλλαγή) και D (που έχει τη δυνατότητα εφαρμογής της αλλαγής) επιτυγχάνουν να υπερκεράσουν το κόστος X της αλλαγής σε οικονομικούς, ψυχολογικούς και άλλους όρους, τότε μόνο υπάρχει η δυναμική για να προωθηθεί μια αλλαγή²³.

Η εξίσωση της αλλαγής χρησιμοποιείται τόσο από ιδιωτικούς όσο και από δημόσιους φορείς πριν τον σχεδιασμό μιας μεταρρυθμιστικής προσπάθειας, προκειμένου να διερευνηθεί εάν οι συνθήκες είναι κατάλληλες για την προσδοκώμενη αλλαγή.

$$C = (A + B + D) > X$$

- C= Αλλαγή (Change)
- A= Επίπεδο δυσαρέσκειας με το status quo (Level of dissatisfaction with the status quo)
- B= Θελκτικότητα της προτεινόμενης αλλαγής (Desirability of the proposed state or end state)
- D= Πρακτικότητα της αλλαγής (Practicality of the change)
- X= Προσωπικό κόστος αλλαγής (Cost of changing)

Σχήμα 5: Η εξίσωση της αλλαγής

²³ Beckhard, R./ Harris, R., Organisational Transition: managing complex change, Addison-Wesley, Reading, 1987.



*‘Δεν μπορώ να πω με σιγουριά ότι τα πράγματα θα αλλάξουν. Είμαι σίγουρος,
όμως, ότι για να διορθωθούν, πρέπει να αλλάξουν.’*

Georg Christoph Lichtenberg, 1742-1799

Κεφάλαιο 2^ο – Η Διοίκηση Αλλαγών

2.1. Ορισμός της Διοίκησης Αλλαγών

*‘Να αλλάξεις και να βελτιώνεσαι είναι δύο διαφορετικά πράγματα’
Γερμανική παροιμία*

Η Διοίκηση Αλλαγών (Change Management) είναι το σύνολο των διαδικασιών, των εργαλείων και των τεχνικών που χρησιμοποιούνται για να διαχειριστεί η ανθρώπινη πλευρά της αλλαγής σε έναν οργανισμό, να επιτευχθούν οι στόχοι που έχουν τεθεί και να υλοποιηθεί αποτελεσματικά το έργο, στο πλαίσιο του φορέα της αλλαγής, όσο και στο σύνολο του οργανισμού²⁴. Πρόκειται δηλ. για μια σειρά δραστηριοτήτων με στόχο τη βελτίωση ενός οργανισμού.

Σύμφωνα με τον Β. Κέφη -επειδή η αλλαγή μπορεί εκ των πραγμάτων να συνεπάγεται μεταβολή είτε προς το καλύτερο είτε προς το χειρότερο- προτείνεται η χρήση του όρου «διοίκηση βελτιώσεων» (improvement management)²⁵ που περικλείει τη δυναμική, την προοπτική της μεταβολής με μια θετική χροιά. Παρόλο που προσωπικά συμφωνώ με την υιοθέτηση του όρου «διοίκηση βελτιώσεων», γιατί εκφράζει ορθολογικά την κατάσταση που επιχειρούμε να περιγράψουμε, ωστόσο, για τις ανάγκες της παρούσας εργασίας θα χρησιμοποιήσουμε τον καθιερωμένο, διεθνώς, όρο «διοίκηση αλλαγών».

Η Διοίκηση Αλλαγών ως λειτουργία και ως επιστημονικό πεδίο δεν αφορά τον καθαυτό σχεδιασμό των αλλαγών, όπως είναι μια νέα δομή ή μια νέα διαδικασία. Αφορά τη διοίκηση του σχεδιασμού και της υλοποίησης των αλλαγών. Το περιεχόμενο της βασίζεται σε αρχές, θεωρίες, μοντέλα, μεθόδους και τεχνικές που βοηθούν να περιγράψουμε, να κατανοήσουμε, να ερμηνεύσουμε, να προβλέψουμε και να διαχειριστούμε αποτελεσματικά τις

²⁴ Μιχιώτης, Σ. (2007). Οργανωσιακές αλλαγές, Εκπαιδευτικό υλικό, Ινστιτούτο Επιμόρφωσης Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης.

²⁵ Κέφης Β., 2005, ο.π. σ.σ. 183.

αλλαγές σε επιχειρήσεις και οργανισμούς ²⁶. Πιο συγκεκριμένα το περιεχόμενο της Διοίκησης των Αλλαγών αφορά κυρίως σε:

- ο περιγραφή των παραγόντων που συνδέονται με την επιτυχία και την αποτυχία των αλλαγών
- ο θεωρητικά μοντέλα που αφορούν τη στρατηγική και τη διαδικασία εισαγωγής των αλλαγών
- ο μεθοδολογία, τεχνικές και εργαλεία αναφορικά με το σχεδιασμό και την υλοποίηση των αλλαγών
- ο αναλύσεις αναφορικά με τις στάσεις και τις συμπεριφορές των ατόμων και των ομάδων ως προς τις αλλαγές.

Η Διοίκηση Αλλαγών είναι μία δυναμική διαδικασία που λαμβάνει υπόψη το πλαίσιο μέσα στο οποίο λειτουργεί και είναι διαφορετική για κάθε περίπτωση.

Οι τρεις άξονες-διαστάσεις της αλλαγής: Για την πλήρη κατανόηση της στρατηγικής αλλαγής, τρεις είναι οι διαστάσεις υπό τις οποίες θα πρέπει να εξεταστεί. Οι Pettigrew & Whipp στο υπόδειγμα των τριών διαστάσεων σημειώνουν πως η στρατηγική αλλαγή θα πρέπει να αντιμετωπίζεται ως μια συνεχής διαδικασία σε συγκεκριμένα πλαίσια, όπως απεικονίζεται στο παρακάτω σχήμα.

²⁶ Jones J./ Powers E., “Change Management: The Three Elements of Transformation”, *Strategy & Business*, Issue 37, Winter 2004, p.p. 101-104.



Σχήμα 6: Οι τρεις άξονες-διαστάσεις της αλλαγής

Πηγή: *Pettigrew A. & Whipp R., Managing Change for Competitive Success, Blackwell Publishers Inc., USA, 1991*

2.2. Φορείς Αλλαγής (change agents)

Τα άτομα που δρουν ως καταλύτες για την αλλαγή και αναλαμβάνουν ευθύνη για τη διαχείριση της αλλαγής ονομάζονται φορείς της αλλαγής.

Ο φορέας αλλαγής (change agent) μπορεί, λοιπόν, να προέρχεται από τον ίδιο τον οργανισμό, για παράδειγμα μπορεί να είναι οποιοσδήποτε μάνατζερ εντός του οργανισμού υλοποιεί ένα πρόγραμμα αλλαγής, αλλά και οποιοδήποτε εξωτερικός σύμβουλος που προσλαμβάνεται για να παρέχει τεχνογνωσία και βοήθεια. Οι εξωτερικοί σύμβουλοι προσφέρουν μια αντικειμενική προοπτική, την οποία τα άτομα που προέρχονται από τον οργανισμό στερούνται. Ωστόσο, το βασικό τους μειονέκτημα έγκειται στο γεγονός ότι ενδέχεται να μην κατανοούν την ιστορία, την κουλτούρα, τις λειτουργικές διαδικασίες και το προσωπικό του οργανισμού. Ενδέχεται, συχνότερα, να προβούν σε συγκριτικά

δραστικότερες αλλαγές, γεγονός που μπορεί να αποδειχθεί μειονέκτημα, επειδή δεν θα βιώσουν εκ των έσω την αλλαγή ²⁷.

Οι φορείς της αλλαγής καλούνται να γίνουν άγγελοι της αλλαγής (change angels) και θα πρέπει να διαθέτουν υπομονή, επιμονή, μεθοδικότητα και κατάλληλη προετοιμασία, προκειμένου να καλλιεργήσουν την ιδέα που θα πείσει τους εργαζόμενους ότι δεν διακυβεύονται τα μέχρι στιγμής κεκτημένα τους, αλλά ότι πρόκειται να ενισχυθεί περαιτέρω η κοινωνική τους θέση και οι προσωπικές τους φιλοδοξίες. Η διαδικασία που πρέπει να ακολουθήσουν συνοψίζεται ως εξής:

- ο Να επιτρέψουν στους εργαζόμενους να μιλούν και να διατυπώνουν ανοιχτά τους προβληματισμούς και τις φοβίες τους.
- ο Να προσπαθήσουν να κατανοήσουν τις βαθύτερες αιτίες για τις οποίες οι εργαζόμενοι αντιδρούν στις αλλαγές.
- ο Να επιτρέψουν και να διευκολύνουν την ουσιαστική συμμετοχή των εργαζομένων στις αποφάσεις.
- ο Να δημιουργήσουν ομάδες εργαζομένων που θα αναλάβουν να πείσουν τους συναδέλφους τους για την αναγκαιότητα της αλλαγής ²⁸.

Μπορούμε να τους διακρίνουμε στις ακόλουθες κατηγορίες:

- ο Οι ηγέτες των αλλαγών (change generators) είναι αυτοί που συνειδητοποιούν και αναγνωρίζουν την ανάγκη για αλλαγή, αμφισβητούν την υφιστάμενη κατάσταση, οραματίζονται τη νέα και χαράσσουν τη γενική πορεία προς αυτή. Έχουν καθοριστική επίδραση στη δημιουργία και διάδοση του οράματος της αλλαγής, καθώς και στην κινητοποίηση των εργαζομένων.
- ο Οι υποστηρικτές - διευκολυντές των αλλαγών είναι μέλη της οργάνωσης, σε οποιοδήποτε ιεραρχικό επίπεδο, τα οποία, έχοντας ενστερνιστεί το όραμα και τους στόχους της αλλαγής, με τις ενέργειές τους υποστηρίζουν ενεργά και διευκολύνουν την υλοποίησή της, επιχειρηματολογούν για τα οφέλη της και αντιμετωπίζουν τις αντιδράσεις των υπολοίπων.

²⁷ Robbins S. et al., 2012, ο.π., σ.σ. 383-385.

²⁸ Κέφης, Β., 2005, ο.π., σ. 184.

- ο Οι υλοποιητές των αλλαγών συντονίζουν, σε καθημερινή βάση, τις ενέργειες που αφορούν στο σχεδιασμό και την υλοποίηση της αλλαγής, συμμετέχοντας ως ενεργά μέλη σε ομάδες έργων.

Δέκτες των αλλαγών είναι όλα τα μέλη της οργάνωσης τα οποία πρέπει να υιοθετήσουν, να προσαρμοσθούν και να εφαρμόζουν τις αλλαγές. Ουσιαστικά αυτοί είναι που καλούνται να εδραιώσουν την αλλαγή.

2.3. Σχεδιάζοντας την αλλαγή

Βασική και πρωταρχική παράμετρος είναι η εκτίμηση του κλίματος για την αλλαγή. Η διαδικασία αυτή προϋποθέτει καταφατική απάντηση σε μια σειρά ερωτημάτων. Όσο περισσότερες είναι οι καταφατικές απαντήσεις στα παρακάτω ερωτήματα, τόσο πιθανότερη είναι η επιτυχία της προσπάθειας για αλλαγή.

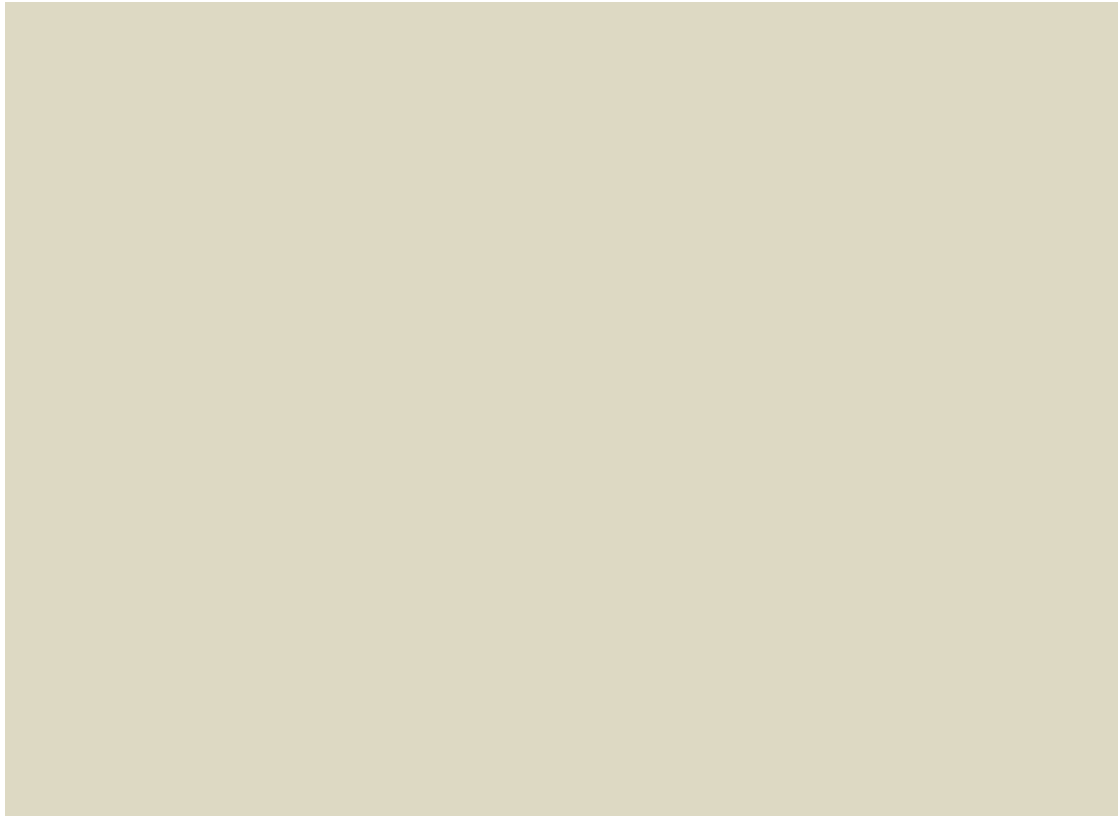
- ο Ο εισηγητής της αλλαγής κατέχει αρκετά υψηλόβαθμη θέση στον οργανισμό, ώστε να έχει τη δύναμη να αντιμετωπίσει αποτελεσματικά τις αντιστάσεις;
- ο Η ανώτερη διοίκηση υποστηρίζει την αλλαγή και δεσμεύεται απέναντί της;
- ο Οι ανώτεροι μάντζερ εκφράζουν την ανάγκη για αλλαγή; Τα υπόλοιπα μέλη του οργανισμού αποδέχονται αυτή την αλλαγή;
- ο Υπάρχουν αντικειμενικά κριτήρια για την αξιολόγηση της προσπάθειας αλλαγής και έχουν σχεδιαστεί αναλυτικά συστήματα επιβράβευσης για την ενίσχυσή τους;
- ο Η προσπάθεια αλλαγής συσχετίζεται με άλλες αλλαγές που συντελούνται στον οργανισμό;
- ο Οι μάντζερ αισθάνονται υπερήφανοι για την παρακολούθηση των αλλαγών και των ενεργειών στις οποίες προβαίνουν οι ανταγωνιστές;
- ο Επιβραβεύεται η ανάληψη ρίσκου, η επίδειξη καινοτόμων μεθόδων, η αναζήτηση βέλτιστων πρακτικών;
- ο Η δομή του οργανισμού είναι ευέλικτη;
- ο Η επικοινωνία ρέει αμφίδρομα και ανεμπόδιστα ανάμεσα στις βαθμίδες ιεραρχίας;
- ο Έχουν πραγματοποιηθεί με επιτυχία αλλαγές στο παρελθόν;
- ο Οι εργαζόμενοι εμπιστεύονται τη διοίκηση;

- ο Υπάρχει καλή συνεργασία μεταξύ των οργανωσιακών εργασιακών μονάδων;
- ο Οι αποφάσεις στηρίζονται σε ευρύ φάσμα προτάσεων και λαμβάνονται με ταχύτητα; ²⁹

Σε ένα πρώτο στάδιο είναι βασικό να αναλυθεί το εσωτερικό και εξωτερικό περιβάλλον, με σκοπό να γίνει αντιληπτό το «γιατί» η αλλαγή είναι απαραίτητη. Είναι πολύ σημαντικό για έναν οργανισμό να αντιλαμβάνεται την αλλαγή ως έννοια και διαδικασία άρρηκτα συνδεδεμένη με τον εξωτερικό περιβάλλον. Η διοίκηση ενός οργανισμού θα πρέπει να σχεδιάζει την αλλαγή με βάση τον ανταγωνισμό, αλλά και κατά τέτοιο τρόπο, ώστε να τον ξεπεράσει σε όλα τα επίπεδα (επιχειρησιακό, κλαδικό, εθνικό – πολυεθνικό). Ένας οργανισμός δεν ανταγωνίζεται μόνο τους άμεσους ανταγωνιστές του, αλλά ταυτόχρονα στα πλαίσια του κλάδου στον οποίο δραστηριοποιείται, ανταγωνίζεται και άλλους κλάδους και, στα πλαίσια της εθνικής ή πολυεθνικής οικονομίας, τις δομές και άλλων χωρών και οικονομιών.

Είναι γεγονός πως οι επιχειρήσεις διαφέρουν σε πάρα πολύ μεγάλο βαθμό μεταξύ τους. Οι διαφορές αυτές συνίστανται τόσο στις δομές και τις διαδικασίες, όσο και στην κουλτούρα και τα συστήματα εργασιακών σχέσεων, αμοιβών και εκπαίδευσης. Αυτό έχει σαν συνέπεια η διαχείριση των αλλαγών να διαφέρει σημαντικά και να εξαρτάται από πολλούς παράγοντες, διαφορετικούς για κάθε επιχείρηση. Έτσι, σε στρατηγικό επίπεδο, η διοίκηση μπορεί να υλοποιήσει το πρόγραμμα αλλαγής στο πολύ μικρό χρονικό διάστημα κάποιων ημερών ή και εβδομάδων, ή σε μακροχρόνιο διάστημα, ανάλογα με το πόσο δραστική θέλουν να είναι η αλλαγή, ποια είναι η δεκτικότητα των εμπλεκόμενων σε αυτή, ποιο το εύρος της αλλαγής και ποιο είναι, βέβαια, το στυλ διοίκησης. Επιπλέον, ο σχεδιασμός και η υλοποίηση της αλλαγής μπορεί να εκτελεστούν μόνο από την διοίκηση ή να πάρουν μέρος ακόμα και όλοι οι εργαζόμενοι που θα επηρεαστούν από αυτήν.

²⁹ Robbins/Decenzo/Coulter, 2012, ο.π., σ. 384.



Σχήμα 7: Διάγραμμα Ροής Αλλαγής

Πηγή: Κλήμης, Γ-Μ. (2011). Εισαγωγή στη διαχείριση αλλαγών. Παραδόσεις μαθήματος στο Μεταπτυχιακό Πρόγραμμα Σπουδών «Σύγχρονες Μέθοδοι Δημόσιας Διοίκησης και Διαχείρισης-Public Management» Τμήμα Δημόσιας Διοίκησης, Πάντειο Πανεπιστήμιο.

Ειδικότερα, ο καθορισμός των στόχων πρέπει να είναι σαφής και ακριβής, για να αποφασιστεί η κατάλληλη στρατηγική και η αλλαγή να οδηγήσει στα επιθυμητά αποτελέσματα. Απαιτείται, επιπλέον, η διάδοσή των στόχων σε όλα τα επίπεδα του οργανισμού. Πρέπει, λοιπόν, όλοι όσοι εργάζονται στη επιχείρηση να γνωρίζουν τους στόχους στους οποίους αποσκοπεί η απόφαση για αλλαγή, ώστε να εφαρμοστεί σωστά και οργανωμένα. Η άγνοια των στόχων μπορεί να οδηγήσει στην καταστροφή. Πολλές φορές κατά τη διάρκεια της αλλαγής θα πρέπει να γίνεται επαναπροσδιορισμός των στόχων, αφού είναι πολύ πιθανόν να προκύψουν καταστάσεις, οι οποίες αλλάζουν τα αρχικά δεδομένα και συνεπώς να χρειαστεί να μεταβληθούν.

Το μέγεθος και η δομή της επιχείρησης, οι τεχνολογικοί πόροι και οι υποδομές καθορίζουν, σε μεγάλο βαθμό, το είδος της αλλαγής, αλλά και τις πιθανότητες επιτυχίας. Η πληροφόρηση δίνει τη δυνατότητα στον οργανισμό να

προλάβει τις εξελίξεις, προχωρώντας στις απαραίτητες αλλαγές. Δεν αρκεί όμως μόνο η συλλογή πληροφοριών, αλλά και η σωστή διαχείρισή τους, ώστε να αποτελέσουν σημαντικό εφόδιο προς την επιτυχία.

Είναι πολύ σημαντικό για έναν φορέα να διαθέτει έντονο πνεύμα συνεργασίας μεταξύ των μελών του. Η κουλτούρα καλλιεργείται από τη διοίκηση, επηρεάζει τόσο τις εξωτερικές σχέσεις της επιχείρησης όσο και τις σχέσεις στο εσωτερικό της και δημιουργεί κανόνες αποδεκτής συμπεριφοράς, τις οποίες οι νέοι υπάλληλοι ενθαρρύνονται να υιοθετούν. Κατά τη διαδικασία της αλλαγής, η διοίκηση οφείλει να στηρίζει τους εργαζομένους και να τους βοηθήσει να προσαρμοστούν στις νέες συνθήκες. Ο εργαζόμενος έχει ανάγκη να νιώθει ότι δεν απειλείται από την αλλαγή, ότι η διοίκηση τον βοηθά και τον επιβραβεύει για την προσπάθειά του. Έτσι νιώθει ασφάλεια και όχι φόβο, με αποτέλεσμα να αυξάνει την αποδοτικότητά του.

Ο σχεδιασμός που ακολουθείται θα πρέπει να προβλέπει τυχόν αποτυχίες ή λάθη στη διαδικασία της αλλαγής και να προτείνει διορθωτικό σχέδιο αντίδρασης και αντιμετώπισης. Το εξωτερικό περιβάλλον είναι δυναμικό και συνεχώς μεταβαλλόμενο και μπορεί να μετατρέψει, σε πολύ μικρό χρονικό διάστημα, την επιτυχία σε αποτυχία και αντίστροφα. Η διαδικασία της αλλαγής απαιτεί αρχικά έναν προσεκτικό και πλήρη σχεδιασμό και, στη συνέχεια, τακτικό έλεγχο και διορθωτικές παρεμβάσεις.

Η διαχείριση της αλλαγής ως προς τις ομάδες ατόμων ή ακόμη και ως προς μεμονωμένα άτομα, περιλαμβάνει πολλές διαφορετικές διαδικασίες και, τελικά, επιλέγονται αυτές που ταιριάζουν καλύτερα με τη διοίκηση και την περίπτωση.

2.3.1. Το μοντέλο του UNDP για τη Διοίκηση Αλλαγών στο Δημόσιο Τομέα

Ο Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών, μέσω του Προγράμματος Ανάπτυξης (UNDP)³⁰ για τον αποτελεσματικό σχεδιασμό και την υλοποίηση αλλαγών, έχει αναπτύξει και εφαρμόζει ένα πλαίσιο στρατηγικής που δίνει έμφαση στο ρόλο των εμπλεκόμενων (stakeholders) στο δημόσιο τομέα και στην αναγκαιότητα δημιουργίας οφέλους προς αυτούς, ώστε να προωθηθεί η επιχειρούμενη αλλαγή. Πρόκειται για μια διαδικασία τεσσάρων σταδίων που εκτυλίσσεται σε δύο φάσεις:

α) Στη διοίκηση-διαχείριση του περιβάλλοντος της αλλαγής (Managing the Environment of Change).

i) Με τη δημιουργία της “ορμής” (momentum), του κατάλληλου κλίματος για την αλλαγή (συντελεστές της είναι το όραμα και η πειθώς για την αναγκαιότητα της αλλαγής.)

ii) Μέσω της ανάλυσης του πλαισίου (context) της αλλαγής (δηλ. ποιοι χάνουν και ποιοι κερδίζουν, ζητήματα εφαρμογής πολιτικής, συγκέντρωση και ανάλυση δεδομένων, έρευνα σχετικά με τα προβλήματα που αντιμετωπίζει ο οργανισμός).

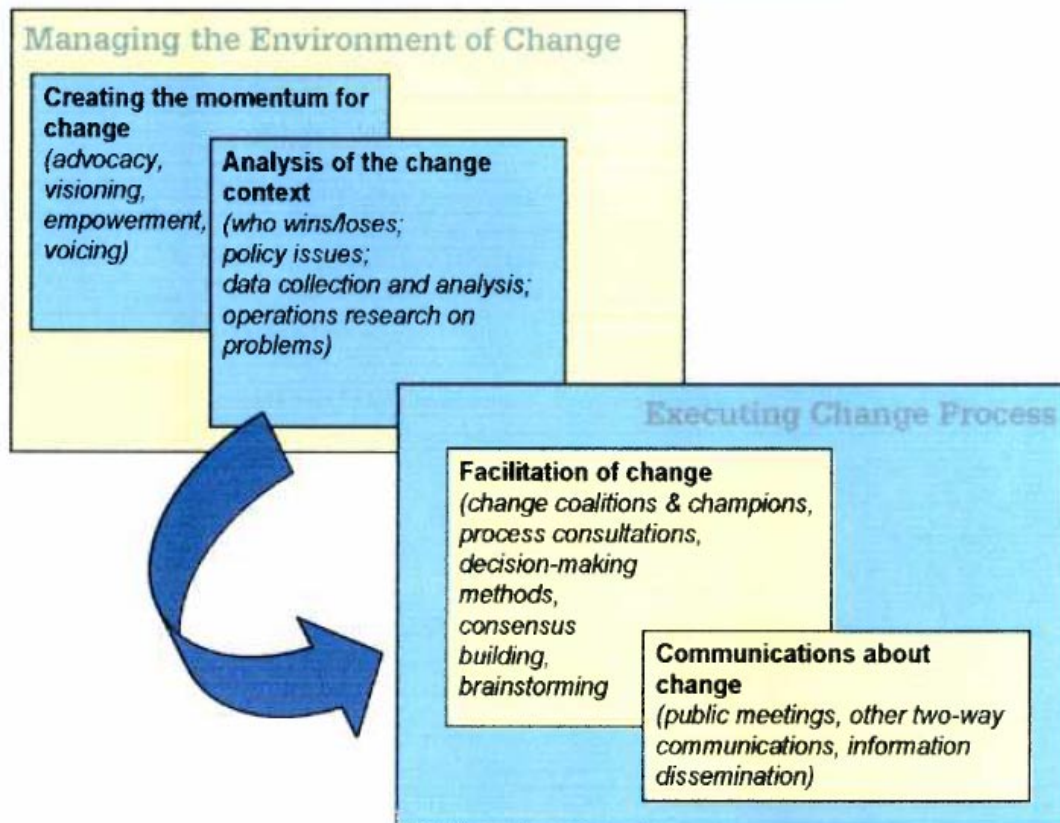
β) Στην εκτέλεση και εφαρμογή της διαδικασίας αλλαγής (Executing Change Process).

iii) Με τη διευκόλυνση της αλλαγής (Facilitation of Change), που αναφέρεται στη δημιουργία συνασπισμών και συμμαχιών, σε διαβουλεύσεις, στη δημιουργία κλίματος συναίνεσης υπέρ της αλλαγής.

iv) Μέσω της διαρκούς ενημέρωσης (Communications about Change), που στοχεύει στη διάχυση της πληροφόρησης σε όλο τον οργανισμό³¹.

³⁰ UNDP: United Nations Development Programme.

³¹ United Nations Development Resource (UNDP), Institutional Reform and Change Management: Managing change in Public Sector Organisations, Bureau for Development Policy, Conference Paper 5, November 2006, p.p. 8-14.



Σχήμα 7: UNDP, Ένα πλαίσιο για την Διοίκηση Αλλαγών στο Δημόσιο Τομέα

2.4. Το μοντέλο των οκτώ σταδίων του Kotter

Ο Kotter με το μοντέλο αυτό υποστήριξε ότι για κάθε πετυχημένη αλλαγή θα πρέπει να ακολουθηθούν οκτώ συγκεκριμένα βήματα-στάδια ³². Αναλυτικά:

1. Δημιουργία της αίσθησης της αναγκαιότητας.

Πρέπει να προηγηθεί εξέταση της αγοράς και των ανταγωνιστών, των εσωτερικών δυνατοτήτων του οργανισμού, προσδιορισμού των πιθανών ευκαιριών και κρίσεων, ανοιχτή συζήτηση και ενημέρωση σε ζητήματα που θα πρέπει να βελτιωθούν. Έπειτα θα πρέπει να γνωστοποιηθούν στους εργαζόμενους, ώστε να αντιληφθούν την ανάγκη για επείγουσα αλλαγή, να

³² Kotter, J., Ηγέτης στις αλλαγές, Κριτική, Αθήνα, 2001, σ.σ. 36-170.

μοιραστούν το όραμα της ανώτατης διοίκησης και να γίνουν μέρος της αλλαγής³³.

2. Δημιουργία ενός ισχυρού καθοδηγητικού συνασπισμού.

Κάθε αλλαγή πρέπει να υποστηρίζεται από έναν ισχυρό πυρήνα ανθρώπων με όραμα, ικανότητες, εξουσία και θέληση για την πραγματοποίησή της. Από μόνος του ο ηγέτης ή ο φορέας της αλλαγής δεν μπορεί να έχει θετικά αποτελέσματα και γι' αυτό επιβάλλεται να δημιουργηθεί μια ομάδα για το σκοπό αυτό.

3. Ανάπτυξη οράματος και στρατηγικής.

Η σημασία της ύπαρξης σαφούς και προσδιορισμένου οράματος για την πορεία και ανάπτυξη ενός οργανισμού είναι επιτακτική. Όπως γίνεται εύκολα αντιληπτό, ένα όραμα που θα εμπνεύσει ολόκληρο τον οργανισμό, από την ανώτατη διοίκηση μέχρι τα κατώτερα στελέχη είναι αυτό που θα διευκολύνει τον σχεδιασμό για την συγκεκριμενοποίηση του σχεδίου δράσης στο σύνολο της επιχείρησης.

4. Μετάδοση του οράματος για αλλαγή.

Είναι ζωτικής σημασίας το όραμα που θα διαμορφωθεί στο προηγούμενο στάδιο να μεταδοθεί σωστά σε όλα τα επίπεδα του οργανισμού, με κάθε δυνατό μέσο επικοινωνίας. Είναι εξίσου μεγάλης σημασίας τα ανώτερα επίπεδα διοίκησης να δίνουν έμπρακτα το παράδειγμα της αλλαγής και της εφαρμογής του οράματος, ώστε να καθοδηγήσουν σωστά τους υφισταμένους τους.

5. Εκχώρηση αρμοδιοτήτων στους εργαζόμενους για δράση σε πολλαπλά επίπεδα.

Η διοικητική ομάδα πρέπει να διαμορφώσει το οργανωσιακό κλίμα με τέτοιο τρόπο, ώστε κάθε φορά που θα εμφανίζεται κάποιο περιστατικό αντίστασης στην αλλαγή να ενεργοποιείται ένας μηχανισμός, όπου όλες οι απόψεις θα ακούγονται, διορθωτικά μέτρα θα λαμβάνονται, η συμμετοχή όλων θα ενθαρρύνεται και τα εμπόδια θα αντιμετωπίζονται. Η αλλαγή έχει

³³ Kotter, J./ Cohen, D., Η καρδιά της αλλαγής, Interbooks, Αθήνα, 2005, σ.σ. 41-62.

ανάγκη από νέες ιδέες και ανάληψη ρίσκου και αυτό καλούνται να κάνουν όλοι σε κάθε επίπεδο και στο βαθμό που τους αναλογεί.

6. Δημιουργία βραχυπρόθεσμων αποτελεσμάτων.

Ο αποτελεσματικότερος τρόπος για να αποκτήσει η διοίκηση συμμάχους στην αλλαγή είναι να σχεδιάσει μικρές και ορατές βελτιώσεις, ώστε να γίνουν αντιληπτά από όλους άμεσα τα οφέλη της αλλαγής. Έτσι θα μπορέσουν όλα τα μέλη του οργανισμού να πεισθούν για τη χρησιμότητα της αλλαγής, να αποκτήσουν θετική στάση απέναντί της και να συμμετάσχουν πιο ενεργά, με μεγαλύτερη διάθεση και αφοσίωση ³⁴.

7. Παγίωση των ωφελειών και παραγωγή ακόμα περισσότερων αλλαγών.

Η αλλαγή δεν ένα απλό βραχυχρόνιο πλάνο δράσης, αλλά μια ολόκληρη φιλοσοφία συνεχούς βελτίωσης. Είναι μια συνεχής και αέναη διαδικασία. Το τέλος μιας αλλαγής συνεπάγεται την αρχή της επόμενης. Η ανώτατη διοίκηση δεν θα πρέπει να εφησυχάσει, θα πρέπει να ενεργοποιηθεί ακόμη περισσότερο και να εισάγει νέα προγράμματα.

8. Ενσωμάτωση νέων μεθόδων στη φιλοσοφία του οργανισμού.

Η παγίωση των αποτελεσμάτων της αλλαγής είναι απαραίτητη, ώστε να μην επιστρέψει ο οργανισμός στην αρχική κατάσταση. Οι αλλαγές θα πρέπει να ενσωματωθούν στην κουλτούρα του οργανισμού και τα αποτελέσματα της αλλαγής να μετατραπούν σε νέα συνήθεια, αποτρέποντας το προσωπικό να επιστρέψει στην πρότερη κατάσταση ³⁵.

³⁴ Kotter, J./ Cohen, D., 2005, ο.π. σ.σ. 157-172.

³⁵ Mihiotis, A., Management of People and Organizations, Hellenic Open University, Patras, 2005, p.p.113-114.

2.5. Υλοποιώντας τις αλλαγές

2.5.1. Δέκα στάδια για την υιοθέτηση βελτιωτικών αλλαγών

Οι Bruce και Wyman προτείνουν δέκα στάδια για την υιοθέτηση βελτιωτικών αλλαγών σε έναν οργανισμό, τα οποία προσαρμόζονται από τον Β. Κέφη στην ελληνική πραγματικότητα. Πιο συγκεκριμένα:

1. Προσανατολισμός. Στηρίζεται στην εφαρμογή του συμμετοχικού συλλογισμού, όπου με ανοιχτές συζητήσεις, ανταλλαγή προτάσεων και αμοιβαία εμπιστοσύνη, οδηγεί σε μια συνεχή διαδικασία Δράσης, Εκπαίδευσης και Έρευνας. Σημαντικό στοιχείο είναι η τακτική των συσκέψεων «εγκατάλειψης», όπου δίνεται βαρύτητα στο τι δεν έπρεπε να γίνει και συνεπώς να μην επαναληφθεί.
2. Θέσπιση ενός εσωτερικού κανονισμού. Περιγράφει τις σχέσεις των οργανισμών με τους εξωτερικούς και εσωτερικούς πελάτες, τις αξίες, τους κοινούς στόχους και τους κανόνες συμπεριφοράς.
3. Αναγνώριση και διεύρυνση των κρίσιμων ζητημάτων. Οι φορείς των οργανισμών πρέπει να μάθουν να συνεργάζονται πρωτίστως μεταξύ τους. Η δημιουργία ομάδων επιφορτισμένων με την ανάλυση και διεύρυνση των κρίσιμων θεμάτων απαιτεί γνώσεις, συνεχή εκπαίδευση, ευρύτητα σκέψης και εφαρμογή αποτελεσματικών συστημάτων λήψης αποφάσεων.
4. Αναγνώριση των ευκαιριών και των προβλημάτων. Τα μεγαλύτερα προβλήματα προκύπτουν από την ανάγκη αναπροσαρμογής των στρατηγικών στόχων και της αποστολής της επιχείρησης, καθώς και από τις σύγχρονες τάσεις της οικονομικής, κοινωνικής και διοικητικής πραγματικότητας. Στο στάδιο αυτό καθοριστική κρίνεται η εμπλοκή μεγάλου αριθμού μεσαίων διοικητικών στελεχών, όπου η αναγνώριση, από πλευράς τους, των ευκαιριών και των προβλημάτων αναδεικνύεται

σε κομβικό σημείο ικανοποίησης των αναγκών τους, σύμφωνα με τη θεωρία των κινήτρων ³⁶.

5. Φιλοδοξίες. Αναφέρεται στους εργαζόμενους, περιγράφει τους επιθυμητούς τρόπους δράσης και προσδιορίζει τις πιθανότητες επιτυχίας.
6. Εναλλακτικά σχέδια δράσης. Βοηθούν στην προσαρμογή σε περιπτώσεις δραστικών αλλαγών, σε συνθήκες αβεβαιότητας της οικονομίας.
7. Πειραματισμός. Η εφαρμογή των αλλαγών σε πειραματικό στάδιο, για ένα δεδομένο χρονικό διάστημα, επιτρέπει στους εμπλεκόμενους να καταθέσουν τις απόψεις τους, να προβούν σε διορθωτικές παρεμβάσεις και να επιλυθούν χρόνιες παθολογίες.
8. Ανάλυση των αποτελεσμάτων του πειραματικού σταδίου. Η ανάλυση των αποτελεσμάτων επιβάλλεται να είναι ενδεδειγμένη, αλλά ταυτόχρονα και βραχυχρόνια, ώστε να μην προκύψουν φαινόμενα κωλυσιεργίας και καθυστερήσεων.
9. Σχεδιασμός του προγράμματος. Απαιτεί την εκπόνηση ενός σύγχρονου και εφικτού προγράμματος δράσης, βασισμένου σε στόχους γενικής αποδοχής, ιεραρχημένους κατάλληλα, ώστε να είναι εφικτοί και συνεχείς μεταξύ τους.
10. Εφαρμογή, αξιολόγηση και έλεγχος του προγράμματος. Προϋποθέτει την τήρηση των παρακάτω βημάτων:
 - ο Συνεχής επικοινωνία των στελεχών.
 - ο Ενδεδειγμένη μελέτη των προϋποθέσεων που αφορούν το εσωτερικό και εξωτερικό περιβάλλον του οργανισμού.
 - ο Διασφάλιση ότι το πρόγραμμα συμβαδίζει με τους αντικειμενικούς σκοπούς και τις στρατηγικές.
 - ο Συνεχής έλεγχος των στόχων και προσαρμογή στις μεταβολές των συνθηκών.

³⁶ Κέφης, Β., 2005, ο.π., σ.σ. 185-186.

- ο Ευέλικτα προγράμματα.
- ο Οργανωτική δομή συναφής με τις ανάγκες του σχεδιασμού-προγραμματισμού³⁷.

2.5.2. Εφαρμόζοντας τις αλλαγές- Ανάπτυξη οργανισμού

Οι προσπάθειες που βοηθούν τα μέλη του οργανισμού όταν συντελείται μια προγραμματισμένη αλλαγή, εστιάζοντας στις στάσεις και τις αξίες τους, αποκαλείται ανάπτυξη οργανισμού. Με τον τρόπο αυτό οι ηγέτες επιχειρούν να μεταβάλλουν την οργανωσιακή κουλτούρα και να εμπλέξουν τα μέλη του οργανισμού να αναπτύξουν τις δικές τους απόψεις για το πώς θα τους επηρεάσει η επερχόμενη μεταβολή.

Κάθε οργανωσιακή δραστηριότητα που συμβάλλει στην υλοποίηση μιας προγραμματισμένης αλλαγής θεωρείται τεχνική της ανάπτυξης οργανισμού. Οι πιο συνηθισμένες προσπάθειες είναι οι εξής:

- ο Οι προσπάθειες ανατροφοδότησης στάσης. Ζητείται από τους εργαζόμενους να απαντήσουν σε ερωτήσεις που αφορούν τη λήψη αποφάσεων, την ηγεσία, την επικοινωνιακή αποτελεσματικότητα, την ικανοποίηση που αντλούν από την εργασία τους, με σκοπό να αποτιμηθεί η στάση τους απέναντι στις αλλαγές. Οι απαντήσεις τους αξιολογούνται από τον φορέα αλλαγής, προκειμένου να αντιμετωπιστούν τα προβλήματα.
- ο Η συμβουλευτική επί της διαδικασίας. Στην περίπτωση αυτή προσλαμβάνονται εξωτερικοί σύμβουλοι που ενεργούν ως εκπαιδευτές και βοηθούν τους μάνατζερ να διαγνώσουν τις διαπροσωπικές διαδικασίες που απαιτούν βελτίωση.
- ο Η διαδικασία συγκρότησης ομάδας. Αφορά την ανάπτυξη δραστηριότητας που βοηθά την ομάδα εργασίας να θέσει στόχους, να αναπτύξει θετικές διαπροσωπικές σχέσεις και να συμβάλλει στη συνοχή και τόνωση της εμπιστοσύνης ανάμεσα στα μέλη.

³⁷ Κέφης, Β., 2005, ο.π, σ.σ. 186-188.

- ο Η δια-ομαδική ανάπτυξη. Έχει ως στόχο τον καλύτερο συντονισμό μεταξύ των διαφόρων ομάδων και εστιάζει στην μεταβολή στάσεων, στερεοτύπων και αντιλήψεων που ενδεχομένως έχει αναπτύξει μια ομάδα για μια άλλη ³⁸.

Η αξιολόγηση ενός προγράμματος αλλαγής προϋποθέτει την κατάρτιση λίστας αντικειμενικών κριτηρίων που θα στηρίζονται σε ποσοτικούς και ποιοτικούς παράγοντες. Ως ποσοτικοί προσδιορίζονται όσοι μπορούν να μετρηθούν με αριθμητικούς όρους (χρόνος, κόστος), ενώ ως ποιοτικοί εκείνοι που δεν είναι εφικτό να περιγραφούν αριθμητικά, όπως είναι η ποιότητα των εργασιακών σχέσεων, η αποδοχή του προγράμματος από τα στελέχη ενός φορέα, κλπ. Ο έλεγχος της πορείας του προγράμματος έχει βαρύνουσα σημασία για τη μείωση του κόστους.

2.6. Κρίσιμοι παράγοντες για την έκβαση της αλλαγής

Εδώ και μισό αιώνα, έχουν δημοσιευθεί πάρα πολλές έρευνες κι έχουν γραφτεί ακόμη περισσότερα άρθρα, προσπαθώντας να εντοπίσουν τους παράγοντες εκείνους που συμβάλλουν στην επιτυχία ή την αποτυχία οργανωσιακών αλλαγών. Ίσως ο σημαντικότερος όλων είναι η συμμετοχή των ενδιαφερομένων μερών μόνο κατά την εφαρμογή της αλλαγής και όχι από την αρχή της διαδικασίας, δηλ. από τη φάση της σχεδίασής της, γεγονός που τελικά αφήνει τους εμπλεκόμενους αδιάφορους για το στόχο και αμέτοχους στην τελική προσπάθεια. Σημαντικό ρόλο, ίσως, παίζει και το παρεμβατικό στυλ διοίκησης, που δημιουργεί ένα ηρωικό – μυθικό σκηνικό ηγεσίας και υπονοεί την ύπαρξη μιας μαγικής φόρμουλας για την άμεση επίλυση προβλημάτων και διόρθωσης ατελειών. Αυτά με τη σειρά τους οδηγούν στην απενεργοποίηση των εμπλεκόμενων και την αποξήρανση κάθε οργανωσιακής ζωτικότητας και δημιουργικότητας, ενώ παράλληλα αγνοούν τις ψυχικές επιπτώσεις των αλλαγών.

³⁸ Robbins/Decenzo/Coulter, 2012, ο.π., σ.σ. 389-391.

Πολλές φορές η ηγεσία του οργανισμού δεν δεσμεύεται ουσιαστικά στην υπόθεση των αλλαγών. Ίσως γιατί δεν πιστεύει βαθιά στην ανάγκη τους, ίσως λόγω του φόβου του χάους οι διοικήσεις συχνά επιλέγουν να περιορίσουν την έκταση της καινοτομίας / αλλαγής και να παραμένουν στα γνωστά μοτίβα, που υποτίθεται ότι η αλλαγή θα άλλαζε. Σε κάποιες άλλες, η διοίκηση προβάλλει με έμφαση ένα μοντέλο αδιάκοπης βελτίωσης, που κουράζει και τρομάζει, αντί ενός περισσότερο φυσικού ρυθμού. Ακόμα κι αν πετύχουν οι αλλαγές για ένα μικρό χρονικό διάστημα, μακροπρόθεσμα δεν μπορούν να διατηρήσουν σε υψηλό επίπεδο τη δυναμική στον οργανισμό.

Επίσης, οι υπέρμαχοι των αλλαγών με τον υπερβάλλοντα ζήλο τους συχνά βιάζουν τον φυσικό ρυθμό της αλλαγής και επιφέρουν ένα αντανάκλαστικό «κράτημα» στο σύστημα.

2.6.1. Η διαχείριση του άγχους της αλλαγής

Ένα μεταβαλλόμενο εργασιακό περιβάλλον που χαρακτηρίζεται από αναδιαρθρώσεις, συγχωνεύσεις, συρρικνώσεις, κλπ είναι φυσικό να επιφέρει επιπτώσεις στην καθημερινή ζωή των εργαζομένων και να τους προκαλεί άγχος. Το άγχος αναφέρεται στη δυσμενή αντίδραση που εκδηλώνεται όταν ένα άτομο υποβάλλεται σε υπέρμετρη πίεση, εξαιτίας μεγάλου όγκου απαιτήσεων, περιορισμών ή ευκαιριών. Στο σημείο αυτό είναι σκόπιμο να διευκρινίσουμε ότι αναφερόμαστε μόνο στις περιπτώσεις εκείνες όπου το άγχος επιδρά ιδιαίτερα αρνητικά, καθιστά την εργασιακή μας ζωή δυσλειτουργική, γιατί η αίσθηση του άγχους είναι μια φυσιολογική αντίδραση και δεν είναι δυνατό να εξαλειφθεί από κάθε πτυχή της καθημερινότητας μας.

Οι παράγοντες που προκαλούν άγχος συνδέονται άμεσα με τις απαιτήσεις που απορρέουν από:

- τα καθήκοντα που σχετίζονται με τη θέση εργασίας,
- τον ρόλο που διαδραματίζει ο εργαζόμενος στον οργανισμό
- τις διαπροσωπικές απαιτήσεις, πιέσεις που ασκούνται από άλλους εργαζόμενους
- την έλλειψη ευκαιριών συμμετοχής των εργαζομένων στις αποφάσεις
- το στυλ ηγεσίας

-άλλους, προσωπικής φύσεως παράγοντες, όπως τα οικονομικά, οικογενειακά προβλήματα ³⁹.

Για την αντιμετώπιση των συμπτωμάτων άγχους που οφείλονται στην υλοποίηση ενός προγράμματος αλλαγής, οι μάνατζερ καλούνται να βελτιώσουν την επικοινωνία εντός του φορέα και να αναλύσουν επαρκώς τις νέες διαδικασίες, και τις απαιτήσεις της διοίκησης, ώστε να καταστούν κατανοητές από όλους τους εργαζόμενους.

2.7. Σημεία για την επιτυχία μιας αλλαγής

Το μεγάλο ερώτημα είναι το πώς διαχειριζόμαστε την μετάβαση επιτυχώς. Ο J. Adams, συνοψίζοντας τα ευρήματα μιας μακρόχρονης σχετικής έρευνας, προτείνει 12 κρίσιμα σημεία για την επιτυχία μιας αλλαγής, που σχετίζονται με την απόδοση προσοχής στα απροσδιόριστα στοιχεία του οργανισμού (intangibles), δηλαδή τον ανθρώπινο παράγοντα. Τα σημεία αυτά είναι τα εξής:

1. Κατανόηση και αποδοχή της ανάγκης για αλλαγή
2. Πίστη ότι η αλλαγή είναι σωστή και εφικτή
3. Επαρκής δέσμευση για την αλλαγή συνηθειών
4. Συγκεκριμενοποίηση των στόχων και προσδιορισμός των πρώτων βημάτων
5. Δομές ή και μηχανισμοί που ευνοούν ή απαιτούν την επανάληψη των νέων μοτίβων
6. Αίσθηση υποστήριξης και ασφάλειας
7. Ποικιλία και ευελιξία τρόπων χειρισμού προβλημάτων
8. Υπομονή και επιμονή
9. Σταθερός (τακτικός) και διάφανος απολογισμός
10. Οριοθέτηση των αλλαγών και προσοχή στις ομάδες που βρίσκονται στα όρια
11. Συμμαχία με μια κρίσιμη μάζα του οργανισμού (25-30%)
12. Επιβράβευση της νέας συμπεριφοράς με απόσυρση παλαιών προνομίων ⁴⁰.

³⁹ Robbins/Decenzo/Coulter, 2012, ο.π., σ.σ. 395-401.

⁴⁰ Μιχιώτης, Σ. (2007). Οργανωσιακές αλλαγές, Εκπαιδευτικό υλικό, Ινστιτούτο Επιμόρφωσης Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης.

Όλες οι αλλαγές δεν καταλήγουν ευνοϊκά ή δεν ολοκληρώνονται. Υπάρχουν διαφορετικές προσεγγίσεις και θεωρίες για την αλλαγή και ακόμη περισσότερες μεθοδολογίες και τεχνικές για την επιτυχή ολοκλήρωσή της, που είναι χρήσιμο να τις αξιολογούμε, ανάλογα με το εκάστοτε πλαίσιο και πρόβλημα που αντιμετωπίζουμε. Όλες όμως εξετάζουν τα εξής σημαντικά ζητήματα που σχετίζονται με την αλλαγή:

- την αντίσταση στην αλλαγή, σε ατομικό αλλά και σε ομαδικό επίπεδο (σημείο που θα αναπτύξουμε στη συνέχεια)
- τη κινητοποίηση (*motivation*) των εργαζομένων
- τις αλλαγές στην κουλτούρα του οργανισμού, την επικοινωνία και τη συμμετοχή των εργαζομένων
- την πληροφόρηση και εκπαίδευσή τους για το περιεχόμενο και τη μεθοδολογία
- την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων της αλλαγής.

2.8. Τα οκτώ λάθη κατά Kotter στην προσπάθεια για αλλαγή

Σύμφωνα με τον Kotter τα λάθη είναι αναπόφευκτα, με σωστή ενημέρωση μπορούν να περιοριστούν. Ειδικότερα είναι κρίσιμης σπουδαιότητας να αποφευχθούν οι εξής παγίδες ⁴¹:

- Υπερβολική αυταρέσκεια. Είναι, μάλλον, το μεγαλύτερο λάθος που μπορεί να κάνει ο φορέας μιας αλλαγής. Απαιτείται προηγουμένως κατάλληλη προετοιμασία και δεν πρέπει να υποτιμάται η δυσκολία του εγχειρήματος.
- Αδυναμία δημιουργίας ενός επαρκώς ισχυρού καθοδηγητικού μηχανισμού. Είναι χρήσιμη η συναίνεση των ανώτερων στελεχών για να υπερνικηθούν οι δυνάμεις της αδράνειας.
- Υποτίμηση της δύναμης που έχει το όραμα. Το όραμα διαδραματίζει κυρίαρχο ρόλο στην επίτευξη κρίσιμων αλλαγών, αφού συνεισφέρει στην έμπνευση των ενεργειών των εργαζόμενων. Αν δεν υπάρχει το κατάλληλο όραμα, μια επερχόμενη αλλαγή μπορεί να μετατραπεί σε

⁴¹ Kotter, J., 2001, ο.π., σ.σ. 19-32.

μια σειρά αλλαγών χωρίς σαφή προσανατολισμό και κατεύθυνση, γεγονός που θα προκαλέσει σύγχυση.

- Μη σωστή μετάδοση του οράματος. Η μετάδοση του οράματος θα πρέπει γίνεται και με λόγια και με έργα, διαφορετικά η αλλαγή υπονομεύεται.
- Αφήνουμε τα εμπόδια να επισκιάσουν το νέο όραμα. Τα εμπόδια μπορεί να είναι ασήμαντα, μπορεί όμως να είναι και σημαντικά. Στην δεύτερη περίπτωση καλούμαστε να συντονίσουμε καλύτερα τις ενέργειές μας.
- Η μη αναγνώριση βραχυπρόθεσμων επιτευγμάτων. Ο πραγματικός μετασχηματισμός απαιτεί χρόνο. Οι πολύπλοκες προσπάθειες απαιτούν χρόνο και διατρέχουν τον κίνδυνο να χάσουν τη δυναμική τους εάν δεν υπάρχουν βραχυπρόθεσμοι στόχοι που θα πρέπει να επιτευχθούν και να επιβραβευτεί η επίτευξή τους. Αν δεν δοθεί σημασία στην αναγνώριση βραχυπρόθεσμων αποτελεσμάτων, η αντίσταση κατά της αλλαγής μεγαλώνει και ο βαθμός συμμετοχής των εργαζόμενων αρχίζει να εξασθενεί.
- Πρόωροι πανηγυρισμοί για τη νίκη. Χρειάζεται προσοχή γιατί ενδέχεται να συντελέσουν στην εγκατάλειψη της προσπάθειας ή στη μείωση του βαθμού εμπλοκής στην αλλαγή.
- Αμέλεια για σωστή ενσωμάτωση των αλλαγών στη φιλοσοφία της εταιρείας. Απαιτείται να αφιερωθεί επαρκής χρόνος, ώστε να διασφαλιστεί ότι η επόμενη γενιά στελεχών θα ακολουθήσει τη νέα μέθοδο.

2.9. Λόγοι αποτυχίας των αλλαγών

Μια οργανωσιακή αλλαγή δεν είναι εύκολη υπόθεση και σε καμία περίπτωση δεν είναι εγγυημένη η επιτυχής έκβασή της, αν και υπάρχουν βέλτιστες πρακτικές και μοντέλα. Σύμφωνα με τους Beer & Nohria το 70% των προγραμμάτων αλλαγής αποτυγχάνουν ⁴², ενώ σύμφωνα με τους Hammer &

⁴² Beer, M./ Nohria, N., “Cracking the code of change”. *Harvard Business Review*, 2000, p.p. 133-141.

Champy μόνο το 30% των πλάνων επανασχεδιασμού των επιχειρήσεων κρίθηκαν επιτυχημένα. Υπάρχουν πολλοί λόγοι αποτυχίας μιας αλλαγής, οι κυριότεροι από τους οποίους είναι οι εξής:

Έλλειψη σαφούς οράματος και στρατηγικής. Είναι πρωταρχικής σημασίας για τον οργανισμό ο σαφής προσδιορισμός της αποστολής και του οράματός του και ακολούθως η χάραξη συγκεκριμένης στρατηγικής. Όταν το όραμα ή η αποστολή δεν ορίζονται με σαφήνεια, είναι πολύ δύσκολο να επιτευχθεί ένας κοινός επιχειρησιακός σκοπός, να διαμορφωθεί μια ενιαία κουλτούρα, να τεθούν επιχειρησιακοί στόχοι και να κατανεμηθούν οι πόροι, κλπ.

Υπεροψία. Η ισχυρή θέση μιας επιχείρησης δεν κρατάει για πάντα, καθώς στις μέρες μας οι αλλαγές είναι απρόσμενες και οι προκλήσεις σχεδόν καθημερινές. Πολλές φορές παρατηρείται σε εταιρείες που υπερισχύουν στον κλάδο τους να εμφανίζουν συμπτώματα υπεροψίας. Το γεγονός αυτό καθησυχάζει την διοίκησή της, με αποτέλεσμα να μην μπορεί να διακρίνει τις αλλαγές του εξωτερικού περιβάλλοντος και να ανταποκριθεί αναλόγως.

Έλλειψη δέσμευσης της ηγεσίας/ ανώτερης διοίκησης. Όσο επιτακτική και αν είναι η ανάγκη για αλλαγή, αν δεν υποστηριχθεί σθεναρά από την ηγεσία του οργανισμού, δεν πρόκειται να στηριχθεί και από τα υπόλοιπα μέλη του. Η δέσμευση της ανώτατης ηγεσίας είναι κρίσιμος παράγοντας στην υλοποίηση της αλλαγής, αφού είναι αυτή που θα εμπνεύσει και θα κινητοποιήσει προς την πορεία αυτή. Σε περίπτωση μη δέσμευσης από πλευράς ηγεσίας, υπάρχει η πιθανότητα να δημιουργηθούν συγκρούσεις μεταξύ μελών του οργανισμού για το ποιος θα επωφεληθεί περισσότερο από την αλλαγή⁴³. Στο δημόσιο τομέα είναι χαρακτηριστικό το παράδειγμα, όπου νόμοι του κράτους, αν και έχουν ψηφιστεί, δεν εφαρμόζονται, γιατί δεν έχουν προωθηθεί οι διαδικασίες για την έκδοση των, κατ' εξουσιοδότηση αυτών, κανονιστικών πράξεων. Επίσης, η αλλαγή σε κυβερνητικές θέσεις μετά από έναν ανασχηματισμό έχει, πολλές φορές, ανακόψει ή ακυρώσει την πορεία μιας μεταρρυθμιστικής προσπάθειας.

Αντίσταση κατά της αλλαγής. Αυτός είναι ίσως ο βασικότερος λόγος αποτυχίας μιας αλλαγής. Η υφιστάμενη κουλτούρα ενός οργανισμού είναι πάρα πολύ δύσκολο να αλλάξει και είναι πολύ συχνό φαινόμενο οι

⁴³ Βακόλα, Μ., Διοκώντας τις Αλλαγές, Εκδ. Σιδέρη, Αθήνα, 2005, σ. 22.

εργαζόμενοι να μην υποστηρίζουν την αλλαγή ή να την παρεμποδίζουν, λόγω φόβου για την απώλεια κεκτημένων δικαιωμάτων ή προνομίων, κ.ά.

Έλλειψη πόρων. Κάθε προσπάθεια αλλαγής απαιτεί συγκεκριμένους υλικούς και ανθρώπινους πόρους. Το πρόγραμμα αλλαγής δρα επιβαρυντικά για τον προϋπολογισμό του φορέα και την ομαλή καθημερινότητα του προσωπικού. Είναι απαραίτητο η διοίκηση να έχει εξασφαλίσει τουλάχιστον τους οικονομικούς πόρους, για να μην οδηγηθεί η προσπάθεια σε σίγουρη αποτυχία.

Έλλιπής επικοινωνία. Η αναλυτική παρουσίαση από μέρους της διοίκησης του σκοπού της αλλαγής και της σημασίας της για τον οργανισμό, αλλά και του ατομικού οφέλους που θα αποκομίσουν τα στελέχη της κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, κρίνεται απαραίτητη προϋπόθεση για να δεχτούν ευκολότερα να γίνουν μέρος της αλλαγής. Σε αντίθετη περίπτωση μπορεί να υπάρξουν εργαζόμενοι που θα αντισταθούν στην αλλαγή απλά και μόνο λόγω του φόβου του αγνώστου.

Ανεπαρκής εκπαίδευση. Οι εργαζόμενοι θα πρέπει να εκπαιδευτούν για να αποκτήσουν νέες δεξιότητες ή να βελτιώσουν τις ήδη υπάρχουσες, ώστε να μπορούν να ανταποκριθούν καλύτερα στις καινούργιες συνθήκες. Η ανεπαρκής εκπαίδευση προκαλεί φόβο για το άγνωστο και άρνηση, που επιτείνουν την αντίσταση κατά της αλλαγής.

Ανικανότητα διοίκησης αλλαγών. Η τελευταία αιτία αποτυχίας είναι η έλλειψη θεωρητικής και πρακτικής κατάρτισης των ανώτερων στελεχών στα θέματα του μανάτζμεντ και της διοίκησης αλλαγών. Πριν αναλάβουν την ευθύνη τέτοιων εγχειρημάτων θα πρέπει να έχουν λάβει την κατάλληλη εκπαίδευση, ώστε να είναι ικανοί να σχεδιάσουν, να προγραμματίσουν και να εφαρμόσουν τις αλλαγές ⁴⁴.

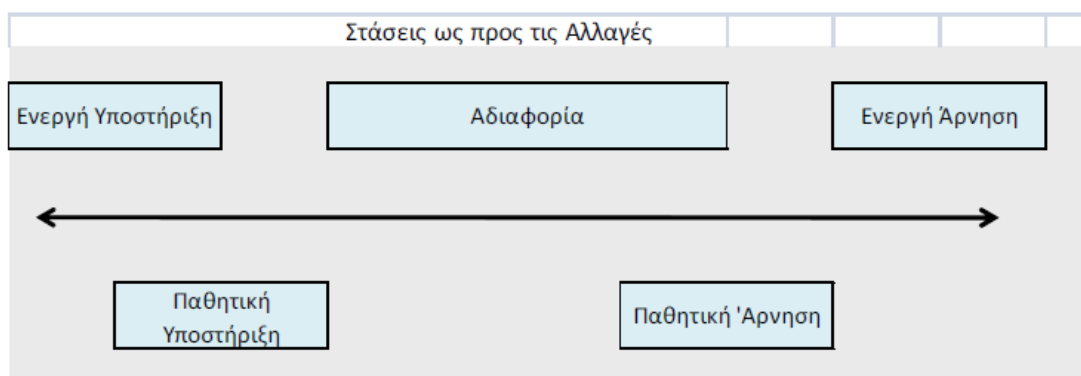
⁴⁴ Βακόλα, Μ., 2005, ο.π. σ.σ. 23-24.

2.10. Αντίσταση κατά της αλλαγής

*Αν θέλεις να κάνεις εχθρούς προσπάθησε να αλλάξεις κάτι.
Woodrow Wilson, Αμερικανός Πρόεδρος*

Ακόμα και οι καλύτερες πρακτικές υποδεικνύουν την αντίσταση κατά της αλλαγής τον κυριότερο λόγο αποτυχίας των προγραμμάτων αλλαγής. Όλες οι περιπτώσεις προγραμμάτων αλλαγής συνοδεύονται από περιστατικά αντίστασης, ανεξάρτητα από το πόσο καλά είναι σχεδιασμένα ή πόσο καλά τα χειρίζεται ο οργανισμός. Κάθε προσπάθεια αλλαγής γίνεται διαφορετικά αντιληπτή από τους επιμέρους εμπλεκόμενους και μη. Οι διαφορετικοί τρόποι με τους οποίους τα άτομα την αντιλαμβάνονται προκαλούν και ποικίλες αντιδράσεις σε αυτήν, από τις πιο θερμές και υποστηρικτικές έως τις πιο αρνητικές. Οι Coch & French σχετίζουν την αντίσταση με τα κίνητρα, ενώ ο Conner την ορίζει ως μια φυσική αντίδραση των ανθρώπων που δεν επιθυμούν να διαταραχθεί η υφιστάμενη κατάσταση. Γενικά, θα μπορούσαμε να ορίσουμε την αντίσταση στην αλλαγή ως ένα πρόβλημα που προέρχεται από την άγνοια για τα προσδοκώμενα οφέλη ή την άρνηση για μάθηση και αλλαγή της υφιστάμενης κατάστασης και εκφράζεται με διαφορετικούς τρόπους και σε διαφορετικό βαθμό, ανάλογα με την εμπλοκή του κάθε ατόμου στη διαδικασία της αλλαγής.

Σχήμα 8: Στάσεις ως προς τις αλλαγές



Πηγή: Μπουραντάς Δ./ Παπαλεξανδρή Ν., Διοίκηση Ανθρώπινων Πόρων, εκδ. Μπένου, Αθήνα, 2003.

Στη διεθνή βιβλιογραφία συναντούμε διάφορους παράγοντες που παίζουν ρόλο στην αντίσταση κατά της αλλαγής, μερικοί από τους οποίους είναι:

- Η αβεβαιότητα. Η αλλαγή αντικαθιστά το οικείο με το άγνωστο. Ορισμένοι φοβούνται ότι δεν θα μπορέσουν να ανταπεξέλθουν στις νέες διαμορφούμενες συνθήκες και ενδέχεται να διαμορφώσουν μια αρνητική στάση απέναντι στην αλλαγή.
- Η συνήθεια. Είναι στη ανθρώπινη φύση να επιζητά τη συνήθεια και τις προγραμματισμένες αντιδράσεις.
- Ο φόβος απώλειας κεκτημένων αγαθών και προνομίων.
- Η πεποίθηση ότι η αλλαγή δεν εξυπηρετεί τα συμφέροντα και τους στόχους του οργανισμού.
- Οι προηγούμενες αποτυχημένες προσπάθειες αλλαγής, που αποδείχθηκε εκ των υστέρων ότι δεν ήταν προς το συμφέρον του οργανισμού.

Στο σημείο αυτό θα πρέπει να επισημάνουμε ότι η αντίσταση κατά της αλλαγής, που προέρχεται από το προσωπικό χαμηλής βαθμίδας, χρειάζεται να αντιμετωπιστεί με τη δέουσα προσοχή, διότι, ενδέχεται, οι επισημάνσεις του, ως προς το σχεδιαζόμενο πρόγραμμα αλλαγής να είναι κρίσιμες και καθοριστικές, καθώς είναι εκείνο που διεκπεραιώνει σε καθημερινή βάση τις βασικές λειτουργίες μιας οργάνωσης ⁴⁵.

2.10.1. Διαχείριση των αντιστάσεων στην αλλαγή-Στρατηγικές αλλαγών

Πολλές είναι οι στρατηγικές, οι τεχνικές που προτείνονται από τη βιβλιογραφία για την άμβλυση των αντιστάσεων ως προς την οργανωσιακή αλλαγή. Ο μάνατζερ προκειμένου να τις χρησιμοποιήσει, θα πρέπει αρχικά να αξιολογήσει το είδος και την πηγή των αντιδράσεων. Οι τεχνικές αυτές είναι:

⁴⁵ Ford J./ Ford L., “Decoding Resistance to change”. *Harvard Business Review*, April 2009, p.p. 1-8.

- ο Η εκπαίδευση και η επικοινωνία. Η τεχνική αυτή θα πρέπει να χρησιμοποιείται όταν η αντίσταση απορρέει από την παραπληροφόρηση ή την ελλιπή επικοινωνία. Στόχος είναι να πειστούν οι εμπλεκόμενοι για τα πλεονεκτήματα της αλλαγής.
- ο Η συμμετοχή ή η δημιουργία εντύπωσης συμμετοχής στο σχεδιασμό και την υλοποίηση της αλλαγής. Αυξάνει την εμπλοκή των εργαζόμενων, τους επιτρέπει να εκφράσουν τα συναισθήματά τους, να ενισχύσουν την ποιότητα της διαδικασίας και να δεσμευτούν, ώστε να συνεισφέρουν αποτελεσματικά.
- ο Η διευκόλυνση και υποστήριξη. Διευκολύνει το προσωπικό να αντιμετωπίσει το άγχος απέναντι στο φόβο της αλλαγής και ενσωματώνει τη συμβουλευτική των εργαζομένων, την καλλιέργεια νέων δεξιοτήτων, κλπ. Θεωρείται δαπανηρή λύση, χωρίς να εξασφαλίζονται εγγυήσεις για το τελικό, θετικό αποτέλεσμα.
- ο Η διαπραγμάτευση. Όταν οι αντιστάσεις προέρχονται από μια ισχυρή εντός του οργανισμού μονάδα, η διαπραγμάτευση μπορεί να προσφέρει ένα είδος συμφωνίας, ανταλλαγής προκειμένου να περιοριστούν οι αντιδράσεις των εργαζομένων ⁴⁶.
- ο Η μεθόδευση και συν-επιλογή. Όταν είναι απαραίτητη η στήριξη από μια ισχυρή ομάδα, είναι ένας ανέξοδος και εύκολος τρόπος για να εξασφαλιστεί υποστήριξη. Περιλαμβάνει την αλλοίωση ή στρέβλωση γεγονότων, προκειμένου η αλλαγή να αναδειχθεί ελκυστικότερη στα μάτια όλων.
- ο Ο εξαναγκασμός αποδοχής της αλλαγής χωρίς αντίσταση. Πρόκειται για μη νόμιμη και θεμιτή πρακτική. Συνίσταται στις άμεσες απειλές ή στην άσκηση βίας ενάντια σε όσους προβάλλουν αντιστάσεις ⁴⁷.
- ο Συνδυαστικές στρατηγικές. Προέρχονται από το συνδυασμό κάποιων από τις προαναφερθείσες. Η επιλογή τους εξαρτάται από τις περιστάσεις και τις ιδιαίτερες συνθήκες της περιόδου, όπως είναι η ταχύτητα μεταβολών του εξωτερικού περιβάλλοντος, οι διαθέσιμοι πόροι, το στυλ ηγεσίας, η δέσμευση της διοίκησης ⁴⁸.

⁴⁶ Kotter, J.P./Schlesinger L.A., “Choosing Strategies for Change”. *Harvard Business Review*, July-August 2008, p.p. 1-12.

⁴⁷ Robbins/Decenzo/Coulter, 2012, ο.π., σ.σ. 392-394.

⁴⁸ Κέφης, Β., 2005, ο.π., σ.σ. 190-192



Κεφάλαιο 3^ο – Μελέτη περίπτωσης/ Γενικό Λογιστήριο του Κράτους

3.1. Σκιαγραφώντας το γενικότερο πλαίσιο των αλλαγών - Η αναγκαιότητα και η αίσθηση του επείγοντος

Όσον αφορά τα ελληνικά δεδομένα, οι γνωστές παθογένειες της ελληνικής δημόσιας διοίκησης (όπως η γραφειοκρατία, η πολυδιάσπαση δομών και αρμοδιοτήτων, η απουσία καθηκοντολογίου και περιγραφών εργασίας, η αδυναμία στοχοθεσίας και μέτρησης των αποτελεσμάτων και της απόδοσης των δημοσίων υπηρεσιών, κ.ά.) είχαν αποτελέσει αντικείμενο μεταρρυθμιστικών προσπαθειών, ήδη από τις αρχές της προηγούμενης δεκαετίας.

Ειδικότερα, το «Πρόγραμμα ΠΟΛΙΤΕΙΑ», στην α' φάση του (2000-2006), απέβλεπε στη βελτίωση των σχέσεων κράτους-πολίτη, στη μετάβαση από το γραφειοκρατικό μοντέλο διοίκησης, στη διοίκηση στόχων και αποτελεσμάτων, μέσω δεικτών αξιολόγησης και στην ενίσχυση του επιτελικού ρόλου του κράτους. Στην συνέχεια, τη χρονική περίοδο 2005-2007, σύμφωνα με το αναθεωρημένο Πρόγραμμα ΠΟΛΙΤΕΙΑ, τέθηκε ως στόχος η επανίδρυση της κράτους και της δημόσιας διοίκησης, μέσω της διαφάνειας, της συμμετοχικότητας, της βελτίωσης της αποτελεσματικότητας, της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών, της αξιοκρατίας και της ανάπτυξης της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης ⁴⁹.

Επιπλέον, το Εθνικό Πρόγραμμα Μεταρρυθμίσεων για την Ανάπτυξη και την Απασχόληση 2005-2008 (ΕΜΠ), που διαμορφώθηκε με γνώμονα την Στρατηγική της Λισσαβόνας, επιδίωκε την πραγματοποίηση συγκεκριμένων μεταρρυθμίσεων, σε διάφορους τομείς της ελληνικής οικονομίας και κοινωνίας, ώστε η χώρα να μπορέσει να ανταποκριθεί στο διαρκώς ανταγωνιστικό διεθνές περιβάλλον. Η διοικητική μεταρρύθμιση της χώρας θεωρήθηκε αναπόσπαστο τμήμα αυτής της μεταρρυθμιστικής προσπάθειας, καθότι χωρίς ουσιαστικές αλλαγές στη δομή και στην οργάνωση, στη νοοτροπία, στον τρόπο λειτουργίας και στην αποτελεσματικότητα της δημόσιας

⁴⁹ Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, Γενική Γραμματεία Δημόσιας Διοίκησης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, (Μάρτιος 2007). *Εκθεση εκ των προτέρων αξιολόγησης του Επιχειρησιακού Προγράμματος Βελτίωση της Διοικητικής Ικανότητας της Δημόσιας Διοίκησης 2007-2013*, σ. 48.

διοίκησης, πολλοί από τους στόχους που προβλέπονταν θα ήταν δύσκολο να επιτευχθούν.

Συγκεκριμένα, η πρώτη θεματική του προτεραιότητα ΕΠΜ 2005-2008 στόχευε στην αποκατάσταση της δημοσιονομικής ισορροπίας, την εξασφάλιση της μακροχρόνιας βιωσιμότητας των δημόσιων οικονομικών, με άμεση προτεραιότητα τον περιορισμό του ελλείμματος και με παρεμβάσεις που αφορούσαν στην ενίσχυση της οικονομικότητας, της αποδοτικότητας της δημόσιας διοίκησης και της ποιότητας του παραγόμενου έργου και υπηρεσιών, στην καθολική εφαρμογή συστήματος καλής νομοθέτησης για την αποτίμηση του βαθμού αναγκαιότητας και οικονομικότητας των νέων νομοθετικών ρυθμίσεων, στην εφαρμογή μέτρων αναδιοργάνωσης του συστήματος προϋπολογισμού, δημοσιονομικής διαχείρισης και ελέγχου των δημόσιων δαπανών, με στόχο τον πλήρη έλεγχο των δημόσιων πόρων, μέσω του προϋπολογισμού⁵⁰.

Οι ανωτέρω μεταρρυθμίσεις παρέμειναν ημιτελείς και αποσπασματικές, λόγω πολιτικού κόστους, αλλά και εξαιτίας της έλλειψης συγκεκριμένου, σαφούς, άρτια μελετημένου και προσυμφωνημένου χρονοδιαγράμματος υλοποίησης. Έτσι, η ελληνική δημόσια διοίκηση βρέθηκε αντιμέτωπη με συσσωρευμένα άλυτα προβλήματα, που η ενσκήψασα δημοσιονομική και οικονομική κρίση ανέδειξε πιο επιτακτικά αυτή τη φορά.

Ακολουθώντας, πιο πρόσφατα, στο πλαίσιο του Εθνικού Στρατηγικού Πλαισίου Αναφοράς (ΕΣΠΑ), γίνεται μια νέα προσπάθεια, δίνοντας προτεραιότητα στην ποιοτική βελτίωση των δημοσίων πολιτικών, στον εκσυγχρονισμό του θεσμικού πλαισίου και των δομών του δημοσίου και στην ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού. Σύμφωνα με το προγραμματικό κείμενο του Επιχειρησιακού Προγράμματος «Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013» (ΕΠΑΜ), το αναπτυξιακό όραμα για τον τομέα της δημόσιας διοίκησης συνοψίζεται στην δημιουργία μιας πολιτοκεντρικής, αποτελεσματικής, ανοιχτής και ευέλικτης διακυβέρνησης, με στόχο τη μετάβαση από την διαχείριση αρμοδιοτήτων και διαδικασιών, στη διοίκηση πολιτικών, αποτελεσμάτων και υπηρεσιών. Η αναπτυξιακή στρατηγική του στοχεύει, με μία ολοκληρωμένη προσέγγιση, στην

⁵⁰ Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, Γενική Γραμματεία Δημόσιας Διοίκησης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, (Μάρτιος 2007), ο.π., σ.σ. 62-64.

διαρθρωτική αντιμετώπιση χρόνιων δυσλειτουργιών της δημόσιας διοίκησης, με επιλεγμένες παρεμβάσεις θεσμικής, οργανωτικής και διοικητικής αλλαγής, που θα επιλεγούν με τέτοιο τρόπο, ώστε να υποστηρίξουν την δημιουργία μίας μη αναστρέψιμης δυναμικής για την μεταρρύθμιση του κράτους ⁵¹.

Ωστόσο, η διεθνής χρηματοπιστωτική κρίση, που ξέσπασε το φθινόπωρο του 2008, επηρέασε βαθύτατα τη χώρα μας και ανέδειξε, μετ' επιτάσεως τα προβλήματα της ελληνικής οικονομίας (υπέρογκος δανεισμός, ελλείμματα, χαμηλά επίπεδα ανταγωνιστικότητας και εξωστρέφειας, κλπ) και δημιούργησε νέα δεδομένα. Στα τέλη του 2009, η χώρα μας αποτέλεσε την πρώτη χώρα που βρέθηκε σε αδυναμία δανεισμού και κάλυψης των δανειακών της υποχρεώσεων. Η προσφυγή της Ελλάδας στο μηχανισμό στήριξης το Μάιο 2010 συνοδεύτηκε από την υποχρέωση εφαρμογής μίας δέσμης δημοσιονομικών, χρηματοπιστωτικών και διαρθρωτικών μέτρων, τα οποία αποτυπώθηκαν στο Μνημόνιο Οικονομικής και Χρηματοπιστωτικής Πολιτικής. Έκτοτε, οι όροι του Μνημονίου καθόρισαν ουσιαστικά το πλαίσιο διακυβέρνησης της χώρας, καθώς το σύνολο των δημόσιων πολιτικών διαμορφώθηκαν και επηρεάστηκαν σημαντικά από αυτό.

Στο νέο περιβάλλον, πρωταρχικής σημασίας κατεύθυνση για το ΕΠ Διοικητική Μεταρρύθμιση αποτελεί η υποστήριξη της εφαρμογής των προβλέψεων των Μνημονίων Χρηματοπιστωτικής Στήριξης I και II⁵², καθώς αναλαμβάνει, στο εξής, μεγάλο μέρος των μνημονιακών υποχρεώσεων και συνεισφέρει ως χρηματοδοτικό εργαλείο υποστήριξης στην προσπάθεια για την ανασυγκρότηση του κράτους και τον εκσυγχρονισμό της λειτουργίας του. Σε ό,τι αφορά τη θεματική της παρούσας εργασίας, η συμβολή του ΕΠΔΜ στην υποστήριξη και υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων του μνημονίου στοχεύει, μεταξύ άλλων, στη λειτουργική αξιολόγηση των δημοσίων υπηρεσιών, στην αναδιοργάνωση και αναδιάρθρωση του Υπουργείου Οικονομικών, με έμφαση

⁵¹ <http://www.ydmed.gov.gr/?p=69>

⁵² Ν. 3845/2010 «Μέτρα για την εφαρμογή του μηχανισμού στήριξης της ελληνικής οικονομίας από τα κράτη μέλη της ζώνης του Ευρώ και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο» (ΦΕΚ 65/Α/6-5-2010) και

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

στο Γενικό Λογιστήριο του Κράτους, στη βελτίωση της δημοσιονομικής διαχείρισης και στην αλλαγή του τρόπου κατάρτισης, εκτέλεσης και παρακολούθησης του κρατικού προϋπολογισμού⁵³.

Παράλληλα, είναι σε εξέλιξη το Εθνικό Πρόγραμμα Μεταρρυθμίσεων (ΕΠΜ) 2011-2014, που έχει συνταχθεί σε πλήρη συμφωνία με το πρόγραμμα οικονομικής στήριξης και περιλαμβάνει δράσεις που στοχεύουν στην ενίσχυση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας της δημόσιας διοίκησης, στην επίτευξη καλύτερου ελέγχου των δημοσίων οικονομικών και βελτίωση της ποιότητάς τους (όπως ολοκληρωμένο σύστημα για τη χρηματοοικονομική πληροφόρηση των υπηρεσιών του δημοσίου, σύγχρονος δημοσιονομικός έλεγχος, μητρώο περιουσιακών στοιχείων ανά φορέα, αναδιάρθρωση της οργανωτικής δομής του Υπουργείου Οικονομικών, κ.ά.)⁵⁴.

Σε συνέχεια των ανωτέρω, λειτουργεί και η Ομάδα Δράσης για την Ελλάδα (Task Force for Greece –TFGR) που ξεκίνησε τις εργασίες της τον Σεπτέμβριο του 2011 και έκτοτε συνεργάζεται με τις ελληνικές αρχές παρέχοντας τεχνική βοήθεια στη διαδικασία μεταρρύθμισης της χώρας. Η Ομάδα Δράσης αναφέρεται στον Πρόεδρο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και υποβάλλει τριμηνιαίες εκθέσεις, επί της προόδου, στις ελληνικές αρχές και στην Επιτροπή. Η τεχνική βοήθεια αποτελεί πόρο που έχει τεθεί στη διάθεση των ελληνικών αρχών, καθώς αυτές επιζητούν να ενισχύσουν τη δημόσια διοίκηση, να εκσυγχρονίσουν το κανονιστικό σύστημα και να θέσουν τα θεμέλια ενός νέου αναπτυξιακού μοντέλου, βασιζόμενου στην επιχειρηματικότητα και στις επενδύσεις. Ειδικότερα, συνεισφέρει στην κατάρτιση χαρτών πορείας (road map) για τις μεταρρυθμίσεις, που στη συνέχεια μετατρέπονται σε επιχειρησιακά έργα, τα οποία οι ελληνικές αρχές έχουν δεσμευθεί να υλοποιήσουν. Οι κύριοι τομείς είναι, μεταξύ άλλων, η μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης, της φορολογικής διοίκησης και της διαχείρισης των δημοσίων οικονομικών, του δικαστικού συστήματος και του συστήματος καταπολέμησης της διαφθοράς⁵⁵.

⁵³ Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Ειδική Υπηρεσία Διαχείρισης Επιχειρησιακού Προγράμματος Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013, Ετήσια Έκθεση Υλοποίησης έτους 2010, σ.σ. 38-50.

⁵⁴ Υπουργείο Οικονομικών, Εθνικό Πρόγραμμα Μεταρρυθμίσεων 2011-2014, Αθήνα, Απρίλιος 2011 http://www.epperaa.gr/elibrary/ethnik_progr_metarryt_2011_2014.pdf

⁵⁵ http://ec.europa.eu/ellada/presscenter/news/archives/news_0_antimetopisi_

Ένα ειδικό τριμερές «Μνημόνιο συμφωνίας» που υπέγραψαν η Ελλάδα, η Γαλλία και η Ομάδα Δράσης άνοιξε το 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. Στο ανωτέρω πλαίσιο, έχει συσταθεί και λειτουργεί μια διευθύνουσα ομάδα μετασχηματισμού υψηλού επιπέδου, υπό την αιγίδα του πρωθυπουργού (Εθνικό Συμβούλιο Μεταρρύθμισης⁵⁶), η οποία εποπτεύει τη μεταρρύθμιση. Στον τομέα της διαχείρισης των δημοσίων οικονομικών, υπάρχει συντονισμένη δράση και από κοινού συνεργασία με το ΔΝΤ ⁵⁷.

Η δημόσια διοίκηση αποτελεί τον πυρήνα λειτουργίας του κράτους. Η αποτελεσματικότητά της επηρεάζει την πορεία κάθε χώρας και προσδιορίζει τα επιτεύγματά της σε όλους τους τομείς ευθύνης του κράτους. Η ελληνική δημόσια διοίκηση θα πρέπει να μεταμορφωθεί, ώστε, αντί για τροχοπέδη, να αποτελέσει κινητήριο μοχλό ανάπτυξης. Η αύξηση της διοικητικής ικανότητας και αποτελεσματικότητας θα πρέπει να αποτελεί μια στρατηγική στόχευση, παρούσα σε όλα τα στάδια της διοικητικής μεταρρύθμισης. Ωστόσο, η δυσμενής οικονομική συγκυρία δρα καθοριστικά και καταλυτικά για την επίσπευση των αλλαγών, καθώς οι διαδικασίες μετάλλασης θα πρέπει, στο εξής, να δρομολογηθούν σε ασφυκτικά σύντομο χρονικό διάστημα και με τη μικρότερη δυνατή επιβάρυνση του κρατικού προϋπολογισμού.

krisis_level4_el.htm

⁵⁶ Αποτελείται από τα μέλη του Υπουργικού Συμβουλίου και το Γενικό Γραμματέα Συντονισμού, υπό την προεδρία του Πρωθυπουργού.

⁵⁷ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ενημερωτικό Σημείωμα, «Ένας χρόνος με την Ομάδα Δράσης για την Ελλάδα», Βρυξέλλες, 15.10.2012, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-784_el.htm

3.2. Συνοπτική παρουσίαση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους

Το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους (ΓΛΚ) ιδρύθηκε το 1842 (ΣΙΒ/1842), με αντικείμενο 'να θεωρεί τα παρά των Γραμματέων της Επικρατείας εκδιδόμενα εντάλματα και τας επιτροπικάς διαταγάς'. Υπάγεται στο Υπουργείο Οικονομικών και των υπηρεσιών του προϊστάται Αναπληρωτής Υπουργός Οικονομικών⁵⁸. Το ΓΛΚ αποκαλείται 'το οικονομικό παρατηρητήριο της διοίκησης', παρακολουθεί τα έσοδα και τις δαπάνες του κράτους και οι υπηρεσίες του συντάσσουν τον προϋπολογισμό και απολογισμό. Στις οργανικές μονάδες του υπηρετούν σήμερα, περίπου, 1.200 υπάλληλοι, εκ των οποίων οι 1.150 είναι μόνιμοι και οι υπόλοιποι 50 απασχολούνται με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου. Εξ αυτών το 65% είναι απόφοιτοι τριτοβάθμιας εκπαίδευσης.

Η διάρθρωση των υπηρεσιών του, σύμφωνα με τον οργανισμό λειτουργίας ⁵⁹ του είναι η εξής:

- Γενική Διεύθυνση Θησαυροφυλακίου και Προϋπολογισμού.
- Γενική Διεύθυνση Διοίκησης και Ελέγχου Συγχρηματοδοτούμενων Προγραμμάτων από την Ε.Ε ⁶⁰.
- Γενική Διεύθυνση Συντάξεων.
- Γενική Διεύθυνση Μισθών.
- Γενική Διεύθυνση Δημοσιονομικών Ελέγχων.

⁵⁸ Σύμφωνα με την αριθμ. Υ48/2012 (ΦΕΚ 2105 Β/9-7-2012) απόφαση, έχει ανατεθεί στον Αναπληρωτή Υπουργό, η άσκηση αρμοδιοτήτων όλων των οργανικών μονάδων και των περιφερειακών υπηρεσιών του ΓΛΚ, πλην της αρμοδιότητας προσδιορισμού της πολιτικής του Υπουργείου, στο πλαίσιο των αποφάσεων του Υπουργικού Συμβουλίου, του συντονισμού της εφαρμογής της και της εκπροσώπησης του Υπουργείου στους Διεθνείς Οργανισμούς.

⁵⁹ π.δ. 284/1988 «Οργανισμός Υπουργείου Οικονομικών» (Α' 128), όπως τροποποιήθηκε και ισχύει.

⁶⁰ Έχει συσταθεί και λειτουργεί, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 17 του ν. 2860/2000 και του άρθρου 1 του ν. 3614/2007 Επιτροπή Δημοσιονομικού Ελέγχου (ΕΔΕΛ). Η ΕΔΕΛ έχει οριστεί ως Αρχή Ελέγχου [παρ. 1(γ) του άρθρου 59 του Καν. 1083/2006 του Συμβουλίου και παρ. 1 (γ) του άρθρου 58 του Καν. 1198/2006 του Συμβουλίου] για όλα τα επιχειρησιακά προγράμματα του ΕΣΠΑ και του επιχειρησιακού προγράμματος «Αλιεία» και έχει την ευθύνη για τον έλεγχο της ουσιαστικής λειτουργίας του συστήματος διαχείρισης και ελέγχου των ανωτέρω επιχειρησιακών προγραμμάτων. Έχει ως αποστολή την αναζήτηση τυχόν παρατυπιών που συνίστανται στην παράβαση διάταξης του ευρωπαϊκού δικαίου, η οποία προκύπτει από πράξη ή παράλειψη οικονομικού φορέα και η οποία ενδέχεται να ζημιώσει τον γενικό προϋπολογισμό της Ε.Ε., με τον καταλογισμό στον ευρωπαϊκό προϋπολογισμό αδικαιολόγητης δαπάνης.

Στη Γενική Διεύθυνση Δημοσιονομικών Ελέγχων υπάγονται και οι Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου (ΥΔΕ), οι οποίες ελέγχουν τη νομιμότητα και την κανονικότητα των δαπανών, προβαίνουν στην εκκαθάριση και έκδοση χρηματικών ενταλμάτων πληρωμής, βάσει νομίμων δικαιολογητικών που αποστέλλονται από τους διατάκτες και λειτουργούν ανά μια σε κάθε Υπουργείο και σε κάθε περιφερειακή ενότητα αντίστοιχα.

Οι προϊστάμενοι των Γενικών Διευθύνσεων αναφέρονται στον Γενικό Γραμματέα Δημοσιονομικής Πολιτικής (ΓΓΔΠ)⁶¹. Η Γενική Γραμματεία Δημοσιονομικής Πολιτικής μελετά, σχεδιάζει και συμβάλλει στην εφαρμογή της δημοσιονομικής πολιτικής στις επί μέρους οργανικές της μονάδες. Ειδικότερα, συντονίζει, κατευθύνει, παρακολουθεί και ελέγχει τη δράση των επιμέρους υπηρεσιακών μονάδων και υπηρεσιών από τις οποίες συγκροτείται, στο πλαίσιο της χάραξης και εφαρμογής ενιαίας δημοσιονομικής πολιτικής⁶².

Από τα μέσα της προηγούμενης δεκαετίας είχε ξεκινήσει στο ΓΛΚ μια προσπάθεια μεταρρύθμισης⁶³, με δύο κύριους άξονες, στο πλαίσιο των δημοσιονομικών ελέγχων και στον τρόπο κατάρτισης και παρακολούθησης του προϋπολογισμού.

Για το μεν πρώτο σκέλος, είχε ως αποτέλεσμα την ψήφιση του Ν. 3492/2006⁶⁴, σύμφωνα με τις διατάξεις του οποίου:

- ο Αναδιοργανώνονται και εκσυγχρονίζονται οι αρμοδιότητές του ως εξωτερικού ελεγκτή, με βάση τις σύγχρονες αρχές της οικονομίας, της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας.
- ο Αναπτύσσεται ο εσωτερικός έλεγχος, με ευθύνη των διατακτών, σε φορείς της Κεντρικής Διοίκησης.
- ο Προβλέπεται η παροχή δυνατότητας επιβολής δημοσιονομικών διορθώσεων.

⁶¹ Άρθρο 1, Ν. 2343/11.10.1995 (ΦΕΚ Α' /211/11.10.1995) «Αναδιοργάνωση υπηρεσιών του Υπουργείου Οικονομικών και άλλες διατάξεις».

⁶² Άρθρο 2, π.δ/τος 37/1997 (ΦΕΚ 37 Α'/14.3.1997) «Αρμοδιότητες της Γενικής Γραμματείας Δημοσιονομικής Πολιτικής του Υπουργείου Οικονομικών».

⁶³ Με πρωτοβουλία της τότε πολιτικής ηγεσίας.

⁶⁴ Ν. 3492/2006 (ΦΕΚ 210/Α/2006) «Οργάνωση συστήματος ελέγχου για της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης του Κρατικού Προϋπολογισμού και των εκτός του Κρατικού Προϋπολογισμού φορέων και άλλες διατάξεις».

Ως συνέπεια των ανωτέρω, προβλέφθηκε η δημιουργία νέων οργανωτικών μονάδων και συστάθηκε, στο ΓΛΚ, η νέα Γενική Διεύθυνση Δημοσιονομικών Ελέγχων. Ωστόσο, παρά το φιλόδοξο σχεδιασμό του συστήματος ελέγχου για τη διασφάλιση της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, από το 2006 που ο νόμος τέθηκε σε ισχύ, μόλις το 2012 ξεκίνησε η πλήρης εφαρμογή του, για τους λόγους που θα αναπτύξουμε στη συνέχεια.

Ως προς το σκέλος του κρατικού προϋπολογισμού, είχαν δημιουργηθεί, από το 2007, δύο αυτόνομα τμήματα, με αντικείμενο, αφενός, τη μετάβαση και εφαρμογή του διπλογραφικού συστήματος λογιστικής στο δημόσιο και, αφετέρου, την αναμόρφωση του συστήματος κατάρτισης και παρακολούθησης του κρατικού προϋπολογισμού, η οποία συμπεριελάμβανε και την υιοθέτηση του προϋπολογισμού προγραμμάτων. Στις αρχές του 2011, το προσωπικό των ανωτέρω τμημάτων μεταφέρθηκε στη Διεύθυνση Προϋπολογισμού, ώστε, μαζί με τους ήδη υπηρετούντες υπαλλήλους, να υλοποιήσει την αλλαγή. Ωστόσο, η εισαγωγή του προϋπολογισμού προγραμμάτων, που είχε προγραμματιστεί να τεθεί σε εφαρμογή από το οικονομικό έτος 2012, μετατέθηκε για το μέλλον.

Στην παρούσα οικονομική συγκυρία γίνεται ολοένα και περισσότερο εμφανής η αναγκαιότητα διαρθρωτικών αλλαγών στον τρόπο οργάνωσης και λειτουργίας του κράτους και του ΓΛΚ. Επί σειρά ετών, δυστυχώς, οι μεταρρυθμίσεις παρέμειναν άτολμες, ημιτελείς ή αδρανοποιημένες. Σήμερα το ζητούμενο για το ΓΛΚ είναι η «μεταμόρφωση» του σε σύντομο χρονικό διάστημα, με γνώμονα τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση, τη διαφάνεια, τη λογοδοσία και την εξυπηρέτηση του πολίτη.

Στο πλαίσιο αυτό, οι αλλαγές καθίστανται επιτακτικές, λόγω της οικονομικής κρίσης και των δεσμεύσεων που έχουμε, ως χώρα, αναλάβει. Είναι πολυσύνθετες και πολυεπίπεδες. Κινούνται σε δύο κεντρικούς άξονες, στην αναδιοργάνωση της δομής του -σύμφωνα με τα κριτήρια που τίθενται από το ΥΔΜΗΔ για ολόκληρο το δημόσιο τομέα- και στον ανασχεδιασμό των αρμοδιοτήτων και των διαδικασιών -πεδίο ευθύνης του ΥπΟικ- που θα οδηγήσουν στην ενδυνάμωση του ρόλου του, στην άρση των γραφειοκρατικών επιβαρύνσεων, με τη συνδρομή και εφαρμογή μεθόδων και τεχνικών της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης.

3.3. Αλλαγές ως προς τη δομή των υπηρεσιών

Πρόκειται για δράση που υλοποιείται υπό την ευθύνη του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (ΥΔΜΗΔ), του οποίου βασική επιδίωξη είναι η βελτίωση της αποτελεσματικότητας της λειτουργίας της κεντρικής διοίκησης, ο καλύτερος προγραμματισμός παρακολούθησης και εφαρμογής των πολιτικών, καθώς και η ενίσχυση του συντονισμού εντός και μεταξύ των Υπουργείων, η διαφάνεια, η λογοδοσία, παράλληλα με τη μείωση του κόστους λειτουργίας τους και την εξοικονόμηση πόρων του προϋπολογισμού. Η αξιολόγηση των διοικητικών μονάδων είναι προϋπόθεση για την ποιοτική αναδιάρθρωση του δημόσιας διοίκησης.

Προς αυτή την κατεύθυνση, στρατηγικός του στόχος είναι, κατά κύριο, λόγο η ριζική αναδιάρθρωση των δημοσίων υπηρεσιών, μέσω της αξιολόγησης των διοικητικών μονάδων και του προσωπικού, που θα οδηγήσουν στη σύνταξη νέων οργανογραμμάτων και θα λάβουν τη νομική μορφή ενός οργανισμού με προεδρικό διάταγμα. Στο πλαίσιο αυτό και σύμφωνα με το άρθρο 35 παρ. 4 του Ν. 4024/2011⁶⁵ και της μεταρρυθμιστικής πολιτικής για την αναδιοργάνωση της δημόσιας διοίκησης, ώστε αυτή να γίνει πιο λειτουργική, αποτελεσματική και αποδοτική ως προς την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος, της οικονομικής ανάπτυξης και της κοινωνικής συνοχής, συγκροτήθηκε στο Υπουργείο Οικονομικών, με απόφαση του Υπουργού Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Επιτροπή Αξιολόγησης των Δομών ⁶⁶.

Στόχοι της αξιολόγησης, σύμφωνα με τις οδηγίες του ΥΔΜΗΔ που ορίστηκαν για όλα τα Υπουργεία, ήταν:

- ο Επαναπροσδιορισμός της αποστολής και των αρμοδιοτήτων κάθε Υπηρεσίας και η κατάργηση όσων δεν εξυπηρετούν την κοινωνία, ή επικαλύπτονται με λειτουργίες άλλων μονάδων ή δομών.

⁶⁵ 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).

⁶⁶ ΔΙΑΚ/Φ.38/4/οικ.17644/30-7-2012 Απόφαση του Υπουργού Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και τροποποίηση αυτής με την αρ. ΔΙΑΚ/Φ.38/4/18229/22-8-2012 όμοια.

- ο Η ελαχιστοποίηση του αριθμού των οργανωτικών μονάδων (οργανισμοί, γενικές διευθύνσεις και τμήματα, προκειμένου να εξασφαλισθούν οικονομίες κλίμακας).
- ο Η ελαχιστοποίηση του χρόνου και των πόρων που απαιτούνται για την υλοποίηση των πολιτικών.
- ο Η λειτουργία όλων των οργανωτικών μονάδων εντός αυστηρού δημοσιονομικού πλαισίου.
- ο Η δημιουργία μιας δημόσιας διοίκησης που να ανταποκρίνεται άμεσα στις απαιτήσεις της κοινωνίας.
- ο Η βελτίωση της διαχείρισης των ανθρώπινων πόρων ⁶⁷.

Αποστολή της Επιτροπής ήταν να διατυπώσει συγκεκριμένες και τεκμηριωμένες προτάσεις για την ολοκληρωμένη αναδιοργάνωση των δομών του ΥπΟικ, ώστε να επιτευχθεί η οργανωτική και λειτουργική αναβάθμισή του, λαμβάνοντας υπόψη τους περιορισμούς που αφορούν στη μείωση του αριθμού των προσλήψεων, βάσει της αναλογίας 1:5, στη μείωση των δαπανών κατά 25% (εκτός των δαπανών μισθοδοσίας και των δαπανών για επενδύσεις), σύμφωνα με το Μεσοπρόθεσμο Πρόγραμμα Δημοσιονομικής Προσαρμογής 2012-2015.

Η αξιολόγηση διενεργήθηκε βάσει κριτηρίων και μεθοδολογίας, που ανέπτυξε η αρμόδια Συντονιστική Επιτροπή ⁶⁸ που λειτουργεί στο ΥΔΜΗΔ, σε συνεργασία με εμπειρογνώμονες της Γαλλικής Κυβέρνησης και της Ομάδας Δράσης (TFGR)⁶⁹ και περιελάμβανε τη συμπλήρωση ερωτηματολογίου από τους: α) Τμηματάρχες, αναφορικά με τις αρμοδιότητες, το έργο και τους ωφελούμενους ή χρήστες των υπηρεσιών και β) Διευθυντές, όσον αφορά τις πολιτικές στην υλοποίηση των οποίων συμμετέχουν οι μονάδες τους και τα αποτελέσματα αυτών.

Η επιτροπή αξιολόγησης κατέληξε σε τρεις προτάσεις αναδιοργάνωσης, αξιολογώντας τις ασκούμενες αρμοδιότητες, τις επικαλύψεις είτε μεταξύ των μονάδων του Υπουργείου ή με άλλους φορείς του δημόσιου τομέα, τη

⁶⁷ Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης -Δελτίο τύπου, 9.10.2012.

⁶⁸ Η λειτουργία της προβλέπεται στο άρθρο 35 του ν. 4024/2011.

⁶⁹ Προγραμματικές δηλώσεις Υπουργού Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, 9.7.2012, <http://www.ydmed.gov.gr/?p=2449>.

συμβατότητα των δομών με τους λειτουργικούς στόχους και το υφιστάμενο θεσμικό πλαίσιο, τις μονάδες που είχαν καταστεί ανενεργές ή είχαν περιορισμένο στόχο, καθώς επίσης και την αναγκαιότητα ύπαρξης όλων των Γενικών Γραμματειών του Υπουργείου.

Η αξιολόγηση της δομής και η αποτύπωση της υφιστάμενης κατάστασης ολοκληρώθηκε τον Δεκέμβριο 2012 και πραγματοποιήθηκε σε περίοδο που ο φορέας βρισκόταν ήδη σε αναδιοργάνωση με συγχωνεύσεις μονάδων, ενεργοποίηση νέων και μετακινήσεις προσωπικού, είτε λόγω μνημονιακών αναγκών ⁷⁰, είτε λόγω νομοθετικών υποχρεώσεων ⁷¹, γεγονός που ανάγκαζε την Επιτροπή να αναθεωρεί συνεχώς τα προς εξέταση δεδομένα.

Τέλος, το νέο οργανόγραμμα του Υπουργείου εγκρίθηκε στις 23.4.2013 από το Διυπουργικό Συμβούλιο Διοικητικής Μεταρρύθμισης⁷², υπό την προεδρία του Πρωθυπουργού, βασιζόμενο και στις προτάσεις της ανωτέρω Επιτροπής. Την περίοδο αυτή, το εγκεκριμένο οργανόγραμμα τυχάνει επεξεργασίας από αρμόδια επιτροπή του Υπουργείου, προκειμένου να λάβει τη νομική μορφή ενός οργανισμού με προεδρικό διάταγμα. Η διαδικασία, σύμφωνα με όσα ορίζει ο Ν. 4024/2011, αναμένεται να έχει ολοκληρωθεί μέχρι την 31^η.12.2013.

⁷⁰ Π.κ. σύσταση Διεύθυνσης Προγραμματισμού, Δημοσιονομικών Στοιχείων και Μεθοδολογίας.

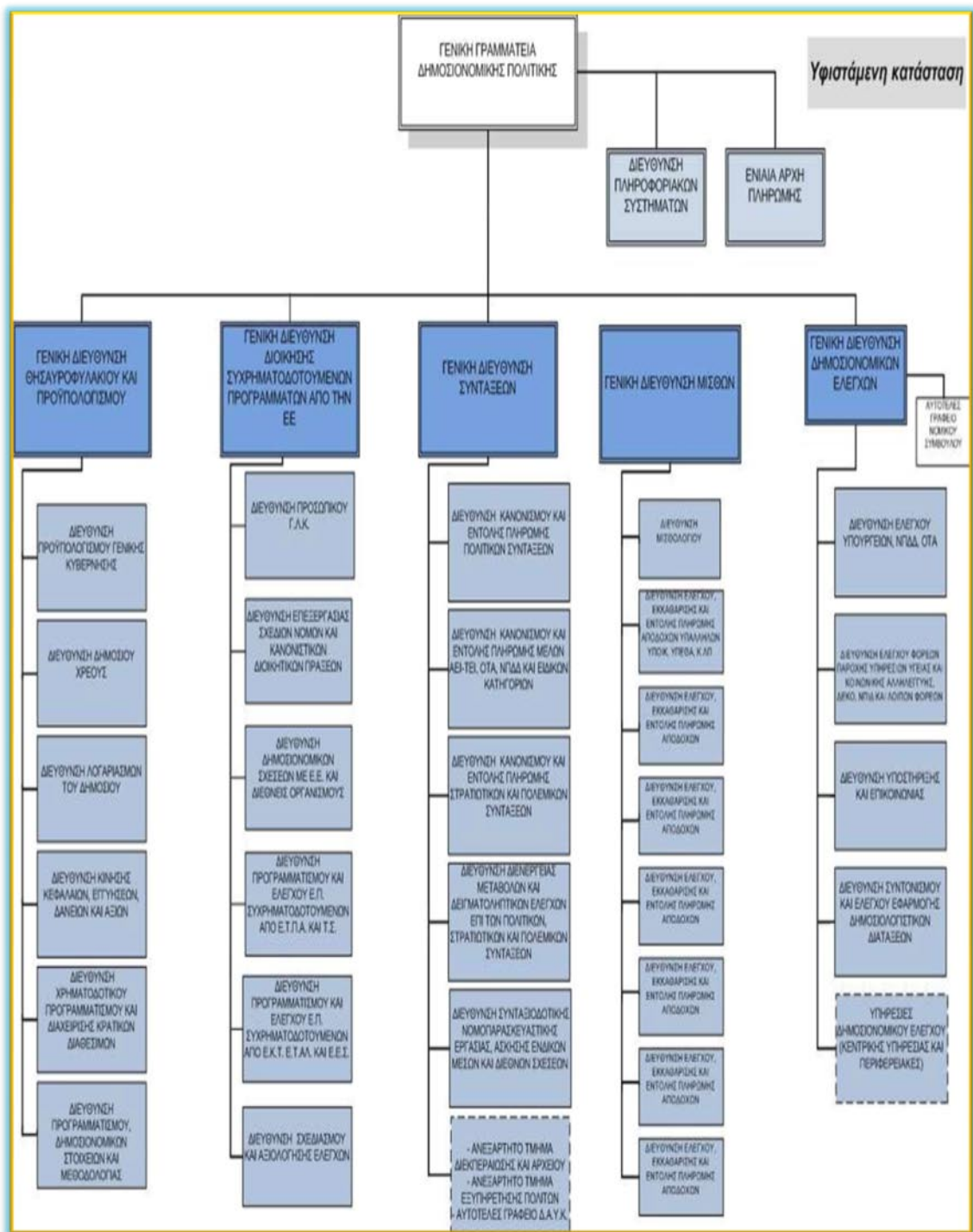
⁷¹ Π.κ. συγχώνευση Διευθύνσεων Κανονισμού Πολιτικών και Στρατιωτικών Συντάξεων με Διευθύνσεις Ελέγχου και Εντολής Πληρωμής Πολιτικών και Στρατιωτικών Συντάξεων της Γενικής Διεύθυνσης Συντάξεων, μετά από πρόταση και πρωτοβουλία του ίδιου του φορέα και μη σχετιζόμενη με την διαδικασία του ΥΔΜΗΔ.

⁷² Κυβερνητικό Συμβούλιο Μεταρρύθμισης, Μεταρρυθμιστικές Δράσεις: Υπουργείο Οικονομικών, 23.4.2013, http://www.minpress.gr/minpress/ypoik_organogramma_metarrythmistikes_drasesis_gcr_23.04.2013.pdf



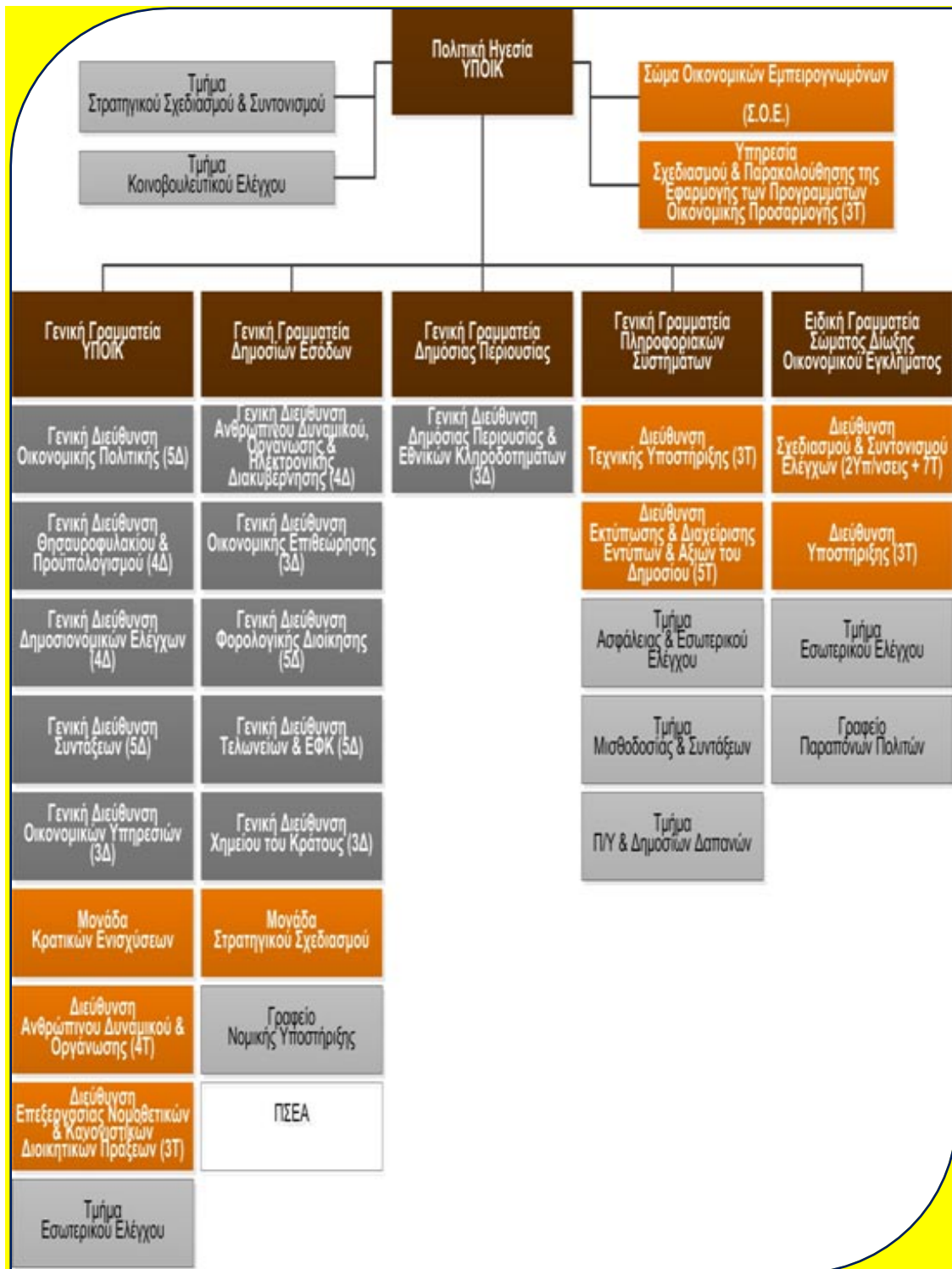
Σχήμα 9: Υφιστάμενη Οργανωτική Δομή Υπουργείου Οικονομικών (πλην ΓΓΔΠ).

Πηγή: http://www.minpress.gr/minpress/ypoik_organogramma_metarrythmistikes_draseis_gcr_23.04.2013.pdf



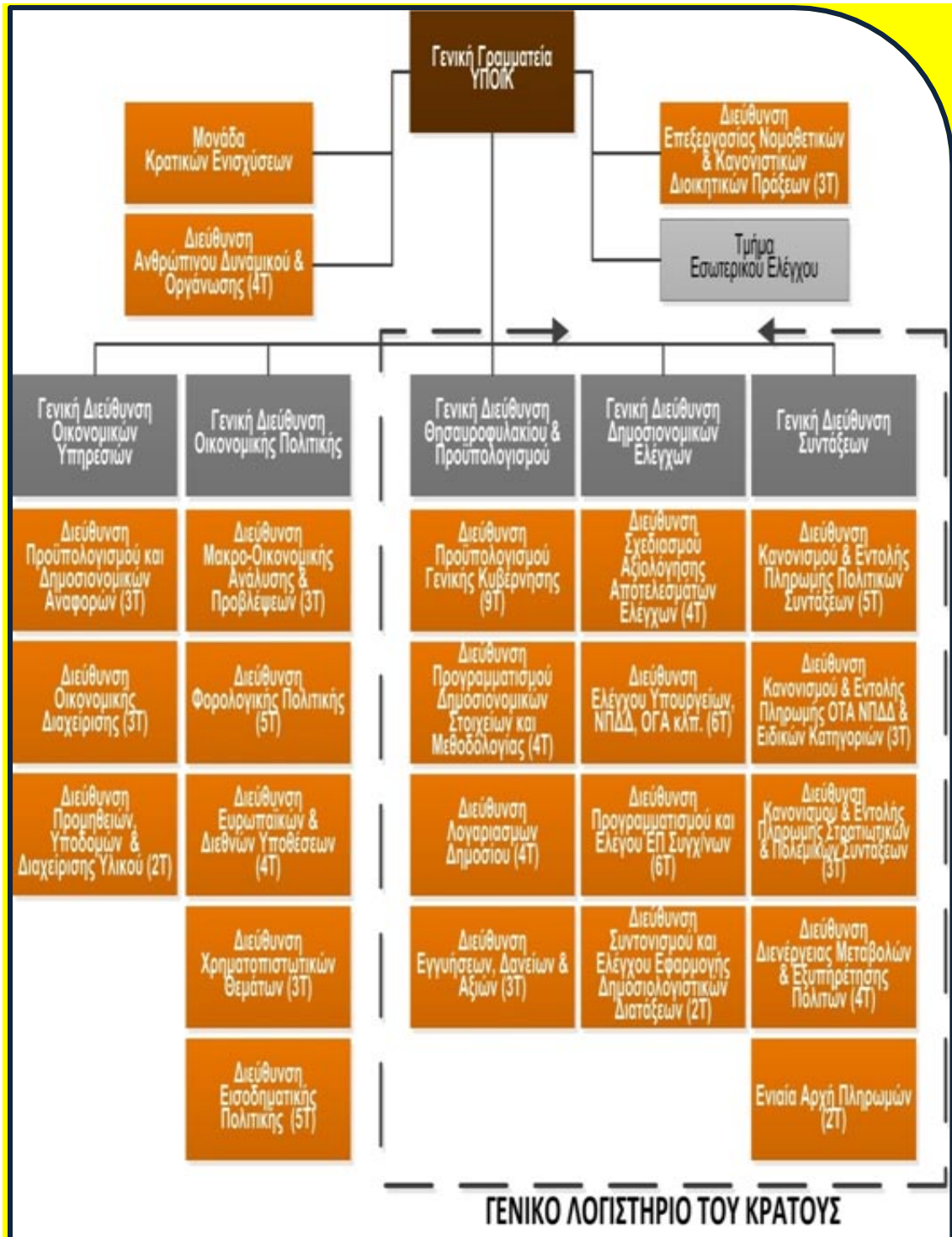
Σχήμα 10: Υφιστάμενη Οργανωτική Δομή Γενικής Γραμματείας Δημοσιονομικής Πολιτικής

Πηγή: http://www.minpress.gr/minpress/ypaik_organogramma_metarrythmistikes_drases_gcr_23.04.2013.pdf



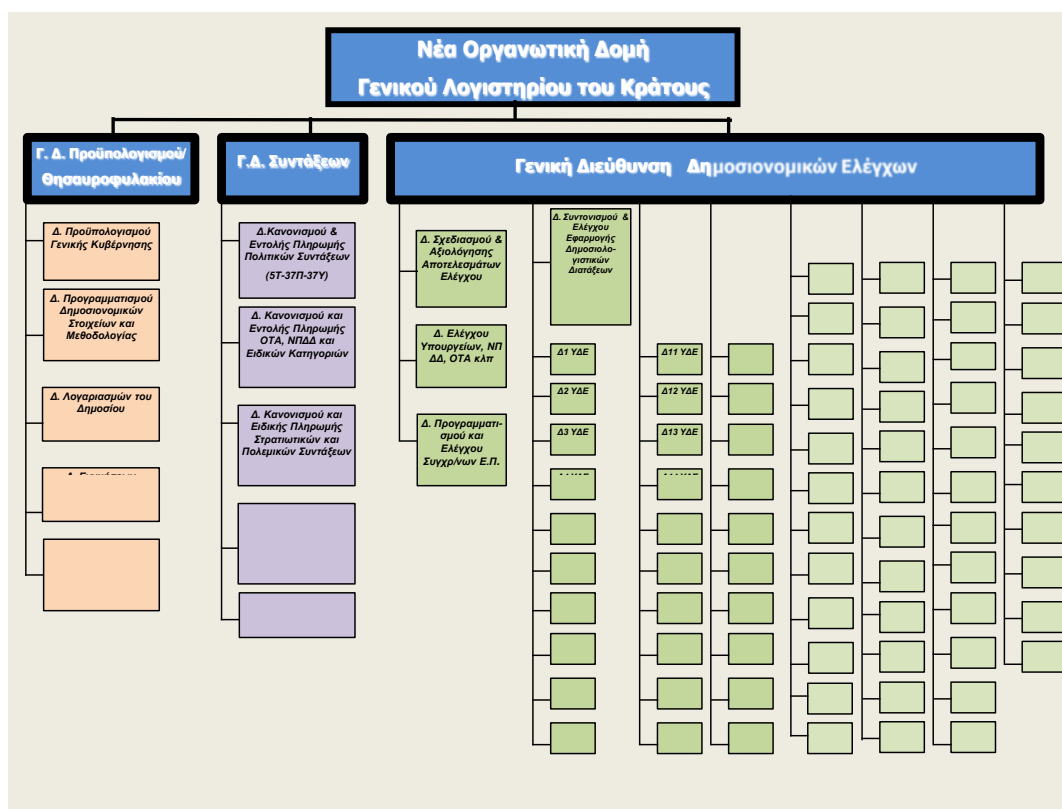
Σχήμα 11: Προτεινόμενο Οργανόγραμμα ΥποΙΚ (σε επίπεδο Γενικής Διεύθυνσης)

Πηγή: http://www.minpress.gr/minpress/ypoik_organogramma_metarrythmistikes_drasesis_gcr_23.04.2013.pdf



Σχήμα 12: Προτεινόμενο Οργανόγραμμα νέας Γενικής Γραμματείας ΥΠΟΙΚ

Πηγή: http://www.minpress.gr/minpress/ypoik_organogramma_metarrythmistikes_draseis_gcr_23.04.2013.pdf



Σχήμα 13: Νέα οργανωτική δομή ΓΛΚ

Πηγή: http://www.minpress.gr/minpress/ypoik_organogramma_metarrythmistikes_drasesis_gcr_23.04.2013.pdf

Χαρακτηριστικά της νέας οργανωτικής δομής είναι:

- ο Ενοποίηση σχεδιασμού οικονομικής, φορολογικής και δημοσιονομικής πολιτικής και διαχωρισμός της από τη φορολογική διοίκηση, με τη σύσταση μιας Γενικής Γραμματείας Υπουργείου Οικονομικών, της οποίας θα Προϊστάται ο Γενικός Γραμματέας Υπουργείου Οικονομικών, με ταυτόχρονη κατάργηση της Γενικής Γραμματείας Δημοσιονομικής Πολιτικής. Κρίνεται ως ενέργεια που θα βελτιώσει το συντονισμό του σχεδιασμού και παρακολούθησης του Μνημονίου⁷³, καθώς με τη νέα δομή

⁷³ Κυβερνητικό Συμβούλιο Μεταρρύθμισης, Μεταρρυθμιστικές Δράσεις: Υπουργείο Οικονομικών, 23.4.2013, http://www.minpress.gr/minpress/ypoik_organogramma_metarrythmistikes_drasesis_gcr_23.04.2013.pdf

ενσωματώνονται οι υπηρεσίες του ΓΛΚ και η Γενική Διεύθυνση Οικονομικής Πολιτικής⁷⁴.

- ο Ενοποίηση του δημοσιονομικού-ελεγκτικού μηχανισμού του Υπουργείου (δημοσιονομικοί έλεγχοι και έλεγχοι συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων από την Ε.Ε.)
- ο Σύσταση Γενικής Διεύθυνσης Οικονομικών Υπηρεσιών (ΓΔΟΥ). Αποστολή της είναι ο σχεδιασμός, η εφαρμογή και η μέριμνα για την πιστή τήρηση των διαδικασιών που αφορούν στον προϋπολογισμό, στον οικονομικό προγραμματισμό και στη λογιστική αποτύπωση όλων των δραστηριοτήτων του φορέα. Επιπλέον, είναι επιφορτισμένη με την οικονομική εποπτεία και παρακολούθηση των εποπτευόμενων φορέων ⁷⁵.
- ο Ενδυνάμωση της Διεύθυνσης Προϋπολογισμού Γενικής Κυβέρνησης και δημιουργία Τμήματος Παρακολούθησης ΠΔΕ και Τμήματος Υποστήριξης Γ.Δ.Ο.Υ. για την ομοιόμορφη και αποτελεσματική υλοποίηση της δημοσιονομικής διαχείρισης και ευθύνης.
- ο Οι Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου (Υ.Δ.Ε.), για τη μεν κεντρική υπηρεσία, παραμένουν μια σε κάθε Υπουργείο και δημιουργούνται 13 Περιφερειακές σε επίπεδο διεύθυνσης. Στο ανωτέρω πλαίσιο οι διευθύνσεις ΥΔΕ των νομαρχιών υποβιβάζονται σε τμήματα και λειτουργούν ανά Περιφερειακή Ενότητα, υπαγόμενες ιεραρχικά στις Περιφερειακές ΥΔΕ.
- ο Σημαντική μείωση των οργανωτικών μονάδων της υπηρεσίας, κατά 40% όσον αφορά τις Γενικές Διευθύνσεις, κατά 58% όσον αφορά τις Διευθύνσεις, όπως προκύπτει και από τον παρακάτω πίνακα, γεγονός που οδηγεί σε σημαντική μείωση των θέσεων ευθύνης του φορέα (π.χ. 18 λιγότερες θέσεις Διευθυντών και 64 λιγότερες θέσεις τμηματάρχων για τις κεντρικές υπηρεσίες του ΓΛΚ, πλην ΥΔΕ).

⁷⁴ Η Γενική Διεύθυνση Οικονομικής Πολιτικής αρχικά υπαγόταν στο Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας (ΥΠΕΘΟ) και στη συνέχεια στο ενοποιημένο Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών. Με την επανασύσταση του Υπουργείου Οικονομικών, η εν λόγω Γενική Διεύθυνση περιήλθε στην αρμοδιότητα του Υπουργού Οικονομικών, ενώ οι λοιπές γενικές διευθύνσεις του πρώην ΥΠΕΘΟ περιήλθαν στο Υπουργείο Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας.

⁷⁵ Κοινή Υπουργική Απόφαση (Υπουργού Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και Αναπληρωτή Υπουργού Οικονομικών) αριθμ. 2/89424/ ΔΠΓΚ/30.11.2012 «Αναπροσδιορισμός οικονομικών οργανικών μονάδων υπαγόμενων στις συσταθείσες Γενικές Διευθύνσεις Οικονομικών Υπηρεσιών».

Γενική Γραμματεία Δημοσιονομικής Πολιτικής (εκτός ΥΔΕ)	Υφιστάμενη κατάσταση	Προτεινόμενη δομή	Ποσοστό μείωσης
Γενικές Διευθύνσεις	5	3	40%
Διευθύνσεις	31	13	58%
Τμήματα	106	52	51%

Πίνακας 1: Ποσοστά μείωσης δομών Γενικής Γραμματείας Δημοσιονομικής Πολιτικής

Σύμφωνα με τον Π. Καρκατσούλη, οι δομές, όπως αποτυπώνονται στα οργανογράμματα και για όλα τα Υπουργεία, δεν αξιολογήθηκαν με κανένα άλλο κριτήριο πέραν του ονομαστικού⁷⁶. Δηλαδή, θεωρεί ότι προκρίθηκε η ονομαστική σύγκλιση μιας δομής με μια άλλη και δεν δόθηκε έμφαση στις ασκούμενες αρμοδιότητες, που δικαιολογούν την ύπαρξη μιας δομής και την προστιθέμενη αξία της στη συνολική παραγωγικότητα του Υπουργείου. Αναφέρει, επίσης, ότι δεν αξιοποιήθηκε η έκθεση του ΟΟΣΑ⁷⁷ για τη λειτουργική αξιολόγηση, η οποία διέκρινε τις δομές, αναλόγως των αρμοδιοτήτων σε επιτελικές, υποστηρικτικές, παροχικές και πληροφοριακές.

3.4. Θέματα ανθρώπινου δυναμικού

Η περιγραφή θέσεων και διαδικασιών, έπεται των εκθέσεων αξιολόγησης των δομών, είναι σημαντική και κρίσιμη φάση που θα καθορίσει τα καθήκοντα του δημόσιου υπαλλήλου και την οργάνωση και απόδοση της δημόσιας υπηρεσίας, βασιζόμενη σε ένα σχέδιο στελέχωσης των νέων δομών με προσωπικό. Προωθείται, επίσης, υπό την ευθύνη και καθοδήγηση του ΥΔΜΗΔ και αφορά το σύνολο των Υπουργείων, των ΝΠΔΔ της αρμοδιότητάς τους, καθώς και των ανεξάρτητων διοικητικών αρχών. Επιδίωξη είναι να προκύψει

⁷⁶ Καρκατσούλης, Π. (2013). Της αναδιοργάνωσης: οργάνωση- αναδιοργάνωση- αποδιοργάνωση. *Ινστιτούτο Έρευνας Ρυθμιστικών Πολιτικών (INEPI)*, 8. *Αύγουστος*. <http://www.iner.gr/el/blog/92-tis-anadiorganoseos-apodiorganosi.html>

⁷⁷ Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ), Επιθεωρήσεις Δημόσιας Διακυβέρνησης από τον ΟΟΣΑ, Ελλάδα-Επιθεώρηση Κεντρικής Διοίκησης, εκδόσεις ΟΟΣΑ, 2012. http://www.keepeek.com/DigitalAssetManagement/oecd/governance/oecd-public-governance-reviews_9789264179158-el

τεκμηριωμένα ο αριθμός των δημοσίων υπαλλήλων που χρειάζεται κάθε υπηρεσία.

Στο πλαίσιο αυτό, ο σχεδιασμός περιγραμμάτων θέσεων εργασίας (job description) αναδεικνύεται σε σημαντική συνιστώσα του νέου μοντέλου οργάνωσης. Με τη σύνταξη των εντύπων περιγραφής θέσεων εργασίας σε κάθε δημόσια υπηρεσία, κάθε υπάλληλος θα γνωρίζει τα προσόντα που απαιτούνται για κάθε θέση, τα καθήκοντά του και τις απαιτήσεις που απορρέουν από τη θέση την οποία κατέχει.

Πρόκειται για ένα εργαλείο διοικητικού σχεδιασμού των θέσεων εργασίας μέσα από την ανάλυση κάθε θέσης και των προσόντων που πρέπει να διαθέτει ο κάτοχός της, σε συνδυασμό με την ευρύτερη στοχοθεσία της δημόσιας οργάνωσης στην οποία ανήκει. Η πολιτική εξουσία δεν θα μπορεί πλέον να δημιουργεί, απρογραμμάτιστα και αλόγιστα, νέες υπηρεσίες και νέες οργανικές θέσεις για να καλύψει πελατειακές ανάγκες, δεν θα μπορεί να διογκώνει το κράτος ή να μεταβάλλει τη δομή του, χωρίς προηγουμένως να τεκμηριώνεται η όποια παρέμβαση με εκθέσεις αξιολόγησης και σχέδια στελέχωσης.

Τα περιγράμματα θέσεων εργασίας επιδρούν στη λειτουργία της στελέχωσης, διευκολύνουν την ουσιαστική εφαρμογή του συστήματος διοίκησης μέσω στόχων και συμβάλλουν στην ορθολογική οργάνωση και διαχείριση. Ο προσανατολισμός των δημοσίων οργανώσεων σε μετρήσιμα αποτελέσματα συνδέεται άρρηκτα με το σχεδιασμό των θέσεων εργασίας. Η εφαρμογή τους συνεπάγεται αλλαγή της υπάρχουσας νοοτροπίας και στοχεύει στην εμπέδωση μιας διαφορετικής διοικητικής κουλτούρας προσανατολισμένη στην αποτελεσματικότητα, την αποδοτικότητα και την ποιότητα, με επίκεντρο το κράτος και τον πολίτη.

Προκειμένου να επιταχυνθεί η διαδικασία υλοποίησης κατά τρόπο ορθολογικό και ομοιόμορφο, εκδόθηκε από το ΥΔΜΗΔ ένας Οδηγός, στον οποίο αποτυπώνεται η σημασία της κατάρτισης των περιγραμμάτων θέσεων εργασίας, περιλαμβάνεται η σχετική μεθοδολογία και παρέχονται κατευθύνσεις και παραδείγματα για την κατάρτιση τους. Ο Οδηγός, όπως αναφέρεται, πρόκειται να έχει διαχρονικό χαρακτήρα, δηλαδή θα χρησιμοποιείται σε κάθε περίπτωση

που οι οργανώσεις της δημόσιας διοίκησης χρειάζεται να σχεδιάσουν από την αρχή ή να ανασχεδιάσουν περιγράμματα θέσεων εργασίας και τις διοικητικές τους δομές⁷⁸. Με βάση σχετικές οδηγίες του ΥΔΜΗΔ⁷⁹ τον συντονισμό της διαδικασίας ανέλαβε η Διεύθυνση Προσωπικού, η οποία μερίμνησε για τον προσδιορισμό των υπευθύνων εφαρμογής του έργου, που ήταν οι Προϊστάμενοι των Τμημάτων και των Διευθύνσεων.

Η διαδικασία σύνταξης των νέων περιγραμμάτων εργασίας για το ΓΛΚ ολοκληρώθηκε στα τέλη Σεπτεμβρίου του τρέχοντος έτους⁸⁰ και τα στοιχεία που συγκεντρώθηκαν, θα ενσωματωθούν στο σχέδιο του νέου οργανισμού του Υπουργείου, το οποίο αναμένεται, σύμφωνα με τον προγραμματισμό του ΥΔΜΗΔ, να έχει ολοκληρωθεί μέχρι την 31^η.12.2013.

Τα περιγράμματα θέσης που θα δημιουργηθούν σε κάθε υπουργείο, θα αποτελέσουν βασικό κριτήριο της αξιολόγησης για τους υπαλλήλους, αναφορικά με το εάν διαθέτουν τις γνώσεις, τις δεξιότητες και τα προσόντα της περιγεγραμμένης θέσης. Αυτά με τη σειρά τους θα οδηγήσουν σε σχέδια στελέχωσης. Όσοι δεν ταιριάζουν στο προφίλ των θέσεων ενός φορέα ή πλεονάζουν προτείνεται να οδηγηθούν σε κινητικότητα, προκειμένου να τοποθετηθούν σε άλλη υπηρεσία του δημοσίου, με την προϋπόθεση η εργασιακή τους φυσιογνωμία ταυτίζεται με την περιγραφή της κενής θέσης. Η κινητικότητα προκρίνεται ως λύση για την ορθολογική κατανομή του προσωπικού, με σκοπό να αντισταθμιστούν τα κενά που προκύπτουν από τις συνταξιοδοτήσεις και να αντιμετωπιστούν επείγουσες ανάγκες στελέχωσης.

Ωστόσο, σύμφωνα με τον Π. Καρκατσούλη⁸¹, τα περιγράμματα, για όλα τα υπουργεία, σε αυτή τη φάση τουλάχιστον, συμπληρώθηκαν με βάση την απεικόνιση της καθημερινής εργασίας που ήδη επιτελούν οι υπάλληλοι. Δεν

⁷⁸ Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Οδηγός για τον Σχεδιασμό Περιγραμμάτων Θέσεων Εργασίας, Απρίλιος 2013, <http://www.ydmed.gov.gr/wp-content/uploads/min/OdigosGiaTaPerigrammataTheseonErgasias.pdf>.

⁷⁹ ΥΔΜΗΔ, έγγραφο αριθμ. ΔΟΑ/Φ.13/607/οικ.12461/29.04.2013 «Οδηγίες για την πρώτη εφαρμογή του έργου «Σχεδιασμός Περιγραμμάτων Θέσεων Εργασίας».

⁸⁰ Η αρχική καταληκτική προθεσμία για την ολοκλήρωση του έργου, σύμφωνα με την ως άνω εγκύκλιο του ΥΔΜΗΔ, ήταν η 31^η.05.2013. Λόγω της αλλαγής της πολιτικής ηγεσίας του ΥΔΜΗΔ, μετά τον ανασχηματισμό της 24ης Ιουνίου 2013, δόθηκε ως νέα προθεσμία η 30^η.09.2013.

⁸¹ Καρκατσούλης, Π. (2013). Πρόσωπα και προσωπεία: Όταν η αντι-μεταρρύθμιση βαφτίζεται μεταρρύθμιση. *Ινστιτούτο Έρευνας Ρυθμιστικών Πολιτικών (INEPIT)*, 12. Σεπτέμβριος. <http://www.inerp.gr/el/blog/96-prosopa-kai-prosopeia.html>

συνδέονται, επομένως, με τις νέες δομές, αλλά ούτε με επιθυμητές γνώσεις και δεξιότητες, ούτε με δείκτες επίδοσης. Η εν λόγω διαδικασία δημιουργεί αβεβαιότητα στους υπαλλήλους, σχετικά με τα κριτήρια της κινητικότητας και το μέλλον όσων ενταχθούν, δεδομένων των μνημονιακών υποχρεώσεων⁸².

3.5. Αλλαγές που σχετίζονται με τις διαδικασίες

3.5.1. Αποτελεσματικότερης διαχείρισης των δημοσίων οικονομικών

3.5.1.1. Ως προς τον κρατικό προϋπολογισμό

Ανάμεσα στα μέτρα που περιλαμβάνονται στο Μνημόνιο, μεταξύ της Ελλάδας, των ευρωπαϊών εταίρων και του ΔΝΤ, δίνεται προτεραιότητα στις μεταρρυθμίσεις για τον προϋπολογισμό και την οικονομική διαχείριση, με στόχο την αντιμετώπιση τόσο των βραχυπρόθεσμων δημοσιονομικών προκλήσεων, όσο και των θεμάτων των μακροχρόνιων επιδόσεων, της λογοδοσίας και της διαφάνειας. Σε συνέχεια των ανωτέρω, με το Ν. 3871/2010⁸³ τέθηκε ένα νέο πλαίσιο κατάρτισης και εκτέλεσης του προϋπολογισμού, καθώς εισήχθη η τριετής στρατηγική δημοσιονομικής διαχείρισης, η θέσπιση του προϋπολογισμού «εκ των άνω», με ανώτατα όρια στις δαπάνες και συχνές δημοσιονομικές εκθέσεις.

Σύμφωνα με την Έκθεση του ΟΟΣΑ⁸⁴ για το έτος 2011, τα δυο σημαντικότερα χαρακτηριστικά της κατάρτισης του προϋπολογισμού αφορούν την έλλειψη μηχανισμών ελέγχου από την κορυφή της δημόσιας διοίκησης (top-down) και τον προσανατολισμό στη λεπτομέρεια κατά την εισαγωγή στοιχείων. Συνδυαστικά τα δύο αυτά στοιχεία, θεωρεί ότι συντελούν στην αδυναμία

⁸² Καρκατσούλης, Π. (2013). Της αναδιοργάνωσης: οργάνωση- αναδιοργάνωση- αποδιοργάνωση. *Ινστιτούτο Έρευνας Ρυθμιστικών Πολιτικών (INEPIT)*, 8. *Αύγουστος*. <http://www.inerp.gr/el/blog/92-tis-anadiorganoseos-apodiorganosi.html>

⁸³ Ν. 3871/2010 «Δημοσιονομική Διαχείριση και Ευθύνη» (ΦΕΚ 141/Α/2010).

⁸⁴ Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ), Επιθεωρήσεις Δημόσιας Διακυβέρνησης από τον ΟΟΣΑ, Ελλάδα-Επιθεώρηση Κεντρικής Διοίκησης, εκδόσεις ΟΟΣΑ, 2012, σ. 105, http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/oecd-public-governance-reviews_9789264179158-el.

παρακολούθησης και ελέγχου των δαπανών και του συντονισμού των πρωτοβουλιών των Υπουργείων εκ μέρους του Κέντρου Διακυβέρνησης⁸⁵.

Η διαδικασία κατάρτισης του προϋπολογισμού ξεκινά με τη διενέργεια μακροοικονομικών προβλέψεων από την αρμόδια υπηρεσία του Υπουργείου Οικονομικών. Από την άλλη πλευρά, τα Υπουργεία διαθέτουν τη δυνατότητα να θεμελιώσουν τις απαιτήσεις τους για δαπάνες στις δικές τους εκτιμήσεις. Ως αποτέλεσμα:

- ο Χρησιμοποιούνται οι περιορισμένοι πόροι της διοίκησης για να εκτελέσουν την ίδια λειτουργία (μακροοικονομικές προβλέψεις). Παράλληλα, λόγω έλλειψης εξειδίκευσης, υπάρχει πιθανότητα ο οικονομικός σχεδιασμός κάποιων Υπουργείων να βασίζεται σε λανθασμένες εκτιμήσεις.
- ο Το σύνολο του προϋπολογισμού δεν έχει συνέπεια.

Η έλλειψη σαφών κατευθύνσεων και συγκεκριμένου πλαισίου από το κέντρο διακυβέρνησης, το Υπουργικό Συμβούλιο και το Υπουργείο Οικονομικών παρείχε σημαντικό βαθμό ελευθερίας στα Υπουργεία να διαμορφώσουν τα ίδια το επιθυμητό επίπεδο δαπανών για τον τομέα πολιτικής τους. Η έλλειψη καθοδήγησης αναφέρεται, κυρίως, σε δαπάνες που αφορούν νέες πρωτοβουλίες στο χώρο ευθύνης του πεδίου πολιτικής του κάθε Υπουργείου και λιγότερο τις ανελαστικές δαπάνες (λ.χ. μισθολογικό κόστος), καθώς οι τελευταίες ελέγχονται κεντρικά.

Η συζήτηση για τον προϋπολογισμό σε κυβερνητικό επίπεδο δεν συνδέεται με συγκεκριμένες, συνολικές πολιτικές προτεραιότητες. Πέραν των δαπανών για το προσωπικό, δεν ορίζονται ανώτερα επίπεδα δαπανών για κάθε Υπουργείο. Δεν υπάρχει κίνητρο για τα Υπουργεία να θέσουν προτεραιότητες και να ανακατανεύμουν τους διαθέσιμους πόρους, προκειμένου να υλοποιήσουν μια πολιτική πρωτοβουλία, καθώς έχουν τη δυνατότητα να ζητούν πρόσθετη χρηματοδότηση. Η τακτική αυτή οδηγούσε αναπόφευκτα σε αύξηση των δαπανών και υπέρβαση του προϋπολογισμού. Αντίθετα, ένας μηχανισμός κατάρτισης προϋπολογισμού που θα εκκινούσε από την κορυφή, ο οποίος θα όριζε εξ αρχής το σύνολο των δαπανών και τον καταμερισμό τους μεταξύ των Υπουργείων, με την

⁸⁵ Πρόκειται για την Γενική Γραμματεία Πρωθυπουργού, τη Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης και τη Γενική Γραμματεία Συντονισμού, έχοντας ως βασική λειτουργία τη διασφάλιση του συλλογικού οράματος για την πορεία της χώρας και τη διευκόλυνση της συνεργασίας σε όλη τη δημόσια διοίκηση, σε οριζόντιο επίπεδο.

επιβολή ανώτατων ορίων, έχει αποδειχτεί πιο αποτελεσματικός για την συγκράτηση των δημοσίων δαπανών ⁸⁶.

Ο προϋπολογισμός είναι λεπτομερειακός και προσανατολισμένος στη εισροή στοιχείων. Πρακτικά δεν υφίσταται αξιολόγηση των εκροών ή της απόδοσης των διατιθέμενων πόρων. Η πληθώρα κατηγοριών και επιπέδων, στα οποία διαιρείται η ταξινόμηση των στοιχείων του προϋπολογισμού, σημαίνει ότι:

- ο Η υπερβολική λεπτομέρεια καθιστά δύσκολη τη συνολική επισκόπηση και ανάλυση του προϋπολογισμού.
- ο Οι αρμόδιες υπηρεσίες αντιμετωπίζουν σημαντικές δυσκολίες να αντιμετωπίσουν τις μεταβαλλόμενες ανάγκες κατά την εκτέλεση του προϋπολογισμού, χωρίς ανακατανομή των πόρων, διαδικασία, ωστόσο, που τελεί υπό την έγκριση του Υπουργού Οικονομικών και η οποία είναι χρονοβόρα.
- ο Περιορίζει την ευελιξία αποτελεσματικής οργάνωσης των δραστηριοτήτων των προϊσταμένων των οικονομικών υπηρεσιών των Υπουργείων, λόγω της δέσμευσης των πόρων σε πολύ συγκεκριμένες κατηγορίες δαπανών. Παράλληλα, και ως συνέπεια του προηγούμενου, περιορίζεται το αίσθημα λογοδοσίας και υπευθυνότητας των υπηρεσιών αυτών.

Η διαδικασία κατάρτισης του προϋπολογισμού από τη βάση (bottom-up) με την απουσία ανώτατων ορίων οδηγεί στην υπέρβαση των αιτήσεων για δαπάνες σε σχέση με τα εκτιμημένα έσοδα. Η απουσία ανώτατων ορίων δαπανών οδηγεί σε αδυναμία ουσιαστικής παρακολούθησης των υπερβάσεων σε ορισμένες κατηγορίες, καθώς και της εκτίμησης των επιπτώσεών τους στις συνολικές δαπάνες. Επιπλέον, όταν διαπιστώνεται απόκλιση από τους δημοσιονομικούς στόχους συνήθως λαμβάνονται μη εξειδικευμένα ή ενδεικτικά μέτρα. Οι οργανωτικές αυτές αδυναμίες μειώνουν την ικανότητα του κέντρου διακυβέρνησης να σχεδιάσει και να υλοποιήσει μια συνολική στρατηγική για τη διακυβέρνηση, η οποία να βασίζεται στον προϋπολογισμό ⁸⁷.

Ο ρόλος του Κοινοβουλίου στη διαδικασία κατάρτισης του προϋπολογισμού αν και προβλέπεται από το Σύνταγμα⁸⁸, είναι τυπικός. Ο Υπουργός Οικονομικών

⁸⁶ ΟΟΣΑ, Ελλάδα-Επιθεώρηση Κεντρικής Διοίκησης (2012), ο.π. σ.σ. 103-105.

⁸⁷ ΟΟΣΑ, Ελλάδα-Επιθεώρηση Κεντρικής Διοίκησης (2012), ο.π. σ.σ. 105-107.

⁸⁸ άρθρο 79, παρ. 3 του Συντάγματος.

υποβάλλει προσχέδιο του προϋπολογισμού στην αρμόδια Επιτροπή για σχόλια πριν την κατάθεση του τελικού σχεδίου. Ωστόσο, στην πράξη η διαδικασία αυτή δεν επιφέρει σημαντικές αλλαγές στο σχέδιο του προϋπολογισμού. Στη συνέχεια το σχέδιο του προϋπολογισμού, μαζί με την εισηγητική έκθεση, υποβάλλεται στο Κοινοβούλιο, τουλάχιστον 40 ημέρες πριν την έναρξη του οικονομικού έτους. Το Κοινοβούλιο απλώς εγκρίνει επιχορηγήσεις των εσόδων με την μορφή πιστώσεων από τον κρατικό προϋπολογισμό. Έτσι, η τεκμηρίωση δεν είναι επαρκής, ενώ περιορίζεται και η δυνατότητα ελέγχου της κυβερνητικής πολιτικής.

Η αρμόδια Επιτροπή Οικονομικών Υποθέσεων, η οποία στην συνέχεια εξετάζει την πρόταση επί του προϋπολογισμού, δεν διαθέτει τη δυνατότητα ανεξάρτητης έρευνας, ούτως ώστε να λάβει αναλυτική και έγκυρη πληροφόρηση και υποστήριξη κατά τη διάρκεια της διαδικασίας εξέτασης. Η διαδικασία ψήφισης του προϋπολογισμού στην Ολομέλεια ελαχιστοποιεί τη δυνατότητα τροποποιήσεων, με αποτέλεσμα η κοινοβουλευτική διαδικασία να μην επιφέρει αλλαγές στην πρόταση της κυβέρνησης.

Διαπιστώνεται ότι υπάρχει έλλειψη αποτελεσματικής επισκόπησης της σύνθετης διαδικασίας εκτέλεσης του προϋπολογισμού, ο έλεγχος εκτέλεσής του επικεντρώνεται στη νομιμότητα και διαφέρει ανάλογα με την κατηγορία δαπάνης. Οι μισθολογικές δαπάνες και συντάξεις ακολουθούν απλές διαδικασίες, καθορισμένες από το νόμο. Οι δαπάνες μισθοδοσίας αντιμετωπίζονται ως υποχρεωτική δαπάνη και δεν υπόκεινται σε αναλυτικούς ελέγχους πριν την καταβολή. Αντίθετα, δαπάνες όπως επιχορηγήσεις, προμήθειες κ.α., οι οποίες ενέχουν διακριτική ευχέρεια, οφείλουν να είναι σύμφωνες με τον νόμο, συνεπείς με τις εγκεκριμένες κατανομές και υπόκεινται σε ουσιαστικό προηγούμενο έλεγχο⁸⁹.

Τα Υπουργεία επιβλέπουν τα οικονομικά στοιχεία και τις δαπάνες των φορέων που εποπτεύουν. Όλες οι συναλλαγές που αφορούν στον προϋπολογισμό ελέγχονται ως προς τη νομιμότητα και την κανονικότητά τους από το Υπουργείο Οικονομικών και το Ελεγκτικό Συνέδριο, το οποίο υποχρεούται, σύμφωνα με το Σύνταγμα, να διεξάγει εκ των προτέρων και εκ των υστέρων έλεγχοι. Κρίσιμο χαρακτηριστικό των διαδικασιών ελέγχου του δημόσιου τομέα στην Ελλάδα είναι η επικάλυψη των

⁸⁹ ΟΟΣΑ, Ελλάδα-Επιθεώρηση Κεντρικής Διοίκησης (2012), σ.π. σ.σ. 108-109.

εκ των προτέρων ελέγχων μεταξύ του ΓΛΚ και του Εκλεκτικού Συνεδρίου⁹⁰.

Ο νόμος περί προϋπολογισμού προβλέπει ότι όταν τα πραγματικά έσοδα ή οι δαπάνες αποκλίνουν σημαντικά από αυτά που έχουν εγκριθεί από το Κοινοβούλιο, απαιτείται εκ μέρους των Υπουργείων η υποβολή συμπληρωματικού ή διορθωτικού προϋπολογισμού. Στην πράξη η ερμηνεία της διάταξης έγκειται στη διακριτική ευχέρεια της κυβέρνησης, με αποτέλεσμα μεγάλες αποκλίσεις στις δαπάνες, που κάποια έτη ξεπέρασαν το 5%, να μην θεωρούνται αρκετά σημαντικές, ώστε να απαιτείται συμπληρωματικός προϋπολογισμός. Η υπερβολικά αναλυτική δομή του προϋπολογισμού τον καθιστά ανελαστικό και μειώνει τη λογοδοσία των υπεύθυνων για την υλοποίησή του. Προκειμένου να υπάρξει ανταπόκριση στην ανάγκη για ευελιξία γίνονται κάθε χρόνο χιλιάδες προσαρμογές.

Στο σημείο αυτό πρέπει να επισημανθεί ότι ήδη από το 2007, μετά από κυβερνητική πρωτοβουλία, είχε συσταθεί και λειτουργούσε στο ΓΛΚ αυτοτελές γραφείο για την αναμόρφωση του προϋπολογισμού. Έργο του ήταν η εισαγωγή αλλαγών στο ελληνικό σύστημα προϋπολογισμού, μέσω της υιοθέτησης μορφής προϋπολογισμού προγραμμάτων, μεταξύ άλλων και με σκοπό η κατάρτισή του να γίνεται σε τριετές πλαίσιο και από την κορυφή προς τη βάση, με προτάσεις για τον καθορισμό στόχων και μέτρων απόδοσης, με έμφαση στην αποτελεσματικότητα των δράσεων. Πρόκειται για τη σαφή αποτύπωση του έργου που δεσμεύεται να υλοποιήσει ο κάθε Υπουργός με τους πόρους που διαθέτει. Ο στόχος για την πλήρη εφαρμογή του προϋπολογισμού προγραμμάτων ορίστηκε για το 2012⁹¹.

Προς αυτή την κατεύθυνση, το πρώτο βήμα για την εφαρμογή του προϋπολογισμού προγραμμάτων ήταν η ανάπτυξη ενός προτύπου δόμησης, που περιελήφθη ως παράρτημα στον προϋπολογισμό του 2008. Σύμφωνα με το πρότυπο, ο προϋπολογισμός παρουσιάζοταν ανά λειτουργία, με βάση την οικονομική κατηγορία και το εθνικό σχέδιο προγραμμάτων του κάθε Υπουργείου ⁹². Στον προϋπολογισμό του 2009 παρουσιάστηκε ένα Εθνικό Σχέδιο Προγραμμάτων, δομημένο σε 12 λειτουργίες, 80 προγράμματα και 710 ενέργειες, όπου παρέχονταν προβλέψεις του προϋπολογισμού με βάση το πρόγραμμα του κάθε υπουργείου,

⁹⁰ ΟΟΣΑ, Ελλάδα-Επιθεώρηση Κεντρικής Διοίκησης (2012), ο.π., σ.109.

⁹¹ Υπουργείο Οικονομικών, «Εθνικό Πρόγραμμα Μεταρρυθμίσεων για την Ανάπτυξη και την Απασχόληση 2008-2010», Οκτώβριος 2008, σ.σ. 9-10.

⁹² Υπουργείο Οικονομικών, «Προϋπολογισμός Προγραμμάτων 2009-Ειδική Έκδοση» <http://www.minfin.gr/budget/2009/proyp/index.html>

καθώς και λεπτομερείς προϋπολογισμούς προγραμμάτων, με καθορισμένους στόχους, δράσεις και δείκτες απόδοσης για πιλοτικά προγράμματα στους τομείς της εκπαίδευσης, του αθλητισμού και της δημόσιας ασφάλειας. Στον προϋπολογισμό του 2010 αναπτύχθηκαν συνολικά 27 πιλοτικά προγράμματα, με τουλάχιστον ένα για κάθε υπουργείο.

Παρόλες τις προόδους και τη συστηματική προετοιμασία από το ΓΛΚ, η υιοθέτηση του προϋπολογισμού προγραμμάτων δεν προχώρησε, καθώς η όλη προσπάθεια κρίθηκε ατελέσφορη. Οι αιτίες ήταν πολλές:

-Η βελτίωση της διάρθρωσης των προϋπολογισμών προγραμμάτων απαιτεί αλλαγή της χρησιμοποιούμενης οικονομικής ταξινόμησης των δαπανών, σε συμφωνία με τα διεθνή πρότυπα.

- Τα Υπουργεία δεν διαθέτουν εξειδικευμένο προσωπικό, δεν υπάρχει εμπειρία στην επισκόπηση προγραμμάτων και στην αξιολόγηση. Θα πρέπει το προσωπικό να αποκτήσει εξειδικευμένες γνώσεις στην κατάρτιση προϋπολογισμού, ο οποίος θα συνδέεται με συγκεκριμένους στόχους και προγράμματα, δείκτες απόδοσης και ανάλυση αποτελεσμάτων.

- Τα Υπουργεία δεν διαθέτουν κατάλληλους μηχανισμούς συντονισμού, ώστε να υλοποιήσουν προϋπολογισμούς βάσει απόδοσης.

-Η εφαρμογή προϋπολογισμών βασισμένων στην απόδοση θα απαιτήσει εκχώρηση αρμοδιοτήτων εκ μέρους του ΥπΟικ, κατάθεση προτάσεων από μέρους των Υπουργείων και ευελιξία στη χρήση των κατανεμημένων προτάσεων. Η κύρια πρόκληση σε αυτή την κατεύθυνση είναι η δημιουργία και ενίσχυση αισθήματος ευθύνης και λογοδοσίας των Υπουργείων για τον προϋπολογισμό τους.

Για την επίλυση των παραπάνω προβλημάτων και καθώς η ισχύουσα διαδικασία επικεντρώνεται στον εκ των προτέρων έλεγχο νομιμότητας και καταλληλότητας των δαπανών, ο ΟΟΣΑ συστήνει:

- ο Την ενίσχυση της διαδικασίας ελέγχου από την κορυφή (top-down) κατά τη διαδικασία κατάρτισης του προϋπολογισμού και βελτίωση της χρήσης των οικονομικών προβλέψεων. Ανάπτυξη μακροπρόθεσμου οικονομικού και δημοσιονομικού πλαισίου προϋπολογισμού.
- ο Την περαιτέρω ενίσχυση του ρόλου του Κοινοβουλίου στον έλεγχο της Γενικής Κυβέρνησης και των δημόσιων λογαριασμών. Ενίσχυση των μηχανισμών ανάλυσης και επιθεώρησης του Κοινοβουλίου.

- ο Την εισαγωγή -κατά προτεραιότητα- στη διαδικασία εκσυγχρονισμού της κατάρτισης του προϋπολογισμού που βρίσκεται σε εξέλιξη, των αρχών του προγραμματισμού και της σύνδεσής του με στόχους. Αλλαγή της παρούσας ταξινόμησης των κατηγοριών σύμφωνα με τα διεθνή πρότυπα.
- ο Την ενίσχυση της ικανότητας του ΓΛΚ να διεξάγει εκ των προτέρων και εκ των υστέρων ελέγχους αποδοτικότητας των δαπανών (value for money audits).
- ο Τη θεσμοθέτηση ουσιαστικού διαλόγου για τη μεταρρύθμιση του ελέγχου και της λογοδοσίας με τη συμμετοχή όλων των εμπλεκομένων φορέων, ιδίως του Υπουργείου Οικονομικών, του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, του Ελεγκτικού Συνεδρίου και του Κοινοβουλίου ⁹³.

Σύμφωνα με το Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής ⁹⁴(ΜΠΔΣ) καθιερώθηκε η απεικόνιση της δημοσιονομικής στρατηγικής της γενικής κυβέρνησης, ως ένα ενιαίο σύνολο, σε πολυετή ορίζοντα. Για πρώτη φορά τέθηκε επιβολή του από πάνω προς τα κάτω καθορισμού της οροφής δαπανών για σειρά ετών στα Υπουργεία οριζόντιων αρμοδιοτήτων, αλλά και στο συνολικό προϋπολογισμό. Υπάρχουν επίσης προβλέψεις για τα έσοδα, τις δαπάνες και τα ελλείμματα στους τομείς της γενικής κυβέρνησης και την υποχρέωση τήρησης μητρώου δεσμεύσεων για τις υποχρεώσεις τους. Επιπλέον και με στόχο την μεταρρύθμιση της οικονομικής διαχείρισης, έχουν δημιουργηθεί επιτροπές συντονισμού, οι οποίες επιδιώκουν ποικίλους στόχους αποδοτικότητας, όπως η μείωση των αποκλίσεων των δημοσιονομικών εκθέσεων, η ολοκλήρωση της εφαρμογής των δεσμεύσεων, κλπ.

Στο νέο ΜΠΔΣ, για την περίοδο 2013-2016, παρουσιάζονται τα δημοσιονομικά όρια και δεσμεύσεις που έχουν αναληφθεί και περιγράφονται οι βασικές πολιτικές κατευθύνσεις και προτεραιότητες. Καθορίζονται, επίσης συγκεκριμένοι στόχοι, χρονοδιαγράμματα και δείκτες υλοποίησης στην προσπάθεια ελέγχου των δαπανών και σταδιακής μείωσης του ελλείμματος με την υιοθέτηση ανώτατων ορίων δαπανών των φορέων της Κεντρικής Κυβέρνησης. Συνεπώς, ο ετήσιος προϋπολογισμός δεν είναι, πλέον, κάτι ξεχωριστό, αλλά τμήμα του συνόλου της μεσοπρόθεσμης πολιτικής. Με τον τρόπο αυτό, ο έλεγχος του Κοινοβουλίου καθίσταται

⁹³ ΟΟΣΑ, Ελλάδα-Επιθεώρηση Κεντρικής Διοίκησης (2012), ο.π., σ.σ. 112-113.

⁹⁴ Ν. 3871/2010 «Δημοσιονομική Διαχείριση και Ευθύνη» (ΦΕΚ 141/Α/2010).

ουσιαστικότερος, αφού μπορεί να παρακολουθεί στενά το βαθμό υλοποίησης των παρεμβάσεων, να ελέγχει την εκτέλεσή τους, να προτείνει διορθώσεις και να κρίνει το αποτέλεσμα με βάση τα οφέλη που προέκυψαν ⁹⁵.

Από το τρέχον οικονομικό έτος, σύμφωνα με το ν. 4111/2013 ⁹⁶, καθιερώθηκαν δημοσιονομικοί κανόνες και πρακτικές για όλους τους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης. Με βάση το νομοθετικό πλαίσιο, προβλέπεται ότι οι φορείς της κεντρικής διοίκησης και τα νομικά πρόσωπα που είναι φορείς Γενικής Κυβέρνησης, για την παρακολούθηση των προϋπολογισμών τους θα πρέπει να καταρτίζουν μηνιαίο πρόγραμμα κατανομής των πιστώσεων και να θέτουν τριμηνιαία ανώτατα όρια πληρωμών και μεταβολής των απλήρωτων υποχρεώσεων που ουσιαστικά αποτυπώνουν τους τριμηνιαίους στόχους τους.

Με την καθιέρωση του παραπάνω πλαισίου παρακολούθησης των προϋπολογισμών επιδιώκεται η διασφάλιση της πιστής εκτέλεσης του προϋπολογισμού και η έγκαιρη λήψη διορθωτικών μέτρων, σε περίπτωση που διαπιστώνονται αποκλίσεις από τους στόχους που τίθενται και που, ενδεχομένως, θέτουν σε κίνδυνο την εκτέλεση του κρατικού προϋπολογισμού.

Σε περιπτώσεις μη συμμόρφωσης, όταν οι αποκλίσεις υπερβαίνουν το 10% των συμφωνηθέντων στόχων και δεν λαμβάνονται μέτρα διόρθωσης, επιβάλλονται κυρώσεις, όπως η αναστολή της επικορήγησης, η αυτοδίκαιη λήξη της θητείας των εκτελεστικών μελών των Διοικητικών Συμβουλίων και ακόμη ο ορισμός επόπτη των οικονομικών υπηρεσιών στους φορείς και στα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου της Γενικής Κυβέρνησης, σε περιπτώσεις που διαπιστώνονται σοβαρές αποκλίσεις από τους στόχους για δύο συνεχόμενα τρίμηνα.

⁹⁵ Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016», σ.13.

⁹⁶ Ν. 4111/2013 “Συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις, τροποποιήσεις του ν. 4093/2012, κύρωση της Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου «Έγκριση των Σχεδίων των Συμβάσεων Τροποποίησης της Κύριας Σύμβασης Χρηματοδοτικής Διευκόλυνσης μεταξύ του Ευρωπαϊκού Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (Ε.Τ.Χ.Σ.), της Ελληνικής Δημοκρατίας, του Ελληνικού Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (Τ.Χ.Σ.) και της Τράπεζας της Ελλάδος (ΤτΕ), με τίτλο «Κύρια Σύμβαση Χρηματοδοτικής Διευκόλυνσης», της Σύμβασης Χρηματοδοτικής Διευκόλυνσης μεταξύ του Ε.Τ.Χ.Σ., της Ελληνικής Δημοκρατίας και της ΤτΕ, με τίτλο «Σύμβαση Διευκόλυνσης Διαχείρισης Υποχρεώσεων ΣΙΤ» και της Σύμβασης Χρηματοδοτικής Διευκόλυνσης μεταξύ του Ε.Τ.Χ.Σ., της Ελληνικής Δημοκρατίας και της ΤτΕ, με τίτλο «Διευκόλυνση αποπληρωμής Τόκων Ομολόγων», παροχή εξουσιοδοτήσεων για την υπογραφή των Συμβάσεων» και άλλες επείγουσες διατάξεις” (ΦΕΚ 18/Α/2013).

Για την υλοποίηση των παραπάνω δράσεων, οι οποίες θα διασφαλίζουν την πιστή εκτέλεση του προϋπολογισμού, έχουν συναφθεί προγραμματικές συμφωνίες μεταξύ του Υπουργείου Οικονομικών και των λοιπών Υπουργείων. Στο πλαίσιο αυτό, καθιερώθηκε η δημοσιοποίηση σε τριμηνιαία βάση των αποτελεσμάτων της παρακολούθησης επίτευξης των στόχων της εκτέλεσης του κρατικού προϋπολογισμού, των Νομικών Προσώπων της Γενικής Κυβέρνησης με προϋπολογισμό δαπανών μεγαλύτερο των 20 εκατ. ευρώ και των ΔΕΚΟ που είναι φορείς της Γενικής Κυβέρνησης, ώστε να διασφαλιστούν, σε ακόμα μία διάστασή τους, η έγκυρη πληροφόρηση και η διαφάνεια στην πορεία εκτέλεσης του προϋπολογισμού. Πρόκειται για μια σημαντική θεσμική πρωτοβουλία στο πεδίο της αυστηρής παρακολούθησης, του ελέγχου και της αξιολόγησης των δημόσιων οικονομικών, η οποία θα επιτρέψει την εδραίωση και διασφάλιση της δημοσιονομικής εξυγίανσης, προσαρμογής και πειθαρχίας. Παράλληλα, έχουν συσταθεί και λειτουργούν οι Γενικές Διευθύνσεις Οικονομικών Υπηρεσιών στα Υπουργεία, με σκοπό την ενοποίηση όλων των οικονομικών υπηρεσιών υπό την αρμοδιότητα/εποπτεία των Γενικών Διευθυντών (Accounting Officers).

Ως προς τα ανωτέρω, υπάρχει ευρεία συναίνεση μεταξύ των υπαλλήλων όλων των βαθμίδων και της πολιτικής ηγεσίας, καθώς ενισχύεται ο ρόλος του ΓΛΚ και επιτυγχάνεται η καλύτερη διαχείριση των δημοσίων δαπανών. Στο πλαίσιο αυτό δημιουργήθηκε νέα οργανωτική δομή, η Διεύθυνση Προγραμματισμού Δημοσιονομικών Στοιχείων και Μεθοδολογίας και έχουν συσταθεί και λειτουργούν: α) Επιτροπή για την Αναμόρφωση του πλαισίου Δημοσιονομικής Διαχείρισης και Εποπτείας, προκειμένου να αναμορφωθεί το πλαίσιο δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας, ώστε να προσαρμοστεί το υφιστάμενο νομικό πλαίσιο στις μνημονιακές υποχρεώσεις της χώρας και στο νέο θεσμικό πλαίσιο που διαμορφώνεται στην Ευρωζώνη, με στόχο τη βελτίωση των δημόσιων οικονομικών και τον αποτελεσματικότερο συντονισμό των εθνικών πολιτικών για την ανάπτυξη και την απασχόληση ⁹⁷ και β) Ομάδα

⁹⁷ Απόφαση σύστασης, συγκρότησης και ορισμού μελών της Επιτροπής για την Αναμόρφωση του πλαισίου Δημοσιονομικής Διαχείρισης και Εποπτείας αριθμ. 2/55154/0004/4-6-2013 (ΦΕΚ 281/ΥΟΔΔ), όπως τροποποιήθηκε με τις αριθμ. 2/70646/0004/22-7-2013 (ΦΕΚ 368/ΥΟΔΔ) και 2/75347/0004/7-8-2013 (ΦΕΚ 404/ΥΟΔΔ) όμοιες.

Εργασίας, με σκοπό την υποστήριξη και το συντονισμό του έργου «Μεταρρύθμιση του Δημοσιονομικού Συστήματος», προκειμένου να αποτυπώσει τις αλλαγές που θα πρέπει να γίνουν στις υφιστάμενες διαδικασίες και τις επιπτώσεις των αλλαγών αυτών, να γνωστοποιήσει τις αλλαγές που θα προκύψουν στις διαδικασίες και τον τρόπο λειτουργίας των υπηρεσιών, προετοιμάζοντας με τον τρόπο αυτό την επιτυχή υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων ⁹⁸.

3.5.1.2. Ως προς την ενίσχυση του ελέγχου και της διαφάνειας

Με τις διατάξεις του ν. 3492/2006 ⁹⁹, όπως αναφέρθηκε, θεσπίστηκε νέος ελεγκτικός μηχανισμός φορέων της Γενικής Κυβέρνησης, με σκοπό τη διασφάλιση της προστασίας των οικονομικών τους συμφερόντων, τη σύννομη και χρηστή διαχείριση του προϋπολογισμού τους, την καταπολέμηση της απάτης και κάθε παράνομης εν γένει δραστηριότητας, που βλάπτει τα οικονομικά συμφέροντα των φορέων αυτών. Ωστόσο, μόλις από το 2012, άρχισαν να επιταχύνονται οι διαδικασίες για την εφαρμογή του ανωτέρω νόμου. Οι κυριότεροι λόγοι ήταν η βούληση και η δέσμευση της πολιτικής ηγεσίας για την υλοποίηση της αλλαγής, η οικονομική δυσπραγία που επέτεινε την ανάγκη για ουσιαστικό έλεγχο των δημοσίων δαπανών, η απαίτηση της κοινωνίας για διαφάνεια, καθώς και η γενικότερη στάση των υπαλλήλων και της διοικητικής ιεραρχίας, καθώς αντιλήφθηκαν ότι αποτελεί ένα μέσο ενδυνάμωσης του ρόλου του ΓΛΚ στη νέα πραγματικότητα και ενίσχυσης των αρμοδιοτήτων τους.

Αρχικά, το 2011, ξεκίνησε η σταδιακή στελέχωσή του, με ορισμένες εσωτερικές μετακινήσεις υπαλλήλων από άλλες υπηρεσίες του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους, στη συνέχεια, το 2012, πραγματοποιήθηκε η

⁹⁸ Απόφαση 2/ 86829 /0004/24.9.201 για τη Σύσταση Ομάδας Εργασίας για το συντονισμό του έργου «Μεταρρύθμιση του Δημοσιονομικού Συστήματος».

⁹⁹ Ν. 3492/2006 «Οργάνωση συστήματος ελέγχου για της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης του Κρατικού Προϋπολογισμού και των εκτός του Κρατικού Προϋπολογισμού φορέων και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 210/Α/2006).

έναρξη λειτουργίας των οργανικών μονάδων ¹⁰⁰ του και ακολούθως, εντός του 2013, έγιναν οι απαραίτητες διοικητικές ενέργειες, όπως η έγκριση του Κανονισμού Λειτουργίας των Διευθύνσεων της Γενικής Διεύθυνσης Δημοσιονομικών Ελέγχων και του Κώδικα Δεοντολογίας των Δημοσιονομικών Ελεγκτών ¹⁰¹ και προωθήθηκαν οι απαραίτητες κανονιστικές αποφάσεις για τη διεξαγωγή του ελέγχου ¹⁰².

Σε συνέχεια των ανωτέρω και καθώς η χρηστή δημοσιονομική διαχείριση και η διαφάνεια είναι βασική και κύρια προτεραιότητα για το ΓΛΚ, ελήφθησαν σχετικές νομοθετικές πρωτοβουλίες για την ενίσχυση της θωράκισης του ελεγκτικού έργου ¹⁰³. Καταρχήν συστήνεται Διεύθυνση Έκτακτων Δημοσιονομικών Ελέγχων, με αντικείμενα τον διαχειριστικό έλεγχο φορέων της Γενικής Κυβέρνησης, ύστερα από καταγγελίες για μη χρηστή οικονομική διαχείριση, τον έκτακτο έλεγχο, ύστερα από εισαγγελική παραγγελία ή αίτημα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, καθώς και τον έκτακτο ή/και συμπληρωματικό έλεγχο της διαχείρισης πάγιων προκαταβολών και των δημόσιων υπόλογων και δημόσιων διαχειρίσεων.

Θεσπίζεται η καθιέρωση Μητρώου Δημοσιονομικών Ελεγκτών και Ελεγκτών της ΕΔΕΛ, στο οποίο δύνανται να εντάσσονται υπάλληλοι του ΓΛΚ όλων των κλάδων Πανεπιστημιακής και Τεχνολογικής Εκπαίδευσης. Η ένταξή τους γίνεται μετά από ανοικτή πρόσκληση και διαδικασίες αξιολόγησης. Επίσης, προβλέπεται η δημιουργία Μητρώου Εμπειρογνομόνων σε Δημοσιονομικούς Ελέγχους και Ελέγχους της ΕΔΕΛ, στο οποίο δύνανται να εγγραφούν δημόσιοι υπάλληλοι κατηγορίας ΠΕ¹⁰⁴ και ΤΕ¹⁰⁵, καθώς και ιδιώτες μετά από δημόσια πρόσκληση και διαδικασίες αξιολόγησης.

¹⁰⁰ ΥΑ αριθμ. 2/70212/0004/2012 (ΦΕΚ 2871/Β/26.10.2012) «Έναρξη λειτουργίας οργανικών μονάδων της Γενικής Διεύθυνσης Δημοσιονομικών Ελέγχων της Γενικής Γραμματείας Δημοσιονομικής Πολιτικής/Γενικό Λογιστήριο του Κράτους».

¹⁰¹ Έγκριση Κώδικα Δεοντολογίας των Δημοσιονομικών Ελεγκτών της Γενικής Διεύθυνσης Δημοσιονομικών ελέγχων αριθμ. 2/40371/ΔΥΕΠ και Έγκριση Κανονισμού Λειτουργίας των Διευθύνσεων της Γενικής Διεύθυνσης Δημοσιονομικών Ελέγχων αριθμ. 2/40366/ΔΥΕΠ (ΦΕΚ 1075/Β/30.4.2013).

¹⁰² π.χ. ΥΑ αριθμ. 2/40379/ΓΤΔΠ/19.4.2013 (ΑΔΑ: ΒΕΝΤΗ-4ΤΝ) «Κανονισμός της Γενικής Διεύθυνσης Δημοσιονομικών Ελέγχων περί υποβολής δημοσιονομικών διορθώσεων».

¹⁰³ Άρθρα 11-13 του Ν. 4151/2013 «Ρυθμίσεις για την τροποποίηση και τη βελτίωση συνταξιοδοτικών, δημοσιονομικών, διοικητικών και λοιπών διατάξεων του Υπουργείου Οικονομικών».

¹⁰⁴ Πανεπιστημιακής Εκπαίδευσης.

¹⁰⁵ Τεχνολογικής Εκπαίδευσης.

Σχετικά με το θέμα των ελεγκτικών εταιρειών επισημαίνεται ότι η ανάθεση σε ελεγκτικές εταιρείες γίνεται σε εξαιρετικές περιπτώσεις και μόνο κατόπιν αιτιολογημένης και διαπιστωμένης αδυναμίας της αρμόδιας διεύθυνσης να ανταποκριθεί, λόγω εξειδικευμένου αντικειμένου, στις απαιτήσεις ελέγχου πράξεων. Η ελεγκτική εταιρεία έχει την υποχρέωση να διενεργεί τον έλεγχο παρουσία Δημοσιονομικού Ελεγκτή.

Ορίζεται θητεία, δηλ. η συμμετοχή των Δημοσιονομικών Ελεγκτών σε ελέγχους δεν δύναται να υπερβαίνει τα έξι (6) συναπτά έτη, ενώ μπορεί να ανανεωθεί για μία (1) μόνο φορά. Συνολικά η θητεία του Δημοσιονομικού Ελεγκτή στους ελεγκτικούς φορείς του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους (εξαιρουμένων των Υ.Δ.Ε.) δεν μπορεί να υπερβεί τη δωδεκαετία, μετά τη συμπλήρωση της οποίας ο υπάλληλος μετακινείται σε άλλες διευθύνσεις της υπηρεσίας¹⁰⁶.

Την περίοδο αυτή βρίσκεται σε εξέλιξη η διαδικασία υπογραφής της, κατ' εξουσιοδότηση, υπουργικής απόφασης, σε εφαρμογή του ανωτέρω νόμου, ως προϋπόθεση για την μετέπειτα διενέργεια της ανοικτής πρόσκλησης. Δεδομένων των επικείμενων συγχωνεύσεων των οργανικών μονάδων του ΓΛΚ, το θέμα της θητείας των δημοσιονομικών ελεγκτών δημιουργεί αίσθημα ανασφάλειας για τους υπαλλήλους, που έχουν συμπληρώσει το προβλεπόμενο όριο, καθώς συνδέεται με μετακίνηση τους σε άλλη υπηρεσία του φορέα. Σημειώνεται ότι η πλειοψηφία των υπηρετούντων έχει συμπληρώσει τα 6 συναπτά έτη προϋπηρεσίας στην ΕΔΕΛ.

¹⁰⁶ Όπως αναφέρεται στην Έκθεση Αξιολόγησης Συνεπειών Ρυθμίσεων του σχεδίου νόμου «Ρυθμίσεις για την τροποποίηση και τη βελτίωση συνταξιοδοτικών, δημοσιονομικών, διοικητικών και λοιπών διατάξεων του Υπουργείου Οικονομικών» σ.154, «...προκειμένου να μην εναλλάσσονται συνεχώς τα ίδια πρόσωπα, κυρίως για τη δική τους προστασία και για την ενίσχυση της θωράκισης του ελεγκτικού έργου...».

3.5.2. Ως προς την εξυπηρέτηση του πολίτη

Η διαδικασία συνταξιοδότησης υπαλλήλων και λειτουργών του Δημοσίου, πολιτικών και ένστολων, αποτελεί ζήτημα που σχετίζεται άμεσα με την κατάρτιση και την εκτέλεση του κρατικού προϋπολογισμού. Ειδικότερα, από το ΓΛΚ λαμβάνουν σύνταξη, περίπου, 440.000 πολίτες.

Κρίσιμη παράμετρος της διαδικασίας απονομής σύνταξης είναι αυτή που σχετίζεται με το χρόνο αναμονής της πληρωμής, λόγω της αύξησης της ροής των αιτήσεων τα τρία τελευταία χρόνια, εξαιτίας των αλλαγών στο ασφαλιστικό/συνταξιοδοτικό και στο καθεστώς προσυνταξιοδοτικής διαθεσιμότητας. Το γεγονός αυτό επηρέασε και τους ίδιους τους υπαλλήλους που υπηρετούσαν στις υπηρεσίες συντάξεων, καθώς μειώθηκε ο αριθμός των υπηρετούντων υπαλλήλων και δεδομένων των περιορισμών που θέτει ο κανόνας προσλήψεων 1:5¹⁰⁷, επέτεινε το πρόβλημα, με συνέπεια ολοένα λιγότεροι υπάλληλοι να αναγκάζονται να αντιμετωπίζουν μεγαλύτερο όγκο εργασίας.

Ως εκ τούτου, ενώ μέχρι το 2009, ο χρόνος αναμονής για την καταβολή των συντάξεων, ήταν 3 μήνες, στα μέσα του 2012, έφθασε τους 9 έως 10 μήνες για τους πολιτικούς υπαλλήλους και λειτουργούς του ελληνικού δημοσίου και τους υπαλλήλους των ΟΤΑ. Για τη διευθέτηση του ζητήματος της καθυστέρησης αναλήφθηκαν νομοθετικές πρωτοβουλίες:

- ο Προωθήθηκε η διαδικασία αναδιάρθρωσης της Γενικής Διεύθυνσης Συντάξεων¹⁰⁸ και συγχωνεύθηκαν οι Διευθύνσεις Κανονισμού και οι Διευθύνσεις Ελέγχου και Εντολής Πληρωμής Στρατιωτικών και Πολιτικών Συντάξεων, με σκοπό τη δημιουργία υπηρεσίας μίας στάσης και την ταχύτερη διεκπεραίωση των υποθέσεων. Η ενέργεια αυτή μείωσε, αρχικά, το χρόνο αναμονής κατά 2-3 μήνες και αναμένεται, εντός του 2013, να μειωθεί περαιτέρω, με στόχο να μην ξεπερνά τους 3 μήνες συνολικά.

¹⁰⁷ Μία πρόσληψη για κάθε πέντε αποχωρήσεις στο δημόσιο.

¹⁰⁸ βάσει των διατάξεων του άρθρου 5 του Ν. 4002/2011 «Τροποποίηση της συνταξιοδοτικής νομοθεσίας του Δημοσίου-Ρυθμίσεις για την ανάπτυξη και τη δημοσιονομική εξυγίανση-Θέματα αρμοδιότητας Υπουργείων Οικονομικών, Πολιτισμού και Τουρισμού και Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης» (ΦΕΚ 180/Α/2011).

- ο Προς την κατεύθυνση οικονομικής στήριξης των πολιτών για τη χρονική περίοδο που μεσολαβεί ανάμεσα στην αποχώρηση από την ενεργό υπηρεσία μέχρι την απονομή της σύνταξης, ο εξερχόμενος από την ενεργό υπηρεσία θα λαμβάνει από το τρέχον έτος, ανά μήνα αναμονής, έναντι της σύνταξής του, το 50% του βασικού μισθού που ελάμβανε κατά την αποχώρησή του από την υπηρεσία¹⁰⁹.

Επίσης, από τον Οκτώβριο του 2012, με στόχο την ενημέρωση των ενδιαφερομένων πολιτών και την προώθηση της αναγκαίας διαφάνειας, έχει τεθεί σε λειτουργία, διαδικτυακή πύλη (portal)¹¹⁰. Οι ενδιαφερόμενοι πολίτες έχουν τη δυνατότητα υπολογισμού της σύνταξής τους και παρακολούθησης της πορείας της αιτήσεως συνταξιοδότησής τους, ενώ στη συνέχεια θα τεθούν στη διάθεση των πολιτών και άλλες υπηρεσίες. Η λειτουργία της πύλης διευκολύνει πλήθος πολιτών από όλη τη χώρα, καθώς δεν απαιτείται πλέον να προσέρχονται διά ζώσης, τουλάχιστον για βασικές πληροφορίες και θα επιτρέψει την παραγωγικότερη και ορθολογικότερη ανακατανομή του ανθρώπινου δυναμικού εντός της υπηρεσίας ¹¹¹.

Η διαδικασία συγχώνευσης των Διευθύνσεων της Γενικής Διεύθυνσης Συντάξεων, πραγματοποιήθηκε σε δύο στάδια, πρώτα για τις στρατιωτικές συντάξεις και εν συνεχεία για τις πολιτικές. Η ενέργεια αυτή κρίθηκε αναγκαία, λόγω του σημαντικά μικρότερου αριθμού των αποχωρησάντων ενστόλων από την ενεργό υπηρεσία, σε σύγκριση με τους πολιτικούς υπαλλήλους. Τα προβλήματα που προέκυψαν κατά τη διαδικασία μετάβασης στην ενιαία δομή, λήφθηκε μέριμνα, ώστε να αποφευχθούν κατά τη συγχώνευση των λοιπών διευθύνσεων.

¹⁰⁹ Άρθρο 1 του Ν. 4151/2013 «Ρυθμίσεις για την τροποποίηση και τη βελτίωση συνταξιοδοτικών, δημοσιονομικών, διοικητικών και λοιπών διατάξεων του Υπουργείου Οικονομικών».

¹¹⁰ στη διεύθυνση <https://portal.gsis.gr/portal/page/portal/SYNTMIST>.

¹¹¹ Υπουργείο Οικονομικών, Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού 2013, Αθήνα, Οκτώβριος 2012, σ.σ. 42-43.

3.6. Εμπλεκόμενοι φορείς (stakeholders)

Οι εμπλεκόμενοι είναι πολλοί, έχουν διαφορετικό βαθμό ισχύος και εμπλοκής, λειτουργούν σε όλα τα επίπεδα της διοίκησης και παρουσιάζουν περισσότερο ή λιγότερο ενδιαφέρον για τις προωθούμενες αλλαγές. Συγκεκριμένα:

- ο Πρωθυπουργός. Υπό την προεδρία του συνεδριάζει το Κεντρικό Συμβούλιο Μεταρρύθμισης. Συντονίζει, δίνει κατευθύνσεις, επικυρώνει, αξιολογεί τις ενέργειες των υφισταμένων του.
- ο Πολιτική ηγεσία Υπουργείου Οικονομικών (Υπουργός, Αναπληρωτής Υπουργός, Υφυπουργός, Γενικοί Γραμματείς). Έχουν την ευθύνη σχεδιασμού και υλοποίησης της μετάβασης. Η πολιτική τους δέσμευση κρίνεται αναγκαία για την προώθηση των αλλαγών.
- ο Πολιτική ηγεσία Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (Υπουργός, Υφυπουργός, Γενικοί Γραμματείς). Έχουν την ευθύνη σχεδιασμού και υλοποίησης της διοικητικής μεταρρύθμισης. Ο βαθμός δέσμευσής τους θεωρείται καθοριστικός για την πορεία των αλλαγών.
- ο Υπουργικό Συμβούλιο. Απαιτείται η ενεργός συμμετοχή τους. Εκ των βασικών συντελεστών. Υπάρχει, πιθανότητα να μην στηρίξουν τις μεταρρυθμιστικές προσπάθειες, καθώς μειώνεται η ισχύς και το πεδίο των αρμοδιοτήτων τους.
- ο Βουλή, Πολιτικά Κόμματα. Καθοριστικός παράγοντας, καθώς η στάση τους θα καθορίσει τυχόν συμμαχίες ή έλλειψη συναίνεσης.
- ο Υπάλληλοι Υπουργείου Οικονομικών. Είναι οι άμεσα ενδιαφερόμενοι, καθώς διευρύνεται το αντικείμενο εργασίας τους και αλλάζει ο συνήθης

τρόπος εκτέλεσης των καθηκόντων τους. Οι συγχωνεύσεις ή καταργήσεις των διευθύνσεων του ΓΛΚ, όπου και υπηρετούν, τους επηρεάζουν.

- ο Υπάλληλοι λοιπών υπουργείων και φορέων. Η αναδιάρθρωση των δομών της διοίκησης τους επηρεάζει επίσης. Οι αλλαγές στη διαχείριση και τον έλεγχο των δημοσίων οικονομικών τους αφορούν άμεσα, καθώς χρειάζεται να μεταβάλλουν τον τρόπο εργασίας τους και να ενισχύσουν τις γνώσεις και δεξιότητές τους.
- ο Συνδικαλιστικές ενώσεις.
- ο Ευρωπαίοι Εταίροι και Διεθνείς Οργανισμοί (ΕΕ, ΔΝΤ, Τρόικα, ΟΟΣΑ, ΕΚΤ, ΤFGR). Αποτελούν τον κύριο εμπλεκόμενο στη διαδικασία. Αξιολογούν και λειτουργούν ως μοχλοί πίεσης απέναντι στην πολιτική ηγεσία.
- ο Ελεγκτικές και συμβουλευτικές εταιρείες.
Έχουν έντονο ενδιαφέρον για τη σχεδίαση και θα ήθελαν να έχουν αυξημένο ρόλο και συμμετοχή στο άμεσο μέλλον.
- ο Πολίτες και επιχειρήσεις.
- ο Μέσα Μαζικής Επικοινωνίας.
Παράγοντας υπολογίσιμος για την διάχυση της πληροφόρησης, αλλά και μέσο που διαμορφώνει στάσεις και αντιλήψεις απέναντι στις προωθούμενες μεταβολές.



Κεφάλαιο 4^ο –

Η στάση των υπαλλήλων του ΓΛΚ απέναντι στις αλλαγές -

Εμπειρική διερεύνηση

4.1. Μεθοδολογία έρευνας

Για τις ανάγκες της παρούσας εργασίας κρίθηκε απαραίτητη η διερεύνηση της στάσης των υπαλλήλων του Υπουργείου Οικονομικών/Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους απέναντι στις αλλαγές, που πραγματοποιούνται στη δημόσια διοίκηση τα τελευταία τρία χρόνια, μέσω της χρήσης ερωτηματολογίου. Σκοπός της παρούσας έρευνας είναι ειδικότερα η διερεύνηση της στάσης που δείχνουν οι εργαζόμενοι απέναντι στις αλλαγές, της ετοιμότητας ή της αντίστασης τους σε αυτές, σε συνδυασμό με τις μεταβολές που επιχειρούνται στη δημόσια διοίκηση στο πλαίσιο της δυσμενούς οικονομικής συγκυρίας. Στηρίζεται σε μια βασική παράμετρο, στο πως επιδρά η γνωστοποίηση και ενημέρωση σχετικά με τις αλλαγές που προωθούνται, καθώς αποτελεί το πρώτο καθοριστικό βήμα σε κάθε μεταρρυθμιστική προσπάθεια.

Δείγμα της έρευνας αποτέλεσαν οι εργαζόμενοι στις κεντρικές και περιφερειακές υπηρεσίες του φορέα. Η έρευνα διεξήχθη στην ευρύτερη περιοχή της Αττικής, για λόγους αντιπροσωπευτικότητας και αμεσότητας, καθώς εκεί υπηρετούν, περίπου, τα $\frac{3}{4}$ των υπαλλήλων του φορέα.

Τα ερωτηματολόγια ήταν ανώνυμα και για τη συμπλήρωσή τους ζητήθηκε αρχικά η συνδρομή 78 υπάλληλων, εκ των οποίων θετικά ανταποκρίθηκαν οι 67, οι οποίοι και απάντησαν στο σύνολο των ερωτήσεων (ποσοστό επιστροφής 86% περίπου). Το δείγμα ανέρχεται στο 5,5% των υπηρετούντων.

Κυρίως προτιμήθηκε η προσωπική συνέντευξη για τη συμπλήρωση του ερωτηματολογίου, καθώς έχει μεγαλύτερο βαθμό ανταπόκρισης, αποτελεί αποτελεσματικότερη μέθοδο πίεσης για γρήγορη παραλαβή των απαντήσεων, προσφέρει αμεσότητα και διευκολύνει την παροχή διευκρινίσεων.

Το ερωτηματολόγιο, πριν λάβει την τελική του μορφή, δόθηκε πιλοτικά σε δύο στελέχη του φορέα, προκειμένου να εκτιμηθεί ο βαθμός κατανόησης του και να εντοπιστούν έγκαιρα πιθανά προβλήματα. Προκειμένου να επιτευχθεί η αύξηση του ποσοστού ανταπόκρισης, η συνοδευτική επιστολή περιελάμβανε τη δέσμευση για εμπιστευτική χρήση των πληροφοριών,

αναφορά στο χρόνο που απαιτείται για να συμπληρωθεί το ερωτηματολόγιο (10 λεπτά), καθώς και δέσμευση για ενημέρωση σχετικά με τα αποτελέσματα της έρευνας σε όσους το επιθυμούν.

Το ερωτηματολόγιο αποτελείται από 11 ερωτήσεις. Στο πρώτο μέρος καταγράφονται τα βασικά δημογραφικά στοιχεία του δείγματος: φύλο, εκπαίδευση, έτη προϋπηρεσίας, θέση στην ιεραρχία. Στο δεύτερο μέρος οι ερωτήσεις είναι κλειστού τύπου, οι οποίες συνοδεύονται από προκαθορισμένες απαντήσεις και ο ερωτώμενος επέλεγε την απάντηση που ταίριαζε περισσότερο στην περίπτωση του. Υπήρξε μέριμνα ώστε οι απαντήσεις να είναι ισορροπημένες, δηλαδή περιέχεται ο ίδιος αριθμός θετικών και αρνητικών επιλογών για αποφυγή επηρεασμού των απαντήσεων προς κάποια κατεύθυνση.

Στην δεύτερη ενότητα επιχειρείται η διερεύνηση για το κατά πόσο τα στελέχη της δημόσιας διοίκησης έχουν πειστεί για την αναγκαιότητα των αλλαγών, πως τις αξιολογούν και ποια είναι τα συναισθήματα που τους προκαλούν. Ειδικότερα, οι ερωτήσεις που τέθηκαν είναι οι εξής:

- Πιστεύετε ότι η δημόσια διοίκηση, στο πλαίσιο της εξυπηρέτησης του δημοσίου συμφέροντος, έχει ανάγκη από μεταρρυθμίσεις;
 - Ναι
 - Όχι
 - Ούτε ναι-ούτε όχι.

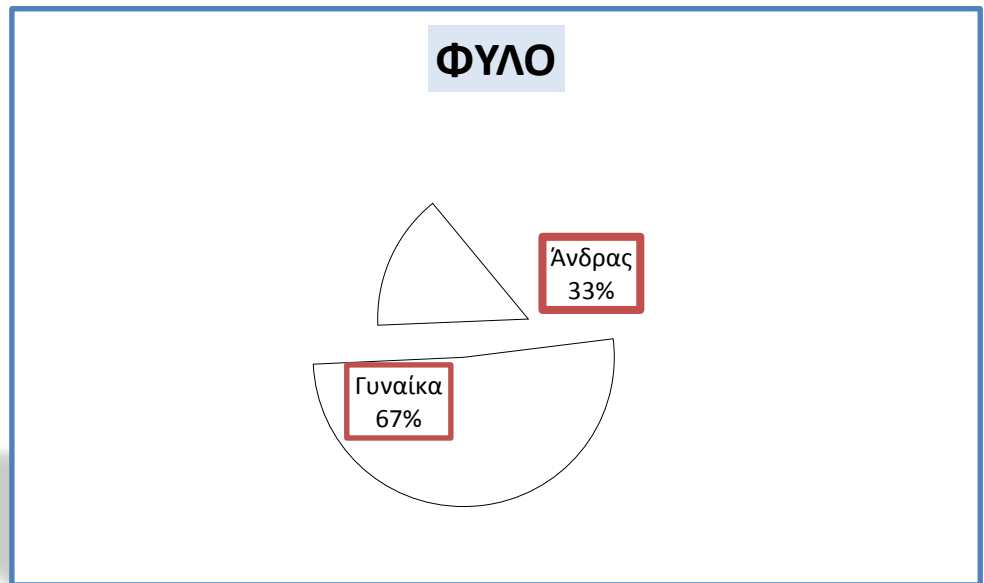
- Θεωρείτε ότι υπάρχουν περιθώρια βελτίωσης της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας του φορέα που υπηρετείτε;
 - Ναι
 - Όχι
 - Ούτε ναι-ούτε όχι.

- Εάν απαντήσατε ναι στο προηγούμενο ερώτημα, σε ποιον τομέα πιστεύετε ότι υπάρχουν περιθώρια βελτίωσης, κατά σειρά προτεραιότητας;
 - απλούστευση διαδικασιών-μείωση γραφειοκρατίας

- αξιοποίηση των νέων τεχνολογιών
 - αξιοποίηση οικονομικών πόρων-εξορθολογισμός των δαπανών
 - ενίσχυση της διαφάνειας και του ελέγχου
 - καλύτερη εξυπηρέτηση πολιτών
 - θέματα οργάνωσης και ανθρώπινου δυναμικού.
- Θεωρείτε ότι έχετε επαρκή γνώση και πληροφόρηση για τις επιχειρούμενες και επερχόμενες αλλαγές στη δημόσια διοίκηση;
- Ναι
 - Όχι
 - Ούτε ναι-ούτε όχι.
- Ποια η γνώμη σας για την πορεία των αλλαγών στη δημόσια διοίκηση τα τρία τελευταία χρόνια;
- Είναι αποτελεσματικές και θα ωφελήσουν
 - Δεν είναι οι κατάλληλες και δε θα βοηθήσουν
 - Δεν είμαι σίγουρος-η/Έχω αμφιβολίες για την αποτελεσματικότητά τους.
- Περιγράψτε τα συναισθήματα που σας προκαλούν οι αλλαγές στη δημόσια διοίκηση:
- Χαρά/αισιοδοξία
 - Συγκρατημένη αισιοδοξία
 - Αδιαφορία
 - Άγχος/ανασφάλεια
 - Απογοήτευση/κούραση.

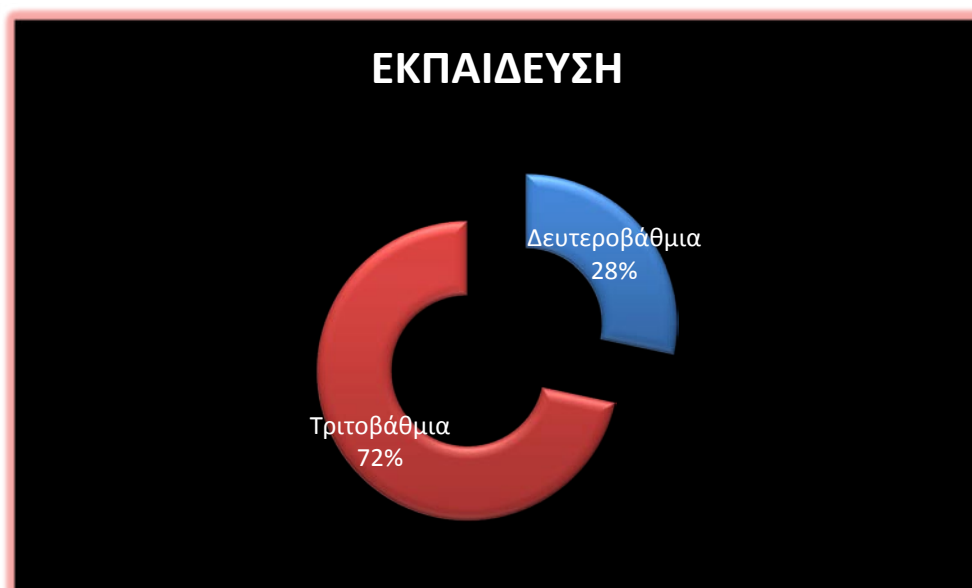
4.2. Αποτελέσματα έρευνας

Το ερωτηματολόγιο συμπλήρωσαν 67 στελέχη, εκ των οποίων οι 22 είναι άνδρες και οι 45 γυναίκες. Η αναλογία κρίνεται αναμενόμενη, καθώς τις τελευταίες δεκαετίες, στο ελληνικό δημόσιο τομέα, οι γυναίκες υπερτερούν αριθμητικά έναντι των ανδρών.



Διάγραμμα 1: Φύλλο υπηρετούντων

Από το δείγμα, 19 υπάλληλοι είναι απόφοιτοι δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, ενώ 48 είναι πτυχιούχοι ΑΕΙ και ΤΕΙ. Η διαφορά αυτή δικαιολογείται από το γεγονός ότι στο ΓΛΚ οι προκηρύξεις προσλήψεων κατά τα τελευταία είκοσι χρόνια αφορούσαν, κατά κύριο λόγο, αποφοίτους τεχνολογικών και πανεπιστημιακών ιδρυμάτων.



Διάγραμμα 2: Επίπεδο Εκπαίδευσης υπαλλήλων

Από τους συμμετέχοντες στην έρευνα, οι 28 έχουν έως 10 χρόνια προϋπηρεσίας στο δημόσιο, οι 24 εργάζονται στο δημόσιο από 10 έως 20 χρόνια, ενώ οι 15 έχουν συνολική προϋπηρεσία μεγαλύτερη των 20 ετών.



Διάγραμμα 3: Έτη προϋπηρεσίας υπαλλήλων

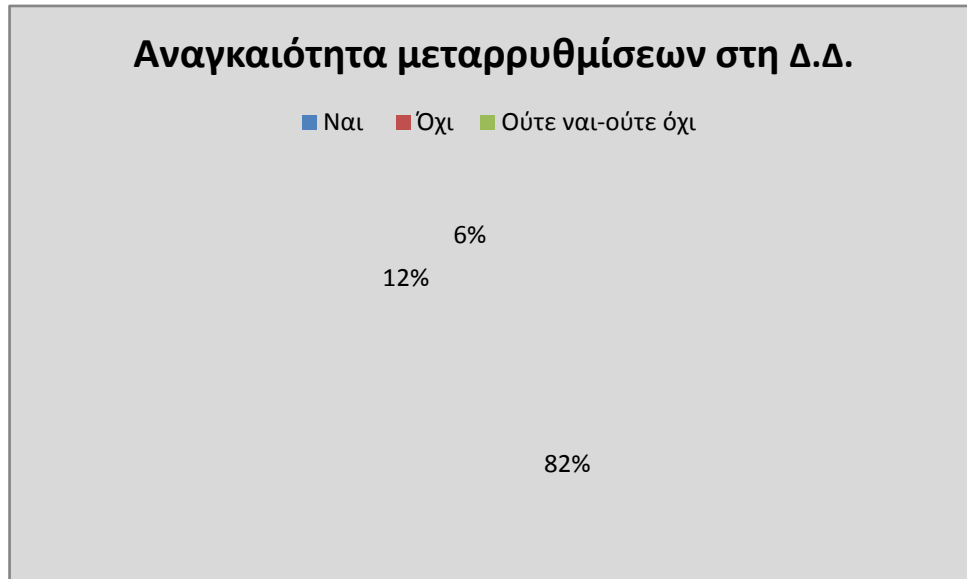
Όσον αφορά τη θέση στην ιεραρχία, η συντριπτική πλειοψηφία είναι υπάλληλοι, ενώ 6 εκ των 67 και κατέχουν θέση ευθύνης, γεγονός που οφείλεται στο ότι οι θέσεις των Προϊσταμένων είναι αριθμητικά περιορισμένες.



Διάγραμμα 4: Θέση στην ιεραρχία

ο Ερώτηση 1^η:

Πιστεύετε ότι η δημόσια διοίκηση, στο πλαίσιο της εξυπηρέτησης του δημοσίου συμφέροντος, έχει ανάγκη από μεταρρυθμίσεις;



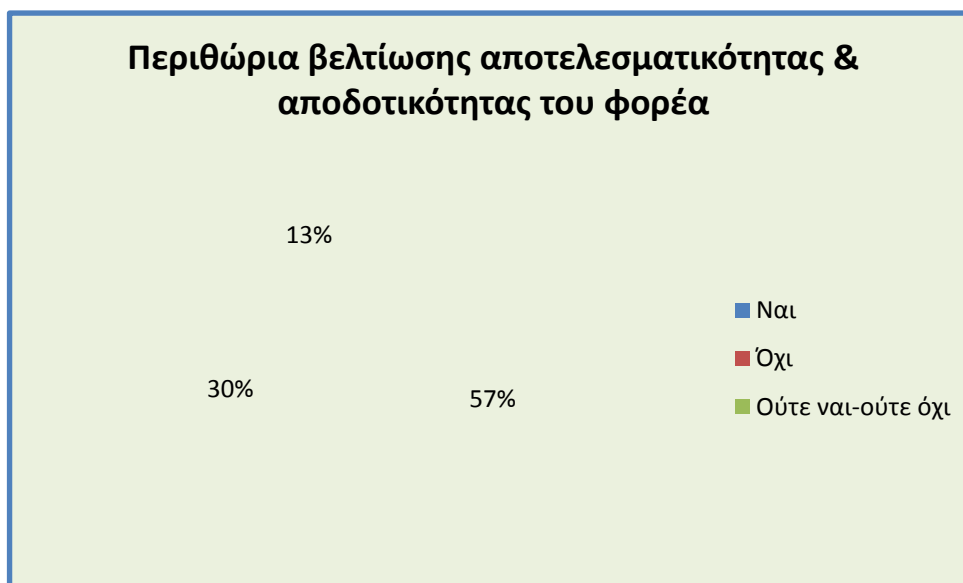
Διάγραμμα 5: Διερεύνηση της αναγκαιότητας ή μη των Μεταρρυθμίσεων στην ελληνική δημόσια διοίκηση

Η συντριπτική πλειοψηφία των συμμετεχόντων (82%) δείχνει να έχει πειστεί για την αναγκαιότητα των μεταρρυθμίσεων στη δημόσια διοίκηση.

ο Ερώτηση 2^η:

Θεωρείτε ότι υπάρχουν περιθώρια βελτίωσης της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας του φορέα που υπηρετείτε;

Το 57% των εργαζομένων απάντησαν θετικά, όσον αφορά τη δυνατότητα του φορέα να παρέχει καλύτερες και ποιοτικότερες υπηρεσίες προς όφελος του κοινωνικού συνόλου.

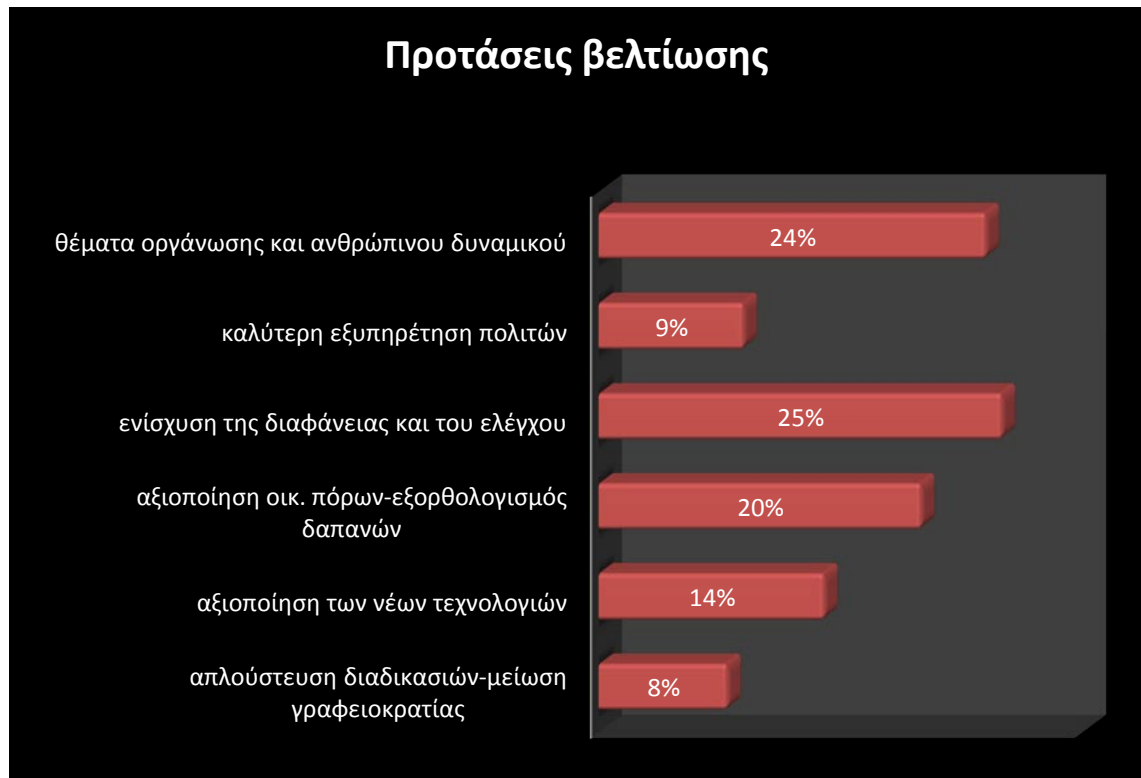


Διάγραμμα 6: Ανίχνευση της αντίληψης των εργαζομένων ως προς τα περιθώρια βελτίωσης αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας των υπηρεσιών του ΓΛΚ

ο Ερώτηση 3^η:

Εάν απαντήσατε ναι στο προηγούμενο ερώτημα, σε ποιον τομέα πιστεύετε ότι υπάρχουν περιθώρια βελτίωσης, κατά σειρά προτεραιότητας;

Η ενίσχυση της διαφάνειας και του ελέγχου φαίνεται να προκρίνεται στους τομείς άσκησης αρμοδιότητας που επιδέχονται βελτιώσεων, γεγονός που θα ενισχύσει το ρόλο του ΓΛΚ ως ελεγκτικού φορέα. Ακολουθούν τα θέματα οργάνωσης και ανθρώπινου δυναμικού, καθόσον το ΓΛΚ καλείται να φέρει εις πέρας ένα δύσκολο έργο με μειωμένο προσωπικό, εξαιτίας της προσυνταξιοδοτικής διαθεσιμότητας και των συνταξιοδοτήσεων, αλλά και των συγχωνεύσεων διευθύνσεων και τμημάτων που επιφέρει μετακινήσεις προσωπικού. Τρίτο κατά σειρά πεδίο πολιτικής αναδεικνύεται η αξιοποίηση των οικονομικών πόρων-ο εξορθολογισμός των δαπανών με πρόσφορο τρόπο, ώστε οι υπηρεσίες του ΓΛΚ να έχουν βαρύνοντα λόγο στη διαχείριση των δημόσιων οικονομικών.

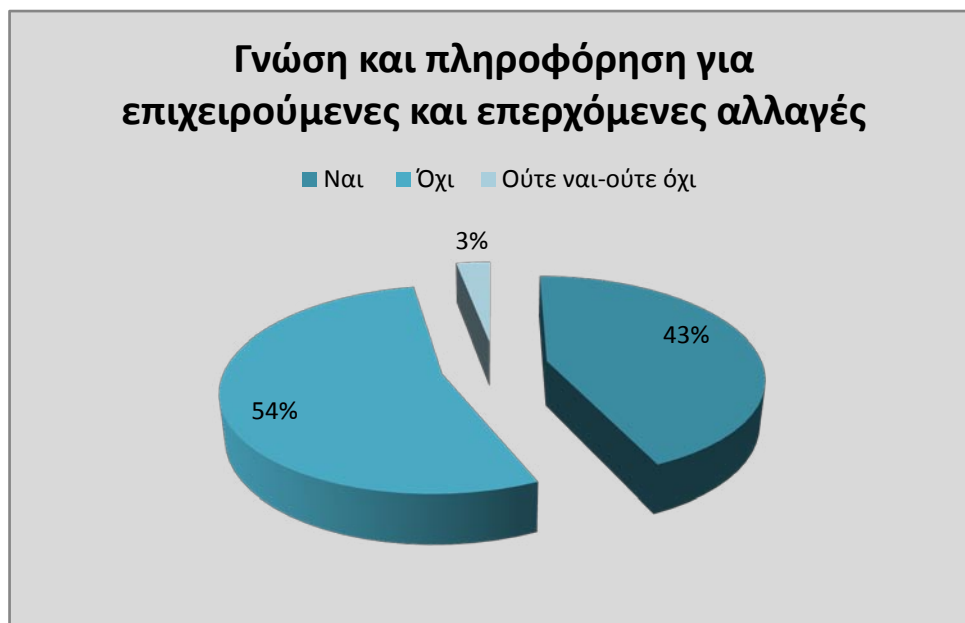


Διάγραμμα 7: Προτάσεις βελτίωσης

ο Ερώτηση 4^η:

Θεωρείτε ότι έχετε επαρκή γνώση και πληροφόρηση για τις επιχειρούμενες και επερχόμενες αλλαγές στη δημόσια διοίκηση;

Οι ερωτηθέντες υποστηρίζουν, κατά πλειοψηφία (54%) ότι αγνοούν σημαντικά στοιχεία και δεν έχουν επαρκή πληροφόρηση για πολιτικές και δράσεις που αφορούν το σχεδιασμό των αλλαγών από το ΥΔΜΗΔ, καθώς μεγάλο μέρος της πληροφοριών προέρχεται από τα μέσα μαζικής επικοινωνίας και συζητήσεις με συναδέλφους. Επισημαίνεται ότι η γνώση του σχεδίου αλλαγής είναι καθοριστική προϋπόθεση για την επιτυχία κάθε μεταρρυθμιστικής προσπάθειας.



Διάγραμμα 8: Επαρκής γνώση και πληροφόρηση για τις αλλαγές στη δημόσια διοίκηση

ο Ερώτηση 5^η:

Ποια η γνώμη σας για την πορεία των αλλαγών στη δημόσια διοίκηση τα τρία τελευταία χρόνια;

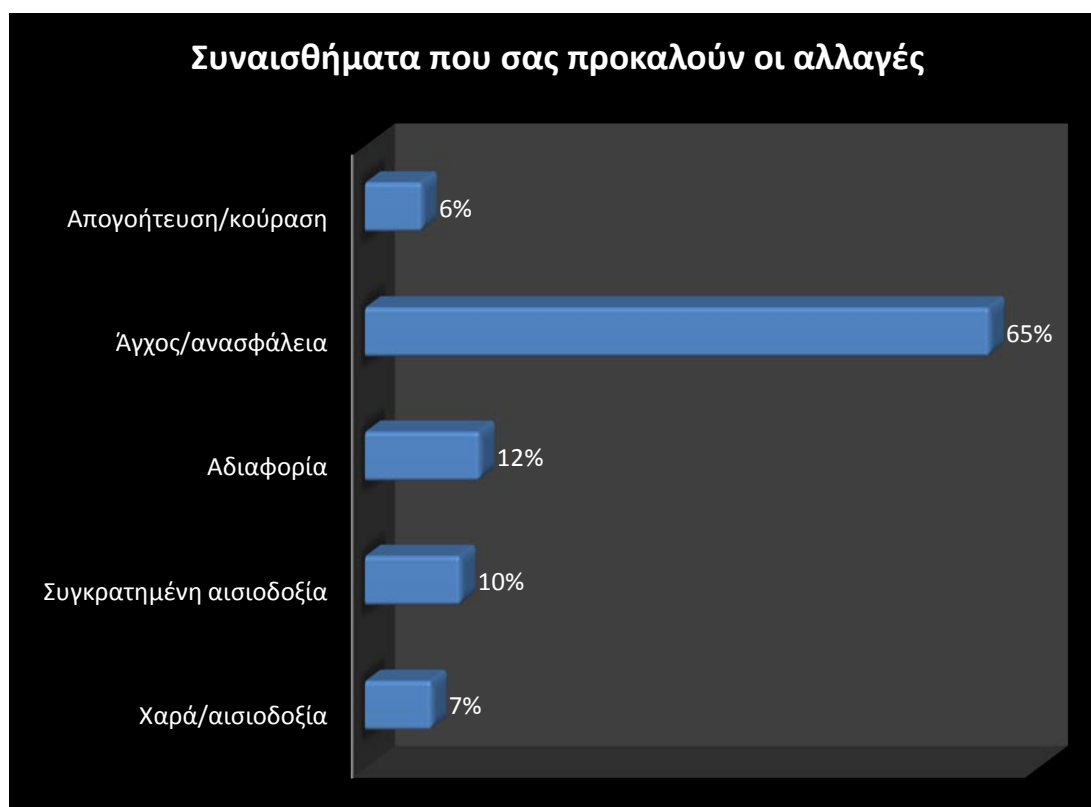


Διάγραμμα 9: Αξιολόγηση των αλλαγών στη δημόσια διοίκηση από τα στελέχη του ΓΛΚ

Διαπιστώνεται έντονος σκεπτικισμός και αμφιβολία για την αποτελεσματικότητα των επιχειρούμενων μεταβολών, όπως επίσης και αρνητική κριτική. Δεδομένου όμως του γεγονότος ότι, όπως προέκυψε από τις απαντήσεις των ερωτήσεων 1 και 2, υπάρχει θετικό κλίμα υπέρ των αλλαγών, ενδέχεται η ελλιπής πληροφόρηση όσον αφορά το σχεδιασμό να δημιουργεί προβληματισμό για την αποτελεσματικότητα των μεταρρυθμίσεων στη δημόσια διοίκηση.

ο Ερώτηση 6^η:

Περιγράψτε τα συναισθήματα σας προκαλούν οι τωρινές αλλαγές στη δημόσια διοίκηση:



Διάγραμμα 10: Τα συναισθήματα που προκαλούν οι αλλαγές στη δημόσια διοίκηση στους υπαλλήλους του ΓΛΚ

Το 65% των ερωτηθέντων δήλωσε ότι βιώνει άγχος και ανασφάλεια απέναντι στις αλλαγές, γεγονός που αποτελεί ανασταλτικό παράγοντα για την εδραίωση των αλλαγών και την επιτυχία του εγχειρήματος. Συσχετίζεται άμεσα με την ελλιπή πληροφόρηση και αναδεικνύει μια προβληματική περιοχή που θα πρέπει να ληφθεί σοβαρά υπόψη από τους ιθύνοντες.

Εντύπωση μας προκαλεί ότι το 6% δήλωσε απογοητευμένο και κουρασμένο, επειδή, όπως ανέφεραν, κατά τη διάρκεια της καριέρας τους στο δημόσιο έχουν βιώσει πολλές μεταρρυθμιστικές προσπάθειες, που δεν είχαν τα επιθυμητά και αναμενόμενα αποτελέσματα και επιπλέον πλησιάζει η ώρα συνταξιοδότησής τους από την υπηρεσία.

Στους περιορισμούς της παρούσας έρευνας συγκαταλέγεται η διεξαγωγή της στην περιοχή της Αττικής, καθώς μελλοντική έρευνα θα μπορούσε να συλλέξει δεδομένα από περιφερειακές υπηρεσίες (ΥΔΕ) σε διαφορετικές πόλεις της ελληνικής επικράτειας ή ακόμα να επεκταθεί στις υπόλοιπες Γενικές Γραμματείες του Υπουργείου Οικονομικών¹¹², καθώς και σε άλλους φορείς και οργανώσεις του δημόσιου τομέα (Υπουργεία, ΝΠΔΔ, ΝΠΙΔ). Θα μπορούσε να αποτελέσει έναυσμα εκτεταμένης έρευνας άλλων επιμέρους παραμέτρων σε μελλοντικό χρόνο.

¹¹² Για παράδειγμα στη Γενική Γραμματεία Εσόδων ή/και στη Γενική Γραμματεία Δημόσιας Περιουσίας του ΥπΟικ.



Κεφάλαιο 5^ο –

Συμπεράσματα-Προτάσεις

5.1. Συμπεράσματα

Το διοικητικό σύστημα δεν υπάρχει αυτοτελώς, ούτε είναι αυθύπαρκτο. Αντίθετα, βρίσκεται σε διαρκή, δυναμική, πολύπλοκη αλληλοσυσχέτιση με το πολιτικό, το οικονομικό και το κοινωνικό σύστημα, τα οποία, επίσης, βρίσκονται σε σχέση αλληλεπίδρασης μεταξύ τους, σε εθνικό και υπερεθνικό επίπεδο. Στο ανωτέρω πλαίσιο, η δημόσια διοίκηση οφείλει να παρακολουθεί τα νέα δεδομένα, να απαντά με ευελιξία στις μεταβολές του εξωτερικού περιβάλλοντος, να προσαρμόζεται στις αλλαγές και στις απαιτήσεις της κοινωνίας, να ανταποκρίνεται στις ανάγκες των πολιτών και στις προσδοκίες τους.

Αποτελεί κοινή πεποίθηση ότι η δημόσια διοίκηση είναι ένα από τα περισσότερο αδύναμα σημεία του ελληνικού κράτους, «ο μεγάλος ασθενής»¹¹³. Την ίδια στιγμή, η ανάγκη αλλαγής στον τρόπο λειτουργίας του δημόσιου τομέα της χώρας μας γίνεται λαϊκή επιταγή, η οποία, μέσα από τα μέσα μαζικής ενημέρωσης, βρίσκει κανάλια επικοινωνίας.

Παράλληλα, όπως αποτυπώνεται από τις εκθέσεις εμπειρογνομόνων¹¹⁴ τα τελευταία πενήντα χρόνια, η δημόσια διοίκηση αδυνατεί να συνεισφέρει στην οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη της χώρας, καθώς διαπιστώνεται μεγάλη αναντιστοιχία μεταξύ δαπανώμενων πόρων και παραγόμενων αποτελεσμάτων, δηλαδή προκύπτει αυξημένη κοινωνική επιβάρυνση σε σχέση με το περιορισμένο προκύπτον κοινωνικό όφελος.

Στο ανωτέρω πλαίσιο, η διοικητική μεταρρύθμιση καθίσταται το κυρίαρχο πρόταγμα, ως μια προδραστική αντίδραση¹¹⁵. Προς την κατεύθυνση αυτή συνηγορούσαν οι εθνικές στρατηγικές προτεραιότητες και προγράμματα επί σειρά ετών. Εν τούτοις υπήρξε μεταρρυθμιστική ολιγωρία, αν και τις τελευταίες

¹¹³ Βλ. χαρακτηριστικά το *Μακροδημήτρης Α.*, «Ο μεγάλος ασθενής», Η μεταρρύθμιση και ο εκσυγχρονισμός της Δημόσιας Διοίκησης εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 1999.

¹¹⁴ Μακροδημήτρης Α., Μιχαλόπουλος Ν. (επιμέλεια), Εκθέσεις Εμπειρογνομόνων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950 – 1998, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 2000.

¹¹⁵ Για την προδραστική αλλαγή βλ. ενότητα 1.4.-Είδη/κατηγορίες οργανωσιακής αλλαγής: με βάση το ερέθισμα.

δύο δεκαετίες είχε επισημανθεί πιο έντονα η ανάγκη ριζικής μεταρρύθμισης και ουσιαστικού εκσυγχρονισμού της διοίκησης και του κράτους, με συνέπεια να μιλάμε για σημαντικές μεν, αλλά μεμονωμένες παρεμβάσεις, οι οποίες υποβοηθούν, αλλά δεν θεραπεύουν τα προβλήματα.

Ωστόσο, δεδομένων των επιδράσεων από το παγκόσμιο και ευρωπαϊκό γίγνεσθαι, η δημόσια διοίκηση δεν είχε ποτέ άλλοτε όσο σήμερα την ανάγκη αλλαγής των διοικητικών και οργανωσιακών δομών της. Το πραγματικό ζητούμενο για την ελληνική δημόσια διοίκηση είναι η ανάγκη για βαθιά και ριζική αλλαγή, που θα οδηγήσει στη μεταμόρφωση της, καθώς δεν θα περιορίζεται σε αλλαγές των δομών και συστημάτων αλλά θα επεκτείνεται στην αποφασιστική αντιμετώπιση απαρχαιωμένων αντιλήψεων, νοοτροπιών και πρακτικών σε όλο το εύρος και σε όλα τα επίπεδα της διοίκησης. Επιδίωξη είναι οι μεταρρυθμίσεις που αποσκοπούν σε αλλαγή κουλτούρας, η μετάβαση προς μια αλλαγή τρίτου βαθμού¹¹⁶ και η διάπλαση μιας νέας διοικητικής συνείδησης, με ιδιαίτερη έμφαση στην αποτελεσματικότερη και αποδοτικότερη λειτουργία των μηχανισμών της, στην ενίσχυση των βασικών αρχών της διοίκησης, όπως είναι η λογοδοσία, η διαφάνεια, η ανταπόκριση στα αιτήματα και τις ανάγκες των πολιτών, με σεβασμό στα χρήματα των ελλήνων φορολογουμένων.

Η αιφνίδια και δυσμενής δημοσιονομική συγκυρία, ανέδειξε περαιτέρω τις παθογένειες της ελληνικής διοίκησης. Ο διοικητικός μηχανισμός βρέθηκε απροετοίμαστος, προκειμένου να αντιμετωπίσει τις προκλήσεις και τη δοκιμασία. Το γεγονός αυτό δημιούργησε νέα δεδομένα, καθώς με την ένταξη της χώρας στο μηχανισμό στήριξης και την υποχρέωση εφαρμογής συγκεκριμένης δέσμης μέτρων, είναι, πλέον, εκ των πραγμάτων, υποχρεωμένη να προβεί σε αλλαγές «αντιδραστικού»¹¹⁷ τύπου, δηλαδή ως απάντηση από τις πιέσεις του εξωτερικού περιβάλλοντος. Εξάλλου, η πίεση για αλλαγή οφειλόμενη σε εξωτερικούς παράγοντες είναι μια βασική συνιστώσα για την προώθηση αλλαγών στο δημόσιο τομέα ¹¹⁸.

¹¹⁶ Για την αλλαγή 3^{ης} τάξης βλ. ενότητα 1.4.-Είδη/κατηγορίες οργανωσιακής αλλαγής: με βάση την έκταση και το βάθος της αλλαγής.

¹¹⁷ Για την αντιδραστική αλλαγή βλ. ενότητα 1.4.-Είδη/κατηγορίες οργανωσιακής αλλαγής: με βάση το ερέθισμα για αλλαγή.

¹¹⁸ Andrews J./ Cameron H. and Harris M., “All change? Managers' experience of organizational Change in theory and practice”. *Journal of organizational change management*, vol.21, iss: 3, 2008, p. 309.

Αν και αρχικά δεν ήταν στις προθέσεις των ευρωπαϊών εταιρών και του ΔΝΤ να ασχοληθούν με τα θέματα της δημόσιας διοίκησης, παρά μόνο με τα ζητήματα του ελλείμματος και του δημόσιου χρέους¹¹⁹, εν τούτοις το θέμα τέθηκε κατά το δεύτερο χρόνο, καθώς διαπιστώθηκε ότι ένα από τα θεμελιώδη προβλήματα είναι η δυσλειτουργία του κράτους¹²⁰. Γίνεται ιδιαίτερη αναφορά στην μελέτη του ΟΟΣΑ που περιέχει μια χαρτογράφηση της ελληνικής κεντρικής διοίκησης, από όπου προκύπτει μια εντύπωση παράλυσης, οφειλόμενης στη γραφειοκρατία, τον πολλαπλασιασμό περιττών δομών, στην κατάτμηση και τις επικαλύψεις των αρμοδιοτήτων, στην απουσία ενσωμάτωσης αποδοτικών εργαλείων σχεδιασμού και ελέγχου, στην επικέντρωση της αξιολόγησης της ρυθμιστικής συμμόρφωσης των διαδικασιών και όχι της επίτευξης στόχων και αποτελεσμάτων λειτουργίας, καθώς και στην περιορισμένη διοικητική ικανότητα εφαρμογής και συντονισμού της δημοσιονομικής πολιτικής¹²¹.

Υπό το πρίσμα των ανωτέρω, γίνεται εμφανές ότι η δημόσια διοίκηση θα πρέπει να μεταλλαχθεί σημαντικά σε όλα τα επίπεδα, έτσι ώστε αντί για τροχοπέδη να αποτελέσει κινητήριο μοχλό ανάπτυξης για την οικονομία και την κοινωνία. Η Ελλάδα, σήμερα, βρίσκεται σε ένα κρίσιμο σταυροδρόμι¹²². Αντιμετωπίζει την πρόκληση της αναγκαιότητας να προχωρήσει σε μεταρρυθμίσεις «υπό πίεση» (“reforming under pressure”¹²³). Ως αποτέλεσμα, οφείλει να συνδυάσει άμεσα μέτρα με μακροχρόνιες μεταρρυθμίσεις, σχεδόν σε όλο το φάσμα των κυβερνητικών πολιτικών, μέσα σε αυστηρά χρονοδιαγράμματα και με μειωμένους πόρους. Οι διεθνείς θεσμοί λειτουργούν

¹¹⁹ Από τη συνέντευξη του Καρκατσούλη Π., στην τηλεοπτική εκπομπή του Παύλου Τσίμα, 7.11.2012, Mega Channel, διαθέσιμο απόσπασμα στο <http://www.youtube.com/watch?v=hTti9UjMgGE>

¹²⁰ Reza Lahidji, «Τα λάθη που κάναμε στην Ελλάδα», 26.07.2012. Το κείμενο αναδημοσιεύεται από την εφημερίδα Les Echos, μεταφρασμένο από τα Γαλλικά και είναι διαθέσιμο στην Ιστοσελίδα του ΙΝΕΠΙ, <http://www.inerp.gr/el/blog/41-ta-lathi-pou-kaname-stin-ellada.html>. Ο Reza Lahidji είναι οικονομολόγος, εμπειρογνώμονας του ΟΟΣΑ και ένας εκ των συγγραφέων της έκθεσης του ΟΟΣΑ «Greece: Review of the Central Administration», 2011.

¹²¹ Reza Lahidji, ο.π. και ΟΟΣΑ, Ελλάδα-Επιθεώρηση Κεντρικής Διοίκησης (2012), ο.π.

¹²² Λαδής Στ., Οικονομική κρίση και διοικητική μεταρρύθμιση στην Ελλάδα και στην Κύπρο: Ευκαιρίες και περιορισμοί, Πανεπιστήμιο Λευκωσίας, Κέντρο Ευρωπαϊκών και Διεθνών Υποθέσεων, Σειρά Κειμένων Πολιτικής 2/2011, σ. 28. http://www.dee.gr/mediaupload/publications/LADI_BOOKLET_POLITIC_2_2011.pdf

¹²³ ΟΟΣΑ, Ελλάδα-Επιθεώρηση Κεντρικής Διοίκησης (2012), ο.π.

ως θεσμοί άσκησης πίεσης επί των κυβερνήσεων να μεταρρυθμίσουν τις δημόσιες υπηρεσίες τους, αλλά και ως «καταλύτες» μεταφοράς πολιτικών¹²⁴.

Δεδομένου ότι η δυνατότητα ελιγμών είναι εξαιρετικά δύσκολη, λόγω της δημοσιονομικής κρίσης, προτείνεται, από τους εμπειρογνώμονες του ΟΟΣΑ, η «μεταρρυθμιστική έκρηξη» (“big bang” approach)¹²⁵, μέσα από μια συνολική αναδιάρθρωση της δημόσιας διοίκησης και με συστημικό τρόπο. Η προσπάθεια αυτή απαιτεί ισχυρή πολιτική δέσμευση στο υψηλότερο δυνατό επίπεδο, καθώς και συμμετοχή και υποστήριξη όλων των ενδιαφερόμενων μερών (δημόσιοι υπάλληλοι, συνδικαλιστικές ενώσεις, εταίροι στην Ευρώπη και Τρόικα).

Βασικές μεταρρυθμιστικές προτεραιότητες, όπως προκύπτουν από το ΕΠΑΜ, το ΜΠΑΔΣ και το ΕΠΜ και τις μνημονιακές υποχρεώσεις, καθίστανται, μεταξύ άλλων, οι εξής:

- i. Εκσυγχρονισμός και αναδιοργάνωση της δημόσιας διοίκησης και εξορθολογισμός των δομών του δημοσίου τομέα, στην κατεύθυνση του περιορισμού του εύρους τους (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 εξυπηρετούν πλέον το δημόσιο συμφέρον¹²⁶.
- ii. Θέματα διαχείρισης του ανθρώπινου δυναμικού, που θα προκύπτουν με την αναδιοργάνωση των δομών.
- iii. Προώθηση διοικητικών μεταρρυθμίσεων σε τομείς, όπως τα δημοσιονομικά, αναφορικά με την κατάρτιση, εκτέλεση και παρακολούθηση του προϋπολογισμού, την ενίσχυση του έλεγχου και της διαφάνειας στις δημόσιες δαπάνες, την ορθολογική διαχείριση πόρων και τη διασφάλιση της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης. Η σύνδεση του προϋπολογισμού με συγκεκριμένους στόχους και ο έλεγχος της αποδοτικότητας των δαπανών συνδέονται με τη στρατηγική χάραξη των δημόσιων πολιτικών.

¹²⁴ Μιχαλόπουλος Ν., Από τη Δημόσια γραφειοκρατία στο Δημόσιο Management, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 2003, σ. 82.

¹²⁵ ΟΟΣΑ, Ελλάδα-Επιθεώρηση Κεντρικής Διοίκησης (2012), ο.π

¹²⁶ <http://www.ydmed.gov.gr/?p=6431>

Οι δύο πρώτες προτεραιότητες τελούν υπό την ευθύνη του ΥΔΜΗΔ και επηρεάζουν όλο το φάσμα της δημόσιας διοίκησης, ενώ η τρίτη υπάγεται στο πεδίο ευθύνης του ΥπΟικ/ΓΛΚ, γεγονός που συντελεί στην αναβάθμιση της λειτουργίας του, στην ενδυνάμωση του ρόλου του και του πεδίου αρμοδιότητάς του.

Δεδομένων των γεγονότων και σύμφωνα με τη θεωρία του Vaill, μπορούμε να ισχυριστούμε ότι το ΓΛΚ πλέει σε «άγρια νερά»¹²⁷, αφού συντρέχουν δύο παράλληλες δράσεις, δηλ. ο φορέας βρίσκεται σε διαδικασία αλλαγής, ενόσω ταυτόχρονα υπόκειται σε αλλαγή και αναδιοργάνωση ολόκληρος ο δημόσιος τομέας.

Σε ό,τι αφορά τα κρίσιμα σημεία, τις επιμέρους συνιστώσες που συντελούν θετικά στη μετάβαση, προβαίνουμε στις ακόλουθες διαπιστώσεις:

1. *Υπάρχει η αίσθηση της αναγκαιότητας για μεταρρυθμίσεις.*

Σύμφωνα με τα αποτελέσματα της έρευνας, η συντριπτική πλειοψηφία των υπαλλήλων έχουν πειστεί για την αναγκαιότητα τους¹²⁸. Επιπλέον το 57% των συμμετεχόντων θεωρεί ότι ο φορέας έχει περιθώρια βελτίωσης της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας¹²⁹. Οι προτάσεις τους περιλαμβάνουν, κατά σειρά προτίμησης, την ενίσχυση της διαφάνειας και του ελέγχου, τα θέματα οργάνωσης και ανθρώπινου δυναμικού και την καλύτερη αξιοποίηση των οικονομικών πόρων-εξορθολογισμό των δαπανών.

2. *Υπάρχει στρατηγικό σχέδιο.*

Το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013 (ΕΠΔΜ) συνιστά μια ολοκληρωμένη μεταρρυθμιστική προσέγγιση, είναι συστημικού τύπου, αρθρωμένο σε υποσύνολα, συγκροτημένα ως άθροισμα ενεργειών με συγκεκριμένες στοχεύσεις και χρονοδιαγράμματα.

3. *Υπάρχει δέσμευση πόρων.*

Υπάρχουν χρηματοδοτικά εργαλεία μέσω του ΕΚΤ. Προβλέπεται η δυνατότητα άντλησης χρηματικών πόρων από το ΕΠΔΜ, ύψους, περίπου,

¹²⁷ Για την έννοια των άγριων νερών βλ. ενότητα 1.5.-Θεωρητικές προσεγγίσεις.

¹²⁸ Βλ. Διάγραμμα 5.

¹²⁹ Βλ. Διάγραμμα 6.

600 εκατ. €. Η διασφάλιση των απαραίτητων πόρων είναι μια πολύ σημαντική παράμετρος, σε ένα περιβάλλον επηρεασμένο από την οικονομική κρίση, που τα χρήματα σπανίζουν.

4. Υπάρχει ομάδα παρακολούθησης της πορείας υλοποίησης των καταργήσεων/συγχωνεύσεων υπηρεσιών και φορέων του δημοσίου τομέα¹³⁰.

Επειδή η παρακολούθηση της πορείας υλοποίησης των καταργήσεων/συγχωνεύσεων είναι μία συνεχής, δυναμική, διαδικασία έχουν οριστεί αρμόδιοι σε κάθε Υπουργείο, στους οποίους έχουν δοθεί οδηγίες, οι οποίες περιλαμβάνουν τους επιδιωκόμενους στόχους από το μετασχηματισμό των μεταρρυθμιστικών δράσεων σε έργο, την αποσαφήνιση των ρόλων των εμπλεκόμενων φορέων, τους μηχανισμούς και τα εργαλεία παρακολούθησης των δράσεων, την ανάλυση των δράσεων ανά βήμα και τα αναμενόμενα αποτελέσματα (παραδοτέα) κάθε βήματος, καθώς και υποδείγματα και πρότυπα. Οι αρμόδιοι υπάλληλοι παρακολούθησης συλλέγουν και διαβιβάζουν στο ΥΔΜΗΔ στοιχεία που αφορούν στον υπολογισμό του δημοσιονομικού οφέλους (π.χ. ολοκλήρωση της διενεργούμενης εκκαθάρισης και των διαδικασιών τακτοποίησης του προσωπικού, αξιοποίηση των ιδιόκτητων κτιρίων και λήξη των μισθώσεων, μεταφορά και αξιοποίηση κάθε είδους εξοπλισμού κλπ).

Σε ό,τι αφορά τις μεταρρυθμίσεις δημοσιονομικού χαρακτήρα, η έρευνα δεν τις συμπεριέλαβε στη διερεύνηση, καθώς υπάρχει μια γενικότερη συναίνεση μεταξύ των υπαλλήλων, κυριαρχεί η αίσθηση ότι οι επιχειρούμενες αλλαγές επεκτείνουν το πεδίο ευθύνης τους και ενισχύουν τον ρόλο τους μέσα στη δημόσια διοίκηση. Ωστόσο, υπάρχει μια μερίδα που αν και κατανοεί την αναγκαιότητα των ανωτέρω αλλαγών και συμφωνεί επί της αρχής, θέτει το θέμα προσαρμογής στα νέα, πιο σύνθετα καθήκοντα, καθώς και το ενδεχόμενο συμμετοχής εταιρειών κατά το δημοσιονομικό έλεγχο, μέσα από τις προϋποθέσεις που θέτει η ισχύουσα νομοθεσία¹³¹.

¹³⁰ Εγκύκλιος ΥΔΜΗΔ αριθμ. ΔΟΑ/Φ.20/οικ.9824/8.4.2013 (ΑΔΑ:ΒΕΑΙΧ-ΒΚΨ) διαθέσιμη σε <http://www.ydmed.gov.gr/?p=4653>

¹³¹ Σύμφωνα με το Ν. 4151/2013, η ανάθεση σε ελεγκτικές εταιρείες γίνεται σε εξαιρετικές περιπτώσεις και μόνο κατόπιν αιτιολογημένης και διαπιστωμένης αδυναμίας της αρμόδιας διεύθυνσης να ανταποκριθεί, λόγω εξειδικευμένου αντικειμένου, στις απαιτήσεις ελέγχου πράξεων.

Αναφορικά με τη γενικότερη στόχευση περί διοικητικής μεταρρύθμισης, που θα οδηγήσει σε επαναθεμελίωση του διοικητικού μας συστήματος και θα βασίζεται στην αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα, διαπιστώνουμε ότι, επί του παρόντος, η μεταρρυθμιστική προσπάθεια επικεντρώνεται γύρω από τη διαδικασία της κατάργησης ή συγχώνευσης υπηρεσιών και φορέων. Η ενέργεια αυτή, παρά τη θετική της διάσταση, καθιστά την οποιαδήποτε προσπάθεια αποσπασματική και μεμονωμένου χαρακτήρα, διότι δεν λαμβάνει υπόψη της την ιεράρχηση των λειτουργιών της δημόσιας διοίκησης, τον καθορισμό των αρμοδιοτήτων της, την προστιθέμενη αξία της κάθε διεύθυνσης στο σύνολο¹³².

Επί του ζητήματος αυτού και με βάση την έρευνα που διεξήχθη, προκύπτει ότι μόνο το 28% θεωρεί ότι οι επιχειρούμενες αλλαγές είναι αποτελεσματικές και θα βοηθήσουν. Είναι κρίσιμο το γεγονός ότι το 40% των συμμετεχόντων διατηρεί σοβαρές επιφυλάξεις για το θέμα¹³³.

Ειδικότερα, ως προς τις επιχειρούμενες παρεμβάσεις, μπορούμε να προβούμε στις ακόλουθες επισημάνσεις, αρνητικά σημεία:

A. Αναφορικά με τη φάση του σχεδιασμού και τη διαχείριση του περιβάλλοντος της αλλαγής προκύπτουν:

1. Αδυναμίες στρατηγικού σχεδιασμού που υπονομεύουν τον προγραμματισμό και εν συνεχεία την υλοποίηση του προγράμματος.
2. Πειραματισμοί και ασυνέχειες στη διατήρηση της «ορμής» (momentum) της αλλαγής.
3. Επιμέρους αρνητικά σημεία:
 - i. Γενικόλογο όραμα ή πρόβλημα στην μετάδοση του οράματος. Αποτελεί παράγοντα που αυξάνει τις αντιστάσεις. Τίθεται το ερώτημα του επαναπροσδιορισμού των ορίων του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα, χωρίς σαφή απάντηση.
 - ii. Ασαφής σχεδιασμός και αξιολόγηση προτεραιοτήτων. Δεν είναι σαφές, για παράδειγμα, ποιοι οργανισμοί διατηρούνται και ποιοι

¹³² Καρκατσούλης, Π. (2013). Της αναδιοργάνωσης: οργάνωση- αναδιοργάνωση- αποδιοργάνωση. *Ινστιτούτο Έρευνας Ρυθμιστικών Πολιτικών (INEPI)*, 8. Αύγουστος. <http://www.inerp.gr/el/blog/92-tis-anadiorganoseos-apodiorganosi.html>

¹³³ Βλ. Διάγραμμα 9.

καταργούνται. Ποια είναι η κοινωνική προσφορά του κράτους. Γιατί δεν καταργούνται ανενεργοί φορείς, αν και έχει, πολλάκις, αποφασιστεί η κατάργησή τους. Ποια είναι τα κριτήρια αξιολόγησής τους και αν αυτά τροποποιούνται και πώς.

- iii. Έλλειψη τεχνογνωσίας και εξειδικευμένου προσωπικού σε αρκετούς από τους φορείς του δημοσίου τομέα, που θα συνέβαλε στη μετουσίωση των επιδιωκόμενων μεταρρυθμίσεων και των αναγκών σε ολοκληρωμένες παρεμβάσεις.

B. Αναφορικά με τους εμπλεκόμενους φορείς, διαπιστώνονται τα εξής:

1. Χαμηλή μεταρρυθμιστική συναίνεση από τα πολιτικά κόμματα.
2. Ασυνέχειες στη δέσμευση πολιτικής ηγεσίας για την υλοποίηση της προωθούμενης αλλαγής, γεγονός που λειτουργεί ανασχετικά στην διαδικασία υλοποίησής της. Αναφύεται το θέμα του πολιτικού κόστους.
3. Αστοχίες στη διατήρηση της προσήλωσης της ανώτερης διοίκησης, αφού οι καθυστερήσεις και οι συχνές μεταβολές κατά την υλοποίησή τους προκαλούν αμφιβολίες για την σκοπιμότητα της εμπλοκής τους και τη διάθεση του χρόνου τους, δεδομένης της υψηλής θέσης ευθύνης που κατέχουν και των πολλών άλλων θεμάτων που χειρίζονται σε καθημερινή βάση.
4. Ισχυρή αντίσταση κατά της αλλαγής από την μεσαία και ανώτερη ιεραρχία, που διαπιστώνει ότι συρρικνώνονται οι θέσεις ευθύνης και περιορίζεται η ανέλιξη της.
5. Ισχυρή αντίσταση κατά της αλλαγής από τους εργαζόμενους, που αναγκάζονται να μετακινηθούν, λόγω των συγχωνεύσεων ή καταργήσεων των υπηρεσιών, γεγονός που τους δημιουργεί αβεβαιότητα και ανασφάλεια για το μέλλον.

Γ. Αναφορικά με τη διαδικασία υλοποίησης της αλλαγής:

1. Προβλήματα στην υλοποίηση¹³⁴. Ασυνέχειες και συνεχείς αλλαγές.
2. Έλλειμμα συντονισμού και συνεργασίας μεταξύ των καθ' ύλην εμπλεκομένων συναρμόδιων φορέων.
3. Έλλειψη σαφούς επικοινωνιακής στρατηγικής, με συνέπεια να κυριαρχεί η παραπληροφόρηση. Υπάρχει διάχυτη μια ατμόσφαιρα μυστικότητας ή αποκλειστικής πληροφόρησης για ορισμένους, γεγονός που οδηγεί σε σύγχυση ή καχυποψία και έλλειμμα εμπιστοσύνης απέναντι στις «πραγματικές προθέσεις» και στο αναμενόμενο αποτέλεσμα και έρχεται σε πλήρη αναντιστοιχία με την αίσθηση του επείγοντος που έχει, ήδη, δημιουργηθεί. Το γεγονός αυτό επιβεβαιώνουν και τα αποτελέσματα της έρευνας, σύμφωνα με την οποία πάνω από τους μισούς υπαλλήλους (54%) πιστεύουν ότι δεν έχουν επαρκή πληροφόρηση για τις σχεδιαζόμενες αλλαγές¹³⁵.
4. Απουσία βραχυχρόνιων αποτελεσμάτων. Τρία χρόνια μετά την εκδήλωση της κρίσης δεν υπάρχει σαφής ένδειξη της προόδου της μεταρρύθμισης, σε αντιστοιχία της ευρείας κινητοποίησης σε όλους τους φορείς του δημοσίου και του χρόνου που έχει, από όλους τους εμπλεκόμενους, διατεθεί. Όπως χαρακτηριστικά αναφέρεται από πολλούς: αν, από θαύμα, η κρίση τελείωνε αύριο τι πραγματικά θα είχε αλλάξει στη δημόσια διοίκηση. Γιατί πολλά από αυτά που πρέπει να αλλάξουν, δεν άλλαξαν.

¹³⁴ Βλ. σχετικά Καρκατσούλης, Π. (2013). Της αναδιοργάνωσης: οργάνωση- αναδιοργάνωση- αποδιοργάνωση. *Ινστιτούτο Έρευνας Ρυθμιστικών Πολιτικών (INEPI)*, 8. *Αύγουστος*. <http://www.inerp.gr/el/blog/92-tis-anadiorganoseos-apodiorganosi.html>

¹³⁵ Βλ. Διάγραμμα 8.

Ως συνέπεια των ανωτέρω αδυναμιών προκύπτουν τα ακόλουθα αποτελέσματα, που δυσχεραίνουν περαιτέρω την πορεία των επιχειρούμενων αλλαγών:

1. Κωλυσιεργία, βραδυπορία, αργός ρυθμός υλοποίησης. Καθυστερήσεις στο χρονοδιάγραμμα. Διαδικασίες που, σύμφωνα με τον προγραμματισμό θα έπρεπε να είχαν ολοκληρωθεί, στα τέλη του 2011.
2. Μη επαρκής, πλέον, χρόνος διορθωτικών κινήσεων για να εξασφαλιστεί η υλοποίηση. Λήψη οριζοντίων μέτρων.
3. Κυριαρχία συναισθήματος ανασφάλειας και άγχους απέναντι στις μεταρρυθμίσεις. Το 65% των συμμετεχόντων δήλωσε ιδιαίτερα αγχωμένος και ανασφαλής, ως προς το εργασιακό του μέλλον, σε ένα περιβάλλον που -μέχρι πρότινος- κυριαρχούσε η απόλυτη βεβαιότητα¹³⁶. Ο βασικός παράγοντας για την εύρυθμη λειτουργία του κρατικού μηχανισμού και του δημοσίου τομέα είναι ο άνθρωπος. Μία δημόσια διοίκηση με στελέχη που νιώθουν ανασφάλεια και αισθάνονται απόμακρα από τα κέντρα λήψης αποφάσεων, δεν είναι δυνατόν να ανταποκριθεί στην αποστολή της.

Η έλλειψη βραχυχρόνιων αποτελεσμάτων, σε συνδυασμό με τους περιορισμένους ανθρώπινους και υλικούς πόρους, τη χρονική πίεση και την οργανωτική ρευστότητα ενδέχεται να δημιουργήσουν σταδιακά μια μεταρρυθμιστική κόπωση.

5.2. Προτάσεις

Σε συνέχεια των ανωτέρω, προτείνεται η αναζήτηση λύσεων στην κατεύθυνση δημιουργίας ενός σύγχρονου διοικητικού μηχανισμού που θα είναι σε θέση να προβλέπει και να προλαμβάνει. Απαιτείται σταθερή πολιτική στήριξη, διασφάλιση συνεργιών και ενίσχυση της επιχειρησιακής ικανότητας του κυρίως κορμού των διοικητικών μηχανισμών σε όλη την έκταση της δημόσιας δράσης, καθόσον η αναβάθμιση της διοικητικής ικανότητας συνιστά, εν μέσω

¹³⁶ Βλ. Διάγραμμα 10.

κρίσης, στρατηγική επιβίωσης της χώρας. Κάθε παρέμβαση ευρείας κλίμακας πρέπει να είναι το αποτέλεσμα μιας ουσιαστικής εσωτερικής διεργασίας, να αντικατοπτρίζει τις βαθύτερες αξίες της κοινωνίας και να διαπνέεται από ένα κοινό όραμα, τον στόχο που θέλουμε να πετύχουμε, λόγου χάρη στην επόμενη πενταετία, σε ευρωπαϊκό επίπεδο, αλλά και στην παγκόσμια πραγματικότητα.

Συγκεκριμένα προτείνονται:

A. Αναφορικά με τη φάση του σχεδιασμού και τη διαχείριση του περιβάλλοντος της αλλαγής:

1.α) Συστηματικές, ενιαία σχεδιασμένες παρεμβάσεις, μετά από εμπειριστατωμένη ανάλυση τόσο του υφιστάμενου περιβάλλοντος όσο και αυτού που θα προκύψει από τις αλλαγές στο διεθνές οικονομικό και πολιτικό γίγνεσθαι. Επιτελικά όργανα χάραξης πολιτικής και λήψης αποφάσεων.

1.β) Συγκριτική έρευνα στις χώρες της Νότιας Ευρώπης (Ιταλία, Ισπανία, Πορτογαλία) που πλήττονται, επίσης, από την οικονομική κρίση, για ανταλλαγή πληροφοριών, εμπειριών και αναζήτηση καλών πρακτικών.

2. Προβολή βραχυχρόνιων αποτελεσμάτων.

Ανάπτυξη ανοικτού διαύλου διαβούλευσης και συμμετοχής των πολιτών, ώστε ο σκοπός και τα οφέλη κάθε πολιτικής να γίνονται κατανοητά και αποδεκτά από το σύνολο της κοινωνίας.

3.α) Να γίνουν ξεκάθαροι οι στόχοι της μεταρρύθμισης και το τι προσδοκάται από τους υπαλλήλους.

3.β) Εκπόνηση ενός ρεαλιστικού και δομημένου σχεδίου δράσης.

3.γ) Εφαρμογή στρατηγικής ανάπτυξης των ανθρώπινων πόρων, που θα επενδύει στην εκπαίδευση, στις σύγχρονες δεξιότητες και στη δια βίου μάθηση των δημοσίων υπαλλήλων, έτσι ώστε να στηρίζει και να προωθεί μια δυναμική, ευπροσάρμοστη, εξωστρεφή, προσανατολισμένη στην ποιότητα του παραγόμενου έργου και υπηρεσίας διοίκησης.

B. Αναφορικά με τους εμπλεκόμενους φορείς:

1. Προσπάθεια επίτευξης ευρύτερης δυνατής πολιτικής και κοινωνικής συναίνεσης. Εθνική στρατηγική και εθνική συνεννόηση, με αίσθημα

ευθύνης. Η αποδοχή όλων ότι το κράτος είναι ο καθένας από εμάς, ότι όλοι είμαστε συλλογικά, αλλά και ατομικά υπεύθυνοι και για αυτό το λόγο έχουμε τη δύναμη και τη δυνατότητα να το διαμορφώσουμε προς όφελος όλων.

2. Διασφάλιση ισχυρής πολιτικής βούλησης σε όλα τα επίπεδα της διακυβέρνησης.
3. Δημιουργία ισχυρού συνασπισμού υπέρ της αλλαγής, στο σύνολο της δημόσιας διοίκησης, με σκοπό την υποστήριξη δράσεων από τη διοικητική δομή όλων των υπουργείων και των άλλων εμπλεκόμενων φορέων.
4. Περαιτέρω προσέγγιση των στελεχών του μεσαίου επιπέδου της διοικητικής ιεραρχίας (middle managers), διότι είναι εκείνοι που θα κληθούν να εδραιώσουν κάθε αλλαγή.
5. Κίνητρα. Καθώς οι αμοιβές και το αίσθημα ασφάλειας της θέσης εργασίας φαίνεται να υποχωρούν, είναι ανάγκη να δοθούν νέα κίνητρα, να υιοθετηθούν νέες πρακτικές επιβράβευσης προσπαθειών, ώστε να ενισχυθεί η δέσμευση των εργαζομένων.

Γ. Αναφορικά με τη διαδικασία υλοποίησης της αλλαγής:

- 1.α) Σχέδιο αντιμετώπισης των ενδεχόμενων εμποδίων.
- 1.β.) Αξιολόγηση σε όλα τα στάδια (σχεδιασμός – εφαρμογή – αποτελέσματα). Αξιολόγηση των μηχανισμών παρακολούθησης, καθώς δεν είναι λίγες οι περιπτώσεις που ενώ ψηφίζονται από τη Βουλή νόμοι, στην πράξη δεν εφαρμόζονται.
- 1.γ.) Συνεχής ανατροφοδότηση και διορθωτικές παρεμβάσεις, όπου και όταν χρειάζεται. Πραγματοποίηση ερευνών, στο μεσοδιάστημα, σχετικά με βαθμό ικανοποίησης πολιτών.
2. Ύπαρξη υψηλού επιπέδου συντονισμού της διαδικασίας υλοποίησης.
3. Ενίσχυση της επικοινωνίας με όλους τους εμπλεκόμενους, μέσω ενός ολοκληρωμένου σχεδίου ενεργειών ενημέρωσης, καθώς και δράσεων προβολής και δημοσιότητας, με συγκεκριμένους επικοινωνιακούς στόχους και επιχειρησιακά μετρήσιμους όρους, ώστε να προχωρήσει η διαδικασία αλλαγής σε κλίμα συνεργασίας και συναντίληψης.

Πίνακας 2: Συσχετισμός αδυναμιών-προτάσεων

	ΑΔΥΝΑΜΙΕΣ		ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ
A.	Φάση σχεδιασμού και διαχείρισης του περιβάλλοντος της αλλαγής		
1.	Αδυναμίες στρατηγικού σχεδιασμού που υπονομεύουν τον προγραμματισμό και εν συνεχεία την υλοποίηση του προγράμματος.	➔	<p>Συστηματικές, ενιαία σχεδιασμένες παρεμβάσεις, μετά από εμπειριστατωμένη ανάλυση τόσο του υφιστάμενου περιβάλλοντος όσο και αυτού που θα προκύψει από τις αλλαγές στο διεθνές οικονομικό και πολιτικό γίγνεσθαι. Επιτελικά όργανα χάραξης πολιτικής και λήψης αποφάσεων.</p> <p>Ανταλλαγή πληροφοριών, εμπειριών και αναζήτηση καλών πρακτικών από χώρες Νότιας Ευρώπης (Ιταλία, Ισπανία, Πορτογαλία) που πλήττονται, επίσης, από την οικονομική κρίση.</p>
2.	Πειραματισμοί και ασυνέχειες στη διατήρηση της «ορμής» (momentum) της αλλαγής.	➔	<p>Προβολή βραχυχρόνιων αποτελεσμάτων. Ανάπτυξη ανοιχτού διαύλου διαβούλευσης και συμμετοχής των πολιτών, ώστε ο σκοπός και τα οφέλη κάθε πολιτικής να γίνονται κατανοητά και αποδεκτά από το σύνολο της κοινωνίας.</p>
3α	Γενικόλογο όραμα ή πρόβλημα στην μετάδοση του οράματος.	➔	Ξεκάθαροι στόχοι της μεταρρύθμισης και το τι προσδοκάται από τους υπαλλήλους.
3β	Ασαφής σχεδιασμός και αξιολόγηση προτεραιοτήτων.	➔	Εκπόνηση ενός ρεαλιστικού και δομημένου σχεδίου δράσης.
3γ	Έλλειψη τεχνογνωσίας και εξειδικευμένου προσωπικού σε αρκετούς από τους φορείς του δημοσίου τομέα.	➔	Εφαρμογή στρατηγικής ανάπτυξης των ανθρώπινων πόρων, που θα επενδύει στην εκπαίδευση, στις σύγχρονες δεξιότητες και στη δια βίου μάθηση των δημοσίων υπαλλήλων, έτσι ώστε να στηρίζει και να προωθεί μια δυναμική, ευπροσάρμοστη, εξωστρεφή, προσανατολισμένη στην ποιότητα του παραγόμενου έργου και υπηρεσίας διοίκησης.
B.	Εμπλεκόμενοι φορείς		
1.	Χαμηλή μεταρρυθμιστική συναίνεση από τα πολιτικά κόμματα.	➔	Προσπάθεια επίτευξης ευρύτερης δυνατής πολιτικής και κοινωνικής συναίνεσης. Εθνική στρατηγική και εθνική συνεννόηση, με αίσθημα ευθύνης.

2.	Ασυνέχειες στη δέσμευση πολιτικής ηγεσίας για την υλοποίηση της προωθούμενης αλλαγής, γεγονός που λειτουργεί ανασχετικά στην διαδικασία υλοποίησής της. Αναφύεται το θέμα του πολιτικού κόστους.		Διασφάλιση ισχυρής πολιτικής βούλησης σε όλα τα επίπεδα της διακυβέρνησης.
3.	Αστοχίες στη διατήρηση της προσήλωσης της ανώτερης διοίκησης.		Δημιουργία ισχυρού συνασπισμού υπέρ της αλλαγής, στο σύνολο της δημόσιας διοίκησης, με σκοπό την υποστήριξη δράσεων από τη διοικητική δομή όλων των υπουργείων και των άλλων εμπλεκόμενων φορέων.
4.	Ισχυρή αντίσταση κατά της αλλαγής από την μεσαία και ανώτερη ιεραρχία, που διαπιστώνει ότι συρρικνώνονται οι θέσεις ευθύνης και περιορίζεται η ανέλιξη της.		Περαιτέρω προσέγγιση των στελεχών του μεσαίου επιπέδου της διοικητικής ιεραρχίας (middle managers), διότι είναι εκείνοι που θα κληθούν να εδραιώσουν κάθε αλλαγή.
5.	Ισχυρή αντίσταση κατά της αλλαγής από τους εργαζόμενους, που αναγκάζονται να μετακινηθούν, λόγω των συγχωνεύσεων ή καταργήσεων των υπηρεσιών.		Κίνητρα. Καθώς οι αμοιβές και το αίσθημα ασφάλειας της θέσης εργασίας φαίνεται να υποχωρούν, είναι ανάγκη να υιοθετηθούν νέες πρακτικές επιβράβευσης προσπαθειών, ώστε να ενισχυθεί η δέσμευση των εργαζομένων.
Γ.	<i>Διαδικασία υλοποίησης της αλλαγής</i>		
1.	Προβλήματα στην υλοποίηση. Ασυνέχειες και συνεχείς αλλαγές.		Σχέδιο αντιμετώπισης των ενδεχόμενων εμποδίων. Αξιολόγηση σε όλα τα στάδια (σχεδιασμός – εφαρμογή – αποτελέσματα). Αξιολόγηση των μηχανισμών παρακολούθησης. Συνεχής ανατροφοδότηση και διορθωτικές παρεμβάσεις, όπου και όταν χρειάζεται. Πραγματοποίηση ερευνών, στο μεσοδιάστημα, σχετικά με βαθμό ικανοποίησης πολιτών.
2.	Έλλειμμα συντονισμού και συνεργασίας μεταξύ των καθ' ύλην εμπλεκόμενων συναρμόδιων φορέων.		Υπαρξη υψηλού επιπέδου συντονισμού της διαδικασίας υλοποίησης. Επιτελικά όργανα χάραξης πολιτικής και λήψης αποφάσεων και δυναμικούς, εξειδικευμένους και αποτελεσματικούς μηχανισμούς διακυβέρνησης.
3.	Έλλειψη σαφούς επικοινωνιακής στρατηγικής, με συνέπεια να κυριαρχεί η παραπληροφόρηση.		Ενίσχυση της επικοινωνίας με όλους τους εμπλεκόμενους, μέσω ενός ολοκληρωμένου σχεδίου ενεργειών



<p>Διάχυτη ατμόσφαιρα μυστικότητας ή αποκλειστικής πληροφόρησης για ορισμένους, γεγονός που οδηγεί σε σύγχυση ή καχυποψία και έλλειμμα εμπιστοσύνης.</p>	<p>ενημέρωσης, καθώς και δράσεων προβολής και δημοσιότητας, με συγκεκριμένους επικοινωνιακούς στόχους και επιχειρησιακά μετρήσιμους όρους, ώστε να προχωρήσει η διαδικασία αλλαγής σε κλίμα συνεργασίας και συναντίληψης.</p>
--	---

Βιβλιογραφία

Ελληνική Βιβλιογραφία-Αρθρογραφία

- 1) Βακόλα, Μ., Διοικώντας τις Αλλαγές, εκδ. Σιδέρη, Αθήνα, 2005.
- 2) Ζαβλανός Μ., Οργανωτική Συμπεριφορά, εκδ. Σταμούλης, Αθήνα, 2002.
- 3) Κέφης, Β., Ολοκληρωμένο Μάνατζμεντ, Κριτική, Αθήνα, 2005.
- 4) Κλήμης, Γ-Μ. (2011). Εφαρμογή του πλάνου της αλλαγής. Παραδόσεις μαθήματος στο Μεταπτυχιακό Πρόγραμμα Σπουδών «Σύγχρονες Μέθοδοι Δημόσιας Διοίκησης και Διαχείρισης-Public Management» Τμήμα Δημόσιας Διοίκησης, Πάντειο Πανεπιστήμιο.
- 5) Kotter, J.P/ Cohen, D., Η καρδιά της αλλαγής, εκδ. Interbooks, Αθήνα, 2005.
- 6) Kotter, J.P, Ηγέτης στις αλλαγές, εκδ. Κριτική, Αθήνα, 2001.
- 7) Λαδή Σ., «Οικονομική κρίση και διοικητική μεταρρύθμιση στην Ελλάδα και στην Κύπρο: Ευκαιρίες και περιορισμοί», Πανεπιστήμιο Λευκωσίας, Κέντρο Ευρωπαϊκών και Διεθνών Υποθέσεων, *Σειρά Κειμένων Πολιτικής* 2/2011, Δεκέμβριος 2011.
- 8) Μιχιώτης, Σ. (2007). Οργανωσιακές αλλαγές, Εκπαιδευτικό υλικό, Ινστιτούτο Επιμόρφωσης Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης.
- 9) Μπουραντάς, Δ., Ηγεσία, εκδ. Κριτική, Αθήνα, 2005.
- 10) Μπουραντάς Δ. / Παπαλεξανδρή Ν., Διοίκηση Ανθρωπίνων Πόρων, εκδ. Μπένου, Αθήνα, 2003.
- 11) Παπαδάκης Β., Στρατηγική των Επιχειρήσεων, εκδ. Μπένου, Αθήνα, 2002.
- 12) Παπούλιας Δ., Η στρατηγική διοίκηση επιχειρήσεων και αλλαγών, εκδ. Καστανιώτη, Αθήνα, 2002.
- 13) Robbins S./Decenzo D. and Coulter M., Διοίκηση Επιχειρήσεων-Αρχές και εφαρμογές, εκδ. Κριτική, Αθήνα, 2012.
- 14) Φίλος Ι., Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου, εκδ. IQ Group, Αθήνα, 2004.
- 15) Φίλος Ι., Εγχειρίδιο Πολιτικών και Διαδικασιών: Εργαλείο Οργάνωσης και Ελέγχου, εκδ. IQ Group, Αθήνα, 2004.

16) *Χυτήρης Λ.*, Μάνατζμεντ Αρχές Διοίκησης Επιχειρήσεων, εκδ. Interbooks, Αθήνα, 2006.

17) *Χυτήρης, Λ.*, Οργανωσιακή Συμπεριφορά, εκδ. Interbooks, Αθήνα, 2001.

Ξενόγλωσση Βιβλιογραφία-Αρθρογραφία

- 1) *Abrahamson, E.*, Change without pain, Harvard Business School Press, USA, 2004.
- 2) *Anderson L./Anderson-Ackerman D.*, Beyond change management: advanced strategies for today's transformational leaders, Jossey-Bass/Pfeiffer, San Francisco, 2001.
- 3) *Andrews J./ Cameron H. and Harris M.*, "All change? Managers' experience of organizational Change in theory and practice". *Journal of organizational change management*, vol.21, iss: 3, 2008, p.p. 300-314.
- 4) *Armenakis A./ Harris S.*, "Crafting a change message to create transformational readiness". *Journal of Organisational Change Management*, vol. 15, n° 2, 2002, p.p.169-183.
- 5) *Armenakis, A. A./Holt, D. T./Field, H. S. and Harris, S. G.* 2007. "Readiness for Organizational Change". *The Journal of Applied Behavioral Science*, 2007, 43, p.p. 232-255.
- 6) *Baker, D.*, Strategic change management in public sector organisations, Chandos, Oxford, 2007.
- 7) *Beer, M./ Nohria, N.*, "Cracking the code of change". *Harvard Business Review*, 2000, p.p. 133-141.
- 8) *Beckhard, R./ Harris, R.*, Organisational Transition: managing complex change, Addison-Wesley, Reading, 1987.
- 9) *Briody E./Pester T. and Trotter R.*, "A story's impact on organizational-culture change". *Journal of Organizational Change Management*, vol. 25, Iss: 1, 2012, p.p. 67-87.
- 10) *Brown B.*, "Leading complex change with post-conventional consciousness". *Journal of organizational change management*, vol.25, iss: 4, 2012, p.p. 560-575.
- 11) *Bruce R./ Wyman S.*, Changing organizations: practicing action training and research, Sage Publications, Thousand Oaks, California, 1998.
- 12) *Burke, W.*, Organization change: theory and practice, Sage Publications, Thousand Oaks, California, 2002.

- 13) Brunsson, N., "Administrative reforms as routines". *Scandinavian Journal of Management*, 2006, 22, p.p. 243-252.
- 14) Burnes, B., *Managing change: a strategic approach to organisational dynamics*, Pitman, London, 1996.
- 15) Burnes, B., "Kurt Lewin and the Planned Approach to Change: A Re-appraisal". *Journal of Management Studies*, vol. 41, Iss. 6, September 2004, p.p. 977-1002.
- 16) Burnes, B., *Managing change* (4th ed.). Prentice Hall, Harlow, England, 2004.
- 17) Caldwell S./Fedor D. and Herold D., "The effects of organisational changes on employee commitment-a multilevel investigation". *Personnel Psychology*, vol. 59, 2006, p.p. 1-29.
- 18) Cameron, E./Green, M., *Making sense of change management: a complete guide to the models, tools & techniques of organizational change*, Kogan Page London, 2004.
- 19) Carnall, C. A., *Managing change in organizations*, Prentice Hall Europe London, 1999.
- 20) Chevalier F./ Segalla M., *Organizational Behaviour and Change in Europe, Case studies*, Sage Publications, London, 1996.
- 21) Conner, D., *Managing at the speed of change: how resilient managers succeed and prosper where others fail*, Chichester, Wiley, 1998.
- 22) Chrusciel, D., "What motivates the significant/strategic change champion(s)?" *Journal of organizational change management*, vol. 21, iss: 2, 2008, p.p. 148-160.
- 23) Cregan C./Brown M., "Organizational change cynicism: the role of employee involvement". *Human Resource Management*, vol. 47, iss. 4, 2008, p.p. 667-686.
- 24) Eriksson C., "The effects of change programs on employees' emotions". *Personnel Review*, vol. 33, iss. 1, 2004, p.p. 325-333.
- 25) Essers J./Bohm S./Contu A., "Corporate Robespierres, ideologies of management and change". *Journal of Organizational Change Management*, vol.22, iss: 2, 2009, p.p. 129-140.
- 26) Ford J./ Ford L., "Decoding Resistance to change". *Harvard Business Review*, April 2009, p.p. 1-8.
- 27) Fuchs S./Edwards S., "Predicting pro-change behavior: the role of perceived organisational justice and organisational identification". *Human Resource Management Journal*, vol. 22, iss. 1, 2012, p.p. 39-59.

- 28) Gill R., “Change management or change leadership?”. *Journal of Change Management*, vol. 3, 2003, p.p. 307-318.
- 29) Green, M., *Change management master class: a step by step guide to successful change management*, Kogan Page, London, 2007.
- 30) Huy, N. Q., “Emotional capability, emotional intelligence, and radical change”. *The Academy of Management Review*, 24, 1999, p.p.325–345.
- 31) Isaac-Henry K./Painter C. and Barnes C., *Management in the Public Sector: Challenge and Change*, 2nd ed., International Thomson Publishing, Oxford, 1997.
- 32) Jones, G., *Organizational Theory, Design and Change*, 5th edition, Prentice Hall, 2006.
- 33) Jones J./ Powers E., “Change Management: The Three Elements of Transformation”, *Strategy & Business*, iss. 37, Winter 2004, p.p. 101-104
- 34) Jorritsma P.-Y./Wilderom C., “Failed culture change aimed at more service provision: a test of three agentic factors. *Journal of Organizational Change Management*, vol. 25, Iss: 3, 2012, p.p. 364-391.
- 35) Kanter, R. M, “The enduring skills of change leaders”. *Leader to Leader*, 1999, p.p. 15-22.
- 36) Kotter, J. P., “Leading change: why transformation efforts fail”, *Harvard Business Review*, 1995, 73, p.p. 59–67.
- 37) Kotter, J.P./Schlesinger L.A., “Choosing Strategies for Change”. *Harvard Business Review*, July-August 2008, p.p. 1-12.
- 38) Kotter, J. P., “Winning at change”, *Leader to Leader*, 1998, p.p. 27-33.
- 39) Kuntz Joana/ Gomes J., “Transformational Change in organizations: a self-regulation approach. *Journal of organizational change management*, vol. 25, iss: 1, 2012, p.p. 143-162.
- 40) Malone, O., *101 Leadership Actions for Managing Change in the 21st century*, HRD Press, Amherst MA, 2011.
- 41) Mchugh M., “Managing strategic changes in public sector organizations”. *Strategic Change*, vol.5, 1996, p.p. 247-261.
- 42) McWhinney W./ Webber J./Smith D. and Novokowsky, *Creating Paths of Change*, 2nd ed., Sage Publications, Thousand Oaks, California, 1997.
- 43) Mihiotis, A., *Management of People and Organizations*, Hellenic Open University, Patras, 2005.

- 44) Millar C./ Hind P. and Magala S., “Sustainability and the need for change: organizational change and transformational vision”. *Journal of organizational change management*, vol.25, iss: 4, 2012, p.p. 489-500.
- 45) Minoque M. / Polidano C. and Hulme D., *Beyond the New Public Management: Changing ideas and Practices in Governance*, Edward Elgar Publishing Limited, UK, 1998.
- 46) Oreg S., “Resistance to Change: developing an individual difference measure”. *Journal of Applied Psychology*, vol. 88, iss. 4, 2003, p.p. 680-693.
- 47) Oreg S., “Personality, context and resistance to organisational change”. *European Journal of Work and Organisational Psychology*, vol. 15, iss. 1, 2006, p.p. 73-101.
- 48) Ostroff, F., “Change Management in Government”. *Harvard Business Review*, May, 2006, p.p. 1-8.
- 49) Patton C./ McCarnal, A., *Managing change in organizations*, 3rd ed., Prentice Hall Europe, 1999.
- 50) Parish J.T./ Cadwallader S. and Busch P., “Want to, need to, ought to: employee commitment to organizational change. *Journal of organizational change management*, vol.21, iss: 1, 2008, p.p. 32-52.
- 51) Quattrone P./Hopper T., “What does organisational change mean? ”. *Management Accounting Research*, vol. 12, 2001, p.p. 403-435.
- 52) Reissner, S., “Change, meaning and identity at the workplace”. *Journal of organizational change management*, vol. 23, March 2010, p.p. 287-299.
- 53) Reissner, S., “Patterns of stories of organisational change”. *Journal of organizational change management*, vol. 24, iss: 5, 2011, p.p. 593-609.
- 54) Self D./Schraeder M., “Enhancing the success of organisational change-matching readiness strategies with sources of resistance”. *Leadership and Organization Development Journal*, vol. 30, iss. 2, p.p. 167-182.
- 55) Senior, B., *Organisational Change*, Pearson Education, London, 1999.
- 56) Soparnot, R., “The concept of organizational change capacity”. *Journal of organizational change management*, vol.24, iss: 5, 2011, p.p. 640-661.
- 57) Szabla D., “A multidimensional view of resistance to organizational change: exploring cognitive, emotional and international responses to planned change across perceived change leadership strategies”. *Human Resource Development Quarterly*, vol. 18, iss. 4, 2007, p.p. 525-558.

- 58) Vakola M./Tsaousis I. and Nikolaou I., “The role of emotional intelligence and personality variables on attitudes toward organizational change”. *Journal of Managerial Psychology*, vol. 19, iss. 2, 2004, p.p. 88-110.
- 59) Vakola M./ Nikolaou I., “Attitudes towards organizational change. What is the role of employees’ stress and commitment?”, *Employee Relations*, vol. 27, iss. 2, 2005, p.p. 160-174.
- 60) *Whetherly, J.*, *Achieving change through training and development*, Library Association London, 1998.
- 61) Woerkum van C.M.J./Aarts M.N.C. and Grip de K., “Creativity, planning and organizational change”. *Journal of organizational change management*, vol. 20, iss: 6, 2007, p.p. 847-865.

Νομοθεσία-Διοικητικές πράξεις

(Σημαντικότεροι νόμοι είναι οι εξής: 1, 2, 4, 5, 7, 8, 10, 11.

Σημαντικότερες ΥΑ είναι η 23, 24, 25, καθώς και οι εγκύκλιοι 26 και 27)

- 1) Ν. 4151/2013 «Ρυθμίσεις για την τροποποίηση και τη βελτίωση συνταξιοδοτικών, δημοσιονομικών, διοικητικών και λοιπών διατάξεων του Υπουργείου Οικονομικών» (ΦΕΚ 103/Α/2013).
- 2) Ν. 4111/2013 “Συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις, τροποποιήσεις του ν. 4093/2012, κύρωση της Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου «Έγκριση των Σχεδίων των Συμβάσεων Τροποποίησης της Κύριας Σύμβασης Χρηματοδοτικής Διευκόλυνσης μεταξύ του Ευρωπαϊκού Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (Ε.Τ.Χ.Σ.), της Ελληνικής Δημοκρατίας, του Ελληνικού Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (Τ.Χ.Σ.) και της Τράπεζας της Ελλάδος (ΤτΕ), με τίτλο «Κύρια Σύμβαση Χρηματοδοτικής Διευκόλυνσης», της Σύμβασης Χρηματοδοτικής Διευκόλυνσης μεταξύ του Ε.Τ.Χ.Σ., της Ελληνικής Δημοκρατίας και της ΤτΕ, με τίτλο «Σύμβαση Διευκόλυνσης Διαχείρισης Υποχρεώσεων ΣΙΤ» και της Σύμβασης Χρηματοδοτικής Διευκόλυνσης μεταξύ του Ε.Τ.Χ.Σ., της Ελληνικής Δημοκρατίας και της ΤτΕ, με τίτλο «Διευκόλυνση αποπληρωμής Τόκων Ομολόγων», παροχή εξουσιοδοτήσεων για την υπογραφή των Συμβάσεων» και άλλες επείγουσες διατάξεις” (ΦΕΚ 18/Α/2013).
- 3) Ν. 4093/2012 «Έγκριση Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016 - Επείγοντα Μέτρα Εφαρμογής του ν. 4046/2012 και του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016» (ΦΕΚ 222/Α/2012).
- 4) Ν. 4046/2012 «Έγκριση των Σχεδίων Συμβάσεων Χρηματοδοτικής Διευκόλυνσης μεταξύ του Ευρωπαϊκού Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (Ε.Τ.Χ.Σ.), της Ελληνικής Δημοκρατίας και της Τράπεζας της Ελλάδος, του Σχεδίου του Μνημονίου Συνεννόησης μεταξύ της Ελληνικής Δημοκρατίας, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και της Τράπεζας της Ελλάδος

- και άλλες επείγουσες διατάξεις για τη μείωση του δημοσίου χρέους και τη διάσωση της εθνικής οικονομίας» (ΦΕΚ 28/Α/2012).
- 5) 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).
 - 6) Ν. 4002/2011 «Τροποποίηση της συνταξιοδοτικής νομοθεσίας του Δημοσίου-Ρυθμίσεις για την ανάπτυξη και τη δημοσιονομική εξυγίανση-Θέματα αρμοδιότητας Υπουργείων Οικονομικών, Πολιτισμού και Τουρισμού και Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης» (ΦΕΚ 180/Α/2011).
 - 7) Ν. 3871/2010 «Δημοσιονομική Διαχείριση και Ευθύνη» (ΦΕΚ 141/Α/2010).
 - 8) Ν. 3845/2010 «Μέτρα για την εφαρμογή του μηχανισμού στήριξης της ελληνικής οικονομίας από τα κράτη μέλη της ζώνης του Ευρώ και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο» (ΦΕΚ 65/Α/2010).
 - 9) Ν. 3614/2007 «Διαχείριση, έλεγχος και εφαρμογή αναπτυξιακών παρεμβάσεων για την προγραμματική περίοδο 2007-2013» (ΦΕΚ 267/Α/2007).
 - 10) Ν. 3492/2006 «Οργάνωση συστήματος ελέγχου για της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης του Κρατικού Προϋπολογισμού και των εκτός του Κρατικού Προϋπολογισμού φορέων και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 210/Α/2006).
 - 11) Ν. 2343/11.10.1995 «Αναδιοργάνωση υπηρεσιών του Υπουργείου Οικονομικών και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 211/Α/1995).
 - 12) Π.Δ. 37/1997 «Οργάνωση Αρμοδιότητες της Γενικής Γραμματείας Δημοσιονομικής Πολιτικής του Υπουργείου Οικονομικών» (ΦΕΚ 37/Α/1997).
 - 13) Π.Δ. 284/1988 «Οργανισμός Υπουργείου Οικονομικών» (ΦΕΚ 128/Α/1988).
 - 14) Απόφαση αριθμ. Υ48/9.7.2012 του Πρωθυπουργού «Καθορισμός αρμοδιοτήτων του Αναπληρωτή Υπουργού Οικονομικών» (ΦΕΚ 2105/Β/2012).
 - 15) Κοινή Απόφαση του Υπουργού Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και του Αναπληρωτή Υπουργού Οικονομικών αριθμ. 2/89424/ ΔΠΓΚ/30.11.2012 «Αναπροσδιορισμός οικονομικών οργανικών μονάδων υπαγόμενων στις συσταθείσες Γενικές Διευθύνσεις Οικονομικών Υπηρεσιών».
 - 16) ΥΑ αριθμ. 2/86831/0004/24.9.2013 «Σύσταση, συγκρότηση και ορισμός μελών Ομάδας Εργασίας για την αξιολόγηση της λειτουργίας των Υπηρεσιών Δημοσιοοικονομικού Ελέγχου και την εξέταση της προοπτικής τους».

- 17) ΥΑ αριθ. 2/ 86829 /0004/24.9.2013 «Σύσταση Ομάδας Εργασίας για το συντονισμό του έργου «Μεταρρύθμιση του Δημοσιονομικού Συστήματος».
- 18) ΥΑ αριθμ. 2/70646/0004/22.7.2013 «Σύσταση, συγκρότηση και ορισμός μελών Επιτροπής για την αναμόρφωση του πλαισίου δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας».
- 19) ΥΑ αριθμ. 2/40379/ΓΤΔΠ/19.4.2013 (ΑΔΑ: ΒΕΝΤΗ-4ΤΝ) «Κανονισμός της Γενικής Διεύθυνσης Δημοσιονομικών Ελέγχων περί υποβολής δημοσιονομικών διορθώσεων».
- 20) ΥΑ αριθμ. 2/40371/ΔΥΕΠ/19.4.2013 «Έγκριση Κώδικα Δεοντολογίας των Δημοσιονομικών Ελεγκτών της Γενικής Διεύθυνσης Δημοσιονομικών ελέγχων» (ΦΕΚ 1075/Β/2013).
- 21) ΥΑ αριθμ. 2/40366/ΔΥΕΠ/19.4.2013 «Έγκριση Κανονισμού Λειτουργίας των Διευθύνσεων της Γενικής Διεύθυνσης Δημοσιονομικών Ελέγχων» (ΦΕΚ 1075/Β/2013).
- 22) ΥΑ αριθμ. 2/80030/0004/5.12.2012 «Έναρξη λειτουργίας και ρύθμιση θεμάτων οργανικών μονάδων της Γενικής Διεύθυνσης Συντάξεων της Γενικής Γραμματείας Δημοσιονομικής Πολιτικής/Γενικό Λογιστήριο του Κράτους» (ΦΕΚ 3271/Β/2012).
- 23) ΥΑ αριθμ. 2/70212/0004/26.10.2012 «Έναρξη λειτουργίας οργανικών μονάδων της Γενικής Διεύθυνσης Δημοσιονομικών Ελέγχων της Γενικής Γραμματείας Δημοσιονομικής Πολιτικής/Γενικό Λογιστήριο του Κράτους» (ΦΕΚ 2871/Β/2012).
- 24) ΥΑ αριθμ. ΔΙΑΚ/Φ.38/4/18229/22.8.2012 «Τροποποίηση της αριθμ. ΔΙΑΚ/Φ.38/4/οικ.17644/30-07-2012 (ΑΔΑ: Β41ΧΧ-Λ7Γ) απόφασης, με θέμα τη Συγκρότηση και Ορισμό Μελών για την αξιολόγηση των δομών των οργανικών μονάδων Υπουργείων».
- 25) ΥΑ αριθμ. ΔΙΑΚ/Φ.38/4/οικ.17644/30.7.2012 «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».
- 26) Εγκύκλιος Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης αριθμ. ΔΟΑ/Φ.21/οικ.25051/13.09.2013

«Παρακολούθηση της προόδου εφαρμογής των μεταρρυθμιστικών δράσεων»
(ΑΔΑ:ΒΛ9ΞΧ-ΩΙΤ).

- 27) Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Οδηγός για τον Σχεδιασμό Περιγραμμάτων Θέσεων Εργασίας, Απρίλιος 2013, <http://www.ydmed.gov.gr/wp-content/uploads/min/OdigosGiaTaPerigrammataTheseonErgasias.pdf>.
- 28) Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, έγγραφο αριθμ. ΔΟΑ/Φ.13/607/οικ.12461/29.04.2013 «Οδηγίες για την πρώτη εφαρμογή του έργου «Σχεδιασμός Περιγραμμάτων Θέσεων Εργασίας».

Μελέτες-Εκθέσεις

- 1) PriceCoopersWhaterhouse, Future of Government-Tomorrow's leading public body, June 2013. http://www.pwc.com/en_GR/gr/publications/assets/future-of-government.pdf
- 2) Ευρωπαϊκή Επιτροπή-Ομάδα Δράσης για την Ελλάδα, Τριμηνιαία Έκθεση, Απρίλιος 2013. http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/pdf/qr4_el.pdf.
- 3) Υπουργείο Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας, Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων, Στρατηγική Έκθεση Παρακολούθησης του ΕΣΠΑ, Αθήνα, Δεκέμβριος 2012. http://www.espa.gr/elibrary/121212_Ekthesi_Stratigikis_Parakolouthisis_ESPA_2012.pdf
- 4) Ευρωπαϊκή Επιτροπή-Ομάδα Δράσης για την Ελλάδα, Τριμηνιαία Έκθεση, Δεκέμβριος 2012.
- 5) Υπουργείο Οικονομικών, Προϋπολογισμός Οικονομικού Έτους 2013-Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού, Αθήνα, Οκτώβριος 2012, <http://www.minfin.gr/budget>
- 6) Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ), Επιθεωρήσεις Δημόσιας Διακυβέρνησης από τον ΟΟΣΑ, Ελλάδα-Επιθεώρηση Κεντρικής Διοίκησης, εκδόσεις ΟΟΣΑ, 2012. http://www.keepeek.com/DigitalAssetManagement/oecd/governance/oecd-public-governance-reviews_9789264179158-el.
- 7) Υπουργείο Οικονομικών, Προϋπολογισμός Οικονομικού Έτους 2012-Εισηγητική Έκθεση, Οκτώβριος 2011, <http://www.minfin.gr/budget/2012/proyp/index.html>
- 8) Υπουργείο Οικονομικών, Εθνικό Πρόγραμμα Μεταρρυθμίσεων 2011-2014, Αθήνα, Απρίλιος 2011. http://www.epperaa.gr/elibrary/ethnik_progr_metarryt_2011_2014.pdf

- 9) Υπουργείο Οικονομικών, Προϋπολογισμός Οικονομικού Έτους 2011-Εισηγητική Έκθεση, Οκτώβριος 2010, <http://www.minfin.gr/budget>.
- 10) Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Ειδική Υπηρεσία Διαχείρισης Επιχειρησιακού Προγράμματος Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013, Ετήσια Έκθεση Υλοποίησης έτους 2010. <http://www.epdm.gr/index.php?obj=c731077c04035>
- 11) Υπουργείο Οικονομικών, «Προϋπολογισμός Προγραμμάτων 2009-Ειδική Έκδοση» <http://www.minfin.gr/budget/2009/proyp/index.html>.
- 12) Υπουργείο Οικονομικών, «Εθνικό Πρόγραμμα Μεταρρυθμίσεων για την Ανάπτυξη και την Απασχόληση 2008-2010», Οκτώβριος 2008, http://ec.europa.eu/archives/growthandjobs_2009/pdf/member-states-2008-2010-reports/greece_nrp_2008_el.pdf.
- 13) Υπουργείο Οικονομικών, Κρατικός Προϋπολογισμός, Προϋπολογισμός Προγραμμάτων 2008, <http://www.minfin.gr/budget/2008/proyp>.
- 14) Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, Γενική Γραμματεία Δημόσιας Διοίκησης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, (Μάρτιος 2007). Έκθεση εκ των προτέρων αξιολόγησης του Επιχειρησιακού Προγράμματος Βελτίωση της Διοικητικής Ικανότητας της Δημόσιας Διοίκησης 2007-2013.
- 15) Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς 2007-2013, Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Διοικητική Μεταρρύθμιση. <http://www.epdm.gr/index.php?obj=95c3f1a8b262ec7a>
- 16) United Nations Development Resource (UNDP), Institutional Reform and Change Management: Managing change in Public Sector Organisations, Bureau for Development Policy, Conference Paper 5, November 2006, <http://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/capacity-development/institutional-reform-and-change-management/Institutional-Reform-cp5.pdf>.
- 17) United Nations Public Administration Programme), Good Governance and Change Management, Toolkits for Public Managers, Center for Good Governance, 2005, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CGG/UNPAN026240.pdf>

Τύπος (δημοσιογράφοι)

- 1) Τσίτσας, Ν. «Αξιολόγηση το 2013 όλων των υπαλλήλων του δημοσίου» *Έθνος*, 21.12.2012, σ.4.
- 2) Γκάτσιος, Δ. «Έτος αξιολόγησης υπηρεσιών και υπαλλήλων» *Ελεύθερος Τύπος*, 21.12.2012, σ.σ. 8-9.
- 3) Τσίτσας, Ν. «Πώς θα διαμορφωθεί η λίστα για τη διαθεσιμότητα» *Έθνος*, 28.12.2012.
- 4) Αθανασίου, Θ. «Νέο Μνημόνιο με την τρόικα για τη μεταρρύθμιση του κράτους», *Realnews*, 05.01.2012, σ.σ. 4-5.

Διαδίκτυο

- 1) Καρκατσούλης, Π. (2013). Πρόσωπα και προσώπεια: Όταν η αντι-μεταρρύθμιση βαφτίζεται μεταρρύθμιση. *Ινστιτούτο Έρευνας Ρυθμιστικών Πολιτικών (INEPI)*, 12. Σεπτέμβριος. <http://www.inerp.gr/el/blog/96-prosopa-kai-prosopieia.html>
- 2) Συνέντευξη Α. Μανιτάκη, (2013) «Η ίδια η τρόικα παραβίασε το μνημόνιο». *news247*, 1. Σεπτέμβριος. http://news247.gr/eidiseis/oikonomia/manitakhs_h_troika.
- 3) Καρκατσούλης, Π. (2013). Της αναδιοργάνωσης: οργάνωση-αναδιοργάνωση-αποδιοργάνωση. *Ινστιτούτο Έρευνας Ρυθμιστικών Πολιτικών (INEPI)*, 8. Αύγουστος. <http://www.inerp.gr/el/blog/92-tis-anadiorganoseos-apodiorganosi.html>
- 4) Καρκατσούλης, Π. (2012). Η διοικητική μεταρρύθμιση είναι αναγκαία και εφικτή. *Ινστιτούτο Έρευνας Ρυθμιστικών Πολιτικών (INEPI)*, 24. Οκτώβριος. <http://www.inerp.gr/el/publications/-articles/59-dioikitiki-metarrythmisi-anagaia-efikti.html>
- 5) Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ενημερωτικό Σημείωμα, «Ένας χρόνος με την Ομάδα Δράσης για την Ελλάδα», Βρυξέλλες, 15.10.2012, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-784_el.htm
- 6) Κέφης, Β. (2012). Επιμέρους πτυχές μιας σύγχρονης δημόσιας διοίκησης. Ομιλία στην ημερίδα της Ένωσης Αποφοίτων Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, Ανασχεδιάζοντας τη Δημόσια Διοίκηση. 5. Οκτώβριος. <http://rs463p9.rapidshare.com/cgi-bin/rsapi.cgi?sub=download&fileid=806747177&filename=%CE%A0%CE%B1%CF%81%CE%BF%CF%85%CF%83%CE%AF%CE%B1%CF%83%CE%B7%20%CE%9A%CE%AD%CF%86%CE%B7%CF%82.pdf&dlauth=0123456789>.
- 7) Lahidji Reza (2012). Τα λάθη που κάναμε στην Ελλάδα. *Ινστιτούτο Έρευνας Ρυθμιστικών Πολιτικών (INEPI)*, 16. Ιούνιος. <http://www.inerp.gr/el/blog/41-ta-lathi-pou-kaname-stin-ellada.html>
- 8) Κέφης, Β. (2010). Η αναδιάρθρωση των οργανισμών και υπηρεσιών του δημοσίου τομέα-σχέδια και πρακτικές. *ΕΛΙΑΜΕΠ*, 4. Νοέμβριος. <http://blogs.eliamep.gr/vassiliskefis/h-anadiarthrosi-ton-organismon-ke-ipiresion-tou-dimosiou-tomea-schedia-ke-praktikes>.
- 9) Nauheimer H., The Change Management Toolbook, A collection of tools, methods and strategies, http://www.change-management-toolbook.com/images/the_original_change_management_toolbook.pdf
- 10) Πέτσας, Σ. (2009). Διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις στην Ελλάδα: Ποιες και Γιατί κατά την παρούσα οικονομική κρίση. *ΕΛΙΑΜΕΠ*, 4. Μάρτιος. <http://blogs.eliamep.gr/petsas/diarthrotikes-metarrithmisis-stin-ellada-pies-ke-giati-kata-tin-parousa-ikonomiki-krisi>.

- 11) Theofilakou A./Mylonakis J. Theoretical perspectives of leadership and change management. Στο Πιπερόπουλος Γ. (επιμ.), *Τμητικός Τόμος εις μνήμην Αναπληρωτή Καθηγητή Απόστολου Κομπότη (1952-2003)*. Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Πανεπιστημίου Μακεδονίας Οικονομικών και Κοινωνικών Επιστημών, 2006.
<http://dspace.lib.uom.gr/handle/2159/1516>.
- 12) Nika K./ Dimas G. Principles and implementation of change management. Στο Πιπερόπουλος Γ. (επιμ.), *Τμητικός Τόμος εις μνήμην Αναπληρωτή Καθηγητή Απόστολου Κομπότη (1952-2003)*. Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Πανεπιστημίου Μακεδονίας Οικονομικών και Κοινωνικών Επιστημών, 2006.
<https://dspace.lib.uom.gr/handle/2159/2073>
- Ομάδα Δράσης για την Ελλάδα, http://ec.europa.eu/ellada/press-center/news/archives/news_0_antimetopisi_krisis_level4_el.html.
 - Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης, <http://www.oecd.org>.
 - Εθνικό Τυπογραφείο, <http://www.et.gr>.
 - Βουλή των Ελλήνων, <http://www.hellenicparliament.gr>.
 - Υπουργείο Οικονομικών, <http://www.minfin.gr>
 - Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, <http://www.ydmed.gov.gr>.
 - Ένωση Αποφοίτων Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, <http://www.enap.gr>
 - Βιβλιοθήκη Νομοθεσίας Δημοσίων Δαπανών, www.docman.gr.
 - Διοικητικό Επιμελητήριο Ελλάδας, <http://www.dee.gr>.



Παράρτημα

**Τμήμα Δημόσιας Διοίκησης****ΠΜΣ: «Σύγχρονες Μέθοδοι Δημόσιας Διοίκησης και Διαχείρισης»
(Public Management)****Ερωτηματολόγιο έρευνας**

Αξιότιμε συνάδελφε,

Το παρόν ερωτηματολόγιο αποτελεί τμήμα της έρευνας που διενεργείται στο πλαίσιο εκπόνησης της μεταπτυχιακής διπλωματικής μου εργασίας, με θέμα: «Η Διοίκηση Αλλαγών στο Δημόσιο Τομέα την περίοδο της οικονομικής κρίσης: Η περίπτωση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους». Σκοπός της παρούσας έρευνας είναι η διερεύνηση της στάσης των συναδέλφων του ΓΛΚ απέναντι στις αλλαγές, σε συνδυασμό με τις μεταβολές που επιχειρούνται στη δημόσια διοίκηση συνολικά, στο πλαίσιο της δυσμενούς οικονομικής συγκυρίας.

Η παρούσα έρευνα δεν μπορεί να πραγματοποιηθεί χωρίς τη δική σας βοήθεια και συμμετοχή. Παρακαλώ να αφιερώσετε 5-10 λεπτά από τον πολύτιμο χρόνο σας, προκειμένου να συμπληρώσετε το ερωτηματολόγιο που επισυνάπτεται.

Όλα τα στοιχεία που θα δοθούν, θα παραμείνουν ανώνυμα, θα επεξεργαστούν με απόλυτη εχεμύθεια και θα χρησιμοποιηθούν αποκλειστικά για να διευκολύνουν το σκοπό της παρούσας διπλωματικής εργασίας.

Εφόσον το επιθυμείτε, θα σας αποσταλούν τα αποτελέσματα της έρευνας. Παρακαλώ συμπληρώστε με (X) την απάντηση που θεωρείται ότι ταιριάζει στην περίπτωση σας.

Σας ευχαριστώ εκ των προτέρων για την συνεργασία σας.

Με εκτίμηση,

Ιωάννα Πονηρού
Μεταπτυχιακή Φοιτήτρια
Παντείου Πανεπιστημίου

Μέρος Α. Γενικά στοιχεία ερωτώμενου

■ Φύλο:

- Άνδρας
- Γυναίκα

■ Επίπεδο εκπαίδευσης:

- Υποχρεωτική (ΥΕ)
- Δευτεροβάθμια (ΔΕ)
- Τριτοβάθμια (ΠΕ-ΤΕ)

■ Έτη συνολικής προϋπηρεσίας στο δημόσιο τομέα:

- 0-10 χρόνια
- 10-20 χρόνια
- 20 και άνω χρόνια

■ Θέση εργασίας:

- Έχω υφισταμένους
- Δεν έχω υφισταμένους

Μέρος Β.

■ Πιστεύετε ότι η δημόσια διοίκηση, στο πλαίσιο της εξυπηρέτησης του δημοσίου συμφέροντος, έχει ανάγκη από μεταρρυθμίσεις;

- Ναι
- Όχι
- Ούτε ναι-ούτε όχι.

■ Θεωρείτε ότι υπάρχουν περιθώρια βελτίωσης της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας του φορέα που υπηρετείτε;

- Ναι
- Όχι
- Ούτε ναι-ούτε όχι.

- Εάν απαντήσατε ναι στο προηγούμενο ερώτημα, σε ποιον τομέα πιστεύετε ότι υπάρχουν περιθώρια βελτίωσης, κατά σειρά προτεραιότητας;
 - απλούστευση διαδικασιών-μείωση γραφειοκρατίας
 - αξιοποίηση των νέων τεχνολογιών
 - αξιοποίηση οικονομικών πόρων-εξορθολογισμός δαπανών
 - ενίσχυση της διαφάνειας και του ελέγχου
 - καλύτερη εξυπηρέτηση πολιτών
 - θέματα οργάνωσης και ανθρώπινου δυναμικού.

- Θεωρείτε ότι έχετε επαρκή γνώση και πληροφόρηση για τις επιχειρούμενες και επερχόμενες αλλαγές στη δημόσια διοίκηση;
 - Ναι
 - Όχι
 - Ούτε ναι-ούτε όχι.

- Ποια η γνώμη σας για την πορεία των αλλαγών στη δημόσια διοίκηση τα τρία τελευταία χρόνια;
 - Είναι αποτελεσματικές και θα ωφελήσουν
 - Δεν είναι οι κατάλληλες και δε θα βοηθήσουν
 - Δεν είμαι σίγουρος-η/Έχω αμφιβολίες για την αποτελεσματικότητά τους.

- Περιγράψτε τα συναισθήματα που σας προκαλούν οι αλλαγές στη δημόσια διοίκηση:
 - Χαρά/αισιοδοξία
 - Συγκρατημένη αισιοδοξία
 - Αδιαφορία
 - Άγχος/ανασφάλεια
 - Απογοήτευση/κούραση.

Σας ευχαριστώ θερμά για το χρόνο σας!



2013	1	25	Ν. 4111/2013 "Συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις, τροποποιήσεις του ν. 4093/2012, κύρωση της Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου «Έγκριση των Σχεδίων των Συμβάσεων Τροποποίησης της Κύριας Σύμβασης Χρηματοδοτικής Διευκόλυνσης μεταξύ του Ευρωπαϊκού Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (Ε.Τ.Χ.Σ.), της Ελληνικής Δημοκρατίας, του Ελληνικού Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (Τ.Χ.Σ.) και της Τράπεζας της Ελλάδος (ΤτΕ), με τίτλο «Κύρια Σύμβαση Χρηματοδοτικής Διευκόλυνσης», της Σύμβασης Χρηματοδοτικής Διευκόλυνσης μεταξύ του Ε.Τ.Χ.Σ., της Ελληνικής Δημοκρατίας και της ΤτΕ, με τίτλο «Σύμβαση Διευκόλυνσης Διαχείρισης Υποχρεώσεων ΣΙΤ» και της Σύμβασης Χρηματοδοτικής Διευκόλυνσης μεταξύ του Ε.Τ.Χ.Σ., της Ελληνικής Δημοκρατίας και της ΤτΕ, με τίτλο «Διευκόλυνση αποπληρωμής Τόκων Οραλών», παροχή εξουσιοδοτήσεων για την υπογραφή των Συμβάσεων» και άλλες επείγουσες διατάξεις" (ΦΕΚ 18/Α/2013)	Καθιερώθηκαν δημοσιονομικοί κανόνες και πρακτικές για όλους τους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης.			
	4	19			ΥΑ αριθμ. 2/40366/ΔΥΕΠ/19.4.2013 «Έγκριση Κανονισμού Λειτουργίας των Διευθύνσεων της Γενικής Διεύθυνσης Δημοσιονομικών Ελέγχων» (ΦΕΚ 1075/Β/2013)		
	4	29	Ν. 4151/2013 «Ρυθμίσεις για την τροποποίηση και τη βελτίωση συνταξιοδοτικών, δημοσιονομικών, διοικητικών και λοιπών διατάξεων του Υπουργείου Οικονομικών» (ΦΕΚ 103/Α/2013)	Σύμφωνα με το άρθρο 1, ο εξερχόμενος από την ενεργό υπηρεσία θα λαμβάνει, μέχρι την απονομή της σύνταξής του, το 80% του βασικού μισθού που ελάμβανε κατά την αποχώρησή του από την υπηρεσία.			
					ΔΟΑ/Ε.13/607/ομ.12461/29.04.2013 «Οδηγίες για την πρώτη εφαρμογή του έργου «Σχεδιασμός Περιγραμμάτων Θέσεων Εργασίας», "Οδηγός για τον Σχεδιασμό Περιγραμμάτων Θέσεων Εργασίας"		
	7	22			ΥΑ αριθμ. 2/70646/0004/22.7.2013 «Σύσταση, συγκρότηση και ορισμός μελών Επιτροπής για την αναμόρφωση του πλαισίου δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας»	Σύμφωνα με το άρθρο 21 του Ν.4024/2011	
	9	13			Εγκύκλιος Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης αριθμ. ΔΟΑ/Ε.21/ομ.25051/13.09.2013 «Παρακολούθηση της προόδου εφαρμογής των μεταρρυθμιστικών δράσεων» (ΑΔΑ:ΒΛ9ΞΧ-ΩΙΤ)		
	9	24			ΥΑ αριθμ. 2/ 6829/0004/24.9.2013 «Σύσταση Ομάδας Εργασίας για το συντονισμό του έργου «Μεταρρύθμιση του Δημοσιονομικού Συστήματος»	Σύμφωνα με την από 10.9.2010 προγραμματική συμφωνία μεταξύ ΓΛΚ και Κοινωνίας της Πληροφορίας	
9	24			ΥΑ αριθμ. 2/86831/0004/24.9.2013 «Σύσταση, συγκρότηση και ορισμός μελών Ομάδας Εργασίας για την αξιολόγηση της λειτουργίας των Υπηρεσιών Δημοσιονομικού Ελέγχου και την εξέταση της προοπτικής τους»	Έργο της ομάδας εργασίας είναι η αξιολόγηση της λειτουργίας των ΥΔΕ, η κατανομή του προσωπικού τους και η εξέταση της προοπτικής τους.		

ΤΟ ΧΡΟΝΟΛΟΓΙΟ ΤΩΝ ΑΛΛΑΓΩΝ

II. Νόμοι & διοικητικές πράξεις μεταγενέστερες της 1ης 10.2013 και μέχρι την 21η 2.2014 (ημερομηνία παρουσίασης της διεκπεραιωτικής εργασίας)

ΕΤΟΣ	Μηνός	Ημέρα	ΝΟΜΟΣ		ΚΥΑ/ΥΑ/Εγκύκλιοι	
2 0 1 3	10	22			Απόφαση Υπουργού Οικονομικών αριθμ. Δ64 116184000201/22.10.2013 "Σύσταση, συγκρότηση και ορισμός μελών Ομάδας Διοίκησης Έργου στο Υπουργείο Οικονομικών, για την εφαρμογή των έργων Οργανωτικής Αναδιοργάνωσης και των λοιπών Μεταρρυθμιστικών Εράσεων του Κυβερνητικού Συμβουλίου Μεταρρύθμισης"	Σύμφωνα με το άρθρο 35 του Ν. 4024/2011 (ΦΕΚ 226/Α/2011) «Συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις, ενιαίο μισθολόγιο-βαθμολόγιο, εργασιακή εφθρεία και άλλες διατάξεις εφαρμογής του μεσοπρόθεσμου πλαισίου δημοσιονομικής στρατηγικής 2012-2015"
	10	24			Απόφαση του Υπουργού Οικονομικών αριθμ. 2/93250/0004/24.10.2013 «1) Κατάρτιση και τήρηση Μητρώου Δημοσιονομικών Ελεγκτών και Ελεγκτών της Ε.Δ.ΕΛ. 2) Κατάρτιση και τήρηση Μητρώου Εμπειρογνημόνων 3) Θητεία Δημοσιονομικών Ελεγκτών και Ελεγκτών της Ε.Δ.ΕΛ.» (ΦΕΚ 2730/Β/2013)	Κατ' εξουσιοδότηση των διατάξεων των άρθρων 11 και 12 του Ν. 4151/2013 «Ρυθμίσεις για την τροποποίηση και τη βελτίωση συνταξιοδοτικών, δημοσιονομικών, διοικητικών και λοιπών διατάξεων του Υπουργείου Οικονομικών» (ΦΕΚ 103/Α/2013)
	11	22	Ν. 4210/2013 "Ρυθμίσεις Υπουργείου Διοίκησης Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και άλλες διατάξεις" (ΦΕΚ 167/Α/2013)	Σύμφωνα με το άρθρο 10, οι προθεσμίες της παρ. 4 του άρθρου 35 του Ν. 4024/2011 (βλ. η μέχρι την 31.12.2013 ολοκλήρωση της διαδικασίας αναδιάρθρωσης των δημοσίων υπηρεσιών, σύνταξης νέων οργανογραμμάτων, κατάργησης υπηρεσιακών μονάδων περιορισμένου αντικείμενου ή αρμοδιοτήτων, κλπ) παρατείνονται έως την 31.12.2014.		
					Πρόσκληση εκδήλωσης ενδιαφέροντος αριθμ. 2/105448 /0004/22.11.2013 (ΑΔΑ:ΒΛ1ΦΗ-ΓΛΝ) για τη στελέχωση του Μητρώου Δημοσιονομικών Ελεγκτών και Ελεγκτών της Ε.Δ.ΕΛ.	Με βάση τα άρθρα 11 και 12 του Ν. 4151/2013 και την απόφαση του Υπουργού Οικονομικών αριθμ. 2/93250/0004/24.10.2013 «1) Κατάρτιση και τήρηση Μητρώου Δημοσιονομικών Ελεγκτών και Ελεγκτών της Ε.Δ.ΕΛ. 2) Κατάρτιση και τήρηση Μητρώου Εμπειρογνημόνων 3) Θητεία Δημοσιονομικών Ελεγκτών και Ελεγκτών της Ε.Δ.ΕΛ.»

