



## Διαχείριση & Ανάπτυξη Ανθρώπινου Δυναμικού στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση & Αυτοδιοίκηση



### Κρήτας Δημήτρης

Επιβλέπων Καθηγητής: **Παπαδάκης Νίκος**, Καθηγητής Τμήματος Πολιτικής Επιστήμης Πανεπιστημίου Κρήτης

Επιτροπή Αξιολόγησης:

**Αλεξόπουλος Άρης**, Επίκουρος Καθηγητής Τμήματος Πολιτικής Επιστήμης Π.Κ.

**Μαυρομούστακου Ήβη – Αγγελική**, Καθηγήτρια Τμήματος Πολιτικής Επιστήμης Π.Κ.

**Παπαδάκης Νίκος**, Καθηγητής Τμήματος Πολιτικής Επιστήμης Π.Κ

ΠΜΣ «Πολιτική Ανάλυση και Θεωρία»  
Κατεύθυνση «Πολιτική Ανάλυση και Δημόσιες και Ευρωπαϊκές Πολιτικές»  
Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης  
Σχολή Κοινωνικών Επιστημών  
Πανεπιστήμιο Κρήτης  
Ρέθυμνο 2018



*Θα ήθελα να ευχαριστήσω τους γονείς μου για τη στήριξή τους όλα αυτά τα χρόνια, τον καθηγητή μου Νίκο Παπαδάκη που από το πρώτο έτος των προπτυχιακών σπουδών μου υπήρξε καθοδηγητής μου σε αυτό το υπέροχο ταξίδι στη γνώση και στα πρώτα μου επαγγελματικά βήματα, και εν συνόλω την τριμελή επιτροπή για τη συνεργασία. Τέλος, θα ήθελα να ευχαριστήσω τον συνεργάτη και φίλο Θοδωρή για τη πολύτιμη στήριξη σε ό,τι και αν χρειάστηκα τα τελευταία 4 χρόνια, χωρίς την οποία ίσως να μην είχα ολοκληρώσει την παρούσα προσπάθεια και την Ζωή για την ενθάρρυνση.*

### **Σύντομο Βιογραφικό Σημείωμα**

Ο Δημήτρης Κρήτας είναι αριστούχος απόφοιτος του Τμήματος Πολιτικής Επιστήμης, της Σχολής Κοινωνικών Επιστημών του Πανεπιστημίου Κρήτης, ενώ ως προπτυχιακός φοιτητής υπήρξε υπότροφος του Ιδρύματος Κρατικών Υποτροφιών (ΙΚΥ). Από το 2015 είναι Αντιπρόεδρος του Ελληνικού Οργανισμού Πολιτικών Επιστημόνων (ΕΟΠΕ), Οργανισμό σε Ειδικό Συμβουλευτικό Καθεστώς στο ECOSOC του ΟΗΕ και από το 2017 Διευθνή του Κέντρου Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΚΕ.Τ.Α.) του Ινστιτούτου Δημοκρατίας, Κοινοβουλευτικού Έργου και Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Έχει συμμετάσχει σε πληθώρα εκπαιδευτικών προγραμμάτων αναφορικά με τα Ηνωμένα Έθνη, την Ευρωπαϊκή Ένωση και τους θεσμούς της, το Ελληνικό Κοινοβούλιο, τους θεσμούς της αυτοδιοίκησης, ενώ είναι συνιδρυτής του Athens Security Exercise. Επίσης, έχει παρακολουθήσει και συμμετάσχει σε πλήθος συνεδρίων, καθώς και έχει ολοκληρώσει επιτυχώς κύκλους εξ αποστάσεως εκπαίδευσης σε προγράμματα του Πανεπιστημίου του Εδιμβούργου, του Πανεπιστημίου Επιστήμης και Τεχνολογίας του Χονγκ Κονγκ και του Πανεπιστημίου Wesleyan.

Στο πλαίσιο των προπτυχιακών σπουδών του ήταν ασκούμενος στο Επιμελητήριο Ρεθύμνου, ενώ επί δύο συναπτά έτη υπήρξε Ερευνητής της ομάδας Στατιστικών Ερευνών του Καθηγητή Κοινωνικής Στατιστικής, Β. Δαφέρμου. Διατέλεσε Ειδικός Γραμματέας/Συντονιστής Αντιπροσωπείας Κρήτης στην νεολαία του Ελληνικού Οργανισμού Πολιτικών Επιστημόνων (ΕΟΝΕΠΕ) από το 2013 έως το 2015, καθώς και Τομεάρχης Νοτίου Ελλάδας του ΕΟΠΕ κατά το έτος 2015 μέχρι και την εκλογή του ως Αντιπρόεδρος του Οργανισμού, εκλογική επιτυχία όπου εξελέγη 2ος σε ψήφους και παμψηφεί στις Αντιπροσωπείες του Οργανισμού. Κατά τη θητεία του ως Τομεάρχης Νοτίου Ελλάδας συστάθηκε και ξεκίνησε να λειτουργεί η νέα Αντιπροσωπεία του Οργανισμού στη Ρόδο που εντάχθηκε στον Τομέα Νοτίου Ελλάδας. Τέλος, έχει βραβευθεί για την προσφορά του με Τιμητικό Έπαινο από τον Οργανισμό.

## Περίληψη

Οι προκλήσεις τις οποίες κλήθηκε να αντιμετωπίσει ο δημόσιος τομέας οδήγησαν στην ανάδειξη του ανθρώπινου παράγοντα ως ένα πολύ σημαντικό εργαλείο πετυχημένης άσκησης δημόσιας διοίκησης και βελτιστοποίησης των αποτελεσμάτων της. Τα διαρκώς νέα δεδομένα και οι νέες ανάγκες σε συνδυασμό με την ανάπτυξη των νέων τεχνολογιών και των δυνατοτήτων που αυτές έφεραν οδήγησαν στην ανάγκη ανανέωσης του γνωσιακού υποβάθρου των δημοσίων υπαλλήλων και τη βέλτιστη διαχείρισή του. Όλα αυτά, σε συνδυασμό με συνοπτική παρουσίαση νομοθετημάτων που αφορούν τη διαχείριση ανθρώπινου δυναμικού, καθώς και ζητήματα στελέχωσης, ποιότητας, αξιολόγησης και απόδοσης με αναφορές στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση κατά την Τρίτη Ελληνική Δημοκρατία αποτελούν αντικείμενο μελέτης.

**Λέξεις Κλειδιά:** Δημόσια Διοίκηση, Αυτοδιοίκηση, Διαχείριση Ανθρώπινου Δυναμικού, Ανάπτυξη Ανθρώπινου Δυναμικού, Ελληνική Δημόσια Διοίκηση, Αυτοδιοίκηση, Στελέχωση, Επιλογή Προσωπικού, Απόδοση, Αξιολόγηση

**Μεθοδολογία:** Ακολουθήθηκε η μέθοδος της βιβλιογραφικής έρευνας.

**Στοχοθεσία:** Με την παρούσα επιδιώκεται μια ευσύνοπτη και συνεκτική παρουσίαση κάποιων βασικών θεωρητικών ζητημάτων που επιλαμβάνεται ο τομέας της διαχείρισης και ανάπτυξης ανθρώπινου δυναμικού, κάποιες πρόσφατες κύριες θεωρήσεις – προσεγγίσεις που αναπτύχθηκαν σχετικά, η διασαφήνιση και εννοιολόγηση του περιεχομένου της δημόσιας διοίκησης και της αυτοδιοίκησης, παραθέτοντας παράλληλα κάποια βασικά νομοθετήματα στην ελληνική περίπτωση σχετικά με την εξέλιξή της.

## **Summary**

The challenges which the public sector was called to face have led to the consideration of the human factor as a highly important tool in the successful practice of public administration and the optimization of its results. The constantly new data and current needs combined with the development of new technologies and opportunities they've brought along have led to the need for renewing civil servants' cognitive background and its optimal management. All these, combined with a concise presentation of legislations concerning human resources management, as well as issues of staffing, quality, assessment and performance with references to Greek Public Administration and Local Government according to Third Hellenic Republic, are subjects of study.

**Key Words:** Public Administration, Local Government, Human Resources Management, Human Resources Development, Greek Public Administration, Staffing, Staff Selection, Performance, Assessment

**Methodology:** The method of bibliographic research was followed.

**Purpose:** In this paper, what is being sought is a concise and coherent presentation of some basic theoretical issues which are within the jurisdiction of Human Resources Management and Development sector, some recent, main considerations-approaches which have been developed in this respect, the clarification and conceptualization of content of Public Administration and Local Government, as well as quoting some basic legislations in Greek case according to its development proceedings.

## ΑΡΚΤΙΚΟΛΕΞΑ

- ΑΑΔ: Ανάπτυξη Ανθρώπινου Δυναμικού  
ΑΕΙ: Ανώτατο Εκπαιδευτικό Ίδρυμα  
ΑΔ: Ανθρώπινο Δυναμικό  
ΑΣΕΠ: Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού  
ΔΑΔ: Διαχείριση Ανθρώπινου Δυναμικού  
ΔΒΑ: Διοίκηση βάσει Αποτελεσμάτων  
ΔΔ: Δημόσια Διοίκηση  
ΔΤ: Δημόσιος Τομέας  
ΔΟΠ: Διοίκηση Ολικής Ποιότητας  
ΔμΣ: Διοίκηση μέσω Στόχων  
ΔΣ: Διοίκηση Στόχων  
ΔΥ: Δημόσιοι Υπάλληλοι  
ΕΚΔΔΑ: Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης & Αυτοδιοίκησης  
ΕΚ: Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο  
ΕΣΔΔ: Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης  
ΕΣΤΑ: Εθνική Σχολή Τοπικής Αυτοδιοίκησης  
ΕΠΔ: Ετήσιο Πρόγραμμα Δράσης  
ΚΕΠ: Κέντρο Εξυπηρέτησης Πολιτών  
ΚΕΑΔ: Κεντρική Επιλογή Απλούστευσης Διαδικασιών  
ΝΔΔ: Νέα Δημόσια Διοίκηση  
ΝΔΜ: Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ  
ΝΠΔΔ: Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου  
ΝΠΙΔ: Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτικού Δικαίου  
ΟΤΑ: Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης  
ΠΔ: Προεδρικό Διάταγμα  
ΠΕΠ: Πενταετή Επιχειρησιακά Προγράμματα  
ΣΕΕ: Σχεδιασμός και Επανεξέταση Εργασίας  
ΤΑ: Τοπική Αυτοδιοίκηση  
ΥΚ: Υπαλληλικός Κώδικας  
ΥΣ: Υπηρεσιακό Συμβούλιο  
ΦΕΚ: Φύλλο Εφημερίδας Κυβερνήσεως

CBM: Competency Based Management

CM: Competency Management

CF: Competency Framework

CoP: Community of Practice

GM: Goals Management

HRM: Human Resource Management

HRD: Human Resource Development

HRMS: Humans Resource Management Systems

ILO: International Labour Organization

MbO: Management by Objectives

MbR: Management by Results

NPM: New Public Management

PM: Performance Management

TQM: Total Quality Management

WPR: Work Planning and Review

## Περιεχόμενα

<b>1. Εισαγωγή</b> .....	σελ. 9
<b>2. Δημόσια Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση</b>	
2.1 Η έννοια του δημοσίου τομέα και της δημόσιας διοίκησης.....	σελ. 10
2.2 Ιστορική εξέλιξη του κράτους, του δημοσίου τομέα και της δημόσιας διοίκησης: Μια σύντομη αναφορά στα κυριότερα νομοθετήματα αναφορικά με την εξέλιξη της ελληνικής δημόσιας διοίκησης κατά την Τρίτη Ελληνική Δημοκρατία.....	σελ. 12
2.3 Η έννοια και η σημασία της τοπικής αυτοδιοίκησης: Μια εισαγωγή για την ελληνική περίπτωση.....	σελ. 20
2.4 Ιστορική εξέλιξη της τοπικής αυτοδιοίκησης: Μια σύντομη παρουσίαση της ελληνικής περίπτωσης κατά την πρόσφατη εμπειρία, από τον Καποδίστρια στον Καλλικράτη...σελ.	24
<b>3. Σύγχρονες Προσεγγίσεις για την Δημόσια Διοίκηση</b>	
3.1. Σύγχρονες τάσεις διεθνώς για την Δημόσια Διοίκηση: 1970 έως σήμερα από το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ στη Δημόσια Διακυβέρνηση.....	σελ. 32
3.2 Η τάση του Competency Management και το Competency Framework.....	σελ. 38
3.3 Ζητήματα Ποιότητας στη Δημόσια Διοίκηση: η προσέγγιση της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας.....	σελ. 41
3.4 Η προσέγγιση της Διοίκησης μέσω Στόχων και της Διοίκησης της Απόδοσης.....	σελ. 45
<b>4. Διαχείριση και Ανάπτυξη Ανθρώπινου Δυναμικού: Ζητήματα της ελληνικής περίπτωσης</b>	
4.1 Διαχείριση & Στρατηγική Διαχείριση Ανθρώπινου Δυναμικού .....	σελ. 50
4.2 Ανάπτυξη, Εκπαίδευση και Επιμόρφωση Ανθρώπινου Δυναμικού.....	σελ. 53
4.3 Μάθηση: οργανωσιακή μάθηση και μαθησιακές οργανώσεις.....	σελ.57
4.4 Στελέχωση Δημοσίου Τομέα & Επιλογή Προσωπικού: Η ελληνική περίπτωση και ο θεσμός του ΑΣΕΠ.....	σελ. 59
4.5 Θεσμικό πλαίσιο προαγωγών και βαθμολογικής εξέλιξης Δημοσίων Υπαλλήλων στην περίοδο της Τρίτης Ελληνικής Δημοκρατίας.....	σελ. 65
4.6 Αξιολόγηση στη Δημόσια Διοίκηση: η ελληνική περίπτωση.....	σελ. 73
<b>5. Κριτική ανασυγκρότηση</b> .....	σελ. 82
<b>6. Βιβλιογραφία</b> .....	σελ. 85



## Ευρετήριο Πινάκων & Σχεδιαγραμμάτων

1. Σχεδιάγραμμα Δημοσίου Τομέα.....σελ. 11	σελ. 11
2. Πίνακας: Δίκαιο και διοίκηση στους τρεις τύπους του σύγχρονου κράτους.....σελ. 14	σελ. 14
3. Συνοπτικός Πίνακας συνολικών αλλαγών & παρεμβάσεων στην Τοπική Αυτοδιοίκηση.....σελ. 22	σελ. 22
4. Πίνακας: Από τον Καποδίστρια στον Καλλικράτη.....σελ. 23	σελ. 23
5. Πίνακας: Αιρετά Όργανα από τον Καποδίστρια στον Καλλικράτη.....σελ. 30	σελ. 30
6. Πίνακας: Τοπικές Αρχές στην ΕΕ των 27.....σελ. 31	σελ. 31
7. Πίνακας: Από τη Δημόσια Γραφειοκρατία στο Δημόσιο Μάνατζμεντ.....σελ. 34	σελ. 34
8. Πίνακας: Βασικές Ικανότητες κατά την Bosaert του ΕΙΡΑ.....σελ. 39	σελ. 39
9. Πίνακας: Copic: Managerial Level.....σελ. 39	σελ. 39
10. Συγκριτικός πίνακας πλεονεκτημάτων – μειονεκτημάτων ΔμΣ.....σελ. 46	σελ. 46
11. Σχεδιάγραμμα υλοποίησης πρακτικών ΔμΣ.....σελ. 47	σελ. 47
12. Σχεδιάγραμμα: Αποτύπωση ενός ολοκληρωμένου Συστήματος Στρατηγικής Ανάπτυξης του ανθρώπινου δυναμικού της Δημόσιας Διοίκησης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης.....σελ. 56	σελ. 56
13. Πίνακας: Δημόσια Απασχόληση στην Ελλάδα.....σελ. 61	σελ. 61
14. Πίνακας: Προσωπικό ΔΤ στην Ελλάδα.....σελ. 62	σελ. 62
15. Πίνακας Αντιστοίχισης Κατηγοριών με βάση το Μορφωτικό Επίπεδο.....σελ. 67	σελ. 67
16. Πίνακας: Βαθμοί ανά κατηγορία Ν. 2085/1992.....σελ. 68	σελ. 68
17. Πίνακας: Εξέλιξη νομοθεσίας για προαγωγή προσωπικού του Δημοσίου Τομέα.....σελ. 72	σελ. 72
18. Πίνακας: Κριτήρια αξιολόγησης & διακεκριμένες ομάδες για προϊσταμένους.....σελ. 76	σελ. 76
19. Πίνακας: Κριτήρια αξιολόγησης & διακεκριμένες ομάδες για κατηγορίες ΠΕ, ΤΕ, ΔΕ.....σελ. 77	σελ. 77
20. Πίνακας: Κριτήρια αξιολόγησης & διακεκριμένες ομάδες για την κατηγορία ΥΕ.....σελ. 77	σελ. 77
21. Πίνακας: Κατηγορίες & κριτήρια αξιολόγησης κατά τον Ν. 4369/2016.....σελ. 80	σελ. 80
22. Πίνακας: Κατηγορίες & κριτήρια αξιολόγησης προϊσταμένων κατά τον Ν. 4369/2016.....σελ. 81	σελ. 81

## 1. Εισαγωγή

Στη παρούσα μελέτη γίνεται μια προσπάθεια προσέγγισης του ζητήματος της διαχείρισης και ανάπτυξης ανθρώπινου δυναμικού στην δημόσια διοίκηση και την αυτοδιοίκηση, αναδεικνύοντας την σπουδαιότητα του ρόλου του ανθρώπινου παράγοντα, της βέλτιστης αξιοποίησής του και της διαρκώς ανανεωμένης ανάγκης για επιπλέον κατάρτιση και εκπαίδευση. Με αυτόν τον τρόπο είναι δυνατή η ενσωμάτωση των νέων δεδομένων και η βελτίωση των δεξιοτήτων και ικανοτήτων του ανθρώπινου δυναμικού.

Στοχεύοντας στην σταδιακή είσοδο σε όψεις βασικών θεματικών της μελέτης θεωρήθηκε σημαντικό να λάβει χώρα τμηματικά η διασαφήνιση κάποιων κύριων εισαγωγικών εννοιών. Επομένως, γίνεται μια προσπάθεια για κάποιες έννοιες όπως, η δημόσια διοίκηση και η αυτοδιοίκηση, η διαχείριση και η ανάπτυξη ανθρώπινου δυναμικού και οι επιμέρους τομείς που αυτές συμπεριλαμβάνουν, να αναλυθούν σε ξεχωριστά κεφάλαια. Μάλιστα, δίνεται και μια συνοπτική ιστορική αναφορά – αντιπαράθεση της εξέλιξης εννοιών όπως ο δημόσιος τομέας, η αυτοδιοίκηση και προσεγγίσεις διαχείρισης ανθρώπινου δυναμικού.

Έπειτα, σε ξεχωριστά κεφάλαια γίνεται αναλυτική προσέγγιση επιμέρους ζητημάτων που εσωκλείουν αυτές οι θεωρητικές έννοιες. Τα ζητήματα αυτά αφορούν το σύγχρονο management στη Δημόσια Διοίκηση. Ως βασικός στόχος του σύγχρονου management ειδικά μετά την δεκαετία του 1970 αναδείχθηκε η βέλτιστη απόδοση με το μικρότερο δυνατό κόστος. Για τον λόγο αυτό γίνεται ανάλυση ζητημάτων στρατηγικής διαχείρισης, ανάπτυξης και εκπαίδευσης, στελέχωσης, βαθμολογικής εξέλιξης, ποιότητας και αξιολόγησης του ανθρώπινου δυναμικού στον Δημόσιο Τομέα. Παράλληλα, επιδιώκεται να δοθεί μια συνεκτική εικόνα για τα νομοθετήματα και την πορεία που παίρνουν οι τομείς αυτοί στην ελληνική πραγματικότητα.

Τέλος, γίνεται μια προσπάθεια κριτικής αποτίμησης, με παράλληλη σύνοψη και διεξαγωγή συμπερασμάτων που υπάρχουν στο σύνολό της, καθώς επίσης και προσθήκη κάποιων επιπλέον διαπιστώσεων επί του συνόλου των ζητημάτων που τίθενται.

## 2. Δημόσια Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση

### 2.1 Η έννοια του δημοσίου τομέα και της δημόσιας διοίκησης

Η έννοια του Δημοσίου Τομέα και της Δημόσιας Διοίκησης είναι ευρύτερες έννοιες που απασχολούν την κοινή γνώμη και την επιστημονική κοινότητα, ειδικά με τα αιτήματα εκσυγχρονισμού της που επανεμφανίζονται ανά τακτά διαστήματα και δεδομένου μάλιστα του γεγονότος ότι επηρεάζει τη ζωή των πολιτών σε μεγάλο βαθμό. Όπως έχουν αναφέρει οι Fry και Nigro παρά τη σημασία της ΔΔ είναι δύσκολη η οριοθέτησή της σε έναν ακριβή ορισμό, ενώ οι Greenwood and Wilson υποστηρίζουν ότι απλουστευμένοι ορισμοί είναι καταδικασμένοι σε αποτυχία.<sup>1</sup> Αυτό συμβαίνει λόγω της συνθετότητας και της πολυπρισματικότητας των εννοιών αυτών.

Από άποψη περιεχομένου όπως ο Τάτσος και οι Γεωργακόπουλος και Πατσουράτης αναφέρουν η έννοια του Δημοσίου τομέα ως έννοια μπορεί να γίνει αντιληπτή ως κάτι ταυτόσημο τις έννοιες της γενικής κυβέρνησης, την κεντρική διοίκηση, τους οργανισμούς κοινωνικής ασφάλισης, τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου (ΝΠΔΔ) κλπ.<sup>2</sup> Από άποψη σκοπού ο Κέφης αναφέρει πως ως δημόσιος τομέας μπορεί να γίνουν αντιληπτές όλες οι επιχειρηματικές δραστηριότητες του κράτους που ασκούνται μέσα από δημόσιες επιχειρήσεις στοχεύοντας στη διάθεση υπηρεσιών για την εξυπηρέτηση των αναγκών υπέρ του κοινωνικού συνόλου.<sup>3</sup> Παρατηρώντας το σκεπτικό του Κέφη αναδεικνύεται έμμεσα η έννοια του γενικού, ή αλλιώς δημοσίου συμφέροντος (public interest). Για τη κατανόησή του, χωρίς εις βάθος ανάλυση μπορούμε να πούμε πως το δημόσιο συμφέρον είναι αυτό το οποίο προασπίζει και υπηρετεί η δημόσια διοίκηση, αποτελεί μια αόριστη νομική έννοια και είναι εκείνη η ωφέλεια της οποίας το υποκείμενο είναι ο λαός.<sup>4</sup>

Συνολικά, ως συμπέρασμα μπορούμε να πούμε ότι *«η Δημόσια Διοίκηση σχετίζεται με τον τρόπο οργάνωσης και λειτουργίας του διοικητικού συστήματος μιας χώρας, είναι μια ευρύτερη έννοια, η οποία περιλαμβάνει όλο το φάσμα της κρατικής*

<sup>1</sup> Λαγούδας Χ., επ. Καθ. Σουμπενιώτης Δημήτριος, *Στρατηγική στη Δημόσια Διοίκηση και Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης – Η περίπτωση της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Σερρών*, Πανεπιστήμιο Μακεδονίας, Θεσσαλονίκη 2011, σελ. 9

<sup>2</sup> Τάτσος Ν, *Τα Δημόσια Οικονομικά στην Ελλάδα*, Το Οικονομικό Κ. & Π. Σμπίλιας, 1994, σελ. 9 έως 11 και Γεωργακόπουλος Θ. - Πατσουράτης Β, «Δημόσια Οικονομική», Το Οικονομικό Κ. & Π. Σμπίλιας, 1995, σελ 49 έως 51

<sup>3</sup> Κέφης Β., *Το Μάνατζμεντ των Δημοσίων Επιχειρήσεων και Οργανισμών*, Interbooks, 1998, σελ 17

<sup>4</sup> Σπηλιωτόπουλος Ε., *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου Ι*, Σάκκουλα, 2002, σελ. 95

οργάνωσης και τις δραστηριότητες, εκτός της βουλής (νομοθεσίας) και των δικαστηρίων (δικαιοσύνη).<sup>5</sup> Με την έννοια της Δημόσιας Διοίκησης εννοείται εκείνο το σύνολο διοικητικών υπηρεσιών, οι οποίες σχετίζονται άμεσα και υπάγονται στην εκτελεστική λειτουργία, βασίζονται στην σημασία και την έννοια της δημόσιας υπηρεσίας, στην οποία εναποθέτεται η αποστολή της επίτευξης του σκοπού της υπηρέτησης και προάσπισης της έννοιας του δημοσίου συμφέροντος, [...] μπορεί να θεωρηθεί κάθε κρατική οργάνωση διαρκούς χαρακτήρα, η οποία υπάρχει με σκοπό να προσφέρει της υπηρεσίες της στην κοινωνία.<sup>6</sup> Ως υπηρεσίες στη κοινωνία, δηλαδή ως σκοπός της ΔΔ μπορεί να θεωρηθεί: α) η εξυπηρέτηση των πολιτών και διευκόλυνση της καθημερινής τους ζωής, β) η ενίσχυση και προώθηση της ανάπτυξης και προόδου της χώρας, γ) η προαγωγή του δημοσίου συμφέροντος, δ) η κοινωνική δικαιοσύνη, ε) η προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος, στ) η συμβολή στον εκσυγχρονισμό της κοινωνίας.<sup>7</sup>»<sup>8</sup>

### 1. Σχεδιάγραμμα Δημοσίου Τομέα<sup>9</sup>



Πηγή σχεδιαγράμματος: Συλλογικό Έργο, Επιστημ. Υπεύθυνος Θεοφανίδης Σταύρος, *Η Δημόσια Διοίκηση Μπροστά Στην Πρόκληση του 21ου αιώνα*, Ακαδημία Αθηνών – Επιτροπή Ερευνών, 1998, σελ. 8

<sup>5</sup> Αναλυτικά για την νομική έννοια της Δημόσιας Διοίκησης βλ. Δημότροπουλος Ανδρ., *Σύστημα Συνταγματικού Δικαίου*, Σάκκουλα, 2011, σελ. 1283-1284

<sup>6</sup> Φλογαίτης Σπ, *Το ελληνικό διοικητικό σύστημα*, Σάκκουλας, 1987, σελ. 34

<sup>7</sup> Συλλογικό Έργο, Επιστημ. Υπεύθυνος Θεοφανίδης Σταύρος, *Η Δημόσια Διοίκηση Μπροστά Στην Πρόκληση του 21ου αιώνα*, Ακαδημία Αθηνών – Επιτροπή Ερευνών, 1998, σελ. 13

<sup>8</sup> Κρήτας Δ., επιβλ. Παπαδάκης Ν., *Συμβουλευτική και Στρατηγικές Ανάπτυξης Ανθρώπινου Δυναμικού σε Δημόσιο και Ιδιωτικό Τομέα*, Πανεπιστήμιο Κρήτης, 2015, σελ 39-40

<sup>9</sup> Η Δημόσια Διοίκηση με τη στενή έννοια είναι η Κυβέρνηση και η Κεντρική Διοίκηση (στενός ΔΤ), ενώ με την ευρεία έννοια συμπεριλαμβάνονται όλες οι βαθμίδες της πυραμίδας. Η βάση της πυραμίδας αποκαλείται και ως «ευρύτερος δημόσιος τομέας» βλ. Κρήτας Δ., ό.π. σελ 38

## 2.2 Ιστορική εξέλιξη του κράτους, του δημοσίου τομέα και της δημόσιας διοίκησης: Μια σύντομη αναφορά στα κυριότερα νομοθετήματα αναφορικά με την εξέλιξη της ελληνικής δημόσιας διοίκησης κατά την Τρίτη Ελληνική Δημοκρατία

Από τον 19<sup>ο</sup> αιώνα έως σήμερα το κράτος και συνεπακόλουθα η διοικητική δομή και οργάνωσή του άλλαξε όπως είναι φυσικό και εξελίχθηκε. Σε γενικές γραμμές είναι δυνατό να γίνουν τρεις μεγάλες κατηγοριοποιήσεις στις οποίες άλλαξε η φιλοσοφία της οργάνωσης και διοίκησής του αναλόγως των μεγάλων πολιτικοκοινωνικοοικονομικών εξελίξεων και των νέων αναγκών που συνεχώς ανανεώνονταν και ανέκυπταν. Η αρχική εμφάνιση του σύγχρονου αστικού κράτους δικαίου όπως σταδιακά διαμορφώθηκε κατά τον 19<sup>ο</sup> αιώνα με τη μορφή του τυπικού κράτους δικαίου μετά τον β' παγκόσμιο πόλεμο εξελίχθηκε στο εκτεταμένο κεϋνσιανό κράτος πρόνοιας. Αυτό με τη σειρά του, σταδιακά, μετά τις μεγάλες πετρελαϊκές κρίσεις της δεκαετίας του 1970, την διεθνοποίηση της αγοράς και την «τεχνολογική επανάσταση» έδωσε τη θέση του στις νέες σύγχρονες μορφές κρατικής οργάνωσης ευέλικτων δομών και το νέο μοντέλο οργάνωσης της ΝΔΔ (Νέας Δημόσιας Διοίκησης), το οποίο αναφέρεται ως «μεταβιομηχανικό κράτος των ύστερων χρόνων» από τον Κατρούγκαλο.<sup>10</sup>

Πιο συγκεκριμένα και αναλυτικά όπως ο Stahl αναφέρει τον κλασικό ορισμό του κράτους δικαίου, το κράτος *«καθορίζει ακριβώς τα όρια και τους τρόπους δράσης του κράτους, όπως και την ελεύθερη σφαίρα των πολιτών, μέσω του νόμου, χωρίς να εγγυάται την εφαρμογή ηθικών ιδεών περί του κράτους (...). Δεν αφορά το σκοπό και το περιεχόμενο της κρατικής δράσης, αλλά μόνον τους τρόπους και τα μέσα για την υλοποίησή τους.»*<sup>11</sup> Σε αυτή την αρχική μορφή του σύγχρονου κράτους, όπως ορίζεται με την έννοια του τυπικού κράτους δικαίου αναδεικνύεται ως κυρίαρχη η έννοια της γραφειοκρατίας όπως αυτή αναφέρεται από τον Weber. Ο Max Weber με το έργο του θεμελίωσε την βαρύνουσα σημασία για τη διοίκηση και τη διοικητική επιστήμη έννοια της γραφειοκρατίας (bureaucratized). Με αυτή την έννοια χωρίς την αρνητική φόρτιση που έχει αποκτήσει στις μέρες μας ο όρος θεωρείται ως γραφειοκρατία *«η πλέον ολοκληρωμένη μορφή άσκησης εξουσίας όσον αφορά την ακρίβεια, τη*

<sup>10</sup>Βλ. αναλυτικά Κατρούγκαλος Γ., *Ο διοικούμενος: πολίτης ή πελάτης; Δημόσιες αξίες και μορφές διοικητικής δραστηριότητας*, στο: Αντ. Μακρυνδημήτρη / Μ. Σαματά / Α. Μαρούδα / Μ.-Ηλ. Πραβίτα (επιμ.), *Διοίκηση και Δημοκρατία: Ποιότητα, Αποτελεσματικότητα, Νομιμοποίηση, Σάκκουλα*, Αθήνα 2011

<sup>11</sup>Stahl F.J., *Die Philosophie des Rechts*, Tübingen (1859), Hidesheim, Olms, 1963, σ. 137 όπως μεταφέρεται στο Κατρούγκαλος Γ. ό.π.

σταθερότητα, την πειθαρχία, την αυστηρότητα και τη φερεγγυότητα [...], ενώ είναι υπό όλες τις έννοιες η τυπικά ορθολογικότερη μορφή άσκησης εξουσίας», [επιπλέον, το ουσιαστικότερο χαρακτηριστικό, το οποίο θεωρείται και ως ποιοτικό πλεονέκτημα της έννοιας της γραφειοκρατικής διοίκησης είναι η ίδια] «η εξειδικευμένη γνώση, ο αναντικατάστατος χαρακτήρας της οποίας καθορίζεται από τη σύγχρονη τεχνική και την οικονομική οργάνωση της προμήθειας αγαθών».<sup>12</sup> Σε αυτή τη περιγραφή απαντώνται και τα βασικά χαρακτηριστικά λοιπόν του μοντέλου του τυπικού κράτους δικαίου της εποχής.

Χαρακτηριστικά λοιπόν του μοντέλου αυτού οργάνωσης αποτελούν οι ορθολογικές επιλογές της διοίκησης, οι οποίες είναι προβλέψιμες με βάση το πλαίσιο που έχει τεθεί, αλλά και αποτελεσματικές χάρη στην απρόσωπη ιεραρχία, τις διαχωρισμένες αρμοδιότητες και τους γενικούς και ξεκάθαρους νόμους μακριά από συναισθηματικά στοιχεία. Αντίθετα, στο επόμενο μοντέλο όπως αναδείχθηκε μετά τον β' παγκόσμιο πόλεμο, αυτό του κεϋνσιανού κράτους πρόνοιας, το κράτος και η διοίκηση επεκτείνεται παρεμβαίνοντας πολλές φορές και το ίδιο ως επιχειρηματίας, οδηγώντας τη διοίκηση να περάσει το στενό κομμάτι απλής εκτέλεσης της νομοθεσίας, αποκτώντας περισσότερες αρμοδιότητες στα πλαίσια ενός γενικότερου κρατικού προγραμματισμού. Μάλιστα, σε αυτό το μοντέλο λανθάνει μια μεταστροφή από στη νομιμοποιητική βάση από το παραδοσιακό μοντέλο των γενικών τυπικών κανόνων και νόμων και στις διαδικασίες συναπόφασης και συμμετοχής.<sup>13</sup>

Μετά τις πετρελαϊκές κρίσεις της δεκαετίας του 1970, οι οποίες οδήγησαν σε ενεργειακές και οικονομικές κρίσεις, το σύγχρονο κράτος και συγκεκριμένα το κεϋνσιανό μοντέλο που τα τελευταία 20 χρόνια επικρατούσε, ήρθε αντιμέτωπο με πλήθος ζητημάτων που αναδείχθηκαν και για τα οποία φάνηκε να μην έχει ικανοποιητικές λύσεις.

Σημαντικά ζητήματα όπως η μεγαλύτερη ευελιξία των διοικητικών δομών, η μείωση και ο περιορισμός του κράτους στη λογική αυτορρύθμισης της αγοράς με παράλληλο περιορισμό συνολικά των κρατικών επεμβάσεων στην οικονομία, αλλά και των εργασιακών σχέσεων, μέσω της ελαστικότητας, των άτυπων μορφών εργασίας και της αναγνώρισης πλήρων δικαιωμάτων και μονιμότητας μόνον σε μια μειοψηφία

<sup>12</sup> Weber Max μτφρ. Γκιούρας Θαν., Οικονομία και Κοινωνία, Κοινωνιολογικές Έννοιες, Σαββάλας, 2005, σελ. 252-253

<sup>13</sup> Κατρούγκαλος Γ., *Ο διοικούμενος: πολίτης ή πελάτης; Δημόσιες αξίες και μορφές διοικητικής δραστηριότητας*, στο: Αντ. Μακρυδημήτρη / Μ. Σαματά / Λ. Μαρούδα / Μ.-Ηλ. Πραβίτα (επιμ.), *Διοίκηση και Δημοκρατία: Ποιότητα, Αποτελεσματικότητα, Νομιμοποίηση*, Σάκκουλα, Αθήνα 2011, σελ. σ. 869-881

εργαζομένων,<sup>14</sup> μέσα από την αξιοποίηση των νέων μέσων και τεχνολογιών δίνοντας ιδιαίτερο βάρος σε έννοιες που κυριαρχούσαν στον ιδιωτικό τομέα όπως η ανταγωνιστικότητα, η αποδοτικότητα, η ποιότητα και η αξιολόγηση κ.α. ήρθαν να απαντηθούν στο νέο μοντέλο οργάνωσης της Νέας Δημόσιας Διοίκησης (new public management – nrm). Επιδιώχθηκε δηλαδή να ξεπεραστούν τα προβλήματα μέσα από την υιοθέτηση κάποιων επιτυχημένων δεικτών και σημείων αναφοράς από τον ιδιωτικό τομέα και στον δημόσιο, ώστε να αντιμετωπιστούν παρομοίως οι προκλήσεις που αντιμετώπιζε ο τελευταίος.

## 2. Πίνακας: Δίκαιο και διοίκηση στους τρεις τύπους του σύγχρονου κράτους

Φιλελεύθερο, τυπικό κράτος δικαίου	Κεϋνσιανό κράτος Πρόνοιας	Μεταβιομηχανικό κράτος των ύστερων νέων χρόνων
<b>Μονολιθική διοίκηση. Πλήρης διαχωρισμός δημόσιας και ιδιωτικής σφαίρας.</b>	Διαφοροποίηση και πολλαπλασιασμός των διοικητικών μονάδων. Συγκεχυμένα τα όρια δημόσιας-ιδιωτικής σφαίρας.	Αλληλοδιείσδυση δημόσιας-ιδιωτικής σφαίρας.
<b>Ουδέτερη, “κυρίαρχη” διοίκηση, στεγανοποιημένη από το πολιτικό και κοινωνικό της περιβάλλον.</b>	Πολιτικοποίηση της διοίκησης. Εμφάνιση μορφών συμμετοχής-συναπόφασης	“Φεουδοποίηση” της διοίκησης: Επιλεκτικές διαδικασίες ανταλλαγής πληροφοριών/συναπόφασης με προνομιούχους συνομιλητές.. “Lobbyism”.
<b>Νομιμοποίηση βασισμένη στην τυπική νομική ορθολογικότητα (Legal-rational administration) .</b>	Νομιμοποίηση βασισμένη στην αποτελεσματικότητα και στη χρήση επιστημονικών τεχνικών διοίκησης (Managerial administration) .	Νομιμοποίηση βασισμένη στην ελευθερία επιλογής και τις αγοραίες αξίες. (New management)
<b>Γενική, απρόσωπη και αφηρημένη νομοθεσία</b>	Κατακερματισμένη, ειδική και λεπτομερειακή νομοθεσία. “Νομικός πληθωρισμός.”	Απορρύθμιση. “Soft law”.
<b>Κεντρικό νομικό εργαλείο: ο τυπικός νόμος</b>	Κεντρικό νομικό εργαλείο: το «πλάνο»	Κεντρικό νομικό εργαλείο: η σύμβαση
<b>Ο διοικούμενος: υπήκοος με δικαιώματα</b>	Ο διοικούμενος: πολίτης, χρήστης κοινωνικών υπηρεσιών	Ο διοικούμενος: πελάτης και καταναλωτής

Πηγή Πίνακα: Κατρούγκαλος Γ., Ο διοικούμενος: πολίτης ή πελάτης; Δημόσιες αξίες και μορφές διοικητικής δραστηριότητας, στο: Αντ. Μακρυδημήτρη / Μ. Σαματά / Λ. Μαρούδα / Μ.-Ηλ. Πραβίτα (επιμ.), Διοίκηση και Δημοκρατία: Ποιότητα, Αποτελεσματικότητα, Νομιμοποίηση, Σάκκουλα, Αθήνα 2011, σελ. σ. 869-881

<sup>14</sup>Πρβλ. Bähge M., Oberbeck H., *Zur Entwicklung von Arbeit und Beschäftigung im Dienstleistungssektor*, in Alvater E., Baethge M., *Arbeit 2000, Über die Zukunft der Arbeitsgesellschaft*, VSA-Verlag, Hamburg, 1985, L. Hack, Hack I., *Gesamtarbeiter, aufgemischt und umgeforscht, Veränderte Strukturen industrieller Produktionssysteme*, PROKLA, nr. 64, Rotbuch Verlag, Berlin, 1986, σ. 46. όπως μεταφέρονται στο Κατρούγκαλος Γ., ό.π.

Στην Ελλάδα αν και αναδείχθηκαν πολλά αρνητικά και είναι ιδιαίτερα έντονη η απαξίωση της δημόσιας διοίκησης και των γραφειοκρατικών δομών της από τους πολίτες ειδικά τα τελευταία χρόνια, εν τούτοις η ελληνική δημόσια διοίκηση στα χρόνια της Γ' Ελληνικής Δημοκρατίας ειδικά κατά τη πρώτη περίοδο 1974-1986 ξεκίνησε δυναμικά την επαναφορά της στη δημοκρατική νομιμότητα.

Η εξέλιξη της ΔΔ στην Ελλάδα πέρασε από διάφορες φάσεις. Χάριν μελέτης θα μπορούσε να χωριστεί σε δύο μεγάλες περιόδους. Κατά τη πρώτη φάση 1974-1990 δόθηκε έμφαση στη δημοκρατική νομιμοποίηση, ενώ ελήφθησαν μέτρα όπως η εισαγωγή της δημοτικής γλώσσας σε όλες τις βαθμίδες της εκπαίδευσης και η εισαγωγή της στα δημόσια έγγραφα (εγκύκλιος ΓΔΓ' /2/23/20479/8-12-1975, Εγκύκλιος Ράλλη), τροποποιήθηκαν διάφορες διατάξεις του Υπαλληλικού Κώδικα (Π.Δ. 611/1977), εκπονήθηκε το 1979 το πρόγραμμα «Εισαγωγής προϋπολογισμού μηδενικής βάσης και αξιολόγησης της παραγωγικότητας της ΔΔ», προχώρησε με τον Ν. 1320/1983 η λειτουργία ενός μηχανογραφικού συστήματος προσλήψεων προσωπικού με μόρια, με τον Ν. 1505/1985 και τον Ν. 1586/1986 μειώθηκε η διοικητική ιεραρχία μέσα από κατάργηση κορυφαίων υπαλληλικών βαθμίδων κα. Καθ' όλη τη παραπάνω περίοδο λόγω πελατειακών σχέσεων βέβαια αυξήθηκε το προσωπικό του δημοσίου τομέα, χωρίς όμως να υπάρχει ανάλογη βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών, ενώ η ΔΔ έγινε εκτεταμένα γραφειοκρατική και δυσλειτουργική. Θετικό στοιχείο υπήρξε η ίδρυση και λειτουργία το 1983 και 1985 της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης (Ε.Σ.Δ.Δ) που ξεκίνησε με τον Ν. 1388/1983.<sup>15</sup>

Κατά τη δεύτερη φάση, από το 1990 και έπειτα ξεκίνησε σταδιακά μια διαδικασία προσπαθειών εκσυγχρονισμού της ΔΔ, ενώ συστάθηκαν και αυξήθηκαν σταδιακά οι ανεξάρτητες αρχές<sup>16</sup>. Επιδιώχθηκε η δημιουργία ενός πιο αξιοκρατικού συστήματος προσλήψεων στη ΔΔ μέσα από διαδικασίες του Ανώτατου Συμβουλίου

<sup>15</sup> Ασπρίδης Γ., *Εισαγωγή στη Πολιτική και Διοικητική Οργάνωση του Ελληνικού Κράτους*, Προπομπός, 2013, σελ. 31

<sup>16</sup> Στην Ελλάδα από τα τέλη της δεκαετίας του 1980 και κυρίως στις αρχές της δεκαετίας του 1990 αναδείχθηκε νέο θεσμικό πλαίσιο και κάποιες πρόσθετες και νέες μορφές ελέγχου με σκοπό τη βελτίωση της ΔΔ. Οι νέες αυτές μορφές ελέγχου είναι οι ανεξάρτητες διοικητικές αρχές, των οποίων οι αρμοδιότητες, οι δομές και στα λειτουργικά τους στοιχεία αντλήθηκαν από τη διεθνή εμπειρία, ενώ αναγνωρίστηκαν ως διοικητικά όργανα και κατατάχθηκαν συστηματικά σε δυο κατηγορίες: αυτή της προστασίας των δικαιωμάτων και αυτή της οικονομικής ρύθμισης και προικίσθησαν με εγγυήσεις ανεξαρτησίας, για την ενίσχυση του ελέγχου της δημόσιας διοίκησης πέρα από πολιτικές επιρροές. Βλ. Αναλυτικά Μαυρομούστακου Η.-Α, *Σύγχρονες Μορφές Διοίκησης, Μια συγκριτική & ευρωπαϊκή προσέγγιση των Ανεξάρτητων Διοικητικών Αρχών*, Νομική Βιβλιοθήκη, 2012, σελ. 11-19 όπως μεταφέρεται στο Κρήτας Δ., επιβλ. Παπαδάκης Ν., *Συμβουλευτική και Στρατηγικές Ανάπτυξης Ανθρώπινου Δυναμικού σε Δημόσιο και Ιδιωτικό Τομέα*, Πανεπιστήμιο Κρήτης, 2015, σελ. 52



Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ) βλ. Ν. 1943/1991 και Ν. 2190/1994, ενώ εκδόθηκαν εκθέσεις για την βελτίωση της ΔΔ.<sup>17</sup> Η θέσπιση του ΑΣΕΠ αποτέλεσε ουσιαστικά «την πρώτη απόπειρα ενός σταθερού, αλλά ίσως όχι απόλυτα εύληπτου στη θεσμική του αποτύπωση σχήματος, που επαγγελλόταν την άκοπη προσαρμογή στις μεταβαλλόμενες διοικητικές πολιτικές των κυβερνήσεων. Προβάλλοντας δια μέσου αυτού αξιώσεις διοικητικού εξορθολογισμού έναντι των υφισταμένων πολιτικών σκοπιμοτήτων στον βαθμό που ακύρωνε το ανεπίσημο σύστημα προσλήψεων έναντι του επίσημου.»<sup>18</sup>

Αξίζει να γίνει αναφορά ότι με τον Ν. 1943/1991 (Εκσυγχρονισμός της οργάνωσης και λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, αναβάθμισης του προσωπικού της και άλλων διατάξεων) επιχειρείται να εισέλθουν κάποια πρώτα στοιχεία του μοντέλου της Νέας Δημόσιας Διοίκησης στην Ελληνική ΔΔ, ο οποίος βέβαια ενσωμάτωνε πολλά από τα βασικά στοιχεία της Έκθεσης των 100.

Στους στόχους του Ν. 1943/1991 εντάσσονταν η «...συστηματικότερη οργάνωση των μέτρων για τη βελτίωση της λειτουργικότητας, την αύξηση της παραγωγικότητας και την αναβάθμιση της ποιότητας των υπηρεσιών που παρέχουν οι φορείς του δημοσίου τομέα, [...] [η] συγκρότηση διακομματικής Επιτροπής για την παρακολούθηση της εφαρμογής των μέτρων του προαναφερθέντος προγράμματος, καθώς και η συγκρότηση επιτροπής από ανώτατους δικαστικούς λειτουργούς, καθηγητές των Α.Ε.Ι., υπηρεσιακά όργανα, εκπροσώπους των κομμάτων και των συνδικαλιστικών φορέων για τη μελέτη της αναδιοργάνωσης φορέων του δημοσίου τομέα. Τέλος, βασική ρύθμιση αποτελεί η θεσμοθέτηση κατάθεσης ειδικής έκθεσης εκ μέρους των Υπουργείων για την πρόοδο που πραγματοποίησαν κατά το προηγούμενο έτος στα ζητήματα καταπολέμησης της γραφειοπαθολογίας<sup>19</sup>».<sup>20</sup> Τέλος, προς τα τέλη της δεκαετίας του

<sup>17</sup> Βλ. «Έκθεση των 100», Έκθεση για την «Ελληνική Δημόσια Διοίκηση 2000, και «Ποιότητα στη Δημόσια Διοίκηση».

<sup>18</sup> Αλεξόπουλος Α., Μαυρομούστακου Α. Η. Κεφ., *Πολιτικές Θεωρίες και Θεσμικές Παρεμβάσεις κατά της Διαφθοράς στις προσλήψεις στον Δημόσιο Τομέα: Η περίπτωση του ΑΣΕΠ* σελ. 737 στο Κουτσούκης, Σκλιάς (επ.) συλ. Τομ., *Διαφθορά και Σκάνδαλα στη Δημόσια Διοίκηση και την Πολιτική*, Αθήνα, Σιδέρης, 2005

<sup>19</sup> Με την έννοια της γραφειοπαθολογίας ή αλλιώς γνωστή και ως γραφειοκρατική παθολογία εννοείται οποιαδήποτε εκδήλωση ή συμπεριφορά, η οποία δεν συνδέεται λειτουργικά, ενώ δεν συμβάλλει στην προώθηση και υλοποίηση των επιθυμητών οργανωτικών στόχων και σκοπών. Βλ. σχετικά Μακρυδημήτρης Α., *Η στοχοθεσία στα πλαίσια της διοικητικής θεωρίας και πρακτικής*, σελ. 250 και Δεκλερής Μ. (επιμ.), *Διοίκηση Συστημάτων*, Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1989, όπως μεταφέρεται στο Χριστοπούλου Σ., επ. Παπαδημητρίου Κ., *Δημόσια Πολιτική για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση. Η Προσπάθεια Μέτρησης της Απόδοσης και Καθιέρωσης Συστήματος Διοίκησης με Στόχους*, ΕΚΔΔΑ, 2008, σελ. 48

<sup>20</sup> Χριστοπούλου Σ., επ. Παπαδημητρίου Κ., *Δημόσια Πολιτική για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση. Η Προσπάθεια Μέτρησης της Απόδοσης και Καθιέρωσης Συστήματος Διοίκησης με Στόχους*, ΕΚΔΔΑ, 2008, σελ. 47-48 και Εισηγητική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Εκσυγχρονισμός της οργάνωσης και λειτουργίας

1990 και συγκεκριμένα με τον Ν. 2683/1999 θεσμοθετήθηκε ο νέος υπαλληλικός κώδικας<sup>21</sup> του οποίου -όπως γίνεται σαφής αναφορά στο άρθρο 1- στόχος ήταν «η καθιέρωση ενιαίων και ομοιόμορφων κανόνων που διέπουν την πρόσληψη και την υπηρεσιακή κατάσταση των πολιτικών διοικητικών υπαλλήλων, σύμφωνα με τις αρχές της αξιοκρατίας και της κοινωνικής αλληλεγγύης και τη διασφάλιση της μέγιστης δυνατής απόδοσης κατά την εργασία τους.

Κατά την επόμενη δεκαετία, αυτή του 2000 έλαβαν χώρα σημαντικές πρωτοβουλίες αναφορικά με την εξέλιξη της ΔΔ και την καλύτερη πρόσβαση των πολιτών σε αυτή. Σε αυτές μπορούν να ενταχθούν ο Ν. 3074/2002 με τον οποίο θεσμοθετείται ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης και αναβαθμίζεται ο ρόλος και οι αρμοδιότητες του Σώματος Επιθεωρητών Ελεγκτών που είχε ξεκινήσει με τον Ν. 2477/1997. Ως αποστολή στον Γενικό Επιθεωρητή ΔΔ ανατέθηκε η διασφάλιση της εύρυθμης και αποτελεσματικής λειτουργίας της ΔΔ, η παρακολούθηση και αξιολόγηση του Σώματος Επιθεωρητών Ελεγκτών και γενικώς ο έλεγχος της ΔΔ και η αντιμετώπιση φαινομένων κακοδιαχείρισης, διαφθοράς και κακοδιοίκησης. Παράλληλα, η σύσταση των Κέντρων Εξυπηρέτησης Πολιτών (ΚΕΠ) με τον Ν. 3013/2002, με στόχο την παροχή διοικητικών πληροφοριών και τη διεκπεραίωση υποθέσεων πολιτών σε συνεργασία με αρμόδιες υπηρεσίες είναι μια θετική προσπάθεια βελτίωσης της ενημέρωσης και πρόσβασης των πολιτών αναφορικά με τη ΔΔ και τις αποφάσεις της.<sup>22</sup>

Το 2004, με τον Ν. 3230/2004 «Καθιέρωση συστήματος διοίκησης με στόχους, μέτρηση της αποδοτικότητας και άλλες διατάξεις» προωθείται το σύστημα διοίκησης με στόχους και με μέτρηση της αποδοτικότητας. Στα άρθρα 1 και 2 του νόμου γίνεται σαφές ότι:

- Καθιερώνεται το σύστημα «Διοίκηση μέσω Στόχων», για αποτελεσματικότερη λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών και ανταπόκριση του ΑΔ στις σύγχρονες ανάγκες και τα νέα πρότυπα διοίκησης.
- Για τις ανάγκες του νόμου αυτού η Διοίκηση μέσω Στόχων ορίζεται ως η διαδικασία προσδιορισμού σαφών επιδιώξεων-επιδόσεων στα ανώτατα ιεραρχικά

---

της δημόσιας διοίκησης, αναβάθμιση του προσωπικού της και άλλες διατάξεις», Αρχείο της Βουλής των Ελλήνων σελ.2

<sup>21</sup> Ν. 2683/1999: *Κύρωση του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ. και άλλες διατάξεις*

<sup>22</sup> Δημακοπούλου Θ. επ. Γιαννάτσης Ι., *Διοίκηση Ανθρώπινου Δυναμικού στο Δημόσιο Τομέα, Οργανισμός Εργατικής Εστίας, Πανεπιστήμιο Πειραιώς – Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο, Αθήνα, 2012, σελ. 19*

επίπεδα κάθε φορέα και εν συνεχεία η διάχυση των γενικότερων αυτών επιδιώξεων υπό μορφή εξειδικευμένων δράσεων σε κάθε κατώτερο ιεραρχικό επίπεδο.

- Οι προϊστάμενοι και οι υφιστάμενοι δεσμεύονται σε ετήσια βάση για την υλοποίηση συγκεκριμένων ενεργειών και την επίτευξη συγκεκριμένων ποσοτικών και ποιοτικών αποτελεσμάτων.
- Καθιερώνεται η μέτρηση της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας της Διοίκησης.
- Σκοπός της μέτρησης είναι η αξιολόγηση των υπηρεσιών της Διοίκησης με την οποία επιδιώκεται η εξυπηρέτηση του πολίτη, η επαύξηση της εμπιστοσύνης του και του βαθμού ικανοποίησης των αναγκών του από αυτή, η ενίσχυση της διαφάνειας, η πληρέστερη αξιοποίηση των διαθέσιμων πόρων και γενικότερα η άσκηση της διοίκησης προς όφελος του πολίτη.
- Αποδοτικότητα θεωρείται η μεγιστοποίηση των αποτελεσμάτων από τις δράσεις της Διοίκησης με δεδομένους πόρους και αποτελεσματικότητα η επίτευξη συγκεκριμένων και προκαθορισμένων στόχων. Δείκτες μέτρησης είναι τα μέσα που χρησιμοποιούνται για την αποτίμηση της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας.<sup>23</sup>

Κατά τη τρέχουσα δεκαετία από το 2010 μέχρι σήμερα με δεδομένη τη δύσκολη δημοσιονομική συγκυρία για το ελληνικό κράτος, έχοντας αναλάβει το τελευταίο πλήθος δεσμεύσεων κατά το πρώτο, δεύτερο και τρίτο πρόγραμμα διάσωσης από τους διεθνείς θεσμούς έχουν γίνει αρκετές προσπάθειες προς την αντιμετώπιση των παθογενειών της Ελληνικής ΔΔ με προώθηση και κάποιων δραστικών αλλαγών. Σημαντικά βήματα από το 2010 προς την κατεύθυνση της βελτίωσης της ΔΔ υπήρξε ο Ν. 3861/2010 «Ενίσχυση της διαφάνειας με την υποχρεωτική ανάρτηση νόμων και πράξεων των κυβερνητικών, διοικητικών και αυτοδιοικητικών οργάνων στο διαδίκτυο "Πρόγραμμα Διαύγεια" και άλλες διατάξεις», όπου έγινε υποχρεωτική η ανάρτηση των νόμων, των προεδρικών διαταγμάτων και γενικώς των πράξεων-αποφάσεων του ευρύτερου δημοσίου τομέα με σκοπό τη δημιουργία των προϋποθέσεων και διαδικασιών για τη διασφάλιση ευρύτατης δημοσιότητας αυτών.

Με τον Ν. 4093/2012 «Έγκριση Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016 – Επείγοντα Μέτρα Εφαρμογής του Ν. 4046/2012 και του

---

<sup>23</sup> Νόμος 3230/2004: Καθιέρωση συστήματος διοίκησης με στόχους, μέτρηση της αποδοτικότητας και άλλες διατάξεις, άρθρο 1 και άρθρο 2

Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016» υπό την πίεση του περιορισμού στις προσλήψεις στον Δημόσιο Τομέα και με την ανάγκη περιορισμού του αριθμού των δημοσίων υπαλλήλων, όπως συμφωνήθηκε με τους διεθνείς πιστωτές στο πλαίσιο αναδιάρθρωσης του Ελληνικού Κράτους, θεσπίστηκε ένα νέο πλαίσιο κινητικότητας του προσωπικού του δημοσίου τομέα, αντικαταστάθηκε και τροποποιήθηκε μέρος διατάξεων των κωδίκων δημοσίων υπαλλήλων, των υπαλλήλων Ο.Τ.Α και των δικαστικών υπαλλήλων, ενώ καταργήθηκαν οργανικές θέσεις σε ορισμένες κατηγορίες και ειδικότητες, περιορίστηκαν θέσεις μετακλητών υπαλλήλων και ρυθμίστηκε η διάρκεια ισχύος των πινάκων διοριστέων ΑΣΕΠ.

Με το Ν. 4369/2016 «Εθνικό Μητρώο Επιτελικών Στελεχών Δημόσιας Διοίκησης, βαθμολογική διάρθρωση θέσεων, συστήματα αξιολόγησης, προαγωγών και επιλογής προϊσταμένων (διαφάνεια αξιοκρατία και αποτελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης) και άλλες διατάξεις», καθορίστηκε ένα νέο σύστημα διαδικασιών και τρόπου επιλογής και εξέλιξης του Στελεχιακού Δυναμικού της Δημόσιας Διοίκησης. Βασικοί παράγοντες που ορίζονται στον συγκεκριμένο νόμο είναι η θέσπιση Εθνικού Μητρώου Επιτελικών Στελεχών Δημόσιας Διοίκησης, το νέο Σύστημα Αξιολόγησης, η βαθμολογική διάρθρωση θέσεων και το νέο σύστημα Επιλογής Προϊσταμένων.

Τέλος, με τον Ν. 4440/2016 «Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας στη Δημόσια Διοίκηση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση, υποχρεώσεις των προσώπων που διορίζονται στις θέσεις των άρθρων 6 και 8 του Ν. 4369/2016, ασυμβίβαστα και πρόληψη των περιπτώσεων σύγκρουσης συμφερόντων και λοιπές διατάξεις» θεσμοθετείται και περιγράφεται η διαδικασία για τη βέλτιστη αξιοποίηση και κατανομή του ανθρώπινου δυναμικού στις δημόσιες υπηρεσίες, η διευκόλυνση των υπαλλήλων να ενισχύσουν τις επαγγελματικές δεξιότητές τους και να αποκτήσουν εμπειρία σε θέσεις διαφόρων υπηρεσιών προωθώντας την επαγγελματική τους σταδιοδρομία, καθιερώνοντας έναν μόνιμο μηχανισμό κινητικότητας, η οποία όμως πλέον θα έχει εθελοντικό χαρακτήρα. Μάλιστα, η κινητικότητα εντός του ίδιου φορέα προβλέπεται και θα έχει προσωρινό χαρακτήρα υπό την μορφή απόσπασης, ενώ παρέχονται κίνητρα για την μισθολογική και βαθμολογική εξέλιξη των υπαλλήλων για επιλογή παραμεθωρίων περιοχών και νησιών. Τέλος μετά τον διορισμό, ή τη μετάταξη στη νέα θέση προβλέπεται η υποχρέωση παραμονής τουλάχιστον τριών χρόνων.

Συμπερασματικά, αυτό που μπορεί να γίνει εύκολα κατανοητό είναι το γεγονός ότι αν και έχουν λάβει χώρα αρκετές πρωτοβουλίες για τον εκσυγχρονισμό και την

καλύτερη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης στην Ελλάδα, ωστόσο το βασικό πρόβλημά της εξακολουθεί να αποτελεί το γεγονός ότι πολλές φορές οι πρωτοβουλίες δεν είναι αρκετά δραστικές, ενώ έρχονται ειδικά κατά την τρέχουσα δεκαετία διαφορετικές διατάξεις για παρόμοια θέματα που αναιρούν τις προηγούμενες χωρίς να έχει ολοκληρωθεί η εφαρμογή και η αξιολόγησή τους.

### **2.3 Η έννοια και η σημασία της τοπικής αυτοδιοίκησης: Μια εισαγωγή για την ελληνική περίπτωση**

Για την οργάνωση, διάρθρωση της ΔΔ και τη κατανομή αρμοδιοτήτων υπάρχουν διαφορετικές μορφές και προσεγγίσεις. Εκτός του ομοσπονδιακού συστήματος, τα κύρια συστήματα οργάνωσης της ΔΔ είναι το συγκεντρωτικό και αποκεντρωτικό.

Για να γίνει αντιληπτό το εάν η διοίκηση ασκείται με το συγκεντρωτικό, ή το αποκεντρωτικό μοντέλο αναζητείται συνήθως το γεωγραφικό ή εδαφικό εύρος της αρμοδιότητας του οργάνου, του χαρακτήρα των πράξεων (αποφασιστικό ή μη) και του τρόπου ανάδειξής του. Αναλυτικότερα συνάγεται το συμπέρασμα ότι εάν οι πράξεις των οργάνων διοίκησης ταυτοχρόνως αφορούν το σύνολο της επικράτειας και έχουν αποφασιστικό χαρακτήρα χωρίς να τελούν υπό έγκριση άλλου οργάνου, τότε τα όργανα διοίκησης χαρακτηρίζονται συγκεντρωτικά και ο τρόπος οργάνωσης και άσκησης της ΔΔ συγκεντρωτικός. Σε αντίθεση, εάν το όργανο και οι πράξεις του έχουν διοικητική αυτοτέλεια, δηλαδή αναφέρονται σε συγκεκριμένη περιοχή της επικράτειας και άρα δεν καταλαμβάνουν όμοιες περιπτώσεις άλλων περιοχών της επικράτειας, όντας τοπικές, έχοντας παράλληλα αποφασιστικό χαρακτήρα, ανεξαρτήτως τρόπου κατά τον οποίο το

όργανο αναδεικνύεται στο αξίωμά του (εκλογές ή διορισμός), τότε πρόκειται για αποκεντρωτικό σύστημα, ενώ το όργανο αποκαλείται τοπικό, ή περιφερειακό.<sup>24</sup>

Στα σύγχρονα κράτη λόγω έκτασης, πολυπλοκότητας και πολυσυνθετότητας ζητημάτων οι έννομες τάξεις τους προβλέπουν εκτός του ίδιου του κράτους, τη θεσμοθέτηση, σύσταση και λειτουργία μεγάλου αριθμού δημοσίων νομικών προσώπων στα οποία οργανώνονται τα όργανα που ασκούν τη δημόσια εξουσία. Η σύσταση και λειτουργία οργανωτικών μονάδων της δημόσιας διοίκησης εκτός νομικού προσώπου του κράτους, αποτελώντας ιδιαίτερα νομικά πρόσωπα με δικά τους όργανα ονομάζεται ουσιαστικά αυτοδιοίκηση.<sup>25</sup> Αναφανδόν, προϋπόθεση της αυτοδιοίκησης είναι η ύπαρξη νομικής προσωπικότητας.<sup>26</sup>

Όσον αφορά το αποκεντρωτικό σύστημα γενικά είναι εκείνο το σύστημα διοίκησης κατά το οποίο μέρος της πολιτικής εξουσίας καθιδρύεται υπέρ οργάνων άλλων, διαφορετικών από τους φορείς της κεντρικής εξουσίας· η καθιδρυμένη υπέρ τρίτων οργάνων εξουσία, πέραν των κρατικών, ασκείται αυτοτελώς, κατά το ποσοστό που τους αναλογεί, χωρίς όμως να σημαίνει αυτόνομη εξουσία, καθώς η αποκεντρωμένη εξουσία διαμορφώνεται στο πλαίσιο του συντάγματος και των κατ' εξουσιοδότηση των ψηφιζομένων νόμων, κατά κανόνα υπό την εποπτεία της κεντρικής εξουσίας, και στον βαθμό που οι αποφάσεις της είναι γενικού ενδιαφέροντος για το κράτος.<sup>27</sup>

Αναφορικά με την έννοια της τοπικής αυτοδιοίκησης στα σύγχρονα κράτη μπορούμε να πούμε ότι *«είναι ένας θεσμός που απαντάται τόσο στα ομοσπονδιακά όσο και στα ενιαία κράτη. Πρόκειται ουσιαστικά για το χαμηλότερο επίπεδο αιρετού κρατικού θεσμού, οργανωμένου σε γεωγραφική βάση, [...] είναι το σημείο [ουσιαστικά] όπου ο πολίτης συναντά το κράτος.»*<sup>28</sup>

Στην Ελλάδα η ΤΑ ενέχει τη θεσμική - νομική της βάση στο Σύνταγμα. Αυτό σημαίνει ότι στο σύνταγμα είναι κατοχυρωμένες οι βασικές αρχές της αποκέντρωσης και της τοπικής αυτοδιοίκησης. Έτσι, στο άρθρο 101 του Συντάγματος παρ. 1, 2, 3 αναφορικά με τη διοικητική αποκέντρωση ορίζεται ξεκάθαρα ότι η διοίκηση του κράτους οργανώνεται σύμφωνα με το αποκεντρωτικό σύστημα, με βάση της

<sup>24</sup> Μαυριάς Κ., Συνταγματικό Δίκαιο, Σάκκουλας 2005, σελ 93

<sup>25</sup> Μπεσίλα Βήκα Ε., *Τοπική Αυτοδιοίκηση, Ένας σύγχρονος διοικητικός θεσμός*, Σάκκουλας 2001, σελ 7

<sup>26</sup> Μπεσίλα Βήκα Ε., ό.π. σελ 8

<sup>27</sup> Μαυριάς Κ., ό.π. σελ. 94

<sup>28</sup> Hague R – Harrop M., μτφρ Χρηστίδης Γ., *Συγκριτική Πολιτική και Διακυβέρνηση*, Κριτική 2011, σελ. 509

γεωοικονομικές, κοινωνικές και συγκοινωνιακές συνθήκες, ενώ τα περιφερειακά όργανα του κράτους έχουν γενική αποφασιστική αρμοδιότητα για τις υποθέσεις της περιφέρειάς τους, με την εποπτεία, τον γενικό συντονισμό, τον έλεγχο νομιμότητας και κατεύθυνση να μένει στα κεντρικά όργανα του κράτους όπως κοινός νόμος ορίζει κάθε φορά. Στις παραγράφους του άρθρου 102 του Συντάγματος πάλι γίνεται ξεκάθαρο ότι η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους ΟΤΑ (Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης).<sup>29</sup>

Από το 1986 έως σήμερα έλαβαν χώρα επτά συνολικές νομοθετικές παρεμβάσεις και αλλαγές στο θεσμικό πλαίσιο της τοπικής αυτοδιοίκησης με διαφορετικό χαρακτήρα κάθε φορά. Επειδή δεν αποτελεί αυτοσκοπό της παρούσας προσπάθειας η αναλυτική καταγραφή του συνόλου των αλλαγών, αυτές παρουσιάζονται στον συνοπτικό πίνακα συνολικών αλλαγών & παρεμβάσεων στην τοπική αυτοδιοίκηση.

<b>3. Συνοπτικός Πίνακας συνολικών αλλαγών &amp; παρεμβάσεων στην Τοπική Αυτοδιοίκηση</b>			
<b>Ημερομηνία</b>	<b>Αλλαγή</b>	<b>Πράξη</b>	<b>Πηγή</b>
<b>14.07.1986</b>	Μετατροπή νομών στις Νομαρχιακές Διοικήσεις & προβλέψεις για τις Περιφέρειες	N. 1622/1986	Εφημερίδα της Κυβερνήσεως Α'92 / 14.07.1986
<b>26.03.1987</b>	Προσδιορισμός των 13 Περιφερειών	Προεδρικό Διάταγμα 51/1987	Εφημερίδα της Κυβερνήσεως Α'26/06.03.1987
<b>13.06.1994</b>	Ίδρυση Νομαρχίας διοικήσεις, επέκταση της αρμοδιοτήτων των δήμων	N. 2218/1994	Εφημερίδα της Κυβερνήσεως Α'90/13.06.1994
<b>04.12.1997</b>	Δημιουργία τοπικής αυτοδιοίκησης α' βαθμού - Σχέδιο Καποδίστριας (Συγχώνευση δήμων & κοινοτήτων)	N. 2539/1997	Εφημερίδα της Κυβερνήσεως Α'244/04.12.1997
<b>08.06.2006</b>	Επικύρωση Κώδικα Δήμων & Κοινοτήτων (Ορισμός καθηκόντων και τρόπου λειτουργίας δήμων & κοινοτήτων)	N. 3463/2006	Εφημερίδα της Κυβερνήσεως Α'114/08.06.2006
<b>07.06.2010</b>	Νέα δομή τοπικής αυτοδιοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης	N. 3852/2010	Εφημερίδα της Κυβερνήσεως Α'87/07.06.2010
<b>11.04.2012</b>	Ρυθμίσεις για την τοπική ανάπτυξη, την τοπική και αποκεντρωμένη διοίκηση	N. 4071/2012	Εφημερίδα της Κυβερνήσεως Α'85/11.04.2012

Πηγή Πίνακα: Κρίτης Α., *Regional Administration Local Government, The Local Government in Greece*, HAPSc, Athens, 2016 σελ. 4

<sup>29</sup> Αναλυτικά βλ. κεφ. 3.2 παρόντος σελ. 21.

Στις δυο τελευταίες μεγάλες αλλαγές στην τοπική αυτοδιοίκηση που είναι το πρόγραμμα Καποδίστριας και το Πρόγραμμα Καλλικράτης υπήρξαν ουσιαστικές αλλαγές που θα μας απασχολήσουν σε επόμενο κεφάλαιο. Έτσι, με την αναθεώρηση της προηγούμενης διοικητικής οργάνωσης, γνωστής και ως «Καποδίστριας» (Ν. 2539/97), από τον «Καλλικράτη» (Ν. 3852/2010), «οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού ανασυγκροτήθηκαν χωρικά και πληθυσμιακά σε μεγαλύτερες γεωγραφικές μονάδες με τη συνένωση δήμων και κοινοτήτων και νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων, αντίστοιχα με αποτέλεσμα η χώρα να διαιρείται σε 325 δήμους (ΟΤΑ α' βαθμού), 13 περιφέρειες (ΟΤΑ β' βαθμού), και 7 αποκεντρωμένες διοικήσεις.»<sup>30</sup> Βέβαια, ο Καλλικράτης δεν έμεινε μόνο στην χωρική αναδιάρθρωση των ΟΤΑ, αλλά ενείχε και άλλες σημαντικές διαφοροποιήσεις όπως θα δούμε παρακάτω σε επόμενο κεφάλαιο.

#### 4. Πίνακας: Από τον Καποδίστρια στον Καλλικράτη

<b>ΠΡΟΗΓΟΥΜΕΝΗ ΔΟΜΗ</b>		<b>ΤΡΕΧΟΥΣΑ ΔΟΜΗ</b>	
1034	<b>ΔΗΜΟΙ -ΚΟΙΝΟΤΗΤΕΣ</b> ΟΤΑ α' Βαθμού	→ 325	<b>ΔΗΜΟΙ</b> ΟΤΑ α' Βαθμού
914	Δήμοι		
120	Κοινότητες		
54	<b>ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΕΣ</b> <b>ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΕΙΣ Ν.Α-</b>	→ 13	<b>ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΕΣ</b> ΟΤΑ β' Βαθμού
	ΟΤΑ β'		
47	Απλές Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις		
3 (7 Ν.Α)	Ενιαίες - Διευρυμένες Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις		
19	Επαρχεία		
13	<b>ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΕΣ</b>	→ 7	<b>ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΜΕΝΕΣ</b> <b>ΔΙΟΙΚΗΣΕΙΣ</b>

Πηγή Πίνακα: Υπουργείο Εσωτερικών, Δομή και Λειτουργία της Τοπικής και Περιφερειακής Δημοκρατίας, Ελλάδα, 2012, σελ. 8

<sup>30</sup> Υπουργείο Εσωτερικών, Δομή και Λειτουργία της Τοπικής και Περιφερειακής Δημοκρατίας, Ελλάδα, 2012, σελ. 8



## 2.4 Ιστορική εξέλιξη της τοπικής αυτοδιοίκησης: Μια σύντομη παρουσίαση της ελληνικής περίπτωσης κατά την πρόσφατη εμπειρία, από τον Καποδίστρια στον Καλλικράτη

Το αποκεντρωτικό σύστημα και συγκεκριμένα ο θεσμός της τοπικής αυτοδιοίκησης (self-government) αναπτύχθηκε αρχικά και σταδιακά επικράτησε στις δυτικές χώρες λόγω της οικονομικής ανάπτυξης και της ισχύος που απέκτησαν οι αστικοί πληθυσμοί. Το γεγονός αυτό έχει να κάνει με τις κοινωνικοοικονομικές εξελίξεις και την ενίσχυση των αστικών πληθυσμών σε μεγάλες εμπορικές, ναυτικές και βιομηχανικές πόλεις και περιοχές επιζητώντας πολιτική ελευθερία και προστασία έναντι των ηγεμόνων, των ευγενών και του κλήρου μετά από αγώνες.<sup>31</sup>

Ο θεσμός της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι ένας διοικητικός θεσμός πολιτικά ουδέτερος που μπορεί να συμβιβαστεί με οποιοδήποτε πολίτευμα, αν και συμβαδίζει καλύτερα με τη δημοκρατία,<sup>32</sup> ενώ αποτελεί το χαμηλότερο επίπεδο κρατικού θεσμού. Αυτό στηρίζεται στο γεγονός ότι στην ΤΑ μπορούν να εκπροσωπούνται οι φυσικές κοινότητες και έχουν άμεση πρόσβαση οι πολίτες. Έτσι, ενισχύονται οι τοπικές ταυτότητες, προσφέρεται πρακτική εκπαίδευση στα τοπικά πράγματα, τα κοινά, λειτουργώντας ως ένα πρώτο κομμάτι κινητοποίησης των πολιτών και συμμετοχής στην πολιτική, ενώ παράλληλα εξασφαλίζεται μια πηγή στελέχωσης των υψηλότερων αξιωμάτων και μέσω αυτής διανέμονται τα οικονομικά μέσα με βάση τις ειδικές ανάγκες της τοπικής κοινωνίας.<sup>33</sup>

Ως διοικητικό σύστημα, ο θεσμός της ΤΑ ξεκίνησε να αναπτύσσεται από τον προηγούμενο αιώνα, ενώ στις μέρες μας περιλαμβάνεται στα περισσότερα συντάγματα των καπιταλιστικών κρατών. Στην Ευρώπη συγκεκριμένα σε χώρες όπως το Βέλγιο κατοχυρώθηκε από το 1881 (άρθρο 106 Σ), στην Γερμανία από το 1949 (άρθρο 5 και 114-133 Σ) και στην Γαλλία 1958 (άρθρο 72-76). Στην Ελλάδα, η τοπική αυτοδιοίκηση και οι θεσμοί της έχουν μακράιωνη ιστορία.<sup>34</sup> Μάλιστα, έχει υποστεί σημαντικές

<sup>31</sup>Μπεσίλα – Βήκα Ε., *Τοπική Αυτοδιοίκηση, ένας σύγχρονος διοικητικός θεσμός*, Σάκκουλας, Αθήνα, 2001, σελ. 13

<sup>32</sup>Στις μέρες μας η τοπική αυτοδιοίκηση θεωρείται ένας βασικός δημοκρατικός θεσμός που λειτουργεί ως προϋπόθεση για την ύπαρξη ενός φιλελεύθερου συνταγματικού κράτους βλ. αναλυτικά Μπεσίλα – Βήκα Ε., *ό.π.* σελ. 13-14

<sup>33</sup>Hague R. – Haggop M., επ. Κωνσταντινίδης Γ., μετρ Χρηστίδης Γ, *Συγκριτική Πολιτική και Διακυβέρνηση*, Κριτική, Αθήνα, 2011, σελ 509

<sup>34</sup> Βλ. αναλυτικά Μακροδημήτρης Α., Πραβίτα Μ. – Η., *Δημόσια Διοίκηση, Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης*, Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2010, σελ. 299-313

μεταβολές κατά την διάρκεια του χρόνου, ενώ η πρώτη προσπάθεια θεσμοθέτησης μιας κάποιας μορφής αυτοδιοίκησης έλαβε χώρα επί Ιωάννη Καποδίστρια, ο οποίος με ψηφίσματα του 1828 και του 1830 προσπάθησε να ρυθμίσει την κοινοτική αυτοδιοίκηση ρυθμίζοντας ομοιόμορφα την οργάνωση των κοινοτήτων της Επικράτειας και καθόρισε εκλογή των κοινοτικών αρχόντων.<sup>35</sup> Μεσολάβησε πλήθος αλλαγών, παρεμβάσεων και τροποποιήσεων που σχετίζονταν με την εκάστοτε πολιτική κατάσταση στη χώρα για να οδηγηθούμε στη σημερινή μορφή της τοπικής αυτοδιοίκησης, όπως αυτή καθιερώθηκε με το σύνταγμα του 1975 στην Τρίτη Ελληνική Δημοκρατία. Με το Σύνταγμα του 1975 αναβαθμίστηκε ουσιαστικά ο θεσμός της ΤΑ, καθώς με το άρθρο 102 Σ. ξεκαθαρίστηκε η δομή της και καθιερώθηκαν βαθμίδες. Σήμερα, με τις τροποποιήσεις του Συντάγματος στο άρθρο 102 γίνεται ξεκάθαρο ότι:

- Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους θεσμούς ΤΑ α' και β' βαθμού.
- Οι ΟΤΑ έχουν διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια.
- Οι αρχές τους εκλέγονται με μυστική ψηφοφορία.
- Το Κράτος ασκεί εποπτεία στους ΟΤΑ που σχετίζεται αποκλειστικά με τον έλεγχο νομιμότητας.
- Το Κράτος λαμβάνει τα νομοθετικά, κανονιστικά και δημοσιονομικά μέτρα για την εξασφάλιση της οικονομικής αυτοτέλειας και των πόρων των ΟΤΑ.
- Δίνεται η δυνατότητα ρύθμισης με κοινό νόμο για τα ζητήματα ανάθεσης σε ΟΤΑ αρμοδιοτήτων που αποτελούν αποστολή του Κράτους, ο τρόπος που ασκείται ο έλεγχος νομιμότητας και το πώς κατανέμονται και αποδίδονται οι πόροι μεταξύ των ΟΤΑ.

Με το σχέδιο «Καποδίστριας» (Ν. 2539/97) ουσιαστικά προωθήθηκε από το τότε Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης μια συνολική πρόταση συνένωσης των Ο.Τ.Α της Ελλάδας. Στόχος ήταν η ουσιαστική μεταρρύθμιση για την ανασυγκρότηση του κράτους, με καλύτερη οργάνωση της περιφέρειας, νέες αρμοδιότητες στην πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση και ενίσχυση της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης. Έτσι, επιδιώχθηκε η αντιμετώπιση της πολυδιάσπασης της πρωτοβάθμιας Τ.Α. που μέχρι εκείνη τη περίοδο απαριθμούσε 5.318 Κοινότητες και περίπου 200 μικρούς Δήμους κάτι που είχε ως αποτέλεσμα:

---

<sup>35</sup> Μπεσίλα – Βήκα Ε., *Τοπική Αυτοδιοίκηση, ένας σύγχρονος διοικητικός θεσμός*, Σάκκουλας, Αθήνα, 2001, σελ. 15 & 136-138

«α) Αδυναμία των Ο.Τ.Α. να αντεπεξέλθουν στην αποστολή τους, όπως αυτή ορίζεται από το Σύνταγμα και τη νομοθεσία, και ειδικότερα:

- στον πολιτικό ρόλο τους (αναποτελεσματική πολιτική εκπροσώπηση των μικρών χωριών)
- στον διοικητικό ρόλο τους (αδυναμία παροχής επαρκών υπηρεσιών στους πολίτες)
- στον αναπτυξιακό ρόλο τους (περιορισμένη συμμετοχή στις διαδικασίες της περιφερειακής και τοπικής ανάπτυξης)

β) Πολυδιάσπαση και επομένως μη αποδοτική αξιοποίηση των οικονομικών πόρων και του ανθρώπινου δυναμικού»<sup>36</sup>

Για την αντιμετώπιση των ζητημάτων αυτών με τον Καποδίστρια επιδιώχθηκε η κατάρτιση ενός νέου σχεδιασμού των ορίων των νέων ΟΤΑ. Παράλληλα, το μέγεθος των νέων ΟΤΑ καθόριζε τις υποδομές και δομές που έπρεπε να δημιουργήσουν, δηλαδή ουσιαστικά καθόριζε τις νέες τεχνικές, κοινωνικές και διοικητικές υποδομές για την βέλτιστη λειτουργία τους. Για τον καθορισμό των αναγκών αυτών ελήφθη υπόψιν όχι μόνο η γεωγραφική δομή των νέων δήμων, δηλαδή η έκταση, η μορφολογία εδάφους, η ύπαρξη φυσικών πόρων, η θέση σε σχέση με τα μεγάλα αστικά κέντρα και τους μεγάλους συγκοινωνιακούς άξονες της χώρας, τις παραμεθόριες περιοχές και η γειτνίαση με την θάλασσα, αλλά και η πληθυσμιακή διαμόρφωσή τους.<sup>37</sup>

Στις βασικές αρχές του Προγράμματος -ρηματικά τουλάχιστον- εντάσσονταν η προσπάθεια συνδυασμού αρχών δημοκρατικότητας, αλλά και αποτελεσματικότητας με παράλληλη δημοτική αποκέντρωση, η εστίαση και εφαρμογή νομοθετικών ρυθμίσεων και αναπτυξιακών μέτρων με στόχο την ενδοδημοτική ισορροπία με κατά το δυνατόν μεγαλύτερη κοινωνική και πολιτική κοινωνική συναίνεση. Στους στόχους του προγράμματος εντάσσονταν η παροχή υπηρεσιών αντίστοιχης αποτελεσματικότητας για τους κατοίκους πόλεων και οικισμών, με εκσυγχρονισμό του διοικητικού συστήματος της χώρας και παράλληλη ισοδύναμη ανάπτυξη περιφέρειας και αστικών κέντρων. Για την επίτευξη του στόχου αυτού κρίθηκε αναγκαία η αναβάθμιση του ρόλου των ΟΤΑ και των αιρετών τους, με ενίσχυση της διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειάς τους, τον καλύτερο συντονισμό τοπικών δημοσίων

<sup>36</sup> Υπουργείο Εσωτερικών, Πρόγραμμα Ανασυγκρότησης της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης «Ιωάννης Καποδίστριας»: <<http://www.ypes.gr/kapodistriasis/greek/kapo/program.htm#02>> Ανακτήθηκε 25/9/2017]

<sup>37</sup> Υπουργείο Εσωτερικών, Το Πρόγραμμα Ιωάννης Καποδίστριας: Η δύναμη των πολλών γίνεται δύναμη όλων μας: <<http://www.ypes.gr/kapodistriasis/greek/kapo/frginete.htm>> [Ανακτήθηκε 30/9/2017]

επενδύσεων για έργα τεχνικής υποδομής και κοινωνικού εξοπλισμού με δημιουργία οικονομιών κλίμακας στις λειτουργικές δαπάνες, παράλληλη αναβάθμιση του ανθρώπινου δυναμικού των ΟΤΑ και ενίσχυση του επιστημονικού προσωπικού, καθώς και προώθηση της χρηστής διακυβέρνησης και της διαφάνειας στον έλεγχο διαχείρισης πόρων με απώτερο στόχο μια διαρκή και βιώσιμη ανάπτυξη.<sup>38</sup>

Τέλος, χωροταξικά με την εφαρμογή του σχεδίου «Καποδίστριας» δημιουργήθηκαν 51 νομοί, 910 Δήμοι και 124 Κοινότητες. Πλέον, οι Δήμοι, αλλά και οι Νομαρχίες ήταν αυτοδιοικούμενοι, καθώς οι αρχές τους εκλέγονταν με καθολική ψηφοφορία από τους μόνιμους κατοίκους τους. Με βάση τα άρθρα 3 και 4 του Ν.2539/1997 για κάθε νέο Δήμο λειτουργούσαν τα εξής όργανα: ο Δήμαρχος, το Δημοτικό Συμβούλιο, η Δημαρχιακή Επιτροπή. Συστήνονταν Πενταμελή Τοπικά Συμβούλια με Πρόεδρο, σε κάθε πρώην Ο.Τ.Α. με περισσότερους από 300 κατοίκους, που εκπροσωπούσαν στο Δημοτικό Συμβούλιο και στο άρθρο 18 του Καποδίστρια ρυθμιζόνταν όλες οι παράμετροι για το προσωπικό μεταξύ των συνεννοούντων πρώην Δήμων.

Το πρόγραμμα Καποδίστριας με τις σημαντικές αλλαγές που έφερε ως μια σημαντική παρέμβαση στην οργάνωση της Τ.Α., έφερε και κάποια προβλήματα, αλλά κυρίως αποτέλεσε άλλη μια επέμβαση στη λειτουργία της Τ.Α. μέσα στο πλήθος παρεμβάσεων από το 1980. Για την αντιμετώπιση των «αλλεπάλληλων και διάσπαρτων» επεμβάσεων και τροποποιήσεων στο θεσμικό πλαίσιο των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α. που «δυσχέραιναν το έργο του εφαρμοστή του δικαίου» με τον Ν. 3463/2006 γνωστό και ως «Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων» επιδιώχθηκε η «*σύνταξη σύγχρονου Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα ως ενιαίου κειμένου, εναρμονισμένου προς τις νέες απαιτήσεις και επιταγές και απαλλαγμένου από διάσπαρτες, σε σειρά νόμων, ειδικές αποσπασματικές προβλέψεις, οι οποίες δημιουργούσαν όχι μόνο δυσχέρειες εντοπισμού τους, αλλά και έδιναν την εντύπωση μεμονωμένων και εμβολωματικών παρεμβάσεων [και] επέβαλε την αναμόρφωση και αντικατάσταση του υφιστάμενου θεσμικού πλαισίου*».<sup>39</sup>

<sup>38</sup>Υπουργείο Εσωτερικών, Πρόγραμμα Ανασυγκρότησης της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης «Ιωάννης Καποδίστριας»: <<http://www.ypes.gr/kapodistrias/greek/kapo/program.htm#02>> Ανακτήθηκε 25/9/2017]

<sup>39</sup> Αιτιολογική Έκθεση της Επιτροπής του άρθρου 14 παρ. 2 του ν. 3242/2004 επί του σχεδίου του νέου Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα σελ. 1 και 2.

Με τον Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων επιχειρήθηκε να λυθούν ζητήματα των δημοτικών επιχειρήσεων αναφορικά με τον σημαντικό αριθμό προσωπικού τους και την έλλειψη αναπτυξιακής στρατηγικής, ο εκσυγχρονισμός των αρμοδιοτήτων των Δήμων και Κοινοτήτων με την κατανομή τους σε επτά τομείς - άξονες:

- Ανάπτυξης
- Περιβάλλοντος
- Ποιότητας ζωής και εύρυθμης λειτουργίας των πόλεων και των Οικισμών
- Απασχόλησης
- Κοινωνικής Προστασίας και Αλληλεγγύης
- Παιδείας, Πολιτισμού και Αθλητισμού
- Πολιτικής Προστασίας

Με το εν λόγω πρόγραμμα επιδιώχθηκε να ρυθμιστούν ζητήματα όπως αυτά των υποθέσεων, που ενώ δεν φέρουν το χαρακτήρα της τοπικής υπόθεσης, είναι δηλαδή κρατικές αρμοδιότητες, ωστόσο έχουν ανατεθεί με νόμο στην πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση π.χ. τέλεση πολιτικού γάμου, τήρηση ληξιαρχικών βιβλίων κ.α. Διευρύνθηκε η δυνατότητα των δημοτικών και κοινοτικών αρχών, να θέτουν κανόνες και να ρυθμίζουν μια σειρά ζητήματα της αρμοδιότητάς τους, εκδίδοντας τοπικές κανονιστικές αποφάσεις. Παράλληλα επιδιώχθηκε να ρυθμιστεί ένα σύνολο ζητημάτων εκλογιμότητας, εκδίκασης ενστάσεων κατά του κύρους των εκλογών και να αναβαθμιστεί το Δημοτικό Συμβούλιο σε πολιτικό, προγραμματικό και ελεγκτικό όργανο του Δήμου, με αναγνώριση και αναβάθμιση των δημοτικών παρατάξεων και του ρόλου της μειοψηφίας του Δημοτικού Συμβουλίου, ενώ δόθηκε η δυνατότητα περαιτέρω αποκέντρωσης των Δήμων σ' επίπεδο τοπικών διαμερισμάτων με την απευθείας ανάθεση αρμοδιοτήτων στα τοπικά συμβούλια, ώστε ν' αποτραπεί ο μαρασμός των Κοινοτήτων που καταργήθηκαν με τον ν. 2539/1997 . Τέλος, η κρατική εποπτεία που συνάγεται μόνο στον έλεγχο νομιμότητας επί των πράξεων των οργάνων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρώτου βαθμού, προς διασφάλιση των αρχών της νομιμότητας, της χρηστής διοίκησης και του Κράτους Δικαίου επιδιώχθηκε, να

περιορισθεί στον έλεγχο νομιμότητας που ασκείται στις πράξεις των Δήμων και των Κοινοτήτων από το Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας στον απολύτως απαραίτητο.<sup>40</sup>

Με τον Ν. 3852/2010, γνωστό και ως πρόγραμμα «Καλλικράτης» έλαβε χώρα μια ακόμη προσπάθεια συνολικής και ουσιαστικής αναδιάρθρωσης και αναβάθμισης της τοπικής αυτοδιοίκησης, η οποία βέβαια την έφερε περισσότερο στη σύγχρονη πραγματικότητα και ανάγκες. Μπορούμε να πούμε ότι πλέον δόθηκαν περισσότερες αρμοδιότητες, αλλά όχι αναλογικά περισσότεροι πόροι, ενώ παράλληλα συνενώθηκαν δήμοι και υπηρεσίες με σκοπό την εξοικονόμηση πόρων, δεδομένης της έλλειψης πόρων λόγω της δημοσιονομικής και οικονομικής κρίσης στη χώρα και των προγραμμάτων δημοσιονομικής πειθαρχίας που είχαν αρχίσει ήδη να εφαρμόζονται. Με τον Καλλικράτη επήλθαν σημαντικές μεταβολές στους ΟΤΑ, με ουσιαστική καθιέρωση δυο βαθμών τοπικής αυτοδιοίκησης τους δήμους, που αποτελούν τον πρώτο βαθμό και τις περιφέρειες, που αποτελούν τον δεύτερο βαθμό και συγχώνευση των αιρετών οργάνων.<sup>41</sup>

Συνοπτικά με τον Ν. 3852/2010 ρυθμίστηκε μια σειρά από ζητήματα χωροθεσίας των νέων δήμων από συνενώσεις των προηγούμενων, καταργώντας τις Νομαρχίες και αντικαθιστώντας τες με τις Περιφερειακές Ενότητες που υπάγονται στην Περιφέρεια, εισήγαγε σημαντικούς θεσμούς που λειτουργούν τις τελευταίες δεκαετίες στο εξωτερικό όπως ο «Συμπαραστάτης του Δημότη και της Επιχείρησης», θεσμοθέτησε την αξιοποίηση των νέων τεχνολογιών και την προώθηση της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, κωδικοποίησε και συγκέντρωσε το σύνολο των αρμοδιοτήτων της Τ.Α., μετέφερε αρμοδιότητες από την κεντρική κυβέρνηση, τα υπουργεία προς τις περιφέρειες, προώθησε ένα ολοκληρωμένο πλαίσιο για τους αιρετούς και τροποποίησε το θεσμικό πλαίσιο για τα νομικά πρόσωπα και τις επιχειρήσεις των ΟΤΑ, συγχωνεύοντας και καταργώντας κάποια. Άλλες σημαντικές αλλαγές είναι και το γεγονός ότι θεσπίστηκαν τα Πενταετή Επιχειρησιακά Προγράμματα (ΠΕΠ), τα οποία μάλιστα συγκεκριμενοποιούνται σε Ετήσιο Πρόγραμμα Δράσης (ΕΠΔ), εισήχθησαν αυστηρές διαδικασίες στον έλεγχο και την ενημέρωση για την οικονομική διαχείριση των ΟΤΑ και τα νομικά τους πρόσωπα, προβλέφθηκε διαδικασία εξυγίανσης για ΟΤΑ που αντιμετωπίζουν οικονομικές δυσκολίες μετά από

<sup>40</sup> Αιτιολογική Έκθεση της Επιτροπής του άρθρου 14 παρ. 2 του ν. 3242/2004 επί του σχεδίου του νέου Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα σελ. 3-9

<sup>41</sup> Βλέπε πίνακα Αιρετά Όργανα από τον Καποδίστρια στον Καλλικράτη σελ. 28

ειδικό αίτημα (άρθρο 262), ενώ ενισχύεται η διαφάνεια, με την πρόβλεψη να αναρτώνται όλες οι αποφάσεις των ΟΤΑ στην «Διαύγεια» (ν. 3861/2010).<sup>42</sup>

#### 5. Πίνακας: Αιρετά Όργανα από τον Καποδίστρια στον Καλλικράτη

Αιρετά Όργανα	2010	2011
Δήμαρχοι	914	325
Δημοτικοί Σύμβουλοι	16310	9375
Πρόεδροι Κοινοτήτων	120	-
Κοινοτικοί Σύμβουλοι	1114	-
<b>Σύνολο</b>	<b>18458</b>	<b>9700</b>

Νίκος Παπαγγελής, *Η εμπειρία της αναδιάρθρωσης στην Ελλάδα από την εφαρμογή του προγράμματος Καλλικράτης και οι συνέπειες στην αποτελεσματικότητα των Δήμων και την εξυπηρέτηση των δημοτών: Εισήγηση Προέδρου Επιτροπής Θεσμών και Ισότητας ΚΕΔΕ και Δημάρχου Λεβαδέων στην Ημερίδα με θέμα: «Τοπική Αυτοδιοίκηση: Από την κρίση στην πρόκληση» - Λάρνακα 15 Μαρτίου 2014, διαφ. 8*

Αν και όπως αναφέρθηκε με τον Καλλικράτη επήλθαν δομικές μεταβολές σε πολλά επίπεδα και συγκεντρώθηκε σε έναν νόμο το θεσμικό πλαίσιο της τοπικής αυτοδιοίκησης, ωστόσο μόλις το επόμενο διάστημα από την ψήφισή του ξεκίνησαν παρεμβάσεις και τροποποιήσεις με νέους νόμους όπως πχ τον Ν.4071/2012 "Ρυθμίσεις για την τοπική ανάπτυξη, την αυτοδιοίκηση και την αποκεντρωμένη διοίκηση Ενσωμάτωση Οδηγίας 2009/50/ΕΚ", ενώ συχνές είναι και οι τροποποιήσεις άλλων νομοθετημάτων που αφορούν τα οικονομικά των ΟΤΑ. Αυτό το γεγονός το οποίο συνολικά βασανίζει τόσο την Δημόσια Διοίκηση συνολικά, όσο και την Τοπική Αυτοδιοίκηση εξακολουθεί να αποτελεί διαιωνιζόμενο πρόβλημα, καθώς οι διαρκείς αλλαγές του θεσμικού και κανονιστικού πλαισίου δυσχεραίνουν τον εντοπισμό του ισχύοντος δικαίου, υπονομεύοντας πολλές από τις αρχές του διοικητικού δικαίου όπως αυτή της χρηστής διοίκησης και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του πολίτη.<sup>43</sup>

Εν κατακλείδι, συνάγεται το συμπέρασμα από τη συνολική εικόνα για την ελληνική τοπική αυτοδιοίκηση, με τις μεταρρυθμίσεις σε αυτή τα τελευταία 25 χρόνια και ειδικά με το πρόγραμμα «Καποδίστριας» και πολλώ δε μάλλον με το πρόγραμμα

<sup>42</sup> Αθουσάκης Γ., επ. Αργυριάδης Αθ., *Ανάλυση του θεσμικού πλαισίου της οικονομικής διαχείρισης των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, μετά την εφαρμογή του ν. 3852/07-06-2010 (ΦΕΚ Α'87), όπως έχει τροποποιηθεί και ισχύει σήμερα, "Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης"*, Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, Αθήνα, 2015, σελ. 16-18

<sup>43</sup> Σπηλιωτόπουλος Π. Επαμεινώνδας, *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, τόμος 1, Νομική Βιβλιοθήκη, 2011 όπως μεταφέρεται στο Γεώργιος Αθουσάκης, Επ. Αθανάσιος Αργυριάδης, *ό.π.*, σελ 19

«Καλλικράτης», ότι μειώθηκε σημαντικά ο αριθμός των τοπικών αρχών συνολικά τοποθετώντας την Ελλάδα στις Ευρωπαϊκές χώρες με συμπαγή αυτοδιοικούμενη βάση όπως φαίνεται και στον πίνακα «Τοπικές Αρχές στην ΕΕ των 27».

<b>6. Πίνακας: Τοπικές Αρχές στην ΕΕ των 27</b>			
<b>Χώρα</b>	<b>Τοπικά</b>	<b>Ενδιάμεσα</b>	<b>Περιφερειακά</b>
<b>Αυστρία</b>	2,354		9
<b>Βέλγιο</b>	589	10	6
<b>Βουλγαρία<sup>1</sup></b>	264		
<b>Κύπρος<sup>2</sup></b>	524		
<b>Τσέχικη Δημοκρατία</b>	6,253		14
<b>Δανία</b>	98		5
<b>Εσθονία</b>	226		
<b>Φιλανδία</b>	320		1
<b>Γαλλία</b>	36,786	101	26
<b>Γερμανία</b>	11,252	295	16
<b>Ελλάδα</b>	325		13
<b>Ουγγαρία</b>	3,175	19	
<b>Ιρλανδία</b>	80	34	10
<b>Ιταλία</b>	8,092	110	20
<b>Λετονία</b>	119		
<b>Λιθουανία<sup>1</sup></b>	60		
<b>Λουξεμβούργο</b>	106		
<b>Μάλτα<sup>1</sup></b>	68		5
<b>Ολλανδία</b>	408		12
<b>Πολωνία</b>	2,479	380	16
<b>Πορτογαλία<sup>1</sup></b>	308		2
<b>Ρουμανία<sup>1</sup></b>	3,181	41	
<b>Σλοβακία</b>	3,028		8
<b>Σλοβενία</b>	211		
<b>Ισπανία</b>	8,167		19
<b>Σουηδία</b>	290		20
<b>Ηνωμένο Βασίλειο<sup>1</sup></b>			
<b>Αγγλία</b>	353		1
<b>Βόρεια Ιρλανδία</b>	26		
<b>Σκωτία</b>	32		
<b>Ουαλία</b>			
<b>Συνολικά ΕΕ 27</b>	<b>89,196</b>	<b>990</b>	<b>203</b>

<sup>1</sup>Η ύπαρξη ενός δομημένου υποτοπικού επιπέδου (κοινότητες, κοινότητες, οικισμοί)

<sup>2</sup>9 δήμοι και 135 κοινότητες, διατηρώντας ταυτόχρονα το νομικό τους καθεστώς, εκτοπίζονται από την περιοχή που δεν τελεί υπό τον έλεγχο της κυβέρνησης της Κυπριακής Δημοκρατίας. Τα μέλη του Συμβουλίου εκλέγονται μέσω ξεχωριστών εκλογών στο ελεύθερο τμήμα της Κύπρου.

Πηγή Πίνακα: *Council of European Municipalities and Regions (CEMR), Factsheets*, Edition 2013, πρόσβαση στο [www.ccre.org](http://www.ccre.org) στις 21.01.2016 όπως μεταφέρεται στο Κρίτης Α., *Regional Administration Local Government, The Local Government in Greece*, HAPSc, Athens, 2016 σελ. 7



### 3. Σύγχρονες Προσεγγίσεις για την Δημόσια Διοίκηση

#### 3.1 Σύγχρονες τάσεις διεθνώς για την Δημόσια Διοίκηση: 1970 έως σήμερα από το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ στη Δημόσια Διακυβέρνηση

Από τις μεγάλες ενεργειακές και οικονομικές κρίσεις της δεκαετία του 1970 έως σήμερα άλλαξαν πολλά πράγματα στη διεθνή οικονομία, τους διεθνείς θεσμούς και το πώς τα κράτη οργανώνονται και αντιμετωπίζουν το ένα το άλλο. Μετά την κατάρρευση του κεϋνσιανού μοντέλου και με σκοπό την αντιμετώπιση των σύγχρονων οικονομικών, δημοσιονομικών και διοικητικών ζητημάτων νέες θεωρίες, προσεγγίσεις και πρακτικές αναδείχθηκαν τόσο στην οικονομία, όσο και στη δημόσια διοίκηση και διακυβέρνηση, ενώ παράλληλα με αναδείχθηκε ένα νέο πεδίο και νέες δυνατότητες μέσα από την χρήση των σύγχρονων τεχνολογιών. Η τάση για «εξυγίανση», «μεταρρύθμιση» του δημοσίου τομέα και αναδιάρθρωσή του επικράτησε με σκοπό την αναπροσαρμογή του στα νέα δεδομένα σε πλήθος χωρών με εντελώς διαφορετική διοικητική, κοινωνική δομή και παράδοση, με κύρια υποδείγματα διοίκησης αυτά που εφαρμόστηκαν αρχικά στο Ηνωμένο Βασίλειο, τη Νέα Ζηλανδία και την Αυστραλία το οποία αργότερα επεκτάθηκαν μέχρι τη Μογγολία, τη Σουηδία και τον Καναδά.<sup>44</sup>

Με τις κρίσεις του 1970 η ατζέντα πλέον μετατέθηκε από τις κλασικές έννοιες της γραφειοκρατίας και της αυστηρά δομημένης δημόσιας διοίκησης όπως αναφέρονταν από την εποχή του Weber σε ζητήματα ευελιξίας και μετρήσιμης αποτελεσματικότητας με το μικρότερο δυνατό κόστος και στο πώς αυτά θα συμβάλουν στην ανάπτυξη της ιδιωτικής οικονομίας. Σε αυτά επιχείρησε να απαντήσει το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ (NΔM), το οποίο επεδίωξε να αντιμετωπίσει την κριτική που ασκούταν για τουλάχιστον δυο δεκαετίες στη δημόσια διοίκηση, ότι δεν είναι αρκετά αποδοτική και αποτελεσματική, φέρνοντας νέες τεχνικές διαχείρισης και λογιστικής,<sup>45</sup> αλλά και να αντιμετωπιστούν τα αδιέξοδα που προκλήθηκαν από τις προηγούμενες γραφειοκρατικές μορφές οργάνωσης μετατοπίζοντας ουσιαστικά τη στοχοθεσία της διοίκησης στον δημόσιο τομέα.

<sup>44</sup> Kettl D, *The Global Public Management Revolution*, Brookings Institution Press, 2000, σελ. 1-9

<sup>45</sup> G. Jan van Helden, Harrie Aardema, Henk J. ter Bogt, Tom L.C.M. Groot, *Knowledge creation for practice in public sector management accounting by consultants and academics: Preliminary findings and directions for future research*, Management Accounting Research 21 (2010), Elsevier, σελ. 83 <<http://www.journals.elsevier.com/management-accounting-research>> [Ανακτήθηκε 15/4/2015]

Έτσι, το ΝΔΜ αντιπαρατέθηκε στην κλασική γραφειοκρατία και τη θεωρία της δημόσιας διοίκησης μετατοπίζοντας πλέον τα ζητούμενα από την έμφαση στις διαδικασίες παραγωγής και τη σωστή χρήση των κανόνων δικαίου, στη στόχευση της βελτίωσης ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών προς τους πολίτες, τους οποίους αντιλαμβάνεται ως πελάτες. Με το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ επιδιώκεται ο μακροπρόθεσμος προγραμματισμός των στόχων της Δημόσιας Διοίκησης, δίνοντας ιδιαίτερη σημασία και έμφαση στην αποτελεσματικότητα, την αυξημένη αποδοτικότητα, την οικονομικότητα των διοικητικών δράσεων και τη διοίκηση μέσω στόχων.<sup>46</sup>

Στις βασικές αξίες του New Public Management (NPM) εντάσσεται η έννοια της εξατομίκευσης των αναγκών και των απαιτήσεων του ανθρώπινου δυναμικού. Στον υπάλληλο, που αποτελεί την μικρότερη μονάδα του ΑΔ, δίνεται μεγάλη σημασία αναφορικά με την ατομική του επίδοση και τις ευθύνες του. Μάλιστα, η οπτική του ΝΔΜ προχωρά ένα βήμα παραπέρα, καθώς πλέον η επίδοση και απόδοση αποκτά ένα επιπλέον χαρακτηριστικό, την μετρήσιμη απόδοση και το μετρήσιμο αποτέλεσμα. Με αυτόν τον τρόπο δίνεται ιδιαίτερη έμφαση στην αξιολόγηση συναρτήσει άλλων υπαλλήλων σε άλλες αντίστοιχες θέσεις, ενώ η όποια καλή επίδοσή του πρέπει να βραβεύεται τόσο από οικονομικής άποψης, όσο και ηθικά. Πλέον, η «οικονομικότητα», αναγάγεται σε ουσιώδη αξία, όπου απαντάται με τη συσχέτιση κόστους – οφέλους, σε αντιστοιχία με τον ιδιωτικό τομέα, από όπου αντλεί πρακτικές το ΝΔΜ, το οποίο έχει μια ολοκληρωμένη αντίληψη για την οργάνωση σχέσεων του κράτους, της κοινωνίας πολιτών και της αυτονομίας και ευελιξίας των διοικητικών δομών. Πιο αναλυτικά ιδιαίτερη έμφαση δίνεται στη διοίκηση αποτελεσμάτων μέσω δεικτών και στόχων, στη μέτρηση αποτελεσμάτων και επιδόσεων σε επίπεδο οργάνωσης ομάδας και ατόμων, στον έλεγχο των δημόσιων δαπανών με κριτήριο την αποδοτικότητα και την αποτελεσματικότητα, στη διοίκηση των ανθρώπινων πόρων βάσει της γνώσης, στην αξιοποίηση των σύγχρονων μέσων και τεχνολογιών, στην κατάργηση των εμποδίων που σχετίζονται με την ανάπτυξη των αγορών και της επιχειρηματικότητας, στη λήψη αποφάσεων με διαφάνεια και ευρεία κοινωνική διαβούλευση, και στη βελτίωση όλων των παρεχόμενων υπηρεσιών προς τους πολίτες.<sup>47</sup>

<sup>46</sup> Ταβλαδωράκη Ε., Επιμ. Πεντάς Ι., *Εγχειρίδιο Οργάνωσης και Λειτουργίας του Κράτους & Δημόσιας Διοίκησης*, Γκιούδρας – Εκπαιδευτικός Οργανισμός Alexander, 2007, σελ. 188-189

<sup>47</sup> Καρκατσούλης Π., *Το κράτος σε Μετάβαση, Από τη «διοικητική μεταρρύθμιση» και το «νέο δημόσιο μάνατζμεντ» στη «διακυβέρνηση»*, Σιδέρης, 2004, σελ. 39-45 και Jones L.R – Thompson F, *Public Management: Institutional Renewal for the Twenty-first Century*, στο *Research into Public Policy Analysis*

<b>7. Πίνακας: Από τη Δημόσια Γραφειοκρατία στο Δημόσιο Μάνατζμεντ</b>	
<b>Δημόσια Γραφειοκρατία</b>	<b>Δημόσιο Μάνατζμεντ</b>
Βραχυπρόθεσμος Προγραμματισμός	Μακροπρόθεσμος Προγραμματισμός
Στατική στοχοθεσία	Δυναμική στοχοθεσία
Αποφυγή λαθών	Επιδίωξη επιτυχίας
Δευτερεύουσας σημασίας οι οικονομικοί πόροι	Πρωτεύουσας σημασίας οι οικονομικοί πόροι
Ιεραρχική και άκαμπτη δομή	Απέριττη δομή
Περιορισμένη εκχώρηση της εξουσίας λήψης αποφάσεων	Μέγιστη εκχώρηση της εξουσίας λήψης αποφάσεων
Έμφαση στους τύπους	Έμφαση στα αποτελέσματα

Πηγή: Μιχαλόπουλος Ν., *Από τη δημόσια γραφειοκρατία στο Δημόσιο Μάνατζμεντ*, Παπαζήσης, Αθήνα, 2003 όπως μεταφέρεται στο Μήλιου Χρ., *Οργανωσιακή Μάθηση και Ποιότητα στους δημόσιους οργανισμούς - Η περίπτωση του Υπουργείου Ανάπτυξης*, ΕΚΔΔ – ΕΣΔΔ, σελ. 11 και στο Ρωσσίδης Ι., *Εφαρμογές του Επιχειρησιακού Μάνατζμεντ στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση*, Αθ. Σταμούλης, Αθήνα, 2014, σελ. 64

Με βάση τη νέα φιλοσοφία του το ΝΔΜ συνέβαλε στη λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών προς την κατεύθυνση της ποιοτικότερης διαχείρισης των σύγχρονων κοινωνικών αναγκών και συμπεριλαμβάνοντας δράσεις που ανήκουν είτε στο κλασικό μάνατζμεντ είτε σε επιμέρους κοινωνικές επιστήμες:

- *αποκέντρωση αρμοδιοτήτων και πόρων*
- *προγραμματισμό*
- *ανάπτυξη ανθρώπινου δυναμικού*
- *σχεδίαση δημοσίων πολιτικών με λογική ανταγωνισμού*
- *διοίκηση ανθρωπίνων πόρων με βάση τη γνώση*
- *αξιοποίηση των ΤΠΕ*
- *ενίσχυση της οργανωσιακής ευελιξίας με τη δημιουργία εξω-ιεραρχικών σχημάτων*
- *λήψη αποφάσεων με ευρεία κοινωνική διαβούλευση*

- κατάργηση εμποδίων για την ανάπτυξη των αγορών μέσω της υιοθέτησης προγραμμάτων κανονιστικής μεταρρύθμισης
- βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών προς τους πολίτες μέσω των εναλλακτικών μορφών εξυπηρέτησής τους
- συμφωνίες μεταξύ εργαζομένων και εργοδοτών μετά από διαπραγματεύσεις και όχι σύμφωνα με προκαθορισμένους κανόνες δημοσίου δικαίου και μέτρηση της συγκριτικής απόδοσης (*benchmarking*)<sup>48</sup> αντανακλώντας τις ουσιαστικές της διαφορές με το γραφειοκρατικό πρότυπο, οι οποίες αποτυπώνονται στο παρακάτω σχήμα.»<sup>49</sup>

Αν και υπάρχουν κάποιες γενικές αρχές και αξίες που αναφέρθηκαν παραπάνω για την κατεύθυνση που πρέπει να έχει η διαδικασία της μεταρρύθμισης της ΔΔ αναφορικά με την ευελιξία και την αποτελεσματικότητά της, ωστόσο με το *policy learning*, το *policy transfer* και την υιοθέτηση καλών πρακτικών γενικώς όπως αυτές έχουν αναδειχθεί, πρέπει να προσαρμόζονται στα διαφορετικά δεδομένα της εκάστοτε περίπτωσης (πολιτικά, κοινωνικά και οικονομικά) που επηρεάζουν τις δομές του δημοσίου τομέα. Τέτοια δεδομένα είναι η ύπαρξη ή μη ύπαρξη και η μορφή που έχει η κοινωνία πολιτών, η ύπαρξη ή όχι οικονομικής κρίσης, η ύπαρξη ενδεχόμενης πολιτικής αστάθειας, η εξάρτηση ενός κράτους από τη παροχή βοήθειας, ο εθνικός κατακερματισμός κ.α.<sup>50</sup> Πάντως, η υιοθέτηση καλών πρακτικών και ο εκσυγχρονισμός της ΔΔ εκτός των άλλων πρέπει να περιλαμβάνει αλλαγές και εκσυγχρονισμό στο θεσμικό, διοικητικό, οργανωτικό, οικονομικό και τεχνολογικό τομέα με στόχο την αποτελεσματικότερη και ανταγωνιστική λειτουργία των δημοσίων δομών με τη μετάβαση εκ μέρους των δημοσίων επιχειρήσεων στη χάραξη μιας νέας εξωστρεφούς στρατηγικής.<sup>51</sup>

Αναμφίβολα η προσέγγιση του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ έφερε τεράστιες αλλαγές στη Δημόσια Διοίκηση και στον τρόπο που αυτή λειτουργεί και ενέπνευσε

<sup>48</sup> Το *benchmarking* ή *process benchmarking* αποτελεί μέθοδο, η οποία χρησιμοποιείται στη διοίκηση και στη στρατηγική διοίκηση για την αξιολόγησή της λειτουργίας τους ως σημείο αναφοράς, με μέτρο σύγκρισης τις «καλύτερες πρακτικές» στον τομέα με σκοπό την κατάρτιση σχεδιασμού για τη καλύτερη δυνατή απόδοση. Αναλυτικά βλ. Χριστοπούλου Σ., επ. Παπαδημητρίου Κ., *Δημόσια Πολιτική για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση. Η Προσπάθεια Μέτρησης της Απόδοσης και Καθιέρωσης Συστήματος Διοίκησης με Στόχους*, ΕΣΔΔ – ΕΚΔΔΑ, Αθήνα, 2008, σελ. 38 και Ρωσσίδης Ι., *Εφαρμογές του Επιχειρησιακού Μάνατζμεντ στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση*, Σταμούλης, Αθήνα, 2014, σελ. 197

<sup>49</sup> Stanford B., «What the New Public Management is Achieving», σ. 65 και Καρκατσούλης Π., *Το κράτος σε Μετάβαση, Από τη «διοικητική μεταρρύθμιση» και το «νέο δημόσιο μάνατζμεντ» στη «διακυβέρνηση»*, Σιδέρης, Αθήνα, 2004 και Χριστοπούλου Σ., *ό.π.* σελ. 38

<sup>50</sup> Poladino Charles, *Measuring Public Sector Capacity*, Elsevier, 2000, σελ.806-812

<sup>51</sup> Μπαμπανιάς Στ. - Γκοτσιάς Απ., *Δημόσιες Επιχειρήσεις, Οργάνωση και Διοίκηση*, Παπαζήσης, 1999, σελ.646-653

πολλές επιμέρους προσεγγίσεις και νέες τεχνικές και πρακτικές διοίκησης δρώντας καταλυτικά για τη μεταρρύθμιση του ΔΤ. Ωστόσο, οι σύγχρονες εξελίξεις αναδεικνύουν σταδιακά την αποκόλληση των μεταρρυθμίσεων από το αυστηρά οικονομικό πλαίσιο προς ένα πλαίσιο πιο πολιτικό.<sup>52</sup>

Μάλιστα, με το πέρας του χρόνου αναδείχθηκαν αμφιβολίες εμπειρογνομόνων σχετικά με το αν υπάρχει ένα γενικό, συνολικό και καθολικό πρότυπο μιας «νέας δημόσιας διοίκησης». Φυσικά είναι γενικώς παραδεκτό ότι το παλιό παράδειγμα απορρίφθηκε ως υπερβολικά ιεραρχικό και εχθρικό προς την κρίση, με αδιαφανείς διαδικασίες και ότι δεν επικεντρωνόταν στην αποτελεσματικότητα και στην ενίσχυση της απόδοσης. Φαίνεται, όμως, πως οι αλλαγές στον δημόσιο τομέα μπορεί να λύνουν κάποια προβλήματα, ή να συμβάλουν αρχικά στη επίλυση κάποιων προβλημάτων, αλλά μπορεί επίσης στην πορεία να οδηγούν σε νέες στρεβλώσεις και προβλήματα στους ίδιους τομείς όπου πρότερα είχαν παρέμβει. Καθώς έχει γίνει γνωστό, οι μεταρρυθμίσεις αυτές μπορούν να προκαλέσουν «κύματα διαφορετικών αποτελεσμάτων» τα οποία είναι δύσκολο να προβλεφθούν είτε με βελτιώσεις σε ορισμένες πολιτικές, είτε με αλλοιώσεις σε κάποιες άλλες, οι οποίες μπορεί να αναφέρονται σε ευαίσθητα ζητήματα όπως στην ενίσχυση της δικαιοσύνης, της ισότητας, της σταθερότητας, της εξασφάλισης των κοινωνικών δικαιωμάτων κ.α. Φυσικά είναι αναγκαία η μεταρρύθμιση στις εθνικές υπηρεσίες, όμως πρέπει να είναι ξεκάθαρο ότι μπορεί να υπάρχουν και αρνητικές συνέπειες όπως η αρνητική επιρροή του ηθικού και της εμπιστοσύνης των εργαζομένων στη δημόσια διοίκηση, ή τη «καταστροφή της θεσμικής μνήμης», γεγονός που καθιστά ιδιαίτερα σημαντική την αποφυγή της υπεραισιόδοξης άποψης ότι με τις μεταρρυθμίσεις και τον εκσυγχρονισμό είναι δυνατό να λυθούν όλα τα προβλήματα. Αυτό δεν σημαίνει ωστόσο ότι τα πράγματα δε μπορούν να βελτιωθούν σε έναν βαθμό ως συνέπεια των μεταρρυθμιστικών πρωτοβουλιών, σίγουρα όμως δεν είναι εφικτή η οριστική λύση των προβλημάτων.<sup>53</sup>

Με τους παραπάνω προβληματισμούς, συγκροτήθηκε σταδιακά μια νέα διοικητική θεώρηση, αυτή της Δημόσιας Διακυβέρνησης (public governance), η οποία

---

<sup>52</sup> Ρωσσίδης Ι., *Εφαρμογές του Επιχειρησιακού Μάνατζμεντ στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση*, Αθ. Σταμούλης, Αθήνα, 2014, σελ. 84

<sup>53</sup> Christoph Demmke, Thomas Henökl, Timo Moilanen, *What are Public Services Good at? Success of Public Services in the Field of Human Resource Management*, European Institute of Public Administration, 2008, σελ. 16 -21

βασιζόμενη στη διαφορετικότητα της φύσης δημοσίου και ιδιωτικού τομέα, επεδίωξε να απαντήσει στο ΝΔΜ, αξιοποιώντας όμως τα θετικά στοιχεία του τελευταίου.

Έτσι, λόγω της διαφορετικότητας ρόλου και σκοπού του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα και της κριτικής που ασκήθηκε στο μοντέλο της νέας δημόσιας διοίκησης, αναφορικά με το γεγονός ότι το μοντέλο του ΝΔΜ εστίασε υπερβολικά σε ζητήματα οικονομικής αποτελεσματικότητας και κέρδους, αφήνοντας πίσω ζητήματα σχέσεων μεταξύ των ανθρώπων τους οποίους βλέπει καθαρά ως αριθμούς, λειτουργώντας παράλληλα κάπως αντιδημοκρατικά. Η Δημόσια Διακυβέρνηση εστιάζει στο ότι η Δημόσια Διοίκηση λειτουργεί ως ένα εξελιγμένο γραφειοκρατικό σύστημα που εστιάζει στην αποτελεσματικότητα και στην υπευθυνότητα χωρίς όμως να αφήνει και να απεμπολεί την έννοια της κοινωνικής δικαιοσύνης και λαμβάνοντας υπόψιν το πρίσμα της αλληλεπίδρασης με την κοινωνία των πολιτών.<sup>54</sup>

Μάλιστα, η έννοια της κοινωνίας πολιτών έχει σημαντικό ρόλο, δίνοντας ιδιαίτερη έμφαση και σημασία στον ρόλο και την έννοια των ομάδων πίεσης και της κοινωνικής εταιρικής ευθύνης. Αυτές οι έννοιες είχαν υποβαθμιστεί κάπως με το ΝΔΜ, που εκτός των άλλων, κατηγορήθηκε και ότι μετέτρεπε τους ανθρώπους της δημόσιας διοίκησης σε «πόρους επιχείρησης» με αποτέλεσμα την αποκένωση του κράτους, τις απολύσεις και τη μη προαγωγή. Με τη θεωρία της Δημόσιας Διακυβέρνησης επιχειρήθηκε μια απάντηση στην αγγλοσαξονική πρόταση για διαχείριση του δημοσίου τομέα με πρότυπο τον ιδιωτικό, στη λογική ενός καθαρά επιχειρηματικού σκεπτικού, υπενθυμίζοντας παράλληλα ότι η αποτελεσματικότητα πρέπει να συμβαδίζει με τη κοινωνική δικαιοσύνη και την συνδιαμόρφωση της δημόσιας ατζέντας από τις διάφορες κοινωνικές ομάδες. Έτσι, η Δημόσια Διακυβέρνηση έδωσε έμφαση στη σχέση του κράτους με τον πολίτη κυρίως μέσω της ανάπτυξης και διατήρησης των κοινωνικών αξιών, χωρίς να θυσιάζει τα πάντα για την επίτευξη αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας, αξιοποιώντας κάποια θετικά στοιχεία του ιδιωτικού τομέα.<sup>55</sup>

---

<sup>54</sup> Ρωσσίδης Ι., *Εφαρμογές του Επιχειρησιακού Μάνατζμεντ στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση*, Αθ. Σταμούλης, Αθήνα, 2014, σελ. 85

<sup>55</sup> Χριστοδουλάκη Μ., επιβλ. Μαυρομούστακου Η.-Α., *Η έννοια της μέτρησης, της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση σύμφωνα με τις αρχές του νέου δημόσιου μάνατζμεντ*, Πανεπιστήμιο Κρήτης, Ρέθυμνο, 2012, σελ. 19-20 και Καρκατσούλης Π., *Το κράτος σε Μετάβαση, Από τη «διοικητική μεταρρύθμιση» και το «νέο δημόσιο μάνατζμεντ» στη «διακυβέρνηση»*, Σιδέρης, Αθήνα, 2004, σελ. 311-321

### 3.2 Η τάση του Competency Management και το Competency Framework

Όπως γίνεται εύκολα αντιληπτό έχουν αναπτυχθεί πολλές προσεγγίσεις για τη σύγχρονη ΔΔ, την οργάνωση και διάρθρωσή της, οι οποίες και εστιάζουν σε διαφορετικές πτυχές της. Πλέον, κοινά αποδεκτό ως επί το πλείστον αποτελεί το γεγονός πως η σύγχρονη διακυβέρνηση συσχετίζεται με την ενίσχυση της πολιτικής συμμετοχής στη λήψη αποφάσεων, την καλή νομοθέτηση, την αναβάθμιση της ποιότητας της δημόσιας πολιτικής, την απλούστευση των διαδικασιών, την εμπιστοσύνη των πολιτών, την διεύρυνση της διαφάνειας κ.α. Μάλιστα, σύμφωνα με τους Hwang και Akdede υπάρχει «θετική συσχέτιση μεταξύ ποιότητας διακυβέρνησης μιας χώρας και της αποδοτικότητας του Δημοσίου τομέα».<sup>56</sup>

Για την βελτίωση της αποδοτικότητας γίνεται κατανοητό ότι πρέπει να δοθεί ιδιαίτερη έμφαση στον ανθρώπινο παράγοντα, ο οποίος έχει πολύ σημαντικό ρόλο σε αυτή, αν όχι τον καθοριστικό. Έτσι, τις πρόσφατες δεκαετίες αναδείχθηκαν νέες τάσεις για τη Διαχείριση και Ανάπτυξη Ανθρώπινου Δυναμικού με διαφορετικά εργαλεία. Μια από αυτές, η οποία και ξεκίνησε από τον ιδιωτικό τομέα, είναι η Διοίκηση με βάση τις Ικανότητες (Competency Management ή Competency Based Management – CM ή CBM) και το Πλαίσιο Ικανοτήτων (Competency Framework – CF), που αναδείχθηκε με το μοντέλο της Νέας Δημόσιας Διοίκησης. Η Διοίκηση με βάση τις Ικανότητες περιλαμβάνει τον εντοπισμό των ικανοτήτων που χρειάζονται οι άνθρωποι με σκοπό την καλύτερη δυνατή και αποτελεσματική εργασία σε όλους τους τομείς της οργανωτικής δραστηριότητας, την οικοδόμηση ενός πλαισίου και τη χρησιμοποίησή τους ως βάση για την πρόσληψη, την επιλογή, την κατάρτιση και την ανάπτυξη, τις ανταμοιβές και άλλες πτυχές της διαχείρισης του ανθρώπινου δυναμικού.<sup>57</sup>

Το Πλαίσιο Ικανοτήτων (Competency Framework) αποτελεί μια εξειδίκευση στην ουσία του Competency Management και αναπτύχθηκε κατά τις δεκαετίες του 1980

<sup>56</sup> Hwang J. & Akdede H., *The influence of governance on public sector efficiency: A cross-country analysis*, The Social Science Journal, vol 48, issue 4, December 2011, σελ. 735-738 όπως μεταφέρεται στο Πρακτικά Συνεδρίου, *Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση και Ανάπτυξη: Εμπειρίες και Προτάσεις*, 8-9 Φεβρουαρίου 2016, Αίθουσα Γερουσίας της Βουλής των Ελλήνων, Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή - Βουλή των Ελλήνων, Αθήνα 2016 στο κεφ. Νίκος Παπαδάκης, *Ανάπτυξη Ανθρώπινου Δυναμικού (HRD) και Reskilling στη Δημόσια Διοίκηση: Διεθνείς Τάσεις και Καλές Πρακτικές*, σελ. 72

<sup>57</sup> Horton S., Hondeghem A., Farnham D., *Competency Management in the Public Sector*, International Institute of Administrative Sciences – University of Portsmouth, IOS Press, Amsterdam – Berlin – Oxford – Tokyo – Washington DC, 2002 σελ. 3

και 1990 ως μια αποτελεσματική εργαλειακή μέθοδος συλλογικά, αλλά και εξατομικευμένα για την αξιολόγηση, διατήρηση, τη παρακολούθηση των γνώσεων, των δεξιοτήτων και χαρακτηριστικών των εργαζομένων, απαντώντας στην ανάγκη διαχείρισης της απόδοσης ως μια σύνθετη διαδικασία που καθορίζεται από τη σχέση επιδιωκόμενης απόδοσης και τελικής απόδοσης.<sup>58</sup>

Για την αξιοποίηση του Πλαισίου Ικανοτήτων (CF) είναι αναγκαίος ο προσδιορισμός κάποιων βασικών ικανοτήτων στη Δημόσια Διοίκηση. Η Bossaert του EIPA και ο Copic για τον προσδιορισμό αυτών των ικανοτήτων προχώρησαν στις εξής ταξινομήσεις:

<b>8. Πίνακας: Βασικές Ικανότητες κατά την Bossaert του EIPA</b>	
<b>Κοινωνική Ικανότητα</b>	Συνεργατικές δεξιότητες, προσαρμοστικότητα & αντίληψη κουλτούρας οργανισμού
<b>Προσωπικές Ικανότητες</b>	Κίνητρα, συμπεριφορές βασιζόμενες σε αξίες
<b>Επαγγελματική Ικανότητα</b>	Θεωρία και μέθοδος στην καθημερινή πρακτική αναφορικά με τα καθήκοντα του ΔΥ και γνώση κανόνων
<b>Στρατηγική Ικανότητα</b>	Οργανωτικές γνώσεις και δεξιότητες
<b>Λειτουργική Ικανότητα</b>	Ικανότητα αξιοποίησης όλων των προηγούμενων σε πραγματική εργασιακή κατάσταση και επίλυση προβλημάτων

Πηγή: Bossaert D., *The Application on Competencies in Different EU Members States, Implementation and Implications*, Δημοσίευση που παρουσιάστηκε στο 5<sup>th</sup> Annual Conference of the Western Balkans HRM CoP, Danilovgrad Montenegro, 29 Νοεμβρίου 2010<sup>55</sup>

<b>9. Πίνακας: Copic: Managerial Level</b>
<b>Επικοινωνία (προφορική – γραπτή)</b>
<b>Ομαδική Εργασία</b>
<b>Διαρκής Ανάπτυξη (reskilling)</b>
<b>Διαχείριση Έργου</b>
<b>Ανάλυση πληροφορίες, στρατηγικός σχεδιασμός &amp; λήψη απόφασης</b>
<b>Ηγεσία</b>

Πηγή: Copic D., *Competencies in the recruitment process*, Δημοσίευση που παρουσιάστηκε στο 5<sup>th</sup> Annual Conference of the Western Balkans Human Resources Management (HRM) Community of Practice in the Civil Service (WeBa HRM CoP), που οργανώθηκε από τον Πρόγραμμα Ανάπτυξης των HE και του Περιφερειακού Κέντρου για την Μεταρρύθμιση στη Δημόσια Διοίκηση, EIPA & ReSPA on “The Use of Competencies in the Management of Civil Servants in the Western Balkans, Danilovgrad Montenegro, 29 Νοεμβρίου 2010<sup>59</sup>

<sup>58</sup> Κρήτας Δ., επιβλ. Παπαδάκης Ν., *Συμβουλευτική και Στρατηγικές Ανάπτυξης Ανθρώπινου Δυναμικού σε Δημόσιο και Ιδιωτικό Τομέα*, Πανεπιστήμιο Κρήτης, 2015, σελ. 56

<sup>59</sup> Τα στοιχεία για τον πρώτο πίνακα και ο δεύτερος πίνακας των Bossaert και Copic όπως μεταφέρονται από το Πρακτικά Συνεδρίου, *Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση και Ανάπτυξη: Εμπειρίες και Προτάσεις*, 8-9 Φεβρουαρίου 2016, Αίθουσα Γερουσίας της Βουλής των Ελλήνων, Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή - Βουλή των Ελλήνων, Αθήνα 2016 στο κεφ. Νίκος Παπαδάκης, *Ανάπτυξη Ανθρώπινου Δυναμικού (HRD) και Reskilling στη Δημόσια Διοίκηση: Διεθνείς Τάσεις και Καλές Πρακτικές*, σελ. 74



Με το competency framework παρέχεται η δυνατότητα μέτρησης των τρεχόντων επιπέδων ικανότητας του προσωπικού. Με αυτόν τον τρόπο μπορεί να εξασφαλισθεί ότι το ανθρώπινο δυναμικό ενός οργανισμού ή μιας επιχείρησης κατέχει τις απαραίτητες ικανότητες και την απαραίτητη εμπειρογνωμοσύνη για να επιτελέσουν τα καθήκοντά τους, λειτουργώντας ο ανθρώπινος παράγοντας ως προστιθέμενη αξία. Παράλληλα, με βάση τα δεδομένα που προκύπτουν μέσα από το CF γίνεται δυνατό να προσδιοριστούν συγκεκριμένες συμπεριφορές και δεξιότητες που είναι αναγκαίες για την εκάστοτε θέση, ώστε να προωθούνται συνειδητά ασφαλείς αποφάσεις αναφορικά με την διατήρηση, διαδοχή ή αλλαγή στρατηγικών στόχων και μέσων του οργανισμού. Τέλος, για την επίτευξη των στόχων δίνεται η δυνατότητα κατάρτισης σχεδίων για την εκπαίδευση και την ανάπτυξη της επιχείρησής με βάση τις πραγματικές της ανάγκες.<sup>60</sup>

Η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει συμπεριλάβει το εργαλείο του CF για την χάραξη της Ευρωπαϊκής Στρατηγικής EU2020, ενώ η ικανότητα (competence) κρίνεται ως ένα πιο παραγωγικό και αποδοτικό πρότυπο για την αναβάθμιση των δεξιοτήτων του ανθρώπινου δυναμικού που συσχετίζονται με τη θέση εργασίας του, καθώς επίσης συνδέονται με την ανάπτυξη των νέων ικανοτήτων προκειμένου να προσαρμοστούν στο διαρκώς μεταβαλλόμενο περιβάλλον και τις αλλαγές. Σύμφωνα με τον ΟΟΣΑ, η «ικανότητα» είναι κάτι παραπάνω από απλές γνώσεις και δεξιότητες. Σε αυτή συμπεριλαμβάνονται η δυνατότητα συσχετισμού των περίπλοκων απαιτήσεων πλησιάζοντας και επιστρατεύοντας ψυχοκοινωνικό δυναμικό (συμπεριλαμβανομένων δεξιοτήτων και συμπεριφορών σε ένα γενικό πλαίσιο). Στο Ευρωπαϊκό Πλαίσιο Αναφοράς (2006) σχετικά με τις βασικές ικανότητες, ως ικανότητα θεωρείται ο συνδυασμός γνώσης, δεξιοτήτων και συμπεριφορών οι οποίες είναι κατάλληλες για μια ιδιαίτερη κατάσταση. Ως βασικές ικανότητες όμως είναι εκείνες οι οποίες σχετίζονται με την κοινωνική ένταξη, την απασχόληση, την προσωπική ολοκλήρωση και την ιδιότητα του ενεργού πολίτη. Την προηγούμενη δεκαετία, αυτή του 2000, ο ρόλος του CF συνδέθηκε με τη γενική τάση της Ευρωπαϊκής Ένωσης και τη στρατηγική για τη διαβίου μάθηση προς την κοινωνία της γνώσης και την διαρκή αναβάθμιση του γνωσιακού υποβάθρου και των δεξιοτήτων του εργατικού δυναμικού. Τέλος, η γενική τάση διαμορφώθηκε και με την μετάβαση από την διαχείριση που βασίζεται απλώς στην

---

<sup>60</sup> Διαδικτυακός ιστότοπος συμβουλευτικής καριέρας «Mind Tools», *Developing a Competency Framework Linking Company Objectives and Personal Performance*: <[http://www.mindtools.com/pages/article/newISS\\_91.htm](http://www.mindtools.com/pages/article/newISS_91.htm)> [Ανακτήθηκε 10/10/2017]

διαχείριση με βάση τις επιδόσεις, αρμοδιότητες κλπ και προστέθηκε η διαχείριση βασιζόμενη στην ανάπτυξη με όρους reskilling.<sup>61</sup>

### 3.3 Ζητήματα Ποιότητας στη Δημόσια Διοίκηση: η προσέγγιση της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας

Κατά τη δεκαετία του 1950 μια νέα προσέγγιση, η Διοίκηση Ολικής Ποιότητας (ΔΟΠ), η οποία στην πορεία εξελίχθηκε ως ένα χρήσιμο διοικητικό εργαλείο ξεκίνησε να αναπτύσσεται στην Ιαπωνία. Τα επόμενα χρόνια αναδείχθηκε στις ΗΠΑ, ενώ ειδικά κατά τη δεκαετία του 1980 έφτασε στην Ευρώπη.<sup>62</sup> Λόγω των ιδιαίτερων αρχών της ΔΟΠ και του γεγονότος ότι επηρεάζει σε μεγάλο βαθμό τη λειτουργία της επιχείρησης, τις προηγούμενες δεκαετίες αύξησε ιδιαίτερα την απήχυσή της στον ιδιωτικό τομέα. Συνοπτικά όπως θα δούμε στις αρχές της εντάσσεται η διαρκής προσπάθεια επιβίωσης, η διάθεση βελτίωσης της ανταγωνιστικότητας και η προσπάθεια αύξησης της αποτελεσματικότητας.<sup>63</sup> Ο Κριεμάδης αναφέρει πως η ΔΟΠ μπορεί να δώσει τη

---

<sup>61</sup> Παπαδάκης Ν., *MODULE 5: HRM & HRD Human resources & capacity building (the competence based approach)*, Astana, διαφ. 10-16

<sup>62</sup> Evans J. R., Lindsay W. M., *The Management and Control of Quality*, South-Western, 5<sup>η</sup> έκδοση, Cincinnati, 2002, σελ. 6

<sup>63</sup> Janakiraman B., Gopal R., *Total Quality Management. Text and Cases*, New Delhi: Prentice Hall of India, 2006, σελ 4 και Ρωσσίδης Ι., *Εφαρμογές Επιχειρησιακού Μάνατζμεντ στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση*, Σταμούλης, Αθήνα, 2014, σελ. 209

δυνατότητα σε έναν οργανισμό να βελτιώσει τις επιδόσεις του, εξελίσσοντας τις σχέσεις του με το προσωπικό, αυξάνοντας την ικανοποίηση των πελατών του, μειώνοντας το λειτουργικό κόστος, βελτιώνοντας την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών και εν τέλει να μεγιστοποιήσει τα αποτελέσματα διασφαλίζοντας την επιβίωσή του.<sup>64</sup>

Από τα αρχικά της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας (Total Quality Management –TQM) συνάγεται ότι είναι μια σφαιρική προσέγγιση της διαχείρισης η οποία περιλαμβάνει όλους τους τομείς της επιχείρησης, τοποθετώντας την ποιότητα στο κέντρο των αποφάσεων, καθώς μακροπρόθεσμος στόχος είναι η επιτυχία της επιχείρησης μέσω της ικανοποίησης των πελατών, των συνεργατών και της κοινωνίας. Για την επίτευξη της ποιότητας, η οποία αποτελεί τον συνεπή προσανατολισμό όλων των δραστηριοτήτων του οργανισμού η ΔΟΠ περιλαμβάνει μία σειρά από δραστηριότητες και μεθόδους με σκοπό τη δημιουργία μιας οργανωτικής «κουλτούρας» όπου όλοι οι εργαζόμενοι ενστερνίζονται τη νέα αυτή νοοτροπία και προσπαθούν να επιτύχουν την αύξηση της αξίας των προσφερόμενων προϊόντων και υπηρεσιών.<sup>65</sup>

Η εφαρμογή της ΔΟΠ (TQM) στον ιδιωτικό τομέα είχε σημαντικά αποτελέσματα. Σε συνδυασμό με τη φιλοσοφία που επικράτησε μετά τη δεκαετία του 1970 για την αξιοποίηση των «καλών πρακτικών» του ιδιωτικού τομέα στον δημόσιο ξεκίνησε η αξιοποίηση της ΔΟΠ από χώρες όπως η Ιαπωνία και οι ΗΠΑ. Ειδικά από τη δεκαετία του 1990 και έπειτα με την επικράτηση εννοιών όπως η οικονομικότητα και αποτελεσματικότητα στις περισσότερες ανεπτυγμένες χώρες ξεκίνησαν να υιοθετούνται πρακτικές της ΔΟΠ αποσκοπώντας στην βελτίωση της αποτελεσματικότητας του δημοσίου τομέα.<sup>66</sup>

Η Διοίκηση Ολικής Ποιότητας εφαρμοζόμενη στην Δημόσια Διοίκηση μπορεί να λειτουργήσει δίνοντας ιδιαίτερη έμφαση σε τρεις επί μέρους διαστάσεις. Αυτές μπορούν να κατηγοριοποιηθούν: α) στον πυρήνα, που αφορά τον κεντρικό φορέα άσκησης δημόσιας δράσης, β) στο εξωτερικό περιβάλλον, που αφορά τα εξωγενή στοιχεία με τα οποία αλληλοεπιδρά ο δημόσιος τομέας και γ) τις σχέσεις που

---

<sup>64</sup> Κριεμάδης Α., Ο ρόλος της ηγεσίας στον σχεδιασμό και την εφαρμογή του συστήματος διοίκησης ολικής ποιότητας, Πρακτικά Διεθνούς Συνεδρίου ΕΚΔΔΑ, Εθνικό Τυπογραφείο, Αθήνα, 2008, σελ 154-157

<sup>65</sup> Cao G., Clarke S., Lehaney B., *A systematic view of organizational change and TQM*, The TQM Magazine, том. 12, αρ. 3, 2000, σελ. 186-193 και Μοσχότη Μ., *Παραλληλισμός των απαιτήσεων των κριτηρίων του μοντέλου Επιχειρηματικής Αριστείας (EFQM Model) με θέματα που αναφέρονται σε Διοίκηση Ανθρώπινου Δυναμικού και σε Διαχείριση Σχέσεων με τον Πελάτη*, Πανεπιστήμιο Πειραιώς, Αθήνα, 2004, σελ. 3

<sup>66</sup> Κέφης Β., *Διοίκηση Ολικής Ποιότητας: Θεωρία και Πρότυπα*, Κριτική, Αθήνα, 2005, σελ. 67

αναπτύσσονται κατά τη διαδικασία παροχής υπηρεσιών, που αφορούν στις ενέργειες και τα αμφίδρομα ερεθίσματα που προκύπτουν μέσα από τις συναλλαγές φυσικών ή νομικών προσώπων με το ίδιο το κράτος, ενώ με την βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών από τη ΔΔ μπορεί να επιτευχθεί η αναβάθμιση των σχέσεων κράτους – πολίτη, με παράλληλη ενίσχυση της αξιοπιστίας της διοικητικής δράσης.<sup>67</sup>

Για τη βελτίωση της ποιότητας και αποτελεσματικότητας στον δημόσιο τομέα, ο Milakovich έθεσε ως προτεραιότητα την εξυπηρέτηση του πολίτη/πελάτη βάζοντας κάποιες βασικές αρχές όπως:

1. *«Διαμόρφωση με πρωταρχικό στόχο την ικανοποίηση του πολίτη.*
2. *Αναδιατύπωση του όρου «πελάτη», συμπεριλαμβάνοντας τόσο τους εξωτερικούς πελάτες (υφιστάμενοι και δυνητικοί πελάτες, προμηθευτές κα), όσο και τους εσωτερικούς (υπάλληλοι διαφορετικών τμημάτων ή διαφορετικών θέσεων εργασίας).*
3. *Ανάπτυξη ενός διοικητικού οράματος του οργανισμού που σχετίζεται με τις απαιτήσεις των καταναλωτών.*
4. *Διαμόρφωση μιας μακροπρόθεσμης δέσμευσης από όλους όσους συμμετέχουν στην παραγωγική λειτουργία, με επικρότηση και ανταμοιβή της ομαδικότητας, ενθάρρυνση της διάθεσης για βελτίωση και καινοτομία.*
5. *Ενίσχυση της ομαδικότητας μέσω της καθιέρωσης κύκλων ποιότητας.*
6. *Παροχή προγραμμάτων επιμόρφωσης και κατάρτισης.*
7. *Εκτίμηση, αναγνώριση, υποστήριξη και εμπιστοσύνη στην προσπάθεια που καταβάλλει το εργατικό δυναμικό.*
8. *Απομάκρυνση του «εργασιακού φόβου» από τους υπαλλήλους του οργανισμού.*
9. *Παροχή κατάλληλων εργαλείων και συνθηκών προκειμένου να προάγεται η καλύτερη δυνατή απόδοση στο εργασιακό περιβάλλον.*
10. *Διαμόρφωση των κατάλληλων αλλαγών στους δημοσίους οργανισμούς προκειμένου να καθίσταται εφικτή η υλοποίηση των προκαθορισμένων στόχων.»*<sup>68</sup>

<sup>67</sup> Ρωσσίδης Ι., ό.π. σελ. 210-211 και Managing for Value and Performance, Self-Assessment from Value and Performance: Process in developing library plans and best value, Proceeding of a LISU Seminar 7<sup>th</sup> – 8<sup>th</sup> Μαρτίου 2000, σελ. 54 και Πρακτικά ημερίδας: Η Διοίκηση Ολικής Ποιότητας στο Δημόσιο Τομέα. Νέες Προσεγγίσεις Διαχείρισης, Πάντειο Πανεπιστήμιο, Τμήμα Δημόσιας Διοίκησης, 4 Φεβρουαρίου 2000, Αθήνα, σελ. 43

<sup>68</sup> Ρωσσίδης Ι., Εφαρμογές Επιχειρησιακού Μάνατζεμεντ στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση, Σταμούλης, Αθήνα, 2014, σελ. 214 – 2015 και Milakovich M., Digital Governance: New Technologies for Improving Public Service and Participation, Routledge Chapman and Hall, Λονδίνο, 2011

Στην ελληνική πραγματικότητα υπάρχουν ακόμη ζητήματα αναφορικά με τις παρεχόμενες υπηρεσίες του δημοσίου τομέα, αν και έχουν γίνει αρκετά και σοβαρά βήματα από τη δεκαετία του 2000 και έπειτα. Σύμφωνα με έκθεση του 1998 της Επιτροπής για τη Μακροπρόθεσμη Οικονομική Πολιτική της Εθνικής Τράπεζας που επεδίωκε να περιγράψει την υφιστάμενη κατάσταση και να προτείνει λύσεις, η αποτελεσματικότητα του δημοσίου τομέα επηρεάζει άμεσα την οικονομία. Μάλιστα, αυτή η χαμηλή ποιότητα της ελληνικής δημόσιας διοίκησης αποτελεί ανασταλτικό παράγοντα για την ανάπτυξη, ενώ «η χαμηλή ποιότητα γίνεται φανερή σε πολλαπλά επίπεδα: νόμοι που ψηφίζονται από τη Βουλή πολλές φορές δεν εφαρμόζονται ικανοποιητικά. Αποφάσεις της Κυβέρνησης – μικρές και μεγάλες – δεν υποστηρίζονται από τις απαραίτητες διοικητικές ενέργειες είτε κατά την προετοιμασία τους, είτε κατά την εκτέλεσή τους με αποτέλεσμα να χωλαίνει η εφαρμογή τους. Οι επιχειρήσεις επιβαρύνονται από τους αργούς ρυθμούς των δημοσίων υπηρεσιών και η ζωή του κάθε πολίτη υποβαθμίζεται από τις τλαιπωρίες που υφίστανται όταν συναλλάσσεται με το δημόσιο. Πάνω από όλα κυριαρχεί δυσπιστία και καχυποψία προς το δημόσιο, ακόμη και στις περιπτώσεις που λειτουργεί σωστά, που έχει δημιουργηθεί από την «ιστορική μας κληρονομιά» των πελατειακών σχέσεων, από την οποία δεν έχουμε τελείως απαλλαγεί. [...] Στην χαμηλή ποιότητα της ελληνικής δημόσιας διοίκησης συνεισφέρει και μια διαμορφωθείσα δημοσιοϋπαλληλική νοοτροπία που καλλιεργεί τη μετριότητα, την ευθυνοφοβία, την τυπολατρία και συχνά την αδιαφορία, με αποτέλεσμα ικανά και δημιουργικά στελέχη να απορροφώνται και να αφομοιώνονται από το σύστημα.»<sup>69</sup>

Για την αντιμετώπιση πλήθους ζητημάτων η ελληνική δημόσια διοίκηση μέσα από προγράμματα επεδίωξε την υιοθέτηση πρακτικών και αρχών της ΔΟΠ, με επιμορφώσεις προσωπικού τόσο στην αυτοδιοίκηση όσο και συνολικά στη ΔΔ, με την ανάπτυξη της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης με προγράμματα όπως το «Διαύγεια», η ηλεκτρονική εφαρμογή του taxis, το πρόγραμμα Πολιτεία, αναφορικά με την αναβάθμιση της Ποιότητας των υπηρεσιών προς τους πολίτες, ο σχεδιασμός των ηλεκτρονικών Κέντρων Εξυπηρέτησης Πολιτών κ.α.

---

<sup>69</sup> Επιτροπή για την Εξέταση της Μακροπρόθεσμης Οικονομικής Πολιτικής – Εθνική Τράπεζα της Ελλάδος, Ποιότητα στη Δημόσια Διοίκηση: Πρόταση Αλλαγών, Εθνική Τράπεζα της Ελλάδος Αθήνα 1998, σελ. 2 - 3

### 3.4 Η προσέγγιση της Διοίκησης μέσω Στόχων και της Διοίκησης της Απόδοσης

Στη φιλοσοφία της αξιοποίησης των εργαλείων και καλών πρακτικών του ιδιωτικού τομέα στον δημόσιο τομέα, όπως αυτή εισήχθη με την επικράτηση του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ το οποίο δίνει έμφαση στην οικονομικότητα και αποτελεσματικότητα, εντάσσεται η Διοίκηση μέσω Στόχων - ΔμΣ (Management by Objectives - MbO)<sup>70</sup> η οποία δίνει ιδιαίτερη έμφαση στη στοχοθεσία και το αποτέλεσμα, με στόχους που πρέπει να επιτυγχάνονται σε συγκεκριμένο χρονικό διάστημα, ενώ παράλληλα προτείνει την κατάρτιση προϋπολογισμού και συστημάτων μισθοδοσίας, με βάση τις επιδόσεις και τα αποτελέσματα.

Η ΔμΣ αποτελεί ουσιαστικά ένα ολοκληρωμένο διοικητικό σύστημα, το οποίο στοχεύει στη βελτιστοποίηση των εσωτερικών διαδικασιών και στη μεγιστοποίηση της αποτελεσματικότητας των διαθέσιμων πόρων, μέσα από τον καθορισμό αντικειμενικών μετρήσιμων στόχων.<sup>71</sup> Επίσης, σύμφωνα με τον Τζωρτζάκη η προσέγγιση της ΔμΣ αποτελεί ένα σύστημα διοίκησης σύμφωνα με το οποίο αυτός που προϊστάται σε μια διοικητική ιεραρχία θέτει στους υφισταμένους του σαφείς στόχους οι οποίοι και πρέπει να επιτυγχάνονται.<sup>72</sup> Μάλιστα, για την επίτευξη των στόχων δίνεται έμφαση και στην κατανομή αρμοδιοτήτων – ευθυνών μεταξύ των διαφόρων επιπέδων της οργάνωσης, η ευρύτερη δυνατή αξιοποίηση, προαγωγή και ανάπτυξη του στελεχιακού δυναμικού (staffing), η επικοινωνία, υποκίνηση και διεύθυνση του προσωπικού (directing) και τέλος, ο έλεγχος της αξιολόγησης της συμπεριφοράς και η ανάληψη διορθωτικών μέτρων.<sup>73</sup>

Στα βασικά χαρακτηριστικά της ΔμΣ εντάσσονται:

- «Καθορισμός στόχων από στελέχη υψηλότερης βαθμίδας.

<sup>70</sup> Στη βιβλιογραφία η Διοίκηση μέσω Στόχων εντοπίζεται με διαφορετικά ονόματα όπως Διοίκηση Βάση Στόχων, Διοίκηση Στόχων – ΔΣ (Goals Management), Σχεδιασμός και Επανεξέταση Εργασίας – ΣΕΕ (Work Planning and Review), Διοίκηση βάσει Αποτελεσμάτων – ΔΒΑ (Management by Results – MbR), όμως έχει ουσιαστικά το ίδιο περιεχόμενο.

<sup>71</sup> Williams C., *Management*, Cengage Learning, Οχάιο, 2009, σελ. 172-175 και Ρωσσίδης Ι., *Εφαρμογές του Επιχειρησιακού Μάνατζμεντ στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση*, Αθ. Σταμούλης, Αθήνα, 2014, σελ. 219

<sup>72</sup> Τζωρτζάκης Κ., *Οργάνωση και Διοίκηση*, Rosili, Αθήνα, 1992 και Κέφης Β, *Το Μάνατζμεντ των Δημοσίων Επιχειρήσεων και Οργανισμών, Συστηματική προσέγγιση των επιδράσεών του στην ανάπτυξη της ελληνικής οικονομίας*, Interbooks, Αθήνα, 1998, σελ. 62

<sup>73</sup> Χριστοπούλου Σ., επιβ. Παπαδημητρίου Κ., *Δημόσια Πολιτική για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση. Η Προσπάθεια Μέτρησης της Απόδοσης και Καθιέρωσης Συστήματος Διοίκησης με Στόχους*, ΕΣΔΔ – ΕΚΔΔΑ, Αθήνα, 2008, σελ. 40

- *Ενημέρωση των προϊσταμένων από τα υψηλόβαθμα διοικητικά στελέχη για τους στόχους της επιχείρησης.*
- *Επαφή των προϊσταμένων (που γνωρίζουν πλέον τους στόχους) με τους υφισταμένους για ενημέρωσή τους.*
- *Συζήτηση με καθέναν από αυτούς και ανάθεση για εκτέλεση συγκεκριμένου κομματιού των στόχων (υποστόχου).*
- *Έλεγχος της προόδου των εργασιών και των αποτελεσμάτων σε τακτά χρονικά διαστήματα.*
- *Αξιολόγηση των αποτελεσμάτων από τα διοικητικά στελέχη.»<sup>74</sup>*

Η ΔμΣ έχει αποφέρει αρκετά οφέλη, αλλά και έχει αντιμετωπίσει σημαντική κριτική αναφορικά με τα μειονεκτήματά της όπως παραθέτονται στον κάτωθι πίνακα.

<b>10. Συγκριτικός πίνακας πλεονεκτημάτων – μειονεκτημάτων ΔμΣ<sup>75</sup></b>	
<b>Πλεονεκτήματα</b>	<b>Μειονεκτήματα</b>
1. βοηθά στον προγραμματισμό της οργάνωσης	1. υπάρχουν περιπτώσεις όπου είναι δύσκολος ο σαφής καθορισμός στόχων
2. προάγεται η συνεργασία προϊσταμένων – υφισταμένων	2. μπορεί να εμφανιστούν προβλήματα δυσλειτουργίας εξαιτίας της αδυναμίας συνεργασίας προϊσταμένων – υφισταμένων
3. βελτιώνει την επικοινωνία – δημιουργεί ομαδικό πνεύμα	3. μπορεί να ανακύψουν ζητήματα αναφορικά με την αξιολόγηση των υφισταμένων, λόγω έλλειψης αντικειμενικότητας
4. βοηθά στην ανταλλαγή απόψεων για την εύρεση της βέλτιστης λύσης	4. οι καθορισμένοι βραχυπρόθεσμοι στόχοι μπορεί να έχουν αρνητικό αποτέλεσμα στον σχεδιασμό και υλοποίηση της μακροπρόθεσμης πολιτικής
5. στοχεύει στην υλοποίηση αντικειμενικού συστήματος αξιολόγησης των αποτελεσμάτων των εργαζομένων	
6. οδηγεί στην βελτίωση της αποτελεσματικότητας με αξιοποίηση όλων των διαθέσιμων μέσων της οργάνωσης, με το δυνατότερο χαμηλό κόστος	
7. μειώνονται τα περιθώρια διαφθοράς και εξαργύρωσης κάθε είδους οφέλους, καθώς ο εργαζόμενος διακατέχεται από έντονη αίσθηση υπευθυνότητας και ταυτίζει την προσωπική του ταυτότητα με εκείνη της οργάνωσης	

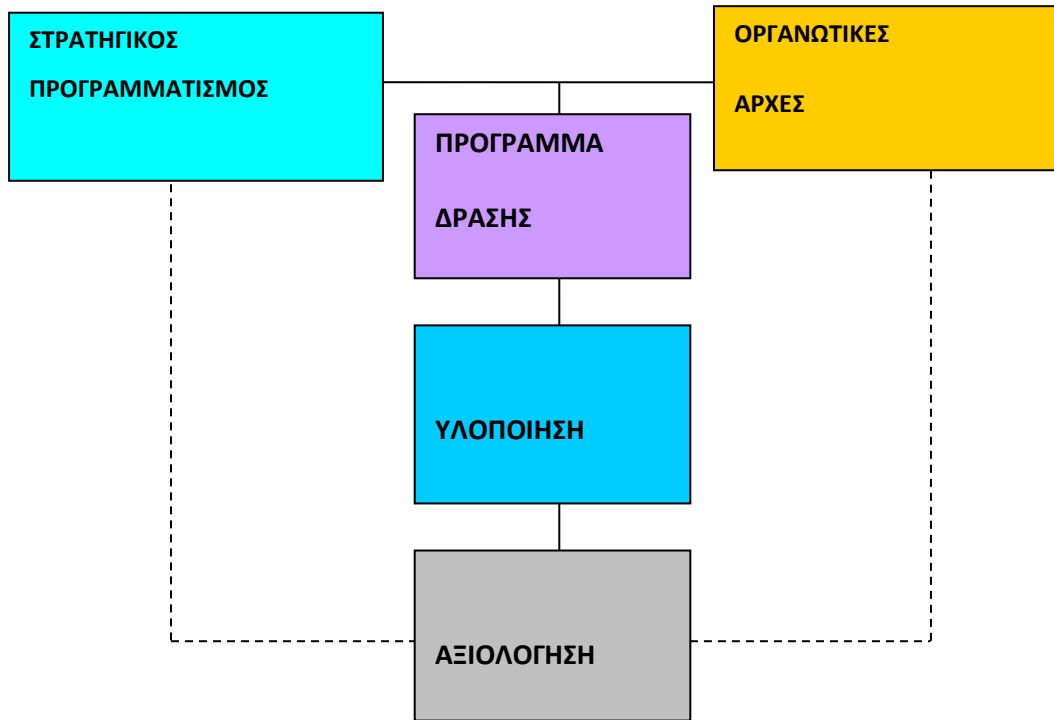
Στη ΔμΣ ουσιαστικά εξέχουσα θέση λαμβάνει ο στρατηγικός προγραμματισμός ο οποίος πρέπει να συνάδει με τις οργανωτικές αρχές, για την

<sup>74</sup> Κέφης Β, ό.π., σελ. 62

<sup>75</sup> Με στοιχεία από και Κέφης Β, ό.π. σελ. 63 και Χριστοπούλου Σ., ό.π. σελ. 41

επιτυχία του οποίου σχεδιάζεται και υλοποιείται ένα πρόγραμμα δράσης, το οποίο αξιολογείται για τον εντοπισμό κενών (gap) από τον σχεδιασμό στην υλοποίηση.

### 11. Σχεδιάγραμμα υλοποίησης πρακτικών ΔμΣ



Πηγή: Δεκλερής Μ. (επιμ.), «Διοίκηση Συστημάτων», Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1989, σελ. 280

Παρά το γεγονός ότι η ΔμΣ σε διεθνές επίπεδο στον τομέα της δημόσιας διοίκησης αξιοποιήθηκε ευρέως από πολύ νωρίς, εν τούτοις στην Ελλάδα καθυστέρησε. Για πρώτη φορά το 1987 έγινε αναφορά στην ανάγκη αναμόρφωσης του δημοσίου τομέα προς μια διοίκηση που σχεδιάζει και προγραμματίζει, ενώ η πρώτη θεσμοθετημένη προσπάθεια εφαρμογής των αρχών της έγινε μέσω του Ν. 3230/2004 όπου δόθηκε έμφαση στην αύξηση της αποδοτικότητας της ΔΔ, μέσω προσεκτικού σχεδιασμού στόχων και εύρεσης των κατάλληλων τρόπων υλοποίησής τους.<sup>76</sup>

Στο άρθρο 1 παρ. 2 του Ν. 3230/2004 γίνεται ξεκάθαρη αναφορά πως: «καθιερώνεται η μέτρηση της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας της Διοίκησης. Σκοπός της μέτρησης είναι η αξιολόγηση των υπηρεσιών της Διοίκησης με την οποία επιδιώκεται η εξυπηρέτηση του πολίτη, η επαύξηση της εμπιστοσύνης του και του βαθμού ικανοποίησης των αναγκών του από αυτή, η ενίσχυση της διαφάνειας, η πληρέστερη

<sup>76</sup> Ρωσσίδης Ι., ό.π., σελ. 224



αξιοποίηση των διαθέσιμων πόρων και γενικότερα η άσκηση της διοίκησης προς όφελος του πολίτη», δίνεται έμφαση στην παρακολούθηση υλοποίησης των στόχων, ενώ θεμελιώνονται δείκτες μέτρησης της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας των Δημοσίων Υπηρεσιών.

Στο άρθρο 3 του ίδιου νόμου καθορίζεται η διαδικασία της εφαρμογής της Διοίκησης μέσω Στόχων σε διάφορα στάδια με συγκεκριμένο πρόγραμμα δράσης και συγκεκριμένο χρονοδιάγραμμα. Ξεκινώντας από τον υπουργό ή άλλο όργανο διοίκησης κάθε φορέα αναφέρει ότι με απόφασή τους κατανέμονται στις οικείες υπηρεσίες οι στρατηγικοί στόχοι για το επόμενο έτος. Συγκεκριμένα οι προϊστάμενοι Γενικής Διεύθυνσης ή Διεύθυνσης, αν δεν υπάρχουν Γενικές Διευθύνσεις, προβαίνουν σε μια κατ' αρχήν ανάλυση των ανωτέρω στρατηγικών στόχων του φορέα, ενημερώνουν σχετικά τους υπαγόμενους σε αυτούς προϊσταμένους Διεύθυνσης και ζητούν από αυτούς να προσδιορίσουν τους επί μέρους στόχους κάθε Διεύθυνσης. Με τη σειρά τους οι προϊστάμενοι Διεύθυνσης σε συνεργασία με τους προϊσταμένους Τμήματος εξειδικεύουν και επιμερίζουν από κοινού τους στόχους της Διεύθυνσης ανά Τμήμα, ενώ τέλος οι προϊστάμενοι Τμήματος καθορίζουν τη συμβολή κάθε υπαλλήλου στην επίτευξη των στόχων του Τμήματος. Μάλιστα, αναφέρεται ότι «οι ατομικοί στόχοι καθορίζονται ανάλογα με τις αρμοδιότητες της μονάδας που υπηρετεί, αφού ληφθούν υπόψη οι δεξιότητες, γνώσεις και εμπειρίες του». Δίνεται παράλληλα, η δυνατότητα στις υπηρεσίες ως οφείλουν να προβούν στις αναγκαίες ενέργειες (μετακινήσεις προσωπικού, σύσταση ομάδων διοίκησης έργου κ.λπ.), προκειμένου να υλοποιηθεί η στοχοθεσία. Πλέον οι στόχοι κάθε φορέα για το επόμενο έτος καθορίζονται σε συγκεκριμένο χρονικό διάστημα (κατά τους μήνες Νοέμβριο και Δεκέμβριο). Τέλος, η διαδικασία καθορισμού στόχων εφαρμόζεται και για τις Περιφέρειες.

Στον παραπάνω νόμο βλέπουμε ότι τίθενται ζητήματα απόδοσης μέσω της μέτρησης αποδοτικότητας. Η έννοια της διοίκησης, ή αλλιώς διαχείρισης της απόδοσης αποτελεί μια ευρύτερη έννοια, στην οποία εμπεριέχεται και η έννοια της αξιολόγησης της απόδοσης. Η διοίκηση της απόδοσης είναι μια διαρκής διαδικασία με την οποία αρχικώς μετريέται η αποδοτικότητα προσωπικού (αξιολόγηση της απόδοσης) με απώτερο σκοπό στην πορεία τη λήψη μέτρων για βελτίωση της ή διατήρησή της σε υψηλό επίπεδο.<sup>77</sup>

---

<sup>77</sup> Κρήτας Δ., επιβλ. Παπαδάκης Ν., Συμβουλευτική και Στρατηγικές Ανάπτυξης Ανθρώπινου Δυναμικού σε Δημόσιο και Ιδιωτικό Τομέα, Πανεπιστήμιο Κρήτης, Ρέθυμνο, 2015, σελ. 31

Η Διοίκηση της Απόδοσης (performance management – PM) αποτελείται ουσιαστικά από όλες εκείνες τις τεχνικές και διαδικασίες που σχετίζονται με τον σχεδιασμό, την μέτρηση, την αξιολόγηση, αλλά και την εφαρμογή διοικητικών λειτουργιών που θα επιφέρουν τη μεγαλύτερη δυνατή αποδοτικότητα σε μια οργάνωση. Με αυτή επιδιώκεται η ανάδειξη των βασικών κριτηρίων απόδοσης ενός οργανισμού, η μέτρηση τους κατά την παραγωγική λειτουργία, καθώς και η συσχέτιση προϋπολογισθέντων/προτύπων κριτηρίων με τα πραγματοποιηθέντα αποτελέσματα, συνυπολογίζοντας τόσο ποσοτικά όσο και ποιοτικά στοιχεία που ορίζουν το επίπεδο αποδοτικότητας.<sup>78</sup>

Με την αξιοποίηση της Διοίκησης της Απόδοσης υπάρχουν σημαντικά οφέλη τα οποία συνοπτικά είναι τα ακόλουθα:

- *«Συνδέει τους ατομικούς στόχους και λειτουργίες με τις αντίστοιχες οργανωσιακές, δημιουργώντας στον εργαζόμενο μία αίσθηση συνεισφοράς.*
- *Υποκινεί τους εργαζομένους διευκολύνοντας τους να χρησιμοποιήσουν το μέγιστο απόθεμα των δυνατοτήτων τους.*
- *Ενισχύει την επικοινωνία μεταξύ προϊσταμένων και υφισταμένων διασφαλίζοντας ότι υπάρχει ξεκάθαρη αντίληψη για τις προσδοκίες της διοίκησης σχετικά με τα αποτελέσματα.*
- *Παρέχει αντικειμενικά κριτήρια τα οποία βοηθούν στη λήψη αποφάσεων για διάφορες πολιτικές όπως αυτές των αμοιβών ή των προαγωγών.*
- *Θέτει σε εφαρμογή διαδικασίες συνεχούς βελτίωσης των εργαζομένων.*
- *Αναγνωρίζει δυνατά και αδύνατα σημεία στην απόδοση.*
- *Προετοιμάζει βάσεις δεδομένων για επιβραβεύσεις, προαγωγές και αναγνώριση.*
- *Ενισχύει την κουλτούρα μάθησης και συνεχούς αλλαγής μέσα στον οργανισμό».*<sup>79</sup>

Σταδιακά οι αρχές της Διοίκησης της απόδοσης υιοθετούνται στον δημόσιο τομέα, με στόχο την αποδοτικότερη λειτουργία του. Ο Mackie ορίζει την εφαρμογή των αρχών της Διοίκησης της Απόδοσης στον δημόσιο τομέα ως τη λειτουργία της κρατικής διοίκησης σε σχέση με τον σχεδιασμό, την εφαρμογή, την αναθεώρηση, την αξιολόγηση και την ανάλυση της αποδοτικότητας της κρατικής διοικητικής, των δημοσίων

<sup>78</sup> Bruijns H., *Managing Performance in the Public Sector*, Routledge, Νέα Υόρκη, σελ. 7 και Ρωσίδης Ι., *ό.π.*, σελ. 226-227

<sup>79</sup> Κώφης Α., επ. Κωφίδου Σ., *Η αξιολόγηση της απόδοσης του ανθρώπινου δυναμικού της Δημόσιας Διοίκησης: Μελέτη της ελληνικής πραγματικότητας*, Πανεπιστήμιο Μακεδονίας, Θεσσαλονίκη, 2009, σελ 6-7 και Rao T.V., *Lessons from experience: A new look at performance management systems*, Vikalpa, 33,3, 2008, pp. 1-15.

πολιτικών και των κρατικών προγραμμάτων, ενώ σύμφωνα με τον Μιχαλόπουλο με τη διαδικασία της μέτρησης της απόδοσης καταδεικνύεται η σημασία της άσκησης διοίκησης στον δημόσιο τομέα και των δημοσίων πολιτικών βάσει έγκυρων δεδομένων και τεκμηριωμένων στοιχείων.<sup>80</sup> Τέλος, με τη διοίκηση της απόδοσης ο δημόσιος τομέας αποκτά επιχειρησιακά χαρακτηριστικά με τα οποία δύναται να αντιμετωπιστούν πολλές από τις εμφανιζόμενες παθογένειες δυσκαμψίας, έλλειψης λογοδοσίας, αναποτελεσματικότητας και μειωμένης αποδοτικότητας.

#### **4. Διαχείριση και Ανάπτυξη Ανθρώπινου Δυναμικού**

##### **4.1 Η έννοια της Διαχείρισης Ανθρώπινου Δυναμικού**

Όπως αναφέρθηκε και πριν, στην σύγχρονη δημόσια διοίκηση ο ρόλος του ανθρώπινου παράγοντα θεωρείται βαρύνουσας σημασίας. Γι αυτόν τον λόγο και στις περισσότερες και επικρατέστερες σύγχρονες προσεγγίσεις περί διοίκησης υπάρχουν εργαλεία που σχετίζονται με την βέλτιστη αξιοποίησή του.

Ο όρος ΑΔ πρωτοχρησιμοποιήθηκε από τον πρωτοπόρο οικονομολόγο John R. Commons το 1893 στο βιβλίο του *The Distribution of Wealth*, όμως δεν αναλύεται περισσότερο από μία απλή αναφορά. Κατά τις δεκαετίες του 1920 και του 1930

---

<sup>80</sup> Mackie B., *Organizational Performance Management in a Government Social Research*, 2008, σελ 3 και Μιχαλόπουλος Ν., *Η Δημόσια Διοίκηση στην εποχή των αποτελεσμάτων*, Παπαζήσης, Αθήνα, 2007 σελ. 49 και Ρωσσίδη Ι., 230-231

επανήλθε υπό το σκεπτικό ότι οι εργαζόμενοι μπορούσαν να θεωρηθούν σαν μία μορφή επιχειρησιακού κεφαλαίου, ενώ στα ακαδημαϊκά χρησιμοποιήθηκε από τον οικονομολόγο E. Wight Bakke.<sup>81</sup> Σε αυτόν τον όρο δόθηκε ιδιαίτερη έμφαση από τη δεκαετία του 1960 και έπειτα που άρχισε να αναδεικνύεται η αξία των εργασιακών σχέσεων και εννοιών όπως τα κίνητρα, η οργανωσιακή συμπεριφορά κ.α. Σήμερα με τον όρο ανθρώπινοι πόροι εννοείται το σύνολο των ανθρώπων που εργάζονται σε μια εταιρεία ή οργανισμό, καθώς και το τμήμα που είναι υπεύθυνο για τη διαχείριση των πόρων που σχετίζονται με το προσωπικό.<sup>82</sup> Μάλιστα, είναι γενικώς αποδεκτό πλέον ότι από το ανθρώπινο κεφάλαιο που αποτελείται από τους ανθρώπους που εργάζονται σε έναν οργανισμό ή υπηρεσία, εξαρτάται η ίδια η επιτυχία της.<sup>83</sup>

Για τη διοίκηση και διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού τόσο στον δημόσιο, όσο και στον ιδιωτικό τομέα αναπτύχθηκε πλήθος προσεγγίσεων. Γενικά, αν θα θέλαμε να δώσουμε έναν ορισμό στο τι είναι η διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού (HRM), μπορούμε να πούμε ότι είναι ένας σύγχρονος όρος που συμπεριλαμβάνει τις πρακτικές και τις πολιτικές που απαιτούνται για την επιμέλεια του συνόλου των πτυχών, από το σύνολο των καθηκόντων της διοίκησης, οι οποίες αφορούν τα θέματα προσωπικού. Αν και είναι ιδιαίτερα εκτεταμένος τομέας, συνοπτικά και πιο συγκεκριμένα σε αυτόν τον τομέα ανήκουν τα ζητήματα πρόσληψης, εκπαίδευσης, αξιολόγησης, αμοιβών, καθώς και η παροχή ενός ασφαλούς ηθικού και δίκαιου περιβάλλοντος για τους εργαζομένους ενός οργανισμού ή μιας επιχείρησης. Σε αυτήν υπάγεται η διεξαγωγή ανάλυσης εργασίας, ο σχεδιασμός αναγκών σε εργατικό δυναμικό με παράλληλη προσέλκυση υποψηφίων, η επιλογή των καταλλήλων υποψηφίων, η παροχή κατευθύνσεων και η εκπαίδευση των εργαζομένων, η αξιολόγησή τους, η διαχείριση των μισθών, η παροχή κινήτρων κ.α.<sup>84</sup>

Για τη διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού τρία βασικά στοιχεία που είναι απαραίτητα για να λειτουργήσουν μια δομή, υπηρεσία ή οργανισμός: 1) η ύπαρξη μιας αποστολής και μιας στρατηγικής. Αυτό σημαίνει ότι ο οργανισμός πρέπει να έχει έναν

<sup>81</sup> Καρλής Η., επ. Βαρβαρίγου Θ., *Συστήματα Διαχείρισης Ανθρώπινου Δυναμικού (HRMS)*, Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο, Αθήνα 2016, σελ. 14

<sup>82</sup> Human Resources Edu, *What is Human Resource?:* <<https://www.humanresourcesedu.org/what-is-human-resources/>> [Ανακτήθηκε 25/10/2017]

<sup>83</sup> Armstrong M., *Strategic Human Resource Management, A Guide to Action*, Kogan Page, London & Philadelphia, 2006, σελ. 7

<sup>84</sup> Dessler G., μτφρ Μελισσουργός Γ. *Διαχείριση Ανθρώπινου Δυναμικού, Βασικές Έννοιες και Σύγχρονες Τάσεις*, Κριτική, Αθήνα, 2012, σελ. 24

λόγο ύπαρξης και ένα μέσο για τη χρήση χρημάτων, υλικού, πληροφοριών και ανθρώπων για την εκτέλεση της αποστολής του.

2) η ύπαρξη μιας δομής, όπου οι άνθρωποι πρέπει να οργανώνονται για να πραγματοποιήσουν την αποστολή,

3) διαδικασίες για το ανθρώπινο δυναμικό που αφορούν στον τρόπο πρόσληψης και επιλογής ανθρώπων στον οργανισμό με κατανομή των θέσεων εργασίας, αξιολογώντας ότι εκτελούν και επιβραβεύονται επαρκώς, ώστε να παραμείνουν στην οργάνωση και να είναι μετρήσιμα παραγωγικοί. Αν και φαίνονται πολύ απλά και βασικά αυτά τα τρία στοιχεία, το καθένα από αυτά ενσωματώνει εξαιρετικά περίπλοκα προβλήματα και προκλήσεις, τα οποία αποτέλεσαν το αντικείμενο ακαδημαϊκής προσοχής και διευθυντικής επίλυσης προβλημάτων.<sup>85</sup> Με την διαχείριση ανθρώπινου δυναμικού ο ανθρώπινος παράγοντας από κόστος μεταβλήθηκε σε στρατηγικό πόρο, αφού η διαχείριση ανθρώπινου δυναμικού επιδιώκει να αντιμετωπίσει το σύνθετο περιβάλλον εργασίας επενδύοντας στις ιδέες, τις δυνατότητες και ικανότητες, στοχεύοντας και παρακινώντας το προσωπικό να επενδύσει στις γνώσεις, τις δεξιότητες και τα ταλέντα τους.<sup>86</sup>

Αν και γενικώς η διαχείριση ανθρώπινου δυναμικού επικεντρώνεται στο προσωπικό, όταν αυτή προσανατολίζεται και προς τον πελάτη, τότε αναφερόμαστε σε μία διοίκηση η οποία στοχεύει στην ικανοποίηση των προσδοκιών των πελατών και καλείται επίσης «στρατηγικό HRM».<sup>87</sup>

Με το στρατηγικό HRM καθορίζονται οι προθέσεις και τα σχέδια του οργανισμού, ο τρόπος με τον οποίο οι στόχοι του πρέπει να επιτευχθούν μέσω των ανθρώπων του. Η προσέγγισή αυτή βασίζεται σε τρεις προτάσεις: πρώτον, ότι το ανθρώπινο κεφάλαιο αποτελεί σημαντική πηγή ανταγωνιστικού πλεονεκτήματος, δεύτερον, ότι οι άνθρωποι υλοποιούν το στρατηγικό σχέδιο και, τρίτον, ότι πρέπει να υιοθετηθεί μια συστηματική προσέγγιση για τον προσδιορισμό του σημείου όπου ο

<sup>85</sup> Tichy N., Fobrum Ch., Devanna M. A., *Strategic Human Resource Management*, Division of Research - University of Michigan, 1981, σελ. 3

<sup>86</sup> Ιορδανόγλου Δ., *Διοίκηση Ανθρώπινου Δυναμικού στις σύγχρονες οργανώσεις – νέες τάσεις και πρακτικές*, Κριτική, Αθήνα, 2008 και Jackson & Shuler, *Managing Human Resources: A Management Perspective*, South – Western College Publishing όπως μεταφέρεται στο Ψυχά Ι., Χριστοδούλου Α., επ. Σαλμών Ι., *Διαχείριση και Ανάπτυξη Ανθρώπινων Πόρων σε επιχειρήσεις και οργανισμούς, Η αξιοποίηση Εργαλείων της συστημικής θεωρίας*, Α.Ε.Ι. ΠΕΙΡΑΙΑ Τ.Τ., 2017, σελ. 9

<sup>87</sup> Benjamin Scheider, “HRM – A service Perspective, Towards a Customer-focused HRM”, *International Journal of Service Industry Management*, τομ. 05, αρ. 1, MCB, University Press, 1994, σελ.65, όπως μεταφέρεται στο Μοσχότη Μ., *Παράλληλισμός των απαιτήσεων των κριτηρίων του μοντέλου Επιχειρηματικής Αριστείας (EFQM Model) με θέματα που αναφέρονται σε Διοίκηση Ανθρώπινου Δυναμικού και σε Διαχείριση Σχέσεων με τον Πελάτη*, Πανεπιστήμιο Πειραιώς, 2004 σελ. 31

οργανισμός θέλει να πάει, καθώς και πώς πρέπει να φτάσει εκεί. Η στρατηγική διαχείριση ανθρώπινου δυναμικού είναι μια διαδικασία που περιλαμβάνει τη χρήση γενικών προσεγγίσεων για την ανάπτυξη στρατηγικών ανθρώπινου δυναμικού, οι οποίες ενσωματώνονται κάθετα και οριζόντια μεταξύ τους. Αυτές οι στρατηγικές καθορίζουν τις προθέσεις και τα σχέδια που σχετίζονται με γενικές οργανωτικές θεωρήσεις, όπως η οργανωτική αποτελεσματικότητα και τις πιο συγκεκριμένες πτυχές της διαχείρισης των ανθρώπων, όπως η χρηματοδότηση, η μάθηση και η ανάπτυξη, η ανταμοιβή και οι σχέσεις των εργαζομένων. Θεμελιώδης στόχος της στρατηγικής διαχείρισης ανθρώπινου δυναμικού είναι η δημιουργία στρατηγικής ικανότητας και λήψης αποφάσεων, εξασφαλίζοντας ότι η οργάνωση διαθέτει εξειδικευμένους, δεσμευμένους και ευσυνείδητους εργαζόμενους που χρειάζονται για την επίτευξη σταθερού ανταγωνιστικού πλεονεκτήματος και επίτευξη του στόχου της οργάνωσης.<sup>88</sup>

#### 4.2 Ανάπτυξη, Εκπαίδευση και Επιμόρφωση Ανθρώπινου Δυναμικού

Όπως αναφέρθηκε παραπάνω, στον τομέα της διαχείρισης ανθρώπινου δυναμικού εντάσσεται και η ανάπτυξή του. Με τον όρο «ανάπτυξη ανθρώπινου δυναμικού» νοείται *«η σχεδιασμένη προσπάθεια που καταβάλλεται προκειμένου οι υπάλληλοι να αποκτήσουν σχετικές με την εργασία τους γνώσεις, ικανότητες και*

---

<sup>88</sup> Armstrong M., *Strategic Human Resource Management, A Guide to Action*, Kogan Page, London & Philadelphia, 2006, σελ. 29-31

συμπεριφορές»,<sup>89</sup> δηλαδή το σύνολο των δυνατοτήτων τους. Μάλιστα, αναφορικά με το ανθρώπινο δυναμικό ο όρος «ανάπτυξη (*development*), σημαίνει παροχή ευκαιριών για διεύρυνση της προσωπικότητας, προσαρμογή στην εργασία και έμφαση στις ηγετικές ικανότητες των ατόμων τα οποία έχουν επιλεγεί για διοικητικά κι εποπτικά καθήκοντα».<sup>90</sup>

Η έννοια της ανάπτυξης, βέβαια, είναι στενά συνδεδεμένη με αυτή της εκπαίδευσης, καθώς η εκπαίδευση θεωρείται τόσο ως κομμάτι, όσο και ως προαπαιτούμενο της ανάπτυξης. «*Η εκπαίδευση συμβάλλει τα μέγιστα σ' αυτή την αναπτυξιακή διαδικασία καθώς επηρεάζει άμεσα και συνεχώς τη διαμόρφωση όχι μόνο των γνώσεων και των ικανοτήτων αλλά και του χαρακτήρα και της κουλτούρας, των φιλοδοξιών και των επιτευγμάτων. Η κατάρτιση είναι μια πιο βραχυπρόθεσμη συστηματική διαδικασία μέσω της οποίας το άτομο μαθαίνει να εκτελεί συγκεκριμένες εργασίες ή αποκτά συγκεκριμένες δεξιότητες και γνώσεις σύμφωνα με προκαθορισμένα κριτήρια*».<sup>91</sup>

Με την ΑΑΔ (HRD) επιδιώκεται να αναπτυχθούν οι ηγετικές και διαπροσωπικές δεξιότητες, η δημιουργικότητα, η αυτοδυναμία και η ικανότητα εργασίας σε διαφορετικές κουλτούρες. Αν και το άτομο είναι ο κύριος παράγοντας στην ανάπτυξη του, η κατεύθυνση της οργάνωσης (και επομένως της ανάπτυξης ενός ατόμου) παραμένει στη διοίκηση ανώτερων διευθυντικών στελεχών, οι οποίοι, μέσω πρωτοβουλιών όπως η αναδιοργάνωση επιχειρησιακών διεργασιών, φιλοδοξούν να διαμορφώσουν την οργάνωση και τους ανθρώπους μέσα σε αυτήν.<sup>92</sup>

Ένας βασικός παράγοντας που επηρέασε καταλυτικά την ανάδειξη της αξίας της ΑΑΔ, είναι οι ραγδαίοι ρυθμοί ανάπτυξης και παραγωγής της γνώσης. Σήμερα, η γνώση αξιολογείται ως ένας βασικός παραγωγικός συντελεστής, λόγω του ότι με αυτή συντίθεται το διανοητικό κεφάλαιο (*intellectual capital*), το οποίο αποτελεί ένα από τα βασικότερα στοιχεία του ενεργητικού των σύγχρονων οργανισμών. Με βάση την παραδοχή ότι αν όχι όλες, τουλάχιστον οι περισσότερες θέσεις εργασίας σε δημόσιους οργανισμούς, όπως διαμορφώθηκαν στο σύγχρονο πολυσύνθετο περιβάλλον, στηρίζονται στη γνώση, δημιουργούν νέα γνώση και παράγουν έξυπνα προϊόντα,

<sup>89</sup> Noe R, Hollenbeck J, Gerhart B, Wright P. επιμ. Αθανασόπουλος Κωνσταντίνος, Διαχείριση Ανθρώπινων Πόρων, Τόμος Α', Παπαζήσης, 2006, σελ. 338

<sup>90</sup> Κανελλόπουλου Χ., Διοίκηση Προσωπικού, Τα ανθρώπινα Προβλήματα του Μάνατζμεντ, Σε οργανισμούς, επιχειρήσεις και υπηρεσίες, Θεωρία και Πράξη, Κανελλόπουλος, 1991, σελ.256

<sup>91</sup> Βασιλάκη Μ., επ. Δρ. Ζέππου Μ., Εκπαίδευση: Μέσο ανάπτυξης του ανθρώπινου παράγοντα και εργαλείο διοικητικής μεταρρύθμισης, ΕΚΔΔΑ – ΕΣΔΔ, Αθήνα, 2004, σελ. 36 καθώς και Harrison R., *Training and Development*, Institute of Personnel Management, London 1989

<sup>92</sup> Lee M., *HRD in a complex world*, Routledge, Lancaster University, London, 2003, σελ. 9

συμπεραίνουμε ότι το διανοητικό κεφάλαιο των εργαζομένων είναι κρίσιμος πόρος για την εκάστοτε οργάνωση.<sup>93</sup>

Η ανάπτυξη ανθρώπινου δυναμικού στη δημόσια διοίκηση και την αυτοδιοίκηση στοχεύει στην βελτιστοποίηση του γνωσιακού κεφαλαίου του προσωπικού, μέσα από μια διαδικασία διεύρυνσης των γνώσεων, ικανοτήτων και δεξιοτήτων του. Με αυτόν τον τρόπο επιδιώκεται να υπάρχουν καλύτερα αποτελέσματα στην υλοποίηση οργανωσιακών στόχων, με βελτίωση της εργασιακής απόδοσης του προσωπικού μέσα από τη δια βίου μάθηση και την εκπαίδευση.<sup>94</sup> Αυτό αποτελεί μάλιστα επιτακτική ανάγκη στο σύγχρονο περιβάλλον της διοίκησης, καθώς για την επαρκή περαίωση υποθέσεων και αρμοδιοτήτων μιας θέσης δεν επαρκούν οι γνώσεις και οι ικανότητες του προσωπικού από το οποίο απαρτίζεται η ΔΔ. Αυτό συμβαίνει λόγω του γεγονότος ότι αφενός ο υπάλληλος χρειάζεται την ικανότητα να αντιμετωπίζει τις σύνθετες απαιτήσεις στο εργασιακό περιβάλλον μέσω της κινητοποίησης των ψυχοκοινωνικών πόρων, στάσεων και δεξιοτήτων του σε ένα προκαθορισμένο συγκεκριμένο πλαίσιο,<sup>95</sup> αφετέρου λόγω των όλο και πιο γρήγορων αλλαγών και νέων δεδομένων που απαιτούν ευελιξία και διαρκή κατάρτιση.

Κύριο μέσο για την ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού με στόχο τη συλλογική μάθηση και την οργανωσιακή μεταμόρφωση αποτελεί η διαρκεί και συστηματική επιμόρφωση. Ο σύγχρονος όρος που αξιοποιείται για τη διαδικασία αυτή είναι «στρατηγική επιμόρφωση» και εντάσσεται στη «στρατηγική διαχείριση ανθρώπινου δυναμικού» όταν:

- έχει προηγηθεί συστηματική διάγνωση εκπαιδευτικών αναγκών τόσο σε επίπεδο ατόμου όσο και οργανισμού,
- πραγματοποιούνται επιμορφωτικά προγράμματα, τα οποία όμως υποστηρίζουν την υλοποίηση των στρατηγικών κατευθύνσεων του οργανισμού,

<sup>93</sup> Βασιλάκη Μ., επ. Δρ. Ζέππου Μ., *Εκπαίδευση: Μέσο ανάπτυξης του ανθρώπινου παράγοντα και εργαλείο διοικητικής μεταρρύθμισης*, ΕΚΔΔΑ – ΕΣΔΔ, Αθήνα, 2004, σελ. 29-30

<sup>94</sup> Καρκατσούλης Π., Το κράτος σε Μετάβαση, Από τη «διοικητική μεταρρύθμιση» και το «νέο δημόσιο μάνατζμεντ» στη «διακυβέρνηση», Σιδέρης, 2004, σελ. 270-274 βλ. και Φαναριώτης, Π., *Διοίκηση Δημοσίων Υπηρεσιών και Οργανισμών, Εισαγωγή στο Δημόσιο Management, Δημόσια Διοίκηση II*, Σταμούλης, Αθήνα, 1999 καθώς και McGregor E. B., *Strategic Management of Human Knowledge, Skills and Abilities*, Jossey-Bass, San Francisco, 1991

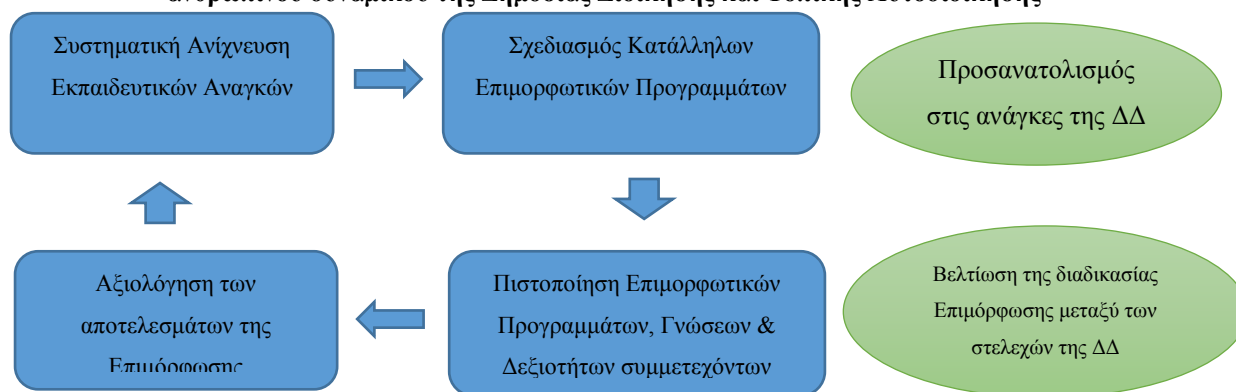
<sup>95</sup> Παπαδάκης Ν., *MODULE 5: HRM & HRD Human resources & capacity building (the competence based approach)*, Astana, διαφ. 11



- υπάρχει έλεγχος και μετρήσιμα αποτελέσματα της επιμόρφωσης με το πέρας των προγραμμάτων μέσω της μέτρησης της ατομικής συμβολής των επιμορφωμένων στην υλοποίηση των στρατηγικών στόχων του οργανισμού,
- η όλη διαδικασία είναι επαναλαμβανόμενη, είναι μια διαρκής διαδικασία.<sup>96</sup>

Στην ελληνική δημόσια διοίκηση η ανάπτυξη ανθρώπινου δυναμικού είναι ένας από τους πλέον κρίσιμους παράγοντες διοικητικής μεταρρύθμισης, ούσα η ίδια ζητούμενο. Βασικός μοχλός επίτευξης των επιδιωκόμενων αποτελεσμάτων οποιασδήποτε σχεδιαζόμενης και επιχειρούμενης διοικητικής μεταρρύθμισης είναι η ίδια η ανάπτυξη ανθρώπινου δυναμικού της ελληνικής δημόσιας διοίκησης και της αυτοδιοίκησης μέσα από ένα ολοκληρωμένο σύστημα στρατηγικής ανάπτυξης του ανθρώπινου δυναμικού. Η ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης κρίνεται τόσο σημαντική λόγω του ότι το ίδιο το προσωπικό από μόνο του αποτελεί τον πλέον κρίσιμο και αποφασιστικό παράγοντα για την επίτευξη των στόχων της εκάστοτε διοικητικής μεταρρύθμισης,<sup>97</sup> έτσι ώστε να καταστεί αυτή υλοποιήσιμη και επιτυχημένη.

**12. Σχεδιάγραμμα: Αποτύπωση ενός ολοκληρωμένου Συστήματος Στρατηγικής Ανάπτυξης του ανθρώπινου δυναμικού της Δημόσιας Διοίκησης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης**



Πηγή σχήματος: Επιμ. Παπαδάκης Ν. – Σπυριδάκης Μ., *Αγορά Εργασίας, Κατάρτιση, Δια Βίου Μάθηση, & Απασχόληση, Δομές, Θεσμοί και Πολιτικές*, Σιδέρης, 2010 σελ. 276

<sup>96</sup> Βασιλάκη Μ., επ. Ζέππου Μαίρη, *Εκπαίδευση: Μέσο ανάπτυξης του ανθρώπινου παράγοντα και εργαλείο διοικητικής μεταρρύθμισης*, Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης – Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, Αθήνα, 2004, σελ. 38 και 60

<sup>97</sup> Συλλογικό Έργο, Επ. Παπαδάκης Ν. – Σπυριδάκης Μ., *Αγορά εργασίας, κατάρτιση, δια βίου μάθηση & απασχόληση, Δομές, Θεσμοί και Πολιτικές*, Σιδέρης, Αθήνα, 2010 στο Κεφ. Ηλία Πεχλιβανίδη, *Ανάπτυξη του Ανθρώπινου Δυναμικού της Δημόσιας Διοίκησης: Σύγχρονες Τάσεις και Προοπτικές*, σελ. 273-274

### 4.3 Μάθηση: οργανωσιακή μάθηση και μαθησιακές οργανώσεις

Ως έννοια, αυτή της μάθησης, ενέχει σημαντικό ρόλο για την εξέλιξη του ανθρώπινου δυναμικού ενός οργανισμού, ή μιας επιχείρησης, την αποτελεσματικότητά του στην περαίωση της εργασίας του, καθώς και στην διαχείριση διαφόρων ζητημάτων που ανακύπτουν. Υπάρχουν διαφορετικές θεωρήσεις αναφορικά με την έννοια της μάθησης είτε ως κοινωνικό φαινόμενο, είτε ως οργανωσιακό, στις οποίες όμως δεν θα επεκταθούμε. Έτσι, από τη μια ένας ορισμός με τον οποίο αποδίδεται η έννοια της μάθησης είναι αυτός του Χαλά, σύμφωνα με τον οποίο η μάθηση είναι η διαδικασία με την οποία πραγματοποιείται η μετατροπή της εμπειρίας σε γνώση.<sup>98</sup> Από την άλλη, σύμφωνα με τον Simon ως έννοια της μάθησης νοείται κάθε αλλαγή σε ένα σύστημα το οποίο παράγει μια μόνιμη αλλαγή στην ικανότητά του να προσαρμόζεται στο περιβάλλον.<sup>99</sup> Σε έναν οργανισμό μπορούμε να εντοπίσουμε τρία βασικά επίπεδα μάθησης:

1. Την **ατομική** που σχετίζεται με την αλλαγή δεξιοτήτων, διορατικότητας, γνώσης, συμπεριφοράς και αξιών κάποιου μέσα από την εκπαίδευση, τη τεχνολογία και τη μελέτη.
2. Την **ομαδική** που σχετίζεται με την ενίσχυση της γνώσης και των δεξιοτήτων, που μπορεί να πραγματοποιηθεί μέσα αλλά και από τις ομάδες.
3. Την **οργανωσιακή** η οποία σχετίζεται με τη διευρυμένη πνευματική και παραγωγική ικανότητα, για την επίτευξη της οποίας χρειάζεται η δέσμευση όλης της οργάνωσης με στόχο τη συνεχή βελτίωση. Η οργανωσιακή μάθηση εδράζεται στην κοινή διορατικότητα και γνώση όλων των μελών της οργάνωσης, δηλαδή στηρίζεται και δομείται πάνω σε προηγούμενες γνώσεις και εμπειρίες, στην οργανωσιακή μνήμη. Από μόνη της η απόκτηση κεφαλαίου γνώσης από τα μέλη ενός οργανισμού δεν αρκεί για την οργανωσιακή μάθηση, καθώς είναι αναγκαίο η συνολική προσπάθειά τους να στοχεύει στην επίτευξη ενός κοινού οράματος, και να ξεκινά από το διάλογο -την ελεύθερη διακίνηση ιδεών στην ίδια την ομάδα.<sup>100</sup>

<sup>98</sup> Χαλάς Ι., *Ο Δρόμος προς την επιχείρηση που μαθαίνει*, Διοικητική Ενημέρωση, τεύχ. 11, Μάιος 1998, σελ. 15

<sup>99</sup> Αναγνωστόπουλος Κ. Π., *Μάθηση και Οργανώσεις ως συστήματα μάθησης*, Διοικητική Ενημέρωση, τεύχ. 6, Σεπτέμβριος 1996, Ειδική Εκδοτική Α.Ε.Ε.Β.Ε., Αθήνα, σελ. 73

<sup>100</sup> Marquardt M.J., *Building the Learning Organization*, MacGraw Hill, 1996, Νέα Υόρκη, σελ. 22 - 37 και Senge P.M., *The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organization*, Doubleday,

Σύμφωνα με τον Scheiderman η οργανωσιακή μάθηση αφορά στην απόκτηση, την εφαρμογή και άριστη γνώση των νέων εργαλείων, διαδικασιών και μεθόδων ώστε να επιτυγχάνεται η συντομότερη βελτίωση εκείνων των διαδικασιών, που η βελτίωσή τους είναι κρίσιμη για την επιτυχία της οργάνωσης, η οποία είναι ένα σύνολο διασυνδεδεμένων διαδικασιών. Οι Dunkan και Weiss αναφέρουν την οργανωσιακή μάθηση ως τη διαδικασία που λαμβάνει χώρα στο εσωτερικό ενός οργανισμού. Μέσα από την διαδικασία αυτή ουσιαστικά αναπτύσσεται η γνώση για της σχέσεις δράσης και εκροής, καθώς και τις επιπτώσεις του περιβάλλοντος στις σχέσεις αυτές. Με αυτόν τον τρόπο ο οργανισμός ως σύνολο αντιμετωπίζεται ως ένα ολοκληρωμένο σύστημα στοχευμένων δράσεων οι οποίες συμπλέκονται στη διαδικασία μετασχηματισμού των εισροών σε εκροές.<sup>101</sup>

Μάλιστα, η ανάδειξη της οργανωσιακής μάθησης οδήγησε στο μοντέλο της μαθησιακής οργάνωσης.<sup>102</sup> Οι μαθησιακές οργανώσεις εξετάζουν και επιδιώκουν να αποκτήσουν είτε οι εργαζόμενοι, είτε η διοίκηση οφέλη από κάθε εμπειρία. Εστιάζουν στη μεγιστοποίηση της μάθησης η οποία επιτυγχάνεται μέσα από κάθε συναλλαγή του οργανισμού με τους εργαζόμενους, τους πελάτες, τους προμηθευτές, τους πωλητές ακόμη και με τους ανταγωνιστές του, καθώς λαμβάνει χώρα μια συνειδητή προσπάθεια να «μάθει» από οποιαδήποτε εμπειρία, όχι τόσο για την ίδια την εμπειρία, όσο για τον τρόπο, με τον οποίο η ίδια συλλέγει, επεξεργάζεται και αξιοποιεί τις διαθέσιμες πληροφορίες της. Ουσιαστικά τέτοιου είδους οργανισμοί ενθαρρύνουν τον πειραματισμό, με συλλογή και αξιοποίηση πληροφοριών, αντιλαμβανόμενοι τους πελάτες ως μέρος μιας διδακτικής – μαθησιακής σχέσης σε ανοιχτό και διαρκή διάλογο. Μάλιστα, υιοθετούν τις αλλαγές ως μέρος μιας αέναης διαδικασίας εμπειρίας – εξέτασης – πειραματισμού – εμπειρίας.<sup>103</sup>

---

1990, Νέα Υόρκη, σελ.10, 235 όπως μεταφέρεται στο Μήλιου Χρ., *Οργανωσιακή Μάθηση και Ποιότητα στους δημόσιους οργανισμούς - Η περίπτωση του Υπουργείου Ανάπτυξης*, ΕΚΔΔ – ΕΣΔΔ, σελ. 25

<sup>101</sup> Μιχαλόπουλος Ν., *Designing Public Organizations in the Globalized Era: an organizational learning perspective*, 2003, Washington, DC., σελ.6. όπως μεταφέρεται στο Μήλιου Χρ., ό.π. σελ 26

<sup>102</sup> Διαφορά των δύο εννοιών α) **οργανωσιακή μάθηση** και β) **μαθησιακή οργάνωση ή αλλιώς οργάνωση που μαθαίνει** είναι ότι στη δεύτερη δίνεται έμφαση στη δημιουργία ενός προτύπου που μπορεί να λειτουργεί ως μοντέλο που θα μπορεί να υιοθετηθεί από διάφορες οργανώσεις είτε το ιδιωτικού, είτε του δημοσίου τομέα εστιάζοντας κυρίως σε πρακτικά ζητήματα. Όσον αφορά την οργανωσιακή μάθηση μπορούμε να πούμε ότι αποτελεί την διαδικασία μέσα από την οποία μια οργάνωση θα εξελιχθεί σε μαθησιακή. Αναλυτικά βλ. Μήλιου Χρ., ό.π. σελ 26-27

<sup>103</sup> Πανταζής Δ., επιβλ. Ραμματά Μ., *Μετατροπή ενός Δημοσίου Οργανισμού σε Οργανισμό Μάθησης*, Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης – Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης 2007, Αθήνα, σελ. 21 και 23

#### 4.4 Στελέχωση Δημοσίου Τομέα & Επιλογή Προσωπικού: Η ελληνική περίπτωση και ο θεσμός του ΑΣΕΠ

Η Δημόσια Διοίκηση, ιστορικά, άλλαξε αρκετά μοντέλα και τρόπους επιλογής προσωπικού και στελέχωσης, δεδομένου μάλιστα του γεγονότος ότι η οργάνωση και στελέχωσή της σχετίζεται με το πολιτικό σύστημα, τον τρόπο λειτουργίας του και τις αποφάσεις που αυτό λαμβάνει. Το προσωπικό που στελεχώνει την ΔΔ αποτελούν οι δημόσιοι υπάλληλοι. Οι δημόσιοι υπάλληλοι εξυπηρετούν τους στόχους της δημόσιας διοίκησης που δεν είναι άλλοι από το γενικό συμφέρον (δημόσιο συμφέρον) αποτελώντας ουσιαστικά «... το όργανο του Κράτους που τελεί σε ιεραρχική σχέση προς αυτό, παρέχει τις υπηρεσίες του και εκτελεί τα καθήκοντά του με βάση την προσωπική αξία και τις ικανότητές του κατά τρόπο σταθερό και έμμισθο στη διάρκεια της επαγγελματικής του σταδιοδρομίας. Ως αποστολή του έχει να υπηρετεί το δημόσιο συμφέρον και να πραγματώνει τη βούληση του κράτους, όπως αυτή διαμορφώνεται και εκφράζεται από τα αρμόδια όργανα και τις διαδικασίες με αποτελεσματικότητα και αμεροληψία στο πλαίσιο των νόμων και των αρχών της χρηστής διοίκησης».<sup>104</sup>

Από τον Max Weber ακόμη και συγκεκριμένα στο έργο του «Οικονομία και Κοινωνία» στον ιδεατό τύπο της γραφειοκρατίας αναφέρει ότι τα στελέχη που απαρτίζουν τη γραφειοκρατική οργάνωση επιλέγονται με βάση τα προσόντα, τις γνώσεις και τις ικανότητές τους, οι οποίες διαπιστώνονται με ειδικές εξετάσεις και αναγνωρισμένους τίτλους σπουδών, τονίζοντας παράλληλα την σημασία της γνώσης, καθώς γραφειοκρατική διοίκηση σημαίνει κυριαρχία μέσω της γνώσης, στοιχείο που την καθιστά ειδικά ορθολογική. Η «γνώση» στη «γραφειοκρατία» συμπεριλαμβάνει τόσο την επιστημονική γνώση του αντικειμένου, όσο και την εμπειρική γνώση από την εργασία του υπαλλήλου.<sup>105</sup>

Στο σύγχρονο περιβάλλον δόθηκε ιδιαίτερη έμφαση στη στελέχωση της ΔΔ καθώς με το πέρασμα του χρόνου και σε ένα πλαίσιο αυξανόμενης προβλεπτότητας τόσο στο κοινωνικό, όσο και στο οικονομικό περιβάλλον, η ικανότητα των δημοσίων οργανισμών να αναπροσαρμόζονται με νέες στρατηγικές στις κατέστη επιτακτική ανάγκη. Σε αυτό το σημείο ανέκυψε και η συζήτηση για το θέμα των μεθόδων

<sup>104</sup> Μακροδημήτρης Α.- Πραβίτα Μ., *Διοικητική Επιστήμη Ι: Δημόσια Διοίκηση, Στοιχεία Διοικητικής Οργάνωσης*, Σάκκουλα, 2012, σελ. 495

<sup>105</sup> Ασπρίδης Γ., *Η Εκπαίδευση και η Ανάπτυξη των Δημοσίων Υπαλλήλων*, Σάκκουλας, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2012, ανάπτυπο από Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης, τευχ. 17, σελ. 217

πρόσληψης, αξιολόγησης και ελέγχου των δημοσίων υπαλλήλων και των διευθυντικών στελεχών, οι οποίες έγιναν πιο σχετικές με τη δημόσια διοίκηση, την πολιτική και την κοινωνία των πολιτών, καθώς έγινε σαφές ότι οι ΔΥ και οι διοικητές αποτελούν την πρώτη γραμμή ευθύνης για την επαρκή και έγκαιρη εκτέλεση των δημοσίων πολιτικών που υπαγορεύονται από την κυβέρνηση και γενικώς την πολιτική εξουσία. Μάλιστα, η διεθνής εμπειρία φανερώνει, ιδιαίτερα στις χώρες της Δυτικής Ευρώπης την ύπαρξη μιας σειράς λύσεων που δόθηκαν μέσα από μοντέλα προσλήψεων και αξιολόγησης των επιδόσεων, τα οποία κληρονομήθηκαν από την εκάστοτε τοπική πολιτιστική και πολιτική ιστορία.<sup>106</sup>

Μάλιστα, ειδικά μετά τις οικονομικές κρίσεις της δεκαετίας του 1970 και την ανάγκη εκσυγχρονισμού του τρόπου οργάνωσης και διαχείρισης συνολικά του κράτους και της ΔΔ με την ανάπτυξη νέων μοντέλων οργάνωσης και διοίκησης που έθεταν ζητήματα αξιοκρατίας, διαφάνειας, ποιότητας, αποτελεσματικότητας και οικονομικότητας, ως επί το πλείστον στα δυτικά -τουλάχιστον- κράτη, επιλέχθηκαν μέθοδοι αξιοκρατικότερης στελέχωσής της.<sup>107</sup>

Η αξιοκρατικότερη στελέχωση της δημόσιας διοίκησης βασίστηκε σε κάποιες ενιαίες προϋποθέσεις επιλογής προσωπικού. Αυτές οι προϋποθέσεις περιλαμβάνουν την στελέχωση από κατάλληλα εκπαιδευμένα στελέχη με επαγγελματικό τρόπο και την πλήρωση των αναγκαίων προσόντων για την εκάστοτε θέση. Με την αξιοκρατική στελέχωση της Δημόσιας Διοίκησης επιδιώκεται η διασφάλιση της κατάλληλης ποιότητας και καταλληλότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών της Δημόσιας Διοίκησης και η αποτελεσματικότητα των δημοσίων υπηρεσιών, έννοιες που είναι άρρηκτα συνδεδεμένες με αυτές του σύγχρονου κράτους δικαίου, της ισονομίας – ισότητας των πολιτών.<sup>108</sup>

Στην ελληνική περίπτωση, αναφορικά με την απασχόληση στον δημόσιο τομέα είναι δυνατόν να εξαχθεί ως συμπέρασμα από τα σχετικά στοιχεία που παρατίθεται παρακάτω ότι υπήρξαν διαφορετικές περίοδοι στην Τρίτη Ελληνική Δημοκρατία. Αυτό το συμπέρασμα μπορεί να αναχθεί ακόμη και αν υπάρχουν αρκετά

<sup>106</sup> Madureira César και Rodrigues Miguel, *The evolution of civil servants' and managers' recruitment and performance evaluation processes in Portuguese public administration*, Revista Portuguesa de Management, N.º 2, Ano 2, 2009, σελ. 1

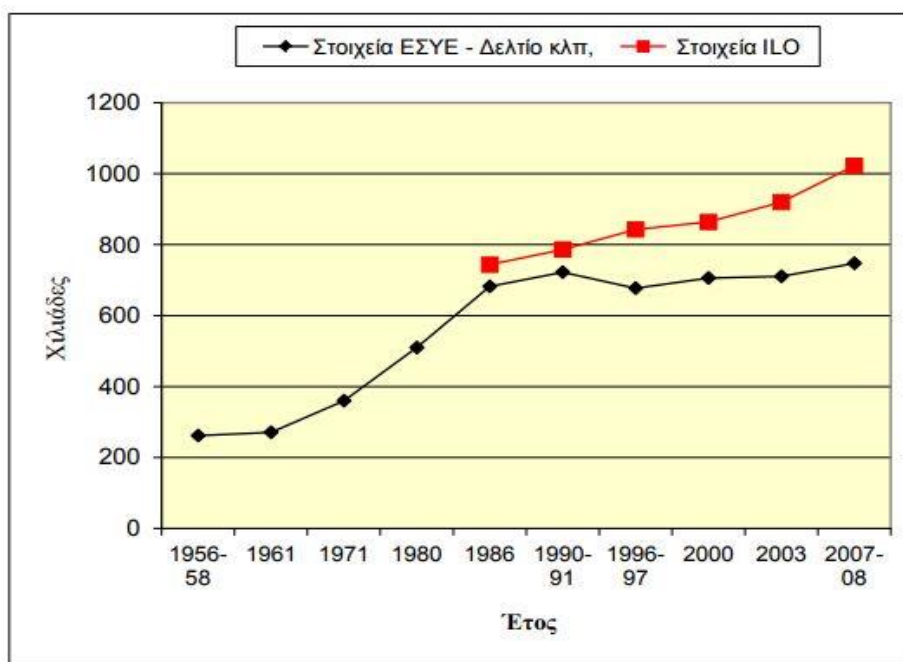
<sup>107</sup> Κρήτας Δ., επιβλ. Παπαδάκης Ν., Συμβουλευτική και Στρατηγικές Ανάπτυξης Ανθρώπινου Δυναμικού σε Δημόσιο και Ιδιωτικό Τομέα, Πανεπιστήμιο Κρήτης, Ρέθυμνο, 2015, σελ 46

<sup>108</sup> Κοντιάδης Ξ, *Είναι μια άλλη δημόσια διοίκηση εφικτή;*, Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου, τευχ. 3/2009, σελ 281

ζητήματα σε σχέση με τα διαθέσιμα στοιχεία, τα οποία ωστόσο θεωρήθηκε σημαντικό να παρατεθούν, ακόμη και αν διαφέρουν ως προς την πηγή τους, δίνοντας έτσι μια συνολική και συνοπτική γενική εικόνα για την πορεία της έκτασης σε αριθμούς του ΔΤ στη χώρα.

Παρά τα ζητήματα συγκρισιμότητας των στοιχείων είναι εμφανές ότι την πρώτη περίοδο, που είναι και χρονικά πιο εκτεταμένη, υπήρξε μια σημαντική διεύρυνση του ΔΤ και έπειτα, μετά την πρόσφατη δημοσιονομική και οικονομική κρίση του 2009, επήλθε η συρρίκνωσή του. Η απασχόληση στον δημόσιο τομέα, από το 1974 έως το 2008, σχεδόν διπλασιάστηκε, χωρίς φυσικά να διπλασιαστεί ο πληθυσμός της χώρας, ή η ποιότητα και αποτελεσματικότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών από αυτόν.

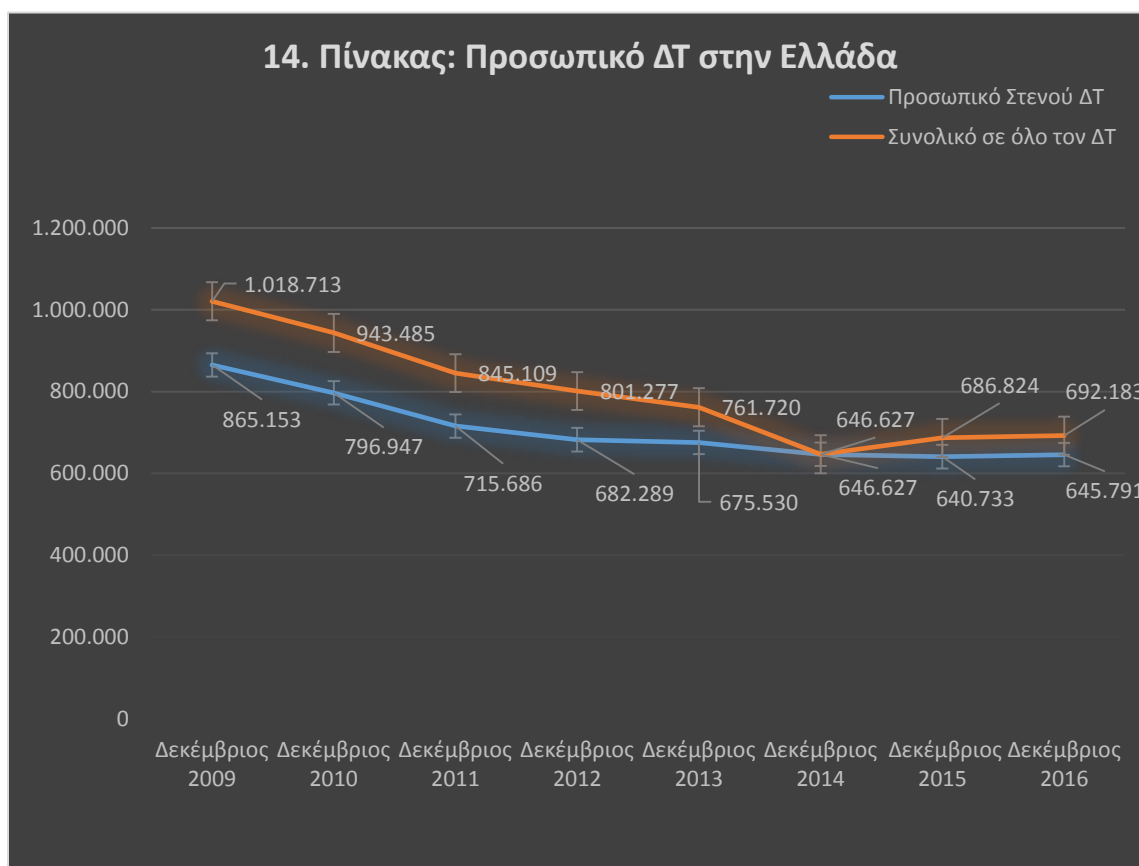
13. Πίνακας: Δημόσια Απασχόληση στην Ελλάδα



Πηγή: Ιορδάνογλου Χ., *Το «μέγεθος» του μετεμφυλιακού ελληνικού κράτους*, Ιστορικό Αρχείο Πανεπιστημίου Αθηνών, 23 Ιανουαρίου 2012, σελ. 3 με στοιχεία από Εθνική Στατιστική Υπηρεσία Ελλάδος και International Labor Organization<sup>109</sup>

<sup>109</sup> Ο International Labour Organization (στα ελληνικά Διεθνής Οργανισμός Εργασίας), γνωστός και ως ILO, αποτελεί έναν διεθνή – διακρατικό οργανισμό, ο οποίος είναι διασυνδεδεμένος με τον Οργανισμό Ηνωμένων Εθνών, αποτελώντας ουσιαστικά ένα εξειδικευμένο τμήμα του. Στον ILO υπάγεται το Διεθνές Γραφείο Εργασίας το οποίο κατά κύριο λόγο ασχολείται με τη συγκέντρωση δεδομένων και στοιχείων αναφορικά με την εργασία τα οποία παράσχονται κιόλας ως πληροφορίες, ενώ δίνεται ιδιαίτερη έμφαση στην προώθηση των δικαιωμάτων στην εργασία, στην ενθάρρυνση αξιοπρεπών ευκαιριών απασχόλησης, στην ενίσχυση της κοινωνικής προστασίας και ενίσχυση του διαλόγου αναφορικά με θέματα που

Μετά την οικονομική και δημοσιονομική κρίση που ξέσπασε στην Ελλάδα το 2009 και σύμφωνα με τα στοιχεία από τις απογραφές που έλαβαν χώρα από το 2010 έως το 2015 και οι οποίες είναι διαθέσιμες στο Μητρώο Ανθρώπινου Δυναμικού του Υπουργείου Διοικητικής Ανασυγκρότησης ο δημόσιος τομέας γενικώς συρρικνώθηκε. Βέβαια, τα τελευταία χρόνια της περιόδου 2015 – 2016 δείχνει να υπάρχει μια σταθεροποιητική και ελαφρώς αυξητική τάση. Δυστυχώς τα παρεχόμενα στοιχεία για το 2014 δεν βοηθούν στην ενδελεχή παρατήρηση της εξέλιξης των μεγεθών, καθώς την εν λόγω χρονιά και λόγω νέας καταγραφής λείπουν στοιχεία στη βάση δεδομένων του Μητρώου αναφορικά με τους εργαζόμενους στα ΝΠΙΔ όπως αναλυτικά θα δούμε και στον επόμενο πίνακα.



Α. Η πρώτη περίοδος 2009 -2013 έχει διαφορετικό τρόπο υπολογισμού και παράθεσης στοιχείων, αθροιστικά.

Β. Το 2014 εμφανίζονται στοιχεία μόνο του στενού ΔΤ και απουσιάζουν τα στοιχεία των ΝΠΙΔ.

Γ. Από το 2014 και έπειτα δεν συμπεριλαμβάνονται οι ΔΕΚΟ.

Πηγή: Στοιχεία από επίσημη ιστοσελίδα Μητρώου Ανθρώπινου Δυναμικού Υπουργείου Διοικητικής Ανασυγκρότησης: <<http://apografi.yap.gov.gr/apografi>> [Ανακτήθηκε 20/1/2018]

Όσον αφορά τον τρόπο και τις διαδικασίες πρόσληψης και στελέχωσης της ελληνικής δημόσιας διοίκησης κατά την Τρίτη Ελληνική Δημοκρατία υπήρξαν επίσης διαφορετικές φάσεις. Χάριν μελέτης επιλέχθηκε ο διαχωρισμός σε δυο μεγάλες περιόδους, στην προ θέσπισης ΑΣΕΠ και στην μετά ΑΣΕΠ περίοδο. Ο διαχωρισμός αυτός επιλέχθηκε λόγω των αλλαγών που συντελέστηκαν στις διαδικασίες πρόσληψης με την θεσμοθέτηση του ΑΣΕΠ δίνοντας έμφαση σε ζητήματα αξιοκρατίας και διαφάνειας.

Μέχρι τα μέσα της δεκαετίας του 1990 υπήρξαν σημαντικά ζητήματα σε σχέση με τη διαδικασία στελέχωσης και τις πολιτικές σκοπιμότητές της. Γενικώς έχει ειπωθεί πως υπήρξε έλλειψη τυποποίησης των διαδικασιών πρόσληψης στη ΔΔ με τη λειτουργία ενός επίσημου και ενός ανεπίσημου συστήματος προσλήψεων που το δεύτερο αποδυνάμωνε ηθικά το πρώτο. Ενώ μέχρι το 1983 ο κύριος τρόπος πρόσληψης ήταν εισαγωγικοί διαγωνισμοί, πρακτικά λάμβαναν χώρα και προσλήψεις βάση προσωπικών πελατειακών σχέσεων. Με τον Ν. 1320/1983 η τότε κυβέρνηση ΠΑΣΟΚ υιοθέτησε ένα μηχανογραφημένο σύστημα απόδοσης μορίων σε υποψήφιους για δημόσιες θέσεις υπολογίζοντας και το κοινωνικό προφίλ των υποψηφίων (πχ οικογενειακή κατάσταση).<sup>110</sup>

Στη δεύτερη περίοδο, με τον Ν. 2190/1994 (γνωστό και ως νόμο Πεπονή), επιδιώχθηκε ο εκσυγχρονισμός με παράλληλο εξορθολογισμό διαδικασιών μέσα από την θέσπιση ενός πλαισίου κατηγοριών και κριτηρίων, με διαφάνεια και με μεταβίβαση αρμοδιοτήτων πρόσληψης με εισαγωγικές διαδικασίες σε μια ανεξάρτητη αρχή επιλογής προσωπικού. Αυτό συνέβη αναπαραγώντας ουσιαστικά με διαφορετικό τρόπο τις θεσμικές επιλογές που είχαν προηγηθεί αυτή τη φορά όμως με εξορθολογισμό τους και με βασικό κριτήριο την επιδίωξη της αξιοκρατίας. Πλέον ο διαγωνισμός συνυπήρχε στο νέο σύστημα με την επιλογή βάσει προτεραιότητας, ενώ τα κοινωνικά κριτήρια συνέχισαν να αξιοποιούνται σε όφελος συγκεκριμένης εκπαιδευτικής κατηγορίας, αυτής της υποχρεωτικής εκπαίδευσης.<sup>111</sup>

Από την θέσπιση του Ν. 2190/1994 έως σήμερα ακολούθησαν αρκετές αλλαγές στα συστήματα εισαγωγής στον δημόσιο τομέα, οι οποίες βέβαια

<sup>110</sup> Σωτηρόπουλος Δ., *Η Κορυφή του Πελατειακού Κράτους, Οργάνωση, στελέχωση και πολιτικοποίηση των ανωτέρων βαθμίδων της κεντρικής Διοίκησης στην Ελλάδα 1974 – 2000*, Ποταμός, Αθήνα, 2001, σελ. 16

<sup>111</sup> Μαυρομούστακου Α.- Η., *Αξιολόγηση Δημοσίων Υπαλλήλων, Πρόσληψη και Υπηρεσιακή Εξέλιξη*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2016, σελ. 54-55



δημιουργούσαν αρκετά ζητήματα και αναιρούσαν τον αρχικό οραματισμό ενός σταθερού, μόνιμου και ιδεατού συστήματος προσλήψεων.<sup>112</sup> Παρά τις αλλαγές βέβαια, σε όλες τις παρεμβάσεις παρέμεινε αναλλοίωτος ο σκοπός του νόμου για πρόσληψη προσωπικού στον ΔΤ είτε με διαγωνισμό, είτε με επιλογή με προκαθορισμένα και αντικειμενικά κριτήρια και ο ακριβής προσδιορισμός των κατηγοριών προσωπικού που εξαιρούνταν από την εφαρμογή του. Όλα αυτά, βέβαια, υπό τον έλεγχο της ανεξάρτητης αρχής, δηλαδή του Ανώτατου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού (Α.Σ.Ε.Π.), το οποίο εγγυάται την εξασφάλιση των ίσων ευκαιριών και της αξιοκρατίας κατά την πρόσβαση σε όλο το φάσμα του δημόσιου τομέα.<sup>113</sup>

Ουσιαστικά στη μετά ΑΣΕΠ περίοδο ο ίδιος ο θεσμός λειτούργησε ως εγγυητής του δικαιώματος προς εργασία με ίσες ευκαιρίες για όλους τους πολίτες στον ΔΤ με διαδικασίες και συνθήκες απόλυτης διαφάνειας, αντικειμενικότητας, αξιοκρατίας και δημοσιότητας. Ως ανεξάρτητη αρχή, το ΑΣΕΠ επιφορτίστηκε με τον έλεγχο της ορθής εφαρμογής των διατάξεων που διέπουν τις προσλήψεις στο δημόσιο τομέα, ενώ για την εκπλήρωση του σκοπού του εξασφαλίστηκαν εξ αρχής ειδικές εγγυήσεις ανεξαρτησίας, με τα μέλη του να χαρακτηρίζονται ανώτατοι κρατικοί λειτουργοί που απολαμβάνουν προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας.<sup>114</sup>

Στη μετά ΑΣΕΠ περίοδο, αυτό επέλεγε τους μόνιμους υπαλλήλους, το μόνιμο προσωπικό και τους συμβασιούχους, καθώς στόχος ήταν η απευθείας υπαγωγή σε αυτόν όλων των υπηρεσιών και οργανισμών με εργοδότη το Κράτος, ενώ η Κυβέρνηση απομονώθηκε κάπως από τον χώρο των προσλήψεων διατηρώντας πάντως την πολιτική απόφαση για τον αριθμό, το είδος και τον χώρο των προσλήψεων. Επίσης ο νομοθέτης άφησε την πολιτική απόφαση και στα όργανα των ΟΤΑ και τις διοικήσεις των Ν.Π.Δ.Δ. και των Ν.Π.Ι.Δ. που ο νόμος ενέταξε στον δημόσιο τομέα. Με τον Ν. 2527/1997 άρθρα 1 παρ. 1 και 3 η δικαιοδοσία του ΑΣΕΠ σταδιακά επεκτάθηκε στις δημόσιες επιχειρήσεις που είχαν εξαιρεθεί αρχικώς, όπως ήταν οι Τράπεζες, οι θυγατρικές τους

<sup>112</sup> Μαυρομούστακου Α. – Η., *Προσλήψεις και Δημόσια Διοίκηση, 1994-2005: μια πορεία πολλαπλών εφαρμογών της αξιοκρατίας*, σε Αντ. Μακρυδημήτρης/Μ. Ηλ. Πραβίτα (επιμ.), *Διοικητική Θεωρία και Πράξη – Διοίκηση και Κοινωνία*, Πρακτικά 1<sup>ου</sup> Συνεδρίου Διοικητικών Επιστημόνων, Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2007, σελ 785

<sup>113</sup> Μαυρομούστακου Α.- Η., *Αξιολόγηση Δημοσίων Υπαλλήλων, Πρόσληψη και Υπηρεσιακή Εξέλιξη*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2016, σελ. 46

<sup>114</sup> ΑΣΕΠ, *Ο Θεσμός του ΑΣΕΠ και η συμβολή του στη Δημόσια Διοίκηση*: <<https://tinyurl.com/y7la68u5>> [Ανακτήθηκε 22/1/2018]

ΑΕ και ΝΠΙΔ, ενώ μάλιστα το 2002 η δράση του ΑΣΕΠ επεκτάθηκε και στο μη διοικητικό προσωπικό των φορέων αυτών.<sup>115</sup>

#### **4.5 Θεσμικό πλαίσιο προαγωγών και βαθμολογικής εξέλιξης Δημοσίων Υπαλλήλων στην περίοδο της Τρίτης Ελληνικής Δημοκρατίας**

Εκτός της στελέχωσης, ένα ιδιαίτερα σημαντικό ζήτημα στη διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού του δημοσίου τομέα είναι αυτός της βαθμολογικής εξέλιξης και προαγωγών του. Η αξία του ανάγεται στο ότι η εξέλιξη του ΑΔ στους διαδοχικούς βαθμούς της ιεραρχίας μπορεί να λειτουργήσει ως κίνητρο για καλύτερη απόδοση των υπαλλήλων, αλλά και στο γεγονός ότι κρίνεται ως βαρύνουσα σημασία η επιλογή του κατάλληλου προσωπικού σε τυπικά και ουσιαστικά προσόντα για την πλήρωση αναγκαίων και κρίσιμων θέσεων που αφορούν στην βέλτιστη λειτουργία του δημοσίου τομέα, προς το γενικό συμφέρον.

Κατά τη περίοδο της μεταπολίτευσης στην Ελλάδα υπήρξε πλήθος παρεμβάσεων, πολλές φορές αποσπασματικών, με διαφορετική προσέγγιση κάθε φορά. Έτσι, η εξέλιξη στην ιεραρχία της ΔΔ, συνδέθηκε άλλοτε με κάποια συγκεκριμένα καθήκοντα που θα έπρεπε να ασκηθούν αναλόγως του βαθμού, ενώ άλλοτε αποσυνδέθηκε από αυτά, καθώς οι υπάλληλοι μπορεί να προάγονταν στη βαθμολογική

---

<sup>115</sup> Αλεξόπουλος Α., Μαυρομούστακου Α. - Η. Κεφ., *Πολιτικές Θεωρίες και Θεσμικές Παρεμβάσεις κατά της Διαφθοράς στις προσλήψεις στον Δημόσιο Τομέα: Η περίπτωση του ΑΣΕΠ* σελ. 741-742 στο Κουτσούκης, Σκλιάς (επ.) συλ. Τομ., Διαφθορά και Σκάνδαλα στη Δημόσια Διοίκηση και την Πολιτική, Αθήνα: Σιδέρης, 2005

κλίμακα, χωρίς όμως αυτό να συνεπάγεται την ανάληψη και άσκηση καθηκόντων προϊσταμένου.

Στην Ελλάδα βασικό στοιχείο του υπηρεσιακού καθεστώτος του μόνιμου δημοσίου υπαλλήλου είναι η ιεραρχική εξάρτηση, πράγμα που σημαίνει ότι η ΔΔ οργανώνεται κατά συνταγματική επιταγή επί τη βάσει κάθετης ιεραρχίας και οι υπάλληλοι κατατάσσονται σε ορισμένους βαθμούς που διαρθρώνονται κατά κλίμακα σχηματίζοντας πυραμίδα, στη βάση της οποίας εντάσσονται οι κατώτεροι και στην κορυφή της οι ανώτατοι υπάλληλοι. Έτσι, διαμορφώνεται η ιεραρχία των μόνιμων πολιτικών δημοσίων υπαλλήλων που σταδιοδρομούν από τους κατώτερους στους ανώτατους βαθμούς με το σύστημα των προαγωγών. Οι ανώτατοι υπάλληλοι που αποτελούν την κορυφή της ιεραρχίας στη δημόσια διοίκηση αποτελούν ουσιαστικά το τμήμα εκείνο της δημόσιας διοίκησης το οποίο ασκεί δημόσια εξουσία με αρμοδιότητα κατά κύριο λόγο στις υποθέσεις του σκληρού πυρήνα του κράτους.<sup>116</sup>

Μετά το 1974 υπήρξε πλήθος νομοθετικών παρεμβάσεων και πρωτοβουλιών στο θέμα εξέλιξης των ΔΥ, οι κυριότερες με τα κυριότερα σημεία τους χρονολογικά θα παρατεθούν παρακάτω.

Συγκεκριμένα με το ΠΔ 611/1977 (Υ.Κ.) κωδικοποιήθηκαν οι διατάξεις του προγενέστερου Ν. 1811/1951 όπως είχαν τροποποιηθεί και ίσχυαν μέχρι τότε, ενώ διατηρήθηκε η ίδια βαθμολογική κλίμακα, με τη διαφορά ότι εισήχθη ο βαθμός του Αναπληρωτή Γενικού Διευθυντή μεταξύ του 1<sup>ου</sup> και 2<sup>ου</sup> βαθμού, με αποτέλεσμα να περιλαμβάνεται πλέον ένας βαθμός παραπέμπει σε θέση, και άρα να μην είναι πλέον αμιγώς αριθμητική. Ανώτατη θέση στην υπαλληλική ιεραρχία ορίστηκε ο Γενικός Διευθυντής, όπου μπορούσαν να τοποθετηθούν μόνο υπάλληλοι που προηγουμένως προήχθησαν στον 1<sup>ο</sup> βαθμό που αποτελούσε και την ανώτατη βαθμίδα ιεραρχίας. Σύμφωνα με το ΠΔ 611/1977 για να πραγματοποιηθεί μια προαγωγή από έναν βαθμό σε επόμενο θα μπορούσε να γίνει κατ' εκλογή και κατ' αρχαιότητα, απαιτώντας όμως να συντρέχουν οι εξής τρεις προϋποθέσεις – προσόντα: α) να υπάρχει κενή θέση προς κατάληψη μέσω της προαγωγής, β) να έχει συμπληρωθεί ορισμένος χρόνος στον προηγούμενο (κατώτερο) βαθμό, γ) την κατοχή των απαιτούμενων ουσιαστικών

---

<sup>116</sup> Βλ. και Πικραμμένος Μ., *Το νομοθετικό καθεστώς των ανώτατων δημοσίων υπαλλήλων υπό διαρκή μεταρρύθμιση*, <<http://www.epkodi.gr/2009/03/05/to-nomothetiko-kathestos-ton-anotaton-dimosion-ypallilon-ypo-diarki-metarrhythmisi/>> [Ανακτήθηκε 1/2/2018] και Πικραμμένος Ν., *Το νομοθετικό καθεστώς των ανώτατων δημοσίων υπαλλήλων υπό διαρκή μεταρρύθμιση. Ο δικαστικός έλεγχος των νομοθετικών επιλογών*, ΝοΒ 2008, σελ. 2301-2303

προσόντων για τη κατάληψη του ανώτερου βαθμού, προσόντα την ύπαρξη των οποίων θα έκρινε το Υπηρεσιακό Συμβούλιο.<sup>117</sup> Οι κατηγορίες όπου εντάσσονταν οι υπάλληλοι με βάση τα τυπικά προσόντα εκπαίδευσης ήταν ΣΕ (στοιχειώδους εκπαίδευσης), ΜΕ (μέσης εκπαίδευσης), ΑΡ (Ανώτερης εκπαίδευσης) και ΑΤ (ανώτατης εκπαίδευσης).<sup>118</sup>

Με τον Ν. 1586/1986 έγιναν αρκετές αλλαγές στο προηγούμενο καθεστώς του ΠΔ 611/1977. Πλέον η κατηγοριοποίηση με βάση τα προσόντα εκπαίδευσης άλλαξε σε ΥΕ (υποχρεωτικής εκπαίδευσης), ΔΕ (δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης), ΤΕ (τεχνολογικής εκπαίδευσης), ΠΕ (πανεπιστημιακής εκπαίδευσης), ενώ προστέθηκε και μια κατηγορία ΕΘ (ειδικών θέσεων) στην οποία εντάσσονταν υπάλληλοι εκτός υπαλληλικής ιεραρχίας που θα αποτελούταν από μετακλητούς υπαλλήλους όπως Γενικοί Γραμματείς και Ειδικοί Γραμματείς που θα λειτουργούσαν συνεπικουρικά προς το πολιτικό προσωπικό (Υπουργούς, Υφυπουργούς) αναφορικά με την άσκηση κυβερνητικής πολιτικής.<sup>119</sup> Παράλληλα, με τον νέο νόμο έπαψε να αποτελεί αναγκαία προϋπόθεση η ύπαρξη κενής θέσης για προαγωγές στον επόμενο βαθμό, οι οποίες γινόντουσαν και με τη συμπλήρωση ορισμένου χρονικού διαστήματος, ενώ εισήχθη και ο «προϊστάμενος επί τηθεία», όπου πλέον ήταν δυνατόν να υπάρχουν προϊστάμενοι και από κατηγορίες ΤΕ και ΔΕ, πέραν της κατηγορίας ΠΕ.<sup>120</sup>

<b>15. Πίνακας Αντιστοίχισης Κατηγοριών με βάση το Μορφωτικό Επίπεδο<sup>121</sup></b>	
<b>ΠΔ 611/1977</b>	<b>Ν. 1586/1986</b>
-	ΕΘ (Ειδικές Θέσεις) εκτός υπαλληλικής ιεραρχίας
ΑΤ (Ανώτατης Εκπαίδευσης)	ΠΕ (Πανεπιστημιακής Εκπαίδευσης)
ΑΡ (Ανώτερης Εκπαίδευσης)	ΤΕ (Τεχνολογικής Εκπαίδευσης)
ΜΕ (Μέσης Εκπαίδευσης)	ΔΕ (Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης)
ΣΕ (Στοιχειώδους Εκπαίδευσης)	ΥΕ (Υποχρεωτικής Εκπαίδευσης)

<sup>117</sup> Βλ. άρθρο 159 (Γενικοί όροι προαγωγών Δημοσίων Υπαλλήλων) και 160 (Αφαίρεσις χρόνου μη πραγματικής υπηρεσίας. Συνυπολογισμός χρόνου δοκιμαστικής υπηρεσίας) του ΠΔ 611/1977 όπου ορίζονται οι όροι προαγωγής και υπολογισμού υπηρεσίας.

<sup>118</sup> Πικραμένος Ν., ό.π. σελ. 2311 και Μαυρομούστακου Α.- Η., *Αξιολόγηση Δημοσίων Υπαλλήλων, Πρόσληψη και Υπηρεσιακή Εξέλιξη*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2016, σελ. 90-93

<sup>119</sup> Βλ. Ν. 1586/1986 άρθρο 15 παρ. 1 και παρ. 2 και Πίνακας Αντιστοίχισης Κατηγοριών με βάση το Μορφωτικό Επίπεδο.

<sup>120</sup> Κτιστάκη Σ., *Μεταβολή του συστήματος επιλογής προϊσταμένων οργανικών μονάδων και αξιοκρατία στη Δημόσια Διοίκηση*, Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης, 2010, σελ. 68

<sup>121</sup> Βλ. Ν. 1586/1986 άρθρο 15 παρ. 1 και παρ. 2

Ο Ν. 2085/1992 κατέταξε πλέον τις θέσεις προσωπικού με βάση τον ΥΚ σε κλίμακες βαθμών που κατανέμονταν ανά κατηγορία, παραπέμποντας σε θέσεις και καθήκοντα και όχι αριθμητικά. Μάλιστα ο Γενικός Διευθυντής έγινε ο ανώτατος βαθμός υπαλληλικής ιεραρχίας δίνοντας για τους υπαλλήλους που ανήκαν στην τελευταία κατηγορία (ΠΕ) ως εισαγωγικό βαθμό αυτόν του Γραμματέα Β' αν είχαν τίτλο σπουδών ΑΕΙ, ή Γραμματέα Α' εάν είχαν και μεταπτυχιακό τίτλο σπουδών.

16. Πίνακας: Βαθμοί ανά κατηγορία Ν. 2085/1992 <sup>122</sup>	
ΕΘ (Ειδική Θέση) (2 βαθμοί)	Βαθμοί Α' και Β'
ΠΕ (Πανεπιστημιακής Εκπαίδευσης) (10 βαθμοί)	Γενικός Διευθυντής, Διευθυντής Α', Διευθυντής Β', Τμηματάρχης Α', Τμηματάρχης Β', Εισηγητής Α', Εισηγητής Β', Γραμματέας Α', Γραμματέας Β', Δόκιμος Γραμματέας
ΤΕ (Τεχνολογικής Εκπαίδευσης) (9 βαθμοί)	Διευθυντής Α', Διευθυντής Β', Τμηματάρχης Α', Τμηματάρχης Β', Εισηγητής Α', Εισηγητής Β', Γραμματέας Α', Γραμματέας Β', Δόκιμος Γραμματέας
ΔΕ (Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης) (9 βαθμοί)	Τμηματάρχης Α', Τμηματάρχης Β', Εισηγητής Α', Εισηγητής Β', Γραμματέας Α', Γραμματέας Β', Γραφέας Α', Γραφέας Β', Δόκιμος Γραφέας
ΥΕ (Υποχρεωτικής Εκπαίδευσης) (7 Βαθμοί)	Επιμελητής Α', Επιμελητής Β', Επιμελητής Γ', Βοηθός Υπάλληλος Α', Βοηθός Υπάλληλος Β', Βοηθός Υπάλληλος Γ', Δόκιμος Βοηθός

Παράλληλα οι προαγωγές μπορούσαν να γίνονται είτε με κατ' απόλυτη εκλογή, κατ' εκλογή και κατ' αρχαιότητα σύμφωνα με τη κρίση του Υπηρεσιακού Συμβουλίου, το οποίο λάμβανε υπόψιν του τη γενική βαθμολογία εκθέσεων ουσιαστικών προσόντων της τελευταίας πενταετίας, την αρχαιότητα στον βαθμό, τον πειθαρχικό φάκελο, την υπηρετήση σε παραμεθόριες περιοχές και πιστοποιητικά τριτοβάθμιας εκπαίδευσης σε συνάφια με το αντικείμενο της υπηρεσίας (πτυχία και μεταπτυχιακά), την επιτυχή ολοκλήρωση προγράμματος εκπαίδευσης – κατάρτισης, τη γνώση ξένων γλωσσών και τυχόν άλλα χρήσιμα στοιχεία. Ως κατ' απόλυτη εκλογή χαρακτηρίζονταν όσοι θα είχαν τα ουσιαστικά προσόντα σε άριστο επίπεδο (χαρακτήρα, συμπεριφορά, αφοσίωση, διοικητική ικανότητα, πρωτοβουλία, αποτελεσματικότητα και δημιουργικότητα, ευστοχία), ως κατ' εκλογή

<sup>122</sup> Βλ. Ν. 2085/1992 άρθρα 1, 2, 3, 4 και 5.

χαρακτηρίζονταν όσοι θα είχαν σε πολύ καλό επίπεδο τα ανωτέρω, ενώ ως κατ' αρχαιότητα όσοι τα είχαν σε καλό επίπεδο.<sup>123</sup>

Δύο χρόνια μετά, με τον Ν. 2190/1994 επανήλθαν κάποια χαρακτηριστικά του προηγούμενου Ν. 1586/1986 με κάποιες διαφοροποιήσεις. Πλέον, επανήλθε η κατ' αρχαιότητα εκλογή, με την προαγωγή να γίνεται ανεξαρτήτως ύπαρξης κενών θέσεων. Παράλληλα, οι κατηγορίες ΠΕ, ΤΕ, ΔΕ, ΥΕ του προσωπικού κατατάχθηκαν σε πέντε βαθμούς (Α', Β', Γ', Δ', Ε').<sup>124</sup> Οι θέσεις αναφορικά με τη κατηγορία ΕΘ εντάχθηκαν στον 1<sup>ο</sup> και 2<sup>ο</sup> βαθμό. Επίσης, με τον εν λόγω νόμο προβλέφθηκε η θέση του Γενικού Διευθυντή, η κατάληψη της οποίας γινόταν με ορισμένη χρονικά ανάθεση καθηκόντων και όχι με βαθμολογική προαγωγή, καθώς δεν αποτελούσε βαθμό.<sup>125</sup>

Η επόμενη αλλαγή στο σύστημα προαγωγικής εξέλιξης των ΔΥ, ήλθε με τον Ν. 2683/1999, νόμο με τον οποίο εγκαθιδρύθηκε ένα μικτό σύστημα βαθμολογίου όπου προστέθηκαν δυο βαθμοί, αυτός του Γενικού Διευθυντή και του Διευθυντή ως θέσεις ανωτάτων υπαλλήλων, που ήταν προϊστάμενοι οργανικών μονάδων επιπλέον των πέντε προηγούμενων βαθμών (Α', Β', Γ', Δ', Ε'), δηλαδή σύνολο βαθμών επτά (7). Οι θέσεις των κατηγοριών ΠΕ, ΤΕ, ΔΕ και ΥΕ κατάχθηκαν στους βαθμούς αυτούς, ενώ οι ΕΘ παρέμειναν στους βαθμούς 1<sup>ο</sup> και 2<sup>ο</sup>. Η προαγωγή του υπαλλήλου γινόταν κατ' αρχαιότητα έως τον βαθμό Α', ενώ για τους βαθμούς Γενικού Διευθυντή και Διευθυντή κατ' εκλογή. Μάλιστα ο νόμος προέβλεπε πως για υπάλληλους κατηγορίας ΠΕ ή ΤΕ που κατείχαν ορισμένους τίτλους σπουδών (μεταπτυχιακό ή διδακτορικό) που έχουν συνάφεια με το αντικείμενο απασχόλησής τους ο χρόνος βαθμολογικής εξέλιξής τους θα μειωνόταν.<sup>126</sup> Επίσης, σύμφωνα με το άρθρο 82 «Σύστημα Προαγωγών» οι ΔΥ θα προάγονταν στον αμέσως επόμενο ενιαίο βαθμό αφού συμπλήρωναν ορισμένο χρόνο στον βαθμό που κατείχαν και διέθεταν τα αναγκαία ουσιαστικά προσόντα που αναφέρονταν στο προσωπικό τους μητρώο. Για να προαχθεί κάποιος στον βαθμό του Γενικού Διευθυντή έπρεπε προηγουμένως να έχει συμπληρώσει χρόνο στον βαθμό του Διευθυντή, να υπάρχει κενή θέση και να κατέχει τα ουσιαστικά προσόντα. Για να προαχθεί στον βαθμό του Διευθυντή αντιστοίχως έπρεπε να έχει συμπληρώσει χρόνο

<sup>123</sup> Για την κατ' απόλυτη εκλογή, κατ' εκλογή, κατ' αρχαιότητα και τη κρίση του Υπηρεσιακού Συμβουλίου βλ. Ν. 2085/1992 άρθρα 2 και 3.

<sup>124</sup> Οι κατηγορίες ΠΕ, ΤΕ, ΔΕ εντάχθηκαν στους βαθμούς Α'(ανώτερος) έως Δ'(κατώτερος), και η κατηγορία ΥΕ στους βαθμούς Β'(ανώτερος) έως Ε'(κατώτερος).

<sup>125</sup> Πικραμένος Ν., ό.π. σελ. 2321 και Μαυρομούστακου Α.- Η., *Αξιολόγηση Δημοσίων Υπαλλήλων, Πρόσληψη και Υπηρεσιακή Εξέλιξη*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2016, σελ. 97-98

<sup>126</sup> Βλ. Ν. 2683/1999 άρθρα 79 «Βαθμολογική διάρθρωση θέσεων» και άρθρο 81 «Χρόνος Προαγωγής»

υπηρεσίας στον Α' βαθμό και να έχει διατελέσει προϊστάμενος Τμήματος, αυτοτελούς γραφείου ή αντίστοιχου επιπέδου οργανικής μονάδας για τουλάχιστον δύο τριετίες. Σύμφωνα με το άρθρο 83 «Κριτήρια για τον σχηματισμό κρίσης» οι προαγωγές γίνονται από το Υπηρεσιακό Συμβούλιο με βάση τα στοιχεία του ατομικού μητρώου λαμβάνοντας υπόψιν τις εκθέσεις ουσιαστικών προσόντων της τελευταίας οκταετίας.<sup>127</sup>

Δυο τετραετίες αργότερα με τον Ν. 3528/2007 και πάλι οι βαθμοί μειώθηκαν σε πέντε, με τις θέσεις των κατηγοριών ΠΕ, ΤΕ, ΔΕ, ΥΕ να κατατάσσονται στον βαθμό Α', Β', Γ', Δ' και Ε' και τις θέσεις κατηγορίας ΕΘ να παραμένουν στον 1<sup>ο</sup> και 2<sup>ο</sup> βαθμό. Οι θέσεις των κατηγοριών ΠΕ, ΤΕ, ΔΕ κατατάχθηκαν στους βαθμούς Δ' (κατώτερος έως Α' (ανώτερος), ενώ οι θέσεις της κατηγορίας ΥΕ στους βαθμούς Ε' (κατώτερος) έως Β' (ανώτερος) με εισαγωγικό βαθμό κάθε φορά τον κατώτερο, προβλέποντας παράλληλα στο άρθρο 82 ταχύτερη εξέλιξη για κατόχους μεταπτυχιακών και διδακτορικών τίτλων σπουδών. Η προαγωγή όπως και στον προηγούμενο νόμο γίνονται από το Υπηρεσιακό Συμβούλιο εφόσον είχε συμπληρωθεί συγκεκριμένο χρονικό διάστημα στον προηγούμενο βαθμό, λαμβάνοντας υπόψιν όλα τα στοιχεία του στο ατομικό μητρώο από τα οποία θα έπρεπε να προκύπτει επαγγελματική επάρκεια, αποτελεσματικότητα και ανάληψη πρωτοβουλιών. Για την κρίση το ΥΣ λάμβανε υπόψιν του τις εκθέσεις ουσιαστικών προσόντων τις πρόσφατης πενταετίας.

Μετά τις δημοσιονομικές δυσκολίες από το 2009 και έπειτα αναδείχθηκε εκ νέου η ανάγκη για αναδιάρθρωση του δημοσίου τομέα. Με τον Ν. 4024/2011 άρθρο 6 η βαθμολογική κλίμακα για τις θέσεις όλων των κατηγοριών εκπαίδευσης άλλαξε περιλαμβάνοντας πλέον έξι βαθμούς Α' (ανώτερος) έως ΣΤ' (κατώτερος). Εισαγωγικός βαθμός για όλες τις κατηγορίες εκπαίδευσης πλέον ήταν ο ΣΤ', με ανώτερο τον βαθμό Α' για ΠΕ και ΤΕ κατηγορία, τον Β' για ΔΕ κατηγορία και τον Γ' για ΥΕ κατηγορία. Με τον εν λόγω νόμο επιδιώχθηκε να συνδυαστεί η προαγωγική εξέλιξη των ΔΥ με τον βαθμό υλοποίησης της στοχοθεσίας όπως αυτή κρίνεται από το αρμόδιο Υπηρεσιακό Συμβούλιο. Σαν σχόλιο μπορεί να ειπωθεί ότι γίνεται μια προσπάθεια πλέον ένταξης κατά το δυνατόν μετρήσιμων κριτηρίων για την βαθμολογική εξέλιξη των ΔΥ, ενώ γίνεται κάπως πιο απαιτητική η ανέλιξη από τον βαθμό Β' στον βαθμό Α' όπως φαίνεται παρακάτω.

<sup>127</sup> Μαυρομούστακου Α.- Η., ό.π. σελ. 98-100

Συγκεκριμένα σύμφωνα με το άρθρο 7 του νόμου «1. Για την προαγωγή από βαθμό σε βαθμό, που διενεργείται από το οικείο υπηρεσιακό συμβούλιο μία φορά το χρόνο, λαμβάνεται υπόψη: α) η αξιολόγηση του υπαλλήλου στο πλαίσιο του συστήματος αξιολόγησης και συγκεκριμένα: αα) η απόδοσή του που μετράται με βάση το βαθμό επιτυχούς ή μη υλοποίησης της στοχοθεσίας και ββ) οι διοικητικές ικανότητές του και η συμπεριφορά στην υπηρεσία, β) το ανώτατο ποσοστό, επί τοις εκατό, προαγωγής στον επόμενο βαθμό, των κρινόμενων υπαλλήλων, όπως ορίζεται στην παράγραφο 6 του παρόντος άρθρου και γ) ο προβλεπόμενος ελάχιστος χρόνος παραμονής στο βαθμό, όπως ορίζεται ειδικότερα στη παράγραφο 7 του παρόντος άρθρου. 2. Για την προαγωγή από βαθμό σε βαθμό, η απόδοση του κρινόμενου υπαλλήλου λαμβάνεται υπόψη σε ποσοστό 70% τουλάχιστον επί του συνόλου, που αφορά στα λοιπά κριτήρια αξιολόγησης των ουσιαστικών και άλλων προσόντων, όπως ορίζονται ειδικότερα από το σύστημα αξιολόγησης. Προκειμένου για την προαγωγή από το Βαθμό Β στο Βαθμό Α το ποσοστό αυτό είναι 80% τουλάχιστον...».<sup>128</sup>

Λίγα χρόνια αργότερα, ο Ν. 4369/2016 ήρθε εκ νέου να αλλάξει το βαθμολόγιο επαναφέροντας προηγούμενη κατηγοριοποίηση των πέντε βαθμών συνολικά. Στο άρθρο 25 παρ. 1 του νόμου, το οποίο αντικατέστησε το άρθρο 80 του Ν. 3528/2007, προβλέπεται ότι με τη νέα διαμόρφωση η αντιστοίχιση ανάμεσα στις θέσεις κατηγοριών ΠΕ, ΤΕ, ΔΕ και ΥΕ κατατάσσονται στους βαθμούς Α', Β', Γ', Δ' και Ε', ενώ σταθερές παρέμειναν οι θέσεις της κατηγορίας ΕΘ στους 1<sup>ο</sup> και 2<sup>ο</sup> βαθμούς. Οι κατηγορίες ΠΕ, ΤΕ και ΔΕ κατατάσσονται στους βαθμούς Δ' (κατώτερος), Γ', Β' και Α' (ανώτερος) και αντίστοιχα της κατηγορίας ΥΕ στους βαθμούς Ε' (κατώτερος), Δ', Γ' και Β' (ανώτερος).

Το νέο βαθμολογικό σύστημα συνδέεται με το σύστημα αξιολόγησης επιβραβεύοντας τους αξιολογούνται με πάνω από 90, καθώς σύμφωνα με το άρθρο 25 παρ. 2 «Για τον υπάλληλο που λαμβάνει στην αξιολόγηση για δύο (2) συνεχείς περιόδους βαθμολογία μεγαλύτερη ή ίση του βαθμού 90, μειώνεται ο απαιτούμενος χρόνος για προαγωγή κατά ένα (1) έτος. Αν η βαθμολογία αυτή αφορά το τελευταίο έτος που διανύει στο βαθμό, το ένα (1) έτος προσμετράται ως πλεονάζων χρόνος στον επόμενο βαθμό».<sup>129</sup> Οι βαθμολογικές προαγωγές διενεργούνται από το Υπηρεσιακό Συμβούλιο το οποίο διαπιστώνει τα ουσιαστικά προσόντα στις εκθέσεις αξιολόγησης, τα στοιχεία του

<sup>128</sup> Αναλυτικά για τη διαδικασία βλ. Ν. 4024/2011 άρθρο 7.

<sup>129</sup> Αναλυτικά βλ. Ν. 4369/2016 άρθρο 25 συνολικά.



προσωπικού μητρώου του υπαλλήλου αναφορικά με την επάρκειά του, την πρωτοβουλία και αποτελεσματικότητά του.<sup>130</sup>

17. Πίνακας: Εξέλιξη νομοθεσίας για προαγωγή προσωπικού του Δημοσίου Τομέα

Πράξη	Αλλαγές - Προσθήκες	Προαγωγή
ΠΔ 611/1977	<ul style="list-style-type: none"> <li>Προσθήκη βαθμού Αναπληρωτή Γεν. Διευθυντή μεταξύ 1<sup>ου</sup> και 2<sup>ου</sup> Βαθμού</li> <li>Κωδικοποίηση τροποποιήσεων από τον Ν. 1811/1951</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Κατ' εκλογή και κατ' αρχαιότητα</li> </ul>
Ν. 1586/1986	<ul style="list-style-type: none"> <li>Οι θέσεις προσωπικού κατατάχθηκαν σε 4 βαθμίδες με βάση την εκπαίδευση ΠΕ, ΤΕ, ΔΕ, ΥΕ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Κατ' αρχαιότητα</li> </ul>
Ν. 2085/1992	<ul style="list-style-type: none"> <li>Νέα κλίμακα βαθμών που κατανέμεται ανά κατηγορία, που παρέπεμπε σε θέσεις και καθήκοντα</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Κατ' απόλυτη εκλογή, κατ' εκλογή και κατ' αρχαιότητα</li> </ul>
Ν. 2190/1994	<ul style="list-style-type: none"> <li>Θεσπίστηκε Γενικός Διευθυντής, με ορισμένη χρονικά ανάθεση καθηκόντων (αποτελεί θέση και όχι βαθμό)</li> <li>Προαγωγή ανεξαρτήτως ύπαρξης κενών θέσεων</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Κατ' αρχαιότητα εκλογή</li> </ul>
Ν. 2683/1999	<ul style="list-style-type: none"> <li>Μικτό σύστημα βαθμολογίου – προαγωγών κατηγορίες Γενικού Διευθυντή - του Διευθυντή και Α', Β', Γ', Δ', Ε'</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Κατά αρχαιότητα έως τον βαθμό Α' και κατ' εκλογή Γεν. Διευθυντής και Διευθυντής</li> </ul>
Ν. 3258/2007	<ul style="list-style-type: none"> <li>Μείωση βαθμών σε πέντε και θέσεις κατηγοριών ΠΕ, ΤΕ, ΔΕ &amp; ΥΕ κατατάσσονται σε βαθμό Α', Β', Γ, Δ', και Ε.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Πλήρωση ορισμένου χρόνου στον βαθμό που κατέχουν και διαθέτουν ουσιαστικά προσόντα</li> </ul>
Ν. 4024/2011	<ul style="list-style-type: none"> <li>Νέες ρυθμίσεις για βαθμολογικές προαγωγές υπαλλήλων του Κράτους, ΟΤΑ και άλλων φορέων του Δημοσίου</li> <li>Εισαγωγικός βαθμός ΣΤ' για όλους, καταληκτικός Α' για ΠΕ και ΤΕ, καταληκτικός Β' για ΔΕ και Γ' για ΥΕ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Σύνδεση προαγωγικής εξέλιξης με τον βαθμό υλοποίησης της στοχοθεσίας που διαπιστώνει το Υπηρεσιακό Συμβούλιο</li> <li>Αξιολόγηση – διοικητικές ικανότητες</li> <li>Συμπλήρωση προβλεπόμενου ελάχιστου χρόνου</li> </ul>
Ν. 4369/2016	<ul style="list-style-type: none"> <li>Θέσεις κατηγοριών ΠΕ, ΤΕ, ΔΕ και ΥΕ κατατάσσονται σε 5 βαθμούς: Α', Β', Γ', Δ', Ε'</li> <li>Κατώτερος βαθμός για ΠΕ, ΤΕ, ΔΕ είναι Δ' και ανώτερος ο Α', αντίστοιχα για ΥΕ κατώτερος ο Ε και ανώτερος ο Β'</li> <li>Βαθμός Α' αποτελεί προϋπόθεση του θεσπισμένου Εθνικού Μητρώου Στελεχών ΔΔ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Το βαθμολογικό σύστημα συνδέεται με το σύστημα αξιολόγησης, επί δύο έτη εξαιρετική επίδοση υπαλλήλου οδηγεί σε ταχύτερη εξέλιξη και απόκτηση του καταληκτικού βαθμού Α'</li> <li>Συμπλήρωση ορισμένου χρόνου για προαγωγή</li> <li>Κρίση από το Υπηρεσιακό Συμβούλιο</li> </ul>

<sup>130</sup> Μαυρομούστακου Α.- Η., ό.π. σελ. 104-105

#### 4.6 Αξιολόγηση στη Δημόσια Διοίκηση: η ελληνική περίπτωση

Όπως είδαμε και σε προηγούμενα κεφάλαια η αξιολόγηση σε κάθε έκφανση της διοίκησης έχει σημαίνοντα ρόλο στις σύγχρονες διοικητικές προσεγγίσεις. Η αξιολόγηση τόσο ως διαδικασία, όσο και τα αποτελέσματά της μπορούν να συμβάλουν στη βέλτιστη δυνατή απόδοση, με το μικρότερο δυνατό κόστος και την καλύτερη δυνατή ποιότητα παρεχόμενων υπηρεσιών, παρέχοντας παράλληλα κίνητρα στους εργαζόμενους. Τέλος με την αξιολόγηση είναι δυνατόν να προληφθούν θέματα κακοδιοίκησης, ή εφόσον υπάρχουν να αντιμετωπιστούν. Η αξιολόγηση μπορεί να αφορά τόσο στο προσωπικό, όσο και στις δομές, τις παρεχόμενες υπηρεσίες κ.α.

Αναφορικά με την αξιολόγηση ως διαδικασία, αυτή επηρεάζεται από τη δομή διακυβέρνησης κάθε οργάνωσης και από τον τρόπο διαχείρισης της διοίκησής της. Μέσα από την πραγματοποίηση μεθόδων αξιολόγησης μπορούν να μετρηθούν η αποτελεσματικότητα στην επίτευξη των στόχων και των σκοπών του οργανισμού. Ουσιαστικά, η αξιολόγηση μπορεί να λειτουργήσει ως ένας μηχανισμός εποπτείας, ενώ μπορεί μέσα από αυτή να εκτιμηθεί ένα πρόγραμμα, μια δημόσια πολιτική ή ένας σχεδιασμός ανάμεσα στα αναμενόμενα - επιδιωκόμενα αποτελέσματα και τα πραγματικά αποτελέσματα και της οικονομικότητας της οργάνωσης, παρέχοντας παράλληλα κρίσιμες, αναγκαίες και αξιόπιστες πληροφορίες για τη λειτουργία της οργάνωσης, ώστε μέσα από τα αναγκαία μέτρα να υπάρξει βελτίωσή της.<sup>131</sup>

Εκτός των άλλων, ιδιαίτερο πεδίο εφαρμογής της αξιολόγησης ως σύστημα αποτελεί η αξιολόγηση στο ανθρώπινο δυναμικό ενός οργανισμού. Στον δημόσιο τομέα ως σύστημα αξιολόγησης των υπαλλήλων ορίζεται η διαδικασία κατά την οποία γίνεται εκτίμηση της επιτυχούς ή μη επίτευξης του έργου που έχει ανατεθεί σε κάθε υπάλληλο, καθώς και το βαθμό και το μέτρο επιτυχίας. Για να γίνει αυτό αξιοποιούνται συγκεκριμένα κριτήρια που είχαν καθοριστεί κατά την ανάθεση καθηκόντων. Ουσιαστικά η αξιολόγηση δημοσίων υπαλλήλων λειτουργεί ως ένα μέτρο ελέγχου της απόδοσης, των αδυναμιών αλλά και των δυνατοτήτων του υπαλλήλου. Με την πραγματοποίηση της διαδικασίας αυτής επιτυγχάνεται και η συλλογή πληροφοριών και δεδομένων τα οποία συνεκτιμώνται ώστε να ληφθούν αποφάσεις για τη βελτίωση της

<sup>131</sup> Μακρυδημήτρης Α., Μαρούδας Λ., Πραβίτα Μ. επιμ., *Σύγχρονες τάσεις στη Διοικητική Επιστήμη, Νέα Δημόσια Διοίκηση, Εταιρική Κοινωνική Ευθύνη και Κοινωνία*, Πρακτικά 2<sup>ου</sup> Συνεδρίου Διοικητικών Επιστημόνων, Σάκκουλας, 2009, σελ. 553

απόδοσης.<sup>132</sup> Γίνεται αντιληπτό ότι η αξιολόγηση αποτελεί μια δομημένη διαδικασία με στόχο να εκτιμηθεί και να επηρεαστεί η συμβολή του υπαλλήλου στην αποτελεσματική εκτέλεση της εργασίας, αποτελώντας έναν χρήσιμο οδηγό για τη διαμόρφωση συστημάτων προαγωγών, μεταθέσεων και προγραμματισμού ανθρώπινου δυναμικού.<sup>133</sup>

Η ύπαρξη συστημάτων αξιολόγησης είναι πολύ σημαντική και χρήσιμη καθώς μέσα από αυτά είναι δυνατόν να:

- διαπιστώνονται τυχόν εκπαιδευτικές ανάγκες των εργαζομένων, ώστε να καταρτίζονται αναγκαία προγράμματα εκπαίδευσης και κατάρτισης,
- πληροφορούνται οι υπάλληλοι για την επίδοσή τους, ώστε να βελτιώσουν την απόδοσή τους,
- προγραμματίζουν οι υπάλληλοι την επαγγελματική σταδιοδρομία τους,
- λαμβάνουν χώρα αποτελεσματικότερες τοποθετήσεις υπαλλήλων αναλόγως των ικανοτήτων και επιδόσεών τους,
- βελτιώνεται το σύστημα αμοιβών,
- εξάγονται συμπεράσματα και να εντοπίζονται ατέλειες – αδυναμίες οργάνωσης και διοίκησης των συστημάτων εργασίας, ώστε στη πορεία να βελτιωθούν,
- αποτελούν αποδεικτικό στοιχείο καθώς βασίζονται στην νομιμότητα, αντικειμενικότητα και αξιοκρατία των αποφάσεων που θα λαμβάνονται.<sup>134</sup>

Παρά το πλήθος πλεονεκτημάτων και τη χρησιμότητά τους όπως είδαμε παραπάνω υπάρχουν κάποιες περιπτώσεις όπου τα συστήματα αξιολόγησης μπορεί να αποτυγχάνουν στους στόχους τους. Αυτό μπορεί να συμβαίνει όταν υπάρχει έλλειψη πόρων ως ανταμοιβή για την απόδοση, εάν τα πρότυπα απόδοσης είναι ασαφή ή υπάρχουν προβλήματα από πλευράς αξιολογητών ή αξιολογούμενου. Γενικά συνήθως η λανθασμένη εφαρμογή συστημάτων αξιολόγησης οφείλεται στην οργανωσιακή κουλτούρα αναφορικά με την χρήση της αξιολόγησης, την ακαταλληλότητα των αξιολογητών ή την ανεπάρκειά τους, την ύπαρξη ασάφειας στους δείκτες μέτρησης της

<sup>132</sup> Lee Ch., Performance Appraisal, Training, Vol. 33, No 5, 1996, pp 44-59 και Μπλιάμπτη Γ., επ. Ζαφειρόπουλος Κ., *Μεταρρυθμίσεις στον τρόπο αξιολόγησης των δημοσίων υπαλλήλων σε Ευρωπαϊκή Ένωση και Ελλάδα*, Πανεπιστήμιο Μακεδονίας, Θεσσαλονίκη, 2016, σελ. 11

<sup>133</sup> Ξηροτύρη-Κουφίδου Σ., Διοίκηση Ανθρώπινων Πόρων: Η προσέλευση του 21ου αιώνα στο εργασιακό περιβάλλον, Ανίκουλα, Αθήνα, 2001 και Μαυρομιχάλη Κ., Η αξιολόγηση της απόδοσης των δημοσίων υπαλλήλων και η σύνδεσή της με την αμοιβή, ΕΣΤΑ – ΕΚΔΔΑ, Αθήνα, 2011, σελ. 10

<sup>134</sup> Μπλιάμπτη Γ., επ. Ζαφειρόπουλος Κ., *Μεταρρυθμίσεις στον τρόπο αξιολόγησης των δημοσίων υπαλλήλων σε Ευρωπαϊκή Ένωση και Ελλάδα*, Πανεπιστήμιο Μακεδονίας, Θεσσαλονίκη, 2016, σελ. 12 και Μπουραντάς Δ., Μάνατζμεντ, Μπένου, Αθήνα, 2001, σελ. 212 - 213

απόδοσης και στην ελλιπή ενημέρωση και μη καταλληλότητα των μεθόδων αξιολόγησης που εφαρμόζονται.<sup>135</sup>

Στα μεταπολιτευτικά χρόνια, στην Ελλάδα σημαντικό σύστημα αξιολόγησης το οποίο παρέμεινε και αρκετά χρόνια σε ισχύ εισήχθη στο δημόσιο τομέα με το Π.Δ. 318/1992. Σύμφωνα με το άρθρο 1 «Αξιολόγηση» του διατάγματος εισάγονταν ένα σύστημα αξιολόγησης με αντικειμενική και αμερόληπτη στάθμιση της επαγγελματικής ικανότητας και καταλληλότητας των υπαλλήλων αναφορικά με τον τομέα εργασίας τους και τα καθήκοντά τους. Σύμφωνα με το άρθρο 12 «Στόχοι» οι υπάλληλοι αξιολογούνταν με βάση σαφώς προσδιορισμένα κριτήρια που συσχετιζόνταν με τους καθορισμένους στόχους και δείκτες. Με βάση τους εν λόγω στόχους και δείκτες θα μπορούσε να εκτιμηθεί η απόδοσή των υπαλλήλων για συγκεκριμένη χρονική περίοδο όπως ίσχυε από παλιότερα.<sup>136</sup>

Με βάση το ΠΔ 318/1992 η αξιολόγηση λάμβανε χώρα με εκθέσεις αξιολόγησης οι οποίες αποτελούσαν καθοριστικό παράγοντα για τον σχηματισμό κρίσεων κατά τη διαδικασία προαγωγών. Σύμφωνα με το άρθρο 14 του διατάγματος την αξιολόγηση διενεργούσαν ένας ή δυο το πολύ προϊστάμενοι. Για τις κατηγορίες<sup>137</sup> ΠΕ, ΤΕ και ΔΕ εκθέσεις συντάσσονταν τον Ιανουάριο κάθε έτους, ενώ για την ΥΕ κάθε δύο χρόνια. Τέλος, τμήμα της έκθεσης αξιολόγησης γνωστοποιούνταν στον αξιολογούμενο μετά τη συμπλήρωση της και από την υπηρεσία, ενώ ο υπάλληλος δικαιούταν να ζητήσει και να λάβει ακόμη και αντίγραφο της έκθεσης.

Τα κριτήρια αξιολόγησης και το τι περιελάμβανε η αξιολόγηση σύμφωνα με το ΠΔ 318/1992 περιγράφονταν στα άρθρα 4 και 5 και σε σχετικό υπόδειγμα. Τα κριτήρια αξιολόγησης για τους προϊσταμένους ήταν δεκαέξι (16) και κατατάσσονταν σε πέντε διακεκριμένες ομάδες όπως περιγράφονταν στο άρθρο 4. Οι ξεχωριστές όπου κατατάσσονταν τα κριτήρια ήταν αυτή της «γνώσης του αντικειμένου», αυτή των «διοικητικών ικανοτήτων», αυτή του «ενδιαφέροντος και δημιουργικότητας», αυτή των υπηρεσιακών σχέσεων και της συμπεριφοράς» του υπαλλήλου και αυτή που σχετιζόνταν με την αποτελεσματικότητά του.

<sup>135</sup> Μπλιάμπη Γ., ό.π. σελ. 13 – 14 και Sherman A., *Managing Human Resources*, South – Western, Ohio, 1998, σελ. 305

<sup>136</sup> Βλ. σχετικά ΠΔ 611/1977 άρθρο 128.

<sup>137</sup> Αναφορικά με τις βαθμίδες ΠΕ, ΤΕ, ΔΕ και ΥΕ βλ. προηγούμενο κεφάλαιο «Θεσμικό πλαίσιο προαγωγών και βαθμολογικής εξέλιξης Δημοσίων Υπαλλήλων στην περίοδο της Τρίτης Ελληνικής Δημοκρατίας».

18 Πίνακας: Κριτήρια αξιολόγησης & διακεκριμένες ομάδες για προϊσταμένους <sup>138</sup>				
Γνώση του Αντικειμένου	Διοικητικές Ικανότητες	Ενδιαφέρον & δημιουργικότητα	Υπηρεσιακές σχέσεις & συμπεριφορά	Αποτελεσματικότητα
Επαγγελματική Επάρκεια	Ικανότητα να οργανώνει, προγραμματίζει, συντονίζει και ελέγχει τις εργασίες τις μονάδας του	Ενδιαφέρον & αφοσίωση στην εργασία	Συμπεριφορά προς πολίτες, Εξυπηρέτηση κοινού	Ικανότητα θέσης και επίτευξης στόχων
Ικανότητα Εφαρμογής γνώσεων και εμπειρίας κατά την εκτέλεση καθηκόντων	Ικανότητα να επικοινωνεί, καθοδηγεί, ενημερώνει, παρακινεί τους άλλους να αναπτύξουν τις επαγγελματικές τους δυνατότητες	Πρωτοβουλία – καινοτομίες, εκπόνηση σχετικών με την υπηρεσία μελετών, άρθρων ή προτάσεων και βράβευση τέτοιων εργασιών	Επικοινωνία και συνεργασία με συναδέλφους και άλλες υπηρεσίες	Ποιότητα και ποσότητα εργασίας
Σφαιρική γνώση του αντικειμένου του φορέα	Ικανότητα αντικειμενικής αξιολόγησης	Ανάληψη ευθυνών		Εξοικονόμηση πόρων (όχι μόνο οικονομικών, αλλά και εργασίας, χρόνου, υλικών μέσων κλπ.).
	Ικανότητα δημιουργίας πνεύματος ομάδας			
	Ικανότητα λήψης αποτελεσματικών αποφάσεων και αντιμετώπισης προβλημάτων			

Για τους υπαλλήλους κατηγορίας ΠΕ, ΤΕ, ΔΕ που δεν ασκούσαν καθήκοντα προϊσταμένου διευθύνσεων τμημάτων ή άλλων αντίστοιχου επιπέδου τα κριτήρια αξιολόγησης ήταν δέκα (10) και κατατάσσονταν σε τέσσερις διακεκριμένες ομάδες. Οι

<sup>138</sup> Βλ. Άρθρο 4 ΠΔ 318/1992: Έντυπο αξιολόγησης προϊσταμένων οργανικών μονάδων

ομάδες αυτές ήταν όπως και για τους προϊσταμένους εκτός της ομάδας κριτηρίων «διοικητικές ικανότητες», ενώ διαφοροποιούνταν και στην αποτελεσματικότητα.<sup>139</sup>

19. Πίνακας: Κριτήρια αξιολόγησης & διακεκριμένες ομάδες για κατηγορίες ΠΕ, ΤΕ, ΔΕ<sup>140</sup>

Γνώση του Αντικειμένου	Ενδιαφέρον & δημιουργικότητα	Υπηρεσιακές σχέσεις & συμπεριφορά	Αποτελεσματικότητα
Επαγγελματική Επάρκεια	Ενδιαφέρον & αφοσίωση στην εργασία	Συμπεριφορά προς πολίτες, Εξυπηρέτηση κοινού	Ποιότητα και ποσότητα της εργασίας
Ικανότητα Εφαρμογής γνώσεων και εμπειρίας κατά την εκτέλεση καθηκόντων	Πρωτοβουλία – καινοτομίες, εκπόνηση σχετικών με την υπηρεσία μελετών, άρθρων ή προτάσεων και βράβευση τέτοιων εργασιών	Επικοινωνία και συνεργασία με συναδέλφους και άλλες υπηρεσίες	Ικανότητα να προγραμματίζει, οργανώνει, συντονίζει και ελέγχει τις εργασίες του
Σφαιρική γνώση του αντικειμένου του φορέα	Ανάληψη ευθυνών		

Για τους υπαλλήλους της κατηγορίας ΥΕ στο άρθρο 6 «Έντυπο αξιολόγησης υπαλλήλων κατηγορίας ΥΕ» τα κριτήρια αξιολόγησης κατατάσσονταν σε τρεις διαφορετικές ομάδες αυτή τη φορά. Τέλος για όλες τις κατηγορίες ΠΕ, ΤΕ, ΔΕ και ΥΕ για κάθε κριτήριο αξιολογούταν με ανώτερο βαθμό το 10 και κατώτερο το 1.

20. Πίνακας: Κριτήρια αξιολόγησης & διακεκριμένες ομάδες για την κατηγορία ΥΕ<sup>141</sup>

Ενδιαφέρον & Δημιουργικότητα	Υπηρεσιακές Σχέσεις & συμπεριφορά	Αποτελεσματικότητα
Ενδιαφέρον και αφοσίωση στην εργασία	Συμπεριφορά προς πολίτες. Εξυπηρέτηση κοινού	Ποσότητα εργασίας
Πρωτοβουλία - Καινοτομίες	Επικοινωνία και συνεργασία με συναδέλφους και άλλες υπηρεσίες	Ποιότητα εργασίας
Ανάληψη ευθυνών		

Στο άρθρο 17 «Αμεροληψία Αξιολόγησης» του Προεδρικού Διατάγματος γινόταν ξεκάθαρο πως θα έπρεπε να διασφαλιστεί η αντικειμενικότητα της

<sup>139</sup> Βλ. Μαυρομούστακου Α.- Η., *Αξιολόγηση Δημοσίων Υπαλλήλων, Πρόσληψη και Υπηρεσιακή Εξέλιξη*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2016, σελ. 142-143

<sup>140</sup> Βλ. Άρθρο 5 ΠΔ 318/1992: Έντυπο αξιολόγησης υπαλλήλων Κατηγοριών ΠΕ, ΤΕ και ΔΕ.

<sup>141</sup> Βλ. Άρθρο 6 ΠΔ 318/1992: Έντυπο αξιολόγησης υπαλλήλων κατηγορίας ΥΕ

αξιολόγησης, ενώ η βαθμολογία θα έπρεπε να απορρέει από γεγονότα αντικειμενικώς ακριβή και όχι από υπόνοιες, σχόλια ή μεμονωμένα περιστατικά, ενώ προβλεπόταν και διαδικασία ένστασης από πλευράς του αξιολογούμενου αν ο βαθμός αξιολόγησής του ήταν από 6 και κάτω.<sup>142</sup>

Παρά το γεγονός ότι με τον Ν. 2683/1999 και τον Ν. 3528/2007 υπήρξαν σημαντικές αλλαγές στον ΥΚ ειδικά όσον αφορά το θεσμικό πλαίσιο προαγωγών και βαθμολογικής εξέλιξης Δημοσίων Υπαλλήλων, ενώ προβλεπόταν σχετικά ότι ήταν δυνατόν με Προεδρικό Διάταγμα να καθορίζεται η διαδικασία, τα όργανα αξιολόγησης και τα κριτήρια αξιολόγησης, εν τούτοις εξακολούθησε να παραμένει ενεργό το σύστημα αξιολόγησης που θέσπισε το ΠΔ 318/1992 έως το 2014.<sup>143</sup>

Με τον Ν. 4250/2014 επήλθαν κάποιες αλλαγές στο σύστημα αξιολόγησης που είχε θεσπιστεί και εφαρμοζόταν προηγουμένως. Το άρθρο 24 του εν λόγω νόμου αντικατέστησε το άρθρο 14 «Αξιολογητές» του ΠΔ 318/1992 και πλέον την αξιολόγηση πραγματοποιούσε *«αυτοτελώς ο προϊστάμενος της αμέσως υπερκείμενης οργανικής μονάδας εκείνης που υπηρετεί ο αξιολογούμενος, όταν υπάρχει, κατόπιν γραπτής και τεκμηριωμένης εισήγησης του άμεσου προϊσταμένου του, η οποία αποτελεί αναπόσπαστο μέρος της έκθεσης αξιολόγησης του υπαλλήλου. Στις περιπτώσεις που δεν υφίσταται υπερκείμενη οργανική μονάδα, ο υπάλληλος αξιολογείται από τον άμεσο προϊστάμενό του χωρίς να απαιτείται εισήγηση.»*<sup>144</sup> Στο άρθρο 25 παρ. 1 του νέου νόμου αναφέρεται ότι *«οι εκθέσεις αξιολόγησης συντάσσονται από τους αρμόδιους αξιολογητές αποκλειστικά εντός του πρώτου τριμήνου κάθε έτους και το αργότερο έως την 31<sup>η</sup> Μαρτίου για τους υπαλλήλους όλων των κατηγοριών, κατόπιν έκδοσης της απόφασης τον Ιανουάριο κάθε έτους από το αρμόδιο όργανο»*. Επίσης στο άρθρο 20 του νέου νόμου προβλεπόταν ανώτατα ποσοστά ανά κλίμακα βαθμολόγησης και συγκεκριμένο ποσοστό που θα έπρεπε να βαθμολογείται με χαμηλό βαθμό. Συγκεκριμένα ανέφερε πως με τους βαθμούς 9 έως 10 (καλύτερη δυνατή βαθμολογία) βαθμολογείται ποσοστό έως και 25 % των υπαλλήλων, με τους βαθμούς 7 έως 8 βαθμολογείται ποσοστό έως και 60% των υπαλλήλων, ενώ με τους βαθμούς 1 (χαμηλότερη δυνατή βαθμολογία) έως 6 βαθμολογείται ποσοστό 15% των υπαλλήλων.

<sup>142</sup> Βλ. Άρθρο 19 ΠΔ 318/1992 «Δικαίωμα ένστασης»

<sup>143</sup> Μαυρομούστακου Α.- Η., ό.π., σελ 138.

<sup>144</sup> Ν. 4250/2015 άρθρο 24 παρ. 1.

Ο πιο πρόσφατος νόμος ο οποίος πραγματοποίησε σημαντικές αλλαγές στο πλαίσιο και τα κριτήρια αξιολόγησης είναι ο Ν. 4369/2016. Στο άρθρο 15 γίνεται τροποποίηση αναφορικά με τους αξιολογητές, καθώς «αξιολογητές των υπαλλήλων και των προϊσταμένων οργανικών μονάδων κατά τις διατάξεις του παρόντος είναι οι δύο ιεραρχικά προϊστάμενοί τους κατά τη σειρά της οργανικής διάρθρωσης με τον τρόπο που ορίζεται στο επόμενο άρθρο. Στην περίπτωση των προϊσταμένων Γενικών Διευθύνσεων, αξιολογητές είναι ο οικείος Υπουργός ή ο Αναπληρωτής Υπουργός ή ο Υφυπουργός και ο Γενικός ή ο Ειδικός Γραμματέας ή τα δύο (2) ανώτερα μονοπρόσωπα διοικητικά όργανα της Υπηρεσίας. Αν δεν υπάρχουν, αξιολογητής είναι μόνο το ανώτερο μονοπρόσωπο διοικητικό όργανο. Στην περίπτωση των προϊσταμένων Διευθύνσεων, όπου ελλείπει θέση Γενικού Διευθυντή, αξιολογητές είναι τα δύο (2) ανώτερα μονοπρόσωπα διοικητικά όργανα της Υπηρεσίας. Όπου δεν υπάρχει δεύτερος ιεραρχικά προϊστάμενος, την αξιολόγηση διενεργεί αποκλειστικά ο ένας.»

Σε αυτόν τον νόμο και συγκεκριμένα στο άρθρο 16 αναφέρεται ότι στην αξιολόγηση περιλαμβάνονται τουλάχιστον οι τίτλοι σπουδών του υπαλλήλου, οι δραστηριότητες επιμόρφωσης του έτους στο οποίο αναφέρεται η αξιολόγηση, συνοπτική περιγραφή του έργου που επιτελέστηκε τόσο από την οργανική μονάδα που ανήκει ο αξιολογούμενος για τη χρονική περίοδο που αξιολογείται, όσο και από τον αξιολογούμενο, τα στοιχεία της συμβουλευτικής συνέντευξης καθώς και τη βαθμολογία του αξιολογούμενου βάσει των νέων κριτηρίων, όπως αυτά ορίζονται στις επόμενες παραγράφους. Το χρονικό όριο σύνταξης των αξιολογήσεων που ορίζεται στο πρώτο τρίμηνο του έτους παρέμεινε και σε αυτόν τον νόμο.

Στον Ν. 4369/2016 τα κριτήρια αξιολόγησης εντάσσονται σε τρεις κατηγορίες και αφορούν το σύνολο των δημοσίων υπαλλήλων ανεξαρτήτως κατηγορίας. Όπως αναφέρεται στο άρθρο 17 «Κριτήρια και διαδικασία αξιολόγησης υπαλλήλων», τις τρεις κατηγορίες αποτελούν α) η γνώση του αντικειμένου, ενδιαφέρον και δημιουργικότητα, β) οι υπηρεσιακές σχέσεις και συμπεριφορά, γ) αποτελεσματικότητα, ενώ κάθε κατηγορία περιλαμβάνει επιμέρους κριτήρια όπως αναφέρονται στον παρακάτω πίνακα.



<b>21. Πίνακας: Κατηγορίες &amp; κριτήρια αξιολόγησης κατά τον Ν. 4369/2016 άρθρο 17</b>		
<b>Γνώση του αντικειμένου, ενδιαφέρον &amp; δημιουργικότητα</b>	<b>Υπηρεσιακές σχέσεις &amp; συμπεριφορά</b>	<b>Αποτελεσματικότητα</b>
Διοικητική ικανότητα, επαγγελματική επάρκεια, δυνατότητα εφαρμογής γνώσεων και εμπειρίας κατά την εκτέλεση καθηκόντων	Επικοινωνία και άριστη συνεργασία με συνυπηρετούντες στην ίδια ή άλλη υπηρεσιακή μονάδα	Ποσοτική και ποιοτική απόδοση
Ολοκληρωμένη γνώση διοικητικού έργου του φορέα	Συμπεριφορά προς τους πολίτες και άμεση εξυπηρέτηση αναγκών τους	Βαθμός επίτευξης στόχων ατομικής στοχοθεσίας και συμμετοχής στη στοχοθεσία του Τμήματος
Επίδειξη ενδιαφέροντος, ανάπτυξη δεξιοτήτων, αφοσίωση κατά την εκτέλεση καθηκόντων		
Πρωτοβουλία, καινοτομίες, ιεράρχηση προτεραιοτήτων, συντονισμό και προγραμματισμό έργου		
Εκπόνηση σχετικών μελετών, άρθρων ή προτάσεων και βράβευση τέτοιων εργασιών		
Ανάληψη ευθυνών και την ικανότητα άσκησης πολλαπλών καθηκόντων συναφών προς τη φύση της υπηρεσίας		

Όπως και στο προηγούμενο πλαίσιο έτσι και σε αυτόν τον νόμο προβλέπεται –εύλογα- διαφοροποίηση στην αξιολόγηση των προϊσταμένων. Συγκεκριμένα στο άρθρο 18 «Κριτήρια και διαδικασία αξιολόγησης προϊσταμένων οργανικών μονάδων» αναφέρεται ότι τα κριτήρια αξιολόγησης των προϊσταμένων οργανικών μονάδων κατατάσσονται σε τέσσερις κατηγορίες που είναι α) γνώση του αντικειμένου, αντίληψη, ενδιαφέρον και δημιουργικότητα, β) υπηρεσιακές σχέσεις και συμπεριφορά, γ) διοικητικές ικανότητες, δ) αποτελεσματικότητα.

Μια καινούρια πρόβλεψη που δεν υπήρχε καθόλου στο νομοθετικό πλαίσιο μέχρι τον νόμο αυτό είναι ότι οι προϊστάμενοι αξιολογούνται και από τους υφισταμένους τους και μάλιστα με ανώνυμο ερωτηματολόγιο. Έτσι, στο άρθρο 18 παρ. 15. προβλέπεται πως «ο προϊστάμενος Τμήματος αξιολογείται επίσης από το σύνολο των άμεσα υφισταμένων του, εφόσον αυτοί είναι τουλάχιστον τρεις (3). Ο προϊστάμενος Διεύθυνσης αξιολογείται από τους προϊσταμένους Τμήματος και εάν αυτοί είναι λιγότεροι από τρεις (3), από το σύνολο των υπαλλήλων της Διεύθυνσης. Ο προϊστάμενος επιπέδου Γενικής Διεύθυνσης αξιολογείται από τους προϊσταμένους επιπέδου Διεύθυνσης και Τμήματος που υπάγονται στη Γενική Διεύθυνση. Η κατά τα

ανωτέρω αξιολόγηση από τους υφισταμένους πραγματοποιείται βάσει ανώνυμου ερωτηματολογίου, το οποίο καταρτίζεται από την οικεία Διεύθυνση Προσωπικού/Διοικητικού».

<b>22. Πίνακας: Κατηγορίες &amp; κριτήρια αξιολόγησης προϊσταμένων κατά τον Ν. 4369/2016 άρθρο 18</b>			
<b>Γνώση του αντικειμένου, αντίληψη, ενδιαφέρον και δημιουργικότητα</b>	<b>Υπηρεσιακές σχέσεις και συμπεριφορά</b>	<b>Διοικητικές ικανότητες</b>	<b>Αποτελεσματικότητα</b>
Επαγγελματική επάρκεια, γνώση του αντικειμένου της δημόσιας διοίκησης, η ικανότητα οργάνωσης του ατομικού και συλλογικού φόρτου εργασίας και η ευθυκρισία	Συμπεριφορά προς πολίτες. Εξυπηρέτηση του κοινού	Ικανότητα να προγραμματίζει, οργανώνει, συντονίζει & ελέγχει τις εργασίες της μονάδας του, η ηγετική ικανότητα, ιδίως ως προς την προετοιμασία μελλοντικών στελεχών & την κατανομή έργου στο προσωπικό ευθύνης του	Βαθμός επίτευξης των στόχων της ατομικής στοχοθεσίας
Αντίληψη και ικανότητα λύσης προβλημάτων, ορθή σύλληψη των προβλημάτων, η ικανότητα αντίληψης σύνθετων καταστάσεων και θέση προτεραιοτήτων, η πρόβλεψη και έγκαιρη αντιμετώπιση συνεπειών και η ορθή διαχείριση κρίσεων	Επικοινωνία και συνεργασία με τους προϊσταμένους	Ικανότητα να: καθοδηγεί, ενημερώνει, παρακινεί τους υπαλλήλους, αναπτύσσει τις επαγγελματικές & προσωπικές ικανότητες & δεξιότητές τους, παρέχει κίνητρα συνεχούς επιμόρφωσης, δίνει παραδείγματα εξωστρεφούς παρουσίας σε συνέδρια, ημερίδες & διεθνείς διοργανώσεις	
Πρωτοβουλία – Καινοτομίες, ανάπτυξη δημιουργικών και πρακτικών λύσεων, η δυνατότητα για συνεχή βελτίωση της απόδοσης & η εισαγωγή & αποδοχή καινοτόμων μεθόδων	Επικοινωνία -συνεργασία με τους υφισταμένους, ικανότητα ακριβούς & σαφούς επικοινωνίας, προφορικής & γραπτής, η ικανότητα διαπραγμάτευσης - αντίληψης προβλημάτων επικοινωνίας, η επίδειξη σεβασμού στη διαφορετικότητα	Ικανότητα αντικειμενικής και αμερόληπτης αξιολόγησης	
		Ικανότητα λήψης αποτελεσματικών αποφάσεων, ιδίως σε συνθήκες κρίσης	

Τέλος, όπως ορίζεται στα άρθρα 17 και 18 τόσο για τους προϊσταμένους όσο και για τους υπόλοιπους υπαλλήλους η βαθμολογική κλίμακα στον νέο νόμο αλλάζει και ορίζεται από το 0 έως το 100. Πλέον με 0 έως 24 βαθμολογούνται οι ακατάλληλοι,

25 έως 39 βαθμολογούνται οι ανεπαρκείς, 40 έως 49 βαθμολογούνται οι μέτριοι, 50 έως 59 οι μερικώς επαρκείς, 60 έως 74 οι επαρκείς, 75 έως 89 βαθμολογούνται οι πολύ επαρκείς και από 90 έως 100 βαθμολογούνται οι άριστοι.

## 5. Κριτική ανασυγκρότηση

Στην ελληνική περίπτωση η εμπειρία από την εφαρμογή των καλών πρακτικών της προσέγγισης του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ, χωρίς να διαφοροποιηθεί ιδιαίτερα από τον γενικό κανόνα, έφερε σημαντικά αποτελέσματα, αλλά και αντιμετώπισε σημαντικά προσκόμματα, ενώ υπάρχουν ακόμη πολύ σημαντικά βήματα να γίνουν τόσο στη δημόσια διοίκηση και όσο στην τοπική αυτοδιοίκηση. Βασικός προωθητικός παράγοντας που έχει βοηθήσει μέχρι σήμερα στον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης είναι αναμφίβολα η Ευρωπαϊκή Ένωση.<sup>145</sup>

Πρωτοβουλίες που αφορούν στην αποκέντρωση, στην βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών από τις δημόσιες υπηρεσίες, της αυτοματοποίησης και απλούστευσης των διαδικασιών και της αξιοποίησης των νέων τεχνολογιών και των δυνατοτήτων που αυτές προσφέρουν, έδωσαν το στίγμα τους στην προσπάθεια εκσυγχρονισμού της ελληνικής δημόσιας διοίκησης κατά την τελευταία εικοσαετία. Τέτοια παραδείγματα αποτελούν οι πρωτοβουλίες -όπως είδαμε και σε προηγούμενα

---

<sup>145</sup> Καρκατσούλης Π., *Το κράτος σε Μετάβαση, Από τη «διοικητική μεταρρύθμιση» και το «νέο δημόσιο μάνατζμεντ» στη «διακυβέρνηση»*, Σιδέρης, 2004, σελ. 50

κεφάλαια- των προγραμμάτων «Ποιότητα για τον Πολίτη», η Κεντρική Επιτροπή Απλούστευσης Διαδικασιών (ΚΕΑΔ), το πρόγραμμα «Διαύγεια», η ηλεκτρονική εφαρμογή του taxis, το πρόγραμμα Πολιτεία, ο σχεδιασμός των ηλεκτρονικών Κέντρων Εξυπηρέτησης Πολιτών, η καλύτερη αξιοποίηση και αξιολόγηση του ανθρώπινου δυναμικού της ΔΔ με παράλληλη κατάρτισή του και οι μεταρρυθμίσεις στην τοπική αυτοδιοίκηση με τον Καποδίστρια, τον Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων, τον Καλλικράτη κα.

Παρά τα θετικά αποτελέσματα των προσπαθειών αυτών για τον εκσυγχρονισμό της ΔΔ, εν τούτοις η ασυνέχεια στην άσκηση πολιτικών, το εύρος των πελατειακών σχέσεων,<sup>146</sup> οι διαρκείς μεταβολές στο θεσμικό πλαίσιο με εναλλαγή νομοθετημάτων, η έλλειψη πόρων και το αρνητικό κλίμα που επικράτησε στη δημόσια σφαίρα μετά την οικονομική και δημοσιονομική κρίση και τα προγράμματα διάσωσης από το 2010, είχαν αρνητικές επιπτώσεις και καθυστερήσεις για την πλήρη αναβάθμιση της δημόσιας διοίκησης συνολικά στην ελληνική περίπτωση.

Εστιάζοντας στα εν λόγω προβλήματα γίνεται κατανοητό ότι πρέπει στο εξής οι μεταρρυθμιστικές προσπάθειες να λαμβάνουν χώρα, αφού προηγουμένως έχουν εφαρμοστεί και αξιολογηθεί πλήρως οι προηγούμενες προσπάθειες και τα αποτελέσματά τους συγκροτημένα. Παράλληλα, είναι αναγκαία η περαιτέρω απλοποίηση των διαδικασιών με αξιοποίηση των νέων δυνατοτήτων που δίνονται από την ανάπτυξη της τεχνολογίας για την εξυπηρέτηση του πολίτη και την διασύνδεση των βάσεων δεδομένων με σκοπό τον περιορισμό του κόστους και της γραφειοκρατίας. Για τη ταχύτερη εκτέλεση και απλοποίηση των διαδικασιών πολύ σημαντική παράμετρος είναι και αυτή της μείωσης -κατά το δυνατόν- των απαιτούμενων δικαιολογητικών με πρόσβαση από τις υπηρεσίες αυτόματα, ηλεκτρονικά, καθώς και των απαιτούμενων σταδίων για τη πραγματοποίηση μιας διαδικασίας. Σημαντική παράμετρο θα αποτελούσε και η δυνατότητα παρακολούθησης ηλεκτρονικά των αιτημάτων πολιτών από τους ίδιους μέσω μιας ηλεκτρονικής πλατφόρμας ίσως με τον αριθμό πρωτοκόλλου του αιτήματος, ώστε να φαίνεται τόσο η διαδικασία, όσο και το σημείο που βρίσκεται. Τέλος θα πρέπει να προωθηθεί η αποκέντρωση αρμοδιοτήτων από το κεντρικό κράτος στην τοπική αυτοδιοίκηση με παροχή περισσότερης ευελιξίας στη διαχείριση διαφόρων

---

<sup>146</sup> Καρκατσούλης, ό.π. σελ. 51 και Ρωσσίδης Ι., Εφαρμογές του Επιχειρησιακού Μάνατζμεντ στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση, Αθ. Σταμούλης, Αθήνα, 2014, σελ. 79

τοπικών ζητημάτων, καθώς και περαιτέρω δυνατότητες συμπράξεων με τον ιδιωτικό τομέα.

Όσον αφορά το ανθρώπινο δυναμικό του δημοσίου τομέα γενικώς, θα πρέπει να ενισχυθούν τα προγράμματα εκπαίδευσης, κατάρτισης και επανακατάρτισης με βάση το αντικείμενο εργασίας τους, να εντατικοποιηθούν οι έλεγχοι και να βελτιωθεί το σύστημα διαχείρισης και αξιολόγησης μέσα από την αναλυτική περιγραφή θέσεων, αρμοδιοτήτων, αναμενόμενων αποτελεσμάτων και παραγόμενου έργου με παράλληλη επιβράβευση των καλύτερων, ενώ ίσως θα αποτελούσε ένα σημαντικό μέτρο η πρόβλεψη κάποιων συνεπειών σε περιπτώσεις μακροχρόνιας αδικαιολόγητης πολύ χαμηλής απόδοσης υπαλλήλου. Τέλος, η κινητικότητα του προσωπικού στις υπηρεσίες με μετατάξεις θα πρέπει να γίνεται κυρίως για όσους πληρούν συγκεκριμένες προϋποθέσεις αναφορικά με το γνωσιακό τους υπόβαθρο στη νέα εργασία που θα καλούνται να φέρουν εις πέρας, να δίνεται προτεραιότητα σε αυτούς που έχουν διαπιστωμένα καλή αξιολόγηση, να ακολουθούν προγράμματα κατάρτισης την μετέταξη και φυσικά να έχουν προηγηθεί μελέτες διάγνωσης αναγκών για τις εν λόγω θέσεις προς πλήρωση και να διασφαλίζεται η ομαλή λειτουργία των δομών από όπου φεύγει ο υπάλληλος.

## 6. Βιβλιογραφία

### Στα ελληνικά

- Αθουσάκης Γ., επ. Αργυριάδης Αθ., Ανάλυση του θεσμικού πλαισίου της οικονομικής διαχείρισης των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, μετά την εφαρμογή του ν. 3852/07-06-2010 (ΦΕΚ Α'87), όπως έχει τροποποιηθεί και ισχύει σήμερα, "Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης", Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, Αθήνα, 2015
- Αλεξόπουλος Α., Μαυρομούστακου Α. Η. Κεφ., Πολιτικές Θεωρίες και Θεσμικές Παρεμβάσεις κατά της Διαφθοράς στις προσλήψεις στον Δημόσιο Τομέα: Η περίπτωση του ΑΣΕΠ στο Κουτσούκης, Σκλιάς (επ.) συλ. Τομ., Διαφθορά και Σκάνδαλα στη Δημόσια Διοίκηση και την Πολιτική, Αθήνα: Σιδέρης, 2005
- Αναγνωστόπουλος Κ. Π., Μάθηση και Οργανώσεις ως συστήματα μάθησης, Διοικητική Ενημέρωση, τευχ. 6, Ειδική Εκδοτική Α.Ε.Ε.Β.Ε., Αθήνα, Σεπτέμβριος 1996
- Ασπρίδης Γ., Η Εκπαίδευση και η Ανάπτυξη των Δημοσίων Υπαλλήλων, Σάκουλας, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, ανάπτυπο από Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης, τευχ. 17, 2012
- Ασπρίδης Γ., Εισαγωγή στη Πολιτική και Διοικητική Οργάνωση του Ελληνικού Κράτους, Προπομπός, 2013
- Βασιλάκη Μ., επ. Δρ. Ζέππου Μ., Εκπαίδευση: Μέσο ανάπτυξης του ανθρώπινου παράγοντα και εργαλείο διοικητικής μεταρρύθμισης, ΕΚΔΔΑ – ΕΣΔΔ, Αθήνα, 2004
- Γεωργακόπουλος Θ. - Πατσουράτης Β, Δημόσια Οικονομική, Το Οικονομικό Κ. & Π. Σμπίλιας, 1995
- Δεκλερής Μ. (επιμ.), Διοίκηση Συστημάτων, Σάκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή, 1989
- Δημακοπούλου Θ. επ. Γιαννάτσης Ι., Διοίκηση Ανθρώπινου Δυναμικού στο Δημόσιο Τομέα, Οργανισμός Εργατικής Εστίας, Πανεπιστήμιο Πειραιώς – Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο, Αθήνα, 2012
- Δημότροπουλος Α., Σύστημα Συνταγματικού Δικαίου, Σάκουλα, 2011

- Επιτροπή για την Εξέταση της Μακροπρόθεσμης Οικονομικής Πολιτικής – Εθνική Τράπεζα της Ελλάδος, Ποιότητα στη Δημόσια Διοίκηση: Πρόταση Αλλαγών, Εθνική Τράπεζα της Ελλάδος, Αθήνα, 1998
- Θεοφανίδης Σταύρος επ. υπεύθυνος, Συλλογικό Έργο, Η Δημόσια Διοίκηση Μπροστά Στην Πρόκληση του 21ου αιώνα, Ακαδημία Αθηνών – Επιτροπή Ερευνών, 1998
- Ιορδανόγλου Δ., Διοίκηση Ανθρώπινου Δυναμικού στις σύγχρονες οργανώσεις – νέες τάσεις και πρακτικές, Κριτική, Αθήνα, 2008
- Ιορδάνογλου Χ., Το «μέγεθος» του μετεμφυλιακού ελληνικού κράτους, Ιστορικό Αρχείο Πανεπιστημίου Αθηνών, 23 Ιανουαρίου 2012
- Κανελλόπουλου Χ., Διοίκηση Προσωπικού, Τα ανθρώπινα Προβλήματα του Μάνατζμεντ, Σε οργανισμούς, επιχειρήσεις και υπηρεσίες, Θεωρία και Πράξη, Κανελλόπουλος, 1991
- Καρκατσούλης Π., Το κράτος σε Μετάβαση, Από τη «διοικητική μεταρρύθμιση» και το «νέο δημόσιο μάνατζμεντ» στη «διακυβέρνηση», Σιδέρης, 2004
- Καρλής Η., επ. Βαρβαρίγου Θ., Συστήματα Διαχείρισης Ανθρώπινου Δυναμικού (HRMS), Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο, Αθήνα 2016
- Κατρούγκαλος Γ., Ο διοικούμενος: πολίτης ή πελάτης; Δημόσιες αξίες και μορφές διοικητικής δραστηριότητας, στο: Αντ. Μακρυδημήτρη / Μ. Σαματά / Λ. Μαρούδα / Μ.-Ηλ. Πραβίτα (επιμ.), Διοίκηση και Δημοκρατία: Ποιότητα, Αποτελεσματικότητα, Νομιμοποίηση, Σάκκουλα, Αθήνα 2011
- Κέφης Β., Διοίκηση Ολικής Ποιότητας: Θεωρία και Πρότυπα, Κριτική, Αθήνα, 2005
- Κέφης Β., Το Μάνατζμεντ των Δημοσίων Επιχειρήσεων και Οργανισμών, Interbooks, 1998
- Κέφης Β., Το Μάνατζμεντ των Δημοσίων Επιχειρήσεων και Οργανισμών, Συστηματική προσέγγιση των επιδράσεων του στην ανάπτυξη της ελληνικής οικονομίας, Interbooks, Αθήνα, 1998
- Κοντιάδης Ξ, Είναι μια άλλη δημόσια διοίκηση εφικτή;, Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου, τευχ. 3, 2009

- Κρήτας Δ., επιβλ. Παπαδάκης Ν., Συμβουλευτική και Στρατηγικές Ανάπτυξης Ανθρώπινου Δυναμικού σε Δημόσιο και Ιδιωτικό Τομέα, Πανεπιστήμιο Κρήτης, 2015
- Κριεμάδης Α., Ο ρόλος της ηγεσίας στον σχεδιασμό και την εφαρμογή του συστήματος διοίκησης ολικής ποιότητας, Πρακτικά Διεθνούς Συνεδρίου ΕΚΔΔΑ, Εθνικό Τυπογραφείο, Αθήνα, 2008
- Κτιστάκη Σ., Μεταβολή του συστήματος επιλογής προϊσταμένων οργανικών μονάδων και αξιοκρατία στη Δημόσια Διοίκηση, Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης, 2010
- Κώφος Α., επ. Κωφίδου Σ., Η αξιολόγηση της απόδοσης του ανθρώπινου δυναμικού της Δημόσιας Διοίκησης: Μελέτη της ελληνικής πραγματικότητας, Πανεπιστήμιο Μακεδονίας, Θεσσαλονίκη, 2009
- Λαγούδας Χ., επ. Καθ. Σουμπενιώτης Δημήτριος, Στρατηγική στη Δημόσια Διοίκηση και Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης – Η περίπτωση της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Σερρών, Πανεπιστήμιο Μακεδονίας, Θεσσαλονίκη, 2011
- Μακρυδημήτρης Α., Πραβίτα Μ. – Η., Δημόσια Διοίκηση, Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης, Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2010
- Μακρυδημήτρης Α.- Πραβίτα Μ., Διοικητική Επιστήμη Ι: Δημόσια Διοίκηση, Στοιχεία Διοικητικής Οργάνωσης, Σάκκουλα, 2012
- Μακρυδημήτρης Α., Μαρούδας Λ., Πραβίτα Μ. επιμ., Σύγχρονες τάσεις στη Διοικητική Επιστήμη, Νέα Δημόσια Διοίκηση, Εταιρική Κοινωνική Ευθύνη και Κοινωνία, Πρακτικά 2ου Συνεδρίου Διοικητικών Επιστημόνων, Σάκκουλας, 2009
- Μαυρομιχάλη Κ., Η αξιολόγηση της απόδοσης των δημοσίων υπαλλήλων και η σύνδεσή της με την αμοιβή, ΕΣΤΑ – ΕΚΔΔΑ, Αθήνα, 2011
- Μαυρομούστακου Η.-Α, Σύγχρονες Μορφές Διοίκησης, Μια συγκριτική & ευρωπαϊκή προσέγγιση των Ανεξάρτητων Διοικητικών Αρχών, Νομική Βιβλιοθήκη, 2012
- Μαυρομούστακου Α.- Η., Αξιολόγηση Δημοσίων Υπαλλήλων, Πρόσληψη και Υπηρεσιακή Εξέλιξη, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2016
- Μαυρομούστακου Α. – Η., Προσλήψεις και Δημόσια Διοίκηση, 1994-2005: μια πορεία πολλαπλών εφαρμογών της αξιοκρατίας, σε Αντ. Μακρυδημήτρης/Μ. Ηλ. Πραβίτα (επιμ.), Διοικητική Θεωρία και Πράξη – Διοίκηση και Κοινωνία,



- Πρακτικά 1ου Συνεδρίου Διοικητικών Επιστημόνων, Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2007
- Μήλιου Χρ., Οργανωσιακή Μάθηση και Ποιότητα στους δημόσιους οργανισμούς - Η περίπτωση του Υπουργείου Ανάπτυξης, ΕΚΔΔ – ΕΣΔΔ
  - Μιχαλόπουλος Ν., Από τη δημόσια γραφειοκρατία στο Δημόσιο Μάνατζμεντ, Παπαζήση, Αθήνα, 2003
  - Μιχαλόπουλος Ν., Η Δημόσια Διοίκηση στην εποχή των αποτελεσμάτων, Παπαζήσης, Αθήνα, 2007
  - Μοσχότη Μ., Παραλληλισμός των απαιτήσεων των κριτηρίων του μοντέλου Επιχειρηματικής Αριστείας (EFQM Model) με θέματα που αναφέρονται σε Διοίκηση Ανθρώπινου Δυναμικού και σε Διαχείριση Σχέσεων με τον Πελάτη, Πανεπιστήμιο Πειραιώς, Αθήνα, 2004
  - Μπαμπανάσης Στ. - Γκοτσιάς Απ., Δημόσιες Επιχειρήσεις, Οργάνωση και Διοίκηση, Παπαζήσης, 1999
  - Μπεσίλα Βήκα Ε., Τοπική Αυτοδιοίκηση, Ένας σύγχρονος διοικητικός θεσμός, Σάκκουλας, 2001
  - Μπλιάμπτη Γ., επ. Ζαφειρόπουλος Κ., Μεταρρυθμίσεις στον τρόπο αξιολόγησης των δημοσίων υπαλλήλων σε Ευρωπαϊκή Ένωση και Ελλάδα, Πανεπιστήμιο Μακεδονίας, Θεσσαλονίκη, 2016
  - Μπουραντάς Δ., Μάνατζμεντ, Μπένου, Αθήνα, 2001
  - Ξηροτύρη - Κουφίδου Σ., Διοίκηση Ανθρώπινων Πόρων: Η προσέλκυση του 21ου αιώνα στο εργασιακό περιβάλλον, Ανίκουλα, Αθήνα, 2001
  - Πανταζής Δ., επιβλ. Ραμματά Μ., Μετατροπή ενός Δημοσίου Οργανισμού σε Οργανισμό Μάθησης, Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης – Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, Αθήνα, 2007
  - Παπαγγελής Ν., Η εμπειρία της αναδιάρθρωσης στην Ελλάδα από την εφαρμογή του προγράμματος Καλλικράτης και οι συνέπειες στην αποτελεσματικότητα των Δήμων και την εξυπηρέτηση των δημοτών: Εισήγηση Προέδρου Επιτροπής Θεσμών και Ισότητας ΚΕΔΕ και Δημάρχου Λεβαδέων στην Ημερίδα με θέμα: «Τοπική Αυτοδιοίκηση: Από την κρίση στην πρόκληση» - Λάρνακα 15 Μαρτίου 2014
  - Παπαδάκης Ν., Ανάπτυξη Ανθρώπινου Δυναμικού (HRD) και Reskilling στη Δημόσια Διοίκηση: Διεθνείς Τάσεις και Καλές Πρακτικές, κεφ. στο Πρακτικά Συνεδρίου, Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση και Ανάπτυξη: Εμπειρίες

- και Προτάσεις, 8-9 Φεβρουαρίου 2016, Αίθουσα Γερουσίας της Βουλής των Ελλήνων, Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή - Βουλή των Ελλήνων, Αθήνα 2016
- Παπαδάκης Ν. – Σπυριδάκης Μ., επιμ., Αγορά Εργασίας, Κατάρτιση, Δια Βίου Μάθηση, & Απασχόληση, Δομές, Θεσμοί και Πολιτικές, Σιδέρης, 2010
  - Πικραμένος Ν., Το νομοθετικό καθεστώς των ανώτατων δημοσίων υπαλλήλων υπό διαρκή μεταρρύθμιση. Ο δικαστικός έλεγχος των νομοθετικών επιλογών, ΝοΒ 2008
  - Ρωσσιδής Ι., Εφαρμογές του Επιχειρησιακού Μάνατζμεντ στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση, Αθ. Σταμούλης, Αθήνα, 2014
  - Σπηλιωτόπουλος Ε., Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου Ι, Σάκκουλα, 2002
  - Σπηλιωτόπουλος Π. Ε., Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, τόμος 1, Νομική Βιβλιοθήκη, 2011
  - Σωτηρόπουλος Δ., Η Κορυφή του Πελατειακού Κράτους, Οργάνωση, στελέχωση και πολιτικοποίηση των ανωτέρων βαθμίδων της κεντρικής Διοίκησης στην Ελλάδα 1974 – 2000, Ποταμός, Αθήνα, 2001
  - Τάτσος Ν, Τα Δημόσια Οικονομικά στην Ελλάδα, Το Οικονομικό Κ. & Π. Σμπίλιας, 1994
  - Ταβλαδωράκη Ε., Επιμ. Πεντάς Ι., Εγχειρίδιο Οργάνωσης και Λειτουργίας του Κράτους & Δημόσιας Διοίκησης, Γκιούδρας – Εκπαιδευτικός Οργανισμός Alexander, 2007
  - Τζωρτζάκης Κ., Οργάνωση και Διοίκηση, Rosili, Αθήνα, 1992
  - Φαναριώτης, Π., Διοίκηση Δημοσίων Υπηρεσιών και Οργανισμών, Εισαγωγή στο Δημόσιο Management, Δημόσια Διοίκηση ΙΙ, Σταμούλης, Αθήνα, 1999
  - Φλογαίτης Σπ, Το ελληνικό διοικητικό σύστημα, Σάκκουλας, 1987
  - Χαλάς Ι., Ο Δρόμος προς την επιχείρηση που μαθαίνει, Διοικητική Ενημέρωση, τεύχ. 11, Μάιος 1998
  - Χριστοπούλου Σ., επ. Παπαδημητρίου Κ., Δημόσια Πολιτική για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση. Η Προσπάθεια Μέτρησης της Απόδοσης και Καθιέρωσης Συστήματος Διοίκησης με Στόχους, ΕΣΔΔ – ΕΚΔΔΑ, 2008
  - Χριστοδουλάκη Μ., επιβλ. Μαυρομούστακου Η.-Α., Η έννοια της μέτρησης, της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας στην Ελληνική Δημόσια

Διοίκηση σύμφωνα με τις αρχές του νέου δημόσιου μανάτζμεντ, Πανεπιστήμιο Κρήτης, Ρέθυμνο, 2012

- Ψυχά Ι., Χριστοδούλου Α., επ. Σαλμών Ι., Διαχείριση και Ανάπτυξη Ανθρώπινων πόρων σε επιχειρήσεις και οργανισμούς, Η αξιοποίηση Εργαλείων της συστημικής θεωρίας, Α.Ε.Ι. ΠΕΙΡΑΙΑ Τ.Τ., Αθήνα, 2017

### **Μεταφρασμένα**

- Hague R – Harrop M., μτφρ Χρηστίδης Γ., Συγκριτική Πολιτική και Διακυβέρνηση, Κριτική 2011
- Dessler G., μτφρ Μελισσουργός Γ. Διαχείριση Ανθρώπινου Δυναμικού, Βασικές Έννοιες και Σύγχρονες Τάσεις, Κριτική, Αθήνα, 2012
- Noe R, Hollenbeck J, Gerhart B, Wright P. επιμ. Αθανασόπουλος Κωνσταντίνος, Διαχείριση Ανθρώπινων Πόρων, Τόμος Α', Παπαζήσης, 2006
- Weber Max μτφρ. Γκιούρας Θαν., Οικονομία και Κοινωνία, Κοινωνιολογικές Έννοιες, Σαββάλας, 2005

### **Ξενόγλωσση**

- Armstrong M., Strategic Human Resource Management, A Guide to Action, Kogan Page, London & Philadelphia, 2006
- Bähge M., Oberbeck H., Zur Entwicklung von Arbeit und Beschäftigung im Dienstleistungssektor, in Alvater E., Baethge M., Arbeit 2000, Über die Zukunft der Arbeitsgesellschaft, VSA-Verlag, Hamburg, 1985
- Bossaert D., The Application on Competencies in Different EU Members States, Implementation and Implications, Δημοσίευση που παρουσιάστηκε στο 5th Annual Conference of the Western Balkans HRM CoP, Danilovgrad Montenegro, 29 Νοεμβρίου 2010
- Bruijns H., Managing Performance in the Public Sector, Routledge, 2007
- Cao G., Clarke S., Lehaney B., A systematic view of organizational change and TQM, The TQM Magazine, τομ. 12, αρ. 3, 2000
- Copic D., Competencies in the recruitment process, Δημοσίευση που παρουσιάστηκε στο 5th Annual Conference of the Western Balkans Human Resources Management (HRM) Community of Practice in the Civil Service

- (WeBa HRM CoP), που οργανώθηκε από τον Πρόγραμμα Ανάπτυξης των ΗΕ και του Περιφερειακού Κέντρου για την Μεταρρύθμιση στη Δημόσια Διοίκηση, EIPA & ReSPA on “The Use of Competencies in the Management of Civil Servants in the Western Balkans, Danilovgrad Montenegro, 29 Νοεμβρίου 2010
- Demmke C., Henökl T., Moilanen T., What are Public Services Good at? Success of Public Services in the Field of Human Resource Management, European Institute of Public Administration, 2008
  - Evans J. R., Lindsay W. M., The Management and Control of Quality, South-Western, 5η έκδοση, Cincinnati, 2002
  - G. Jan van Heldena, Harrie Aardemab, Henk J. ter Bogtc, Tom L.C.M. Grootd, Knowledge creation for practice in public sector management accounting by consultants and academics: Preliminary findings and directions for future research, Management Accounting Research 21, Elsevier, 2010
  - Hack L., Hack I., Gesamtarbeiter, aufgemischt und umgeforscht, Veränderte Strukturen industrieller Produktionssysteme, PROKLA, nr. 64, Rotbuch Verlag, Berlin, 1986
  - Harrison R., Training and Development, Institute of Personnel Management, London 1989
  - Horton S., Hondeghem A., Farnham D., Competency Management in the Public Sector, International Institute of Administrative Sciences – University of Portsmouth, IOS Press, Amsterdam – Berlin – Oxford – Tokyo – Washington DC, 2002
  - Jackson & Shuler, Managing Human Resources: A Management Perspective, South – Western College Publishing, 2012
  - Janakiraman B., Gopal R., Total Quality Management. Text and Gases, New Delhi: Prentice Hall of India, 2006
  - Jones L.R – Thompson F, Public Management: Institutional Renewal for the Twenty-first Century, στο Research into Public Policy Analysis and Management, Τόμος 10, JAI Press Inc, 1999
  - Kettl D, The Global Public Management Revolution, Brookings Institution Press, 2000, σελ. 1-9
  - Kripis A., Regional Administration Local Government, The Local Government in Greece, HAPSc, Athens, 2016

- Mackie B., Organizational Performance Management in a Government Social Research, 2008
- Madureira César και Rodrigues Miguel, The evolution of civil servants' and managers' recruitment and performance evaluation processes in Portuguese public administration, Revista Portuguesa de Management, N.º 2, Ano 2, 2009
- Marquardt M.J., Building the Learning Organization, MacGraw Hill, Νέα Υόρκη, 1996
- Managing for Value and Performance, Self-Assessment from Value and Performance: Process in developing library plans and best value, Proceeding of a LISU Seminar 7ης – 8ης Μαρτίου 2000
- Lee M., HRD in a complex world, Routledge, Lancaster University, London, 2003
- Lee Ch., Performance Appraisal, Training, Vol. 33, No 5, 1996
- McGregor E. B., Strategic Management of Human Knowledge, Skills and Abilities, Jossey-Bass, San Francisco, 1991
- Milakovich M., Digital Governance: New Technologies for Improving Public Service and Participation, Routledge Chapman and Hall, Λονδίνο, 2011
- Michalopoulos N., Designing Public Organizations in the Globalized Era: an organizational learning perspective, Washington, DC, 2003
- Papadakis N., MODULE 5: HRM & HRD Human resources & capacity building (the competence based approach), Astana, 2011
- Poladino Charles, Measuring Public Sector Capacity, Elsevier, 2000
- Rao T.V., Lessons from experience: A new look at performance management systems, Vikalpa, 33,3, 2008
- Stahl F.J., Die Philosophie des Rechts, Tübingen, 1859
- Scheider B., “HRM – A service Perspective, Towards a Customer-focused HRM”, International Journal of Service Industry Management, τομ. 05, αρ. 1, MCB, University Press, 1994
- Sherman A., Managing Human Resources, South – Western, Ohio, 1998
- Senge P.M., The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organization, Doubleday, Νέα Υόρκη, 1990
- Tichy N., Fobrum Ch., Devanna M. A., Strategic Human Resource Management, Division of Research - University of Michigan, 1981
- Williams C., Management, Cengage Learning, Οχάϊο, 2009

### **Εκθέσεις**

- Επιτροπή Ν. 3242/2004, *Αιτιολογική Έκθεση της Επιτροπής Ν. 3242/2004* επί του σχεδίου του νέου Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα
- Έκθεση Επιτροπής Κανελόπουλου, *Έκθεση των 100 ή Έκθεση Κανελλόπουλου*, 1990
- Έκθεση Επιτροπής Δεκλέρη, *Ελληνική Διοίκηση 2000*, 1992
- Έκθεση Επιτροπής για την εξέταση της Μακροπρόθεσμης Οικονομικής Πολιτικής, *Ποιότητα στη Δημόσια Διοίκηση*, 1998
- Επιτροπή για την Εξέταση της Μακροπρόθεσμης Οικονομικής Πολιτικής – Εθνική Τράπεζα της Ελλάδος, *Ποιότητα στη Δημόσια Διοίκηση: Πρόταση Αλλαγών*, Εθνική Τράπεζα της Ελλάδος Αθήνα 1998
- Υπουργείο Εσωτερικών, *Δομή και Λειτουργία της Τοπικής και Περιφερειακής Δημοκρατίας*, Ελλάδα, 2012
- Υπουργείο Εσωτερικών, *Πρόγραμμα Ανασυγκρότησης της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης «Ιωάννης Καποδίστριας»*: <<http://www.ypes.gr/kapodistriasis/greek/kapo/program.htm#02>> [Ανακτήθηκε 25/9/2017]
- Υπουργείο Εσωτερικών, *Το Πρόγραμμα Ιωάννης Καποδίστριας: Η δύναμη των πολλών γίνεται δύναμη όλων μας*: <<http://www.ypes.gr/kapodistriasis/greek/kapo/frginete.htm>> [Ανακτήθηκε 30/9/2017]

### **Νομοθεσία**

- Ν. 1811/1951
- Εγκύκλιος ΓΔΓ' /2/23/20479/8-12-1975, Εγκύκλιος Ράλλη
- ΠΔ 611/1977
- Ν. 1320/1983
- Ν. 1388/1983
- Ν. 1505/1985
- Ν. 1586/1986

- Ν. 1622/1986
- Ν. 1943/1991
- ΠΔ 318/1992
- Ν. 2085/1992
- Ν. 2190/1994
- Ν. 2218/1994
- ΠΔ 611/1997
- Ν. 2477/1997
- Ν. 2527/1997
- Ν. 2539/1997
- Ν. 2683/1999
- Ν. 3013/2002
- Ν. 3074/2002
- Ν. 3230/2004
- Ν. 3463/2006
- Ν. 3528/2007
- Ν. 3852/2010
- Ν. 3861/2010
- Ν. 4024/2011
- Ν. 4071/2012
- Ν. 4093/2012
- Ν. 4046/2012
- Ν. 4071/2012
- Ν. 4250/2014
- Ν. 4369/2016
- Ν. 4440/2016

#### ***Διαδικτυακοί Ιστότοποι***

- Council of European Municipalities and Regions (CEMR), Factsheets, Edition 2013, πρόσβαση στο <[www.ccre.org](http://www.ccre.org)> [Ανακτήθηκε 21/01/2016]

- G. Jan van Helden, Harrie Aardema, Henk J. ter Bogt, Tom L.C.M. Groot, Knowledge creation for practice in public sector management accounting by consultants and academics: Preliminary findings and directions for future research, *Management Accounting Research* 21 (2010), Elsevier, σελ. 83 <<http://www.journals.elsevier.com/management-accounting-research>> [Ανακτήθηκε 15/10/2016]
- Human Resources Edu, What is Human Resource?: <<https://www.humanresourcesedu.org/what-is-human-resources/>> [Ανακτήθηκε 25/10/2017]
- Διαδικτυακή ιστοσελίδα του ILO, Τι είναι ο ILO: <<http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/lang--en/index.htm>> [Ανακτήθηκε 24/1/2018]
- Διαδικτυακός ιστότοπος συμβουλευτικής καριέρας «Mind Tools», Developing a Competency Framework Linking Company Objectives and Personal Performance: <[http://www.mindtools.com/pages/article/newISS\\_91.htm](http://www.mindtools.com/pages/article/newISS_91.htm)> [Ανακτήθηκε 10/10/2017]
- Πικραμμένος Μ., Το νομοθετικό καθεστώς των ανώτατων δημοσίων υπαλλήλων υπό διαρκή μεταρρύθμιση, <<http://www.epkodi.gr/2009/03/05/to-nomothetiko-kathestoston-anotaton-dimosion-ypallilon-ypo-diarki-metarrythmisi/>> [Ανακτήθηκε 1/2/2018]