



ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΡΗΤΗΣ

ΤΜΗΜΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

«ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΑΝΑΛΥΣΗ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΘΕΩΡΙΑ»

ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ ΕΙΔΙΚΕΥΣΗΣ

ΤΗΣ

ΜΑΛΑΜΟΥ ΙΩΑΝΝΑΣ

ΑΜ. 262 ΈΤΟΣ ΕΓΓΡΑΦΗΣ 2011

ΜΕ ΤΙΤΛΟ

*Δημόσια Διοίκηση και Διοικητικοί Υπάλληλοι: το πλαίσιο
ικανοτήτων*

ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ

ΝΙΚΟΛΑΟΣ ΠΑΠΑΔΑΚΗΣ

ΡΕΘΥΜΝΟ

ΣΕΠΤΕΜΒΡΙΟΣ 2017

ΑΞΙΟΛΟΓΗΤΕΣ

1. ΠΑΠΑΔΑΚΗΣ ΝΙΚΟΛΑΟΣ
2. ΜΑΥΡΟΜΟΥΣΤΑΚΟΥ ΗΒΗ

Ημερομηνία Αξιολόγησης:

27/09/2017

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

1. Περίληψη.....	4
2. Εισαγωγή.....	5
3. Κεφάλαιο 1 ^ο : Η ιστορία της Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα.....	7
1.1 Από την Επανάσταση του 1821 έως την δημιουργία του Ανεξάρτητου Ελληνικού κράτους το 1833.....	7
1.2 Η έλευση του Όθωνα και η δημιουργία του Ανεξάρτητου Ελληνικού Κράτους (1833-1909).....	10
1.3 Από το κίνημα στο Γουδί έως το τέλος του Εμφυλίου Πολέμου (1909-1949).....	12
1.4 Η αρχή του Β΄ Παγκοσμίου Πολέμου μέχρι το τέλος του Εμφυλίου Πολέμου (1939-1949).....	14
1.5 Τα πρώτα χρόνια μετά τον Εμφύλιο Πόλεμο έως τη «Δικτατορία των Συνταγματαρχών» (1950-1974).....	16
1.6 Η Δημόσια Διοίκηση της χώρας κατά τη διάρκεια της Γ΄ Ελληνικής Δημοκρατίας (1974 έως σήμερα).....	18
4. Κεφάλαιο 2 ^ο : Η σύγχρονη μορφή της Δημόσιας Διοίκησης σε Ελλάδα και Ευρώπη: κανόνες, νέες πρακτικές και «μελανά σημεία».....	24
2.1 Ευρωπαϊκός Συντονισμός και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση: ανάγκη ή υποχρέωση;.....	25
2.1.1 Ο Ευρωπαϊκός Διοικητικός Χώρος και πως λειτουργεί.....	25
2.1.2 Ο ρόλος των εθνικών διοικήσεων στο στάδιο του συντονισμού.....	28
2.2 Το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ (NewPublicManagement).....	32
2.3 Η Διοίκηση Ολικής Ποιότητας (TotalQualityManagement).....	36
2.4 Η Διοίκηση Μέσω Στόχων (ManagementbyObjectives).....	42
5. Κεφάλαιο 3 ^ο : Οι διοικητικοί Υπάλληλοι ως κινητήριος δύναμη της Διοικητικής Μεταρρύθμισης.....	51
3.1 Περί ικανοτήτων: εννοιολογική οριοθέτηση, η ανάχυσή τους και η ανάπτυξή τους.....	52
3.2 Περί Εκπαίδευσης και κατάρτισης του ανθρώπινου δυναμικού στον δημόσιο τομέα.....	57
3.3 Περί Προσλήψεως.....	63
6.Κεφάλαιο 4 ^ο : Προτάσεις προς βελτίωση του πλαισίου ικανοτήτων των διοικητικών υπαλλήλων στη δημόσια διοίκηση.....	70

7. Συμπεράσματα.....	75
8. Βιβλιογραφία	78

Περίληψη

Η παρούσα μελέτη πραγματοποιείται στο σύνολο της, τη Δημόσια Διοίκηση, τόσο ως έννοια όσο και ως ένα ζωτικής σημασίας όργανο για την ορθή λειτουργία κάθε κράτους.

Ξεκινώντας με μία ιστορική αναδρομή όσον αφορά στο διοικητικό σώμα της Ελλάδας, επιχειρείται να παρουσιαστούν τόσο οι ομοιότητες όσο και οι διαφορές στον χειρισμό του δημοσιοϋπαλληλικού σώματος από τα εκάστοτε πολιτεύματα και τις κυβερνήσεις τους. Τα πλαίσια μέσα στα οποία διενεργούνται οι προσλήψεις και η παρουσία των «προτεραιοτήτων» που αφορούν στις ικανότητες των υπαλλήλων.

Φτάνοντας στο σήμερα – και στο 2^ο κεφάλαιο της παρούσας μελέτης- παρουσιάζονται οι νέοι όροι που έχουν τεθεί για να χαρακτηρίσουν τον διοικητικό χώρο τόσο σε τοπικό/εθνικό επίπεδο όσο και σε Ευρωπαϊκό, πως αυτός λειτουργεί και πως έχουν αλλάξει οι τρόποι, τα μέσα, οι ιδέες και οι νέες πρακτικές, με σκοπό να προσανατολιστεί ο δημόσιος τομέας προς τις σωστότερες κατευθύνσεις.

Στο τρίτο κεφάλαιο, το ίδιο το δημοσιοϋπαλληλικό σώμα, παίρνει πρωταγωνιστικό ρόλο εφόσον οι ικανότητες του, οι συνθήκες πρόσληψης και εκπαίδευσης του, αποτελούν και τον κύριο άξονα της παρούσας μελέτης. Ποια είναι τα νέα μοντέλα διοίκησης που ακολουθούν οι υποδειγματικοί διοικητικοί μηχανισμοί και πως αυτοί εφαρμόζονται.

Στο τέταρτο και τελευταίο κεφάλαιο της παρούσας μελέτης, επιχειρείται να διατυπωθούν κάποιες προτάσεις και ιδέες, προς βελτίωση του δημοσίου τομέα. Προτάσεις οι οποίες εκμαιεύτηκαν κατόπιν μελέτης και έρευνας επί του θέματος.

Λέξεις-κλειδιά: Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ, Διοίκηση Ολικής Ποιότητας, πλαίσιο ικανοτήτων, εκπαίδευση, δια βίου μάθηση, συνεργασία

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Μέσα στα πλαίσια μιας ολοένα και διερευνώμενης και ανταγωνιστικότερης Ευρωπαϊκής Ένωσης, τα κράτη-μέλη οφείλουν να αναπτύξουν στρατηγικές τέτοιες έτσι ώστε να μπορούν να προσαρμόζονται στα νέα δεδομένα που επιτάσσουν οι εποχές. Ο διεθνοποιημένος ανταγωνισμός, η ανάπτυξη των τεχνολογικών μέσων, η απαίτηση προσαρμογής σε νέα εργασιακά περιβάλλοντα, είναι μερικοί μόνο από τους παράγοντες που επηρεάζουν σήμερα την ορθή λειτουργία των κρατών και κατ' επέκταση την ανάπτυξή τους. Ο Ακρογωνιαίος λίθος των κρατών, η Δημόσια Διοίκηση, είναι αυτή που μπαίνει στο στόχαστρο μελετητών και ερευνητών εδώ και δεκαετίες. Τρόποι, μέθοδοι, πόροι, ανθρώπινο δυναμικό, αποτελέσματα και στόχοι της Δημόσιας Διοίκησης, μπαίνουν στο μικροσκόπιο των διοικητικών επιστημόνων με ένα και μόνο στόχο: τη βελτίωση της σε όλα τα Ευρωπαϊκά- και μη- κράτη. Φυσικά, ένα εύκολο φαινομενικά επίτευγμα, αυτό της προσαρμογής των κρατών-μελών στους διεθνείς κανόνες, στη πράξη αποδεικνύεται υπερβολικά περίπλοκο. Τα εθνικά χαρακτηριστικά της κάθε χώρας, η διοικητική της κουλτούρα, η γραφειοκρατία, ο νομικισμός και η δυσκαμψία που χαρακτηρίζει τον δημόσιο τομέα είναι μερικοί μόνο από τους παράγοντες που προσκρούει η θέληση και η επιταγή για διαρθρωτικές αλλαγές.

Τα ζητήματα που τίθενται λοιπόν, είναι, αφενός, το κατά πόσο η συμμετοχή των κρατών στην Ευρωπαϊκή Ένωση, μπορεί να θεραπεύσει τη παθολογία των διοικήσεών τους υπό την καθοδήγησή της και αφετέρου, εάν ο συντονισμός των εκάστοτε εθνικών πολιτικών με τις ευρωπαϊκές πολιτικές, αποδεικνύεται στη πράξη εύκολος. Ερωτηματικά γεννά επίσης, η δυνατότητα της Δημόσιας Διοίκησης σε θέματα ευελιξίας και προσαρμοστικότητας.

Δεκάδες Επιχειρησιακά Προγράμματα, τοπικοί και διεθνής οργανισμοί, οργανωμένα και μεικτά κλιμάκια επιστημόνων έχουν δημιουργηθεί με σκοπό να απαντήσουν στα παραπάνω ερωτήματα. Λέξεις – κλειδιά των παραπάνω, είναι η αποτελεσματικότητα, η λειτουργικότητα, η ευελιξία, η διαφάνεια και η δημιουργία κλίματος εμπιστοσύνης μεταξύ πολιτών και δημόσιων φορέων. Είναι επίσης μία προσπάθεια να θεσπιστεί και να καταρτιστεί ένα πλήρες θεσμικό πλαίσιο μέσα στο οποίο θα κινείται η Δημόσια Διοίκηση σε Ευρωπαϊκή τροχιά. Μια τροχιά εκσυγχρονισμού και προσαρμογής σε νέα δεδομένα.

Ο προβληματισμός που έγκειται όμως εδώ, είναι πως τα νέα αυτά δεδομένα που προαναφέρθηκαν, ενέχουν σήμερα και το στοιχείο της κρίσης. Μιας παγκόσμιας πολιτικής, οικονομικής και κοινωνικής κρίσης που δυσχεραίνουν το έργο της ανάπτυξης και την

υλοποίηση των παραπάνω απαιτήσεων. Ή μήπως η κρίση προκύπτει από την επιτακτική ανάγκη για ανάπτυξη; Έχουν λοιπόν οδηγηθεί τα κράτη ανά τον κόσμο, σε έναν φαύλο κύκλο ανάπτυξης και ισορροπίας ταυτόχρονα ή το ζήτημα είναι πιο απλό τελικά;

Στη παρούσα μελέτη λοιπόν, επιχειρείται η παρουσίαση των μεθόδων, των μέσων και των προσπαθειών που διενεργούνται στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Οι διαφορές μεταξύ κρατών στην ανταπόκριση και υλοποίηση των κοινοτικών οδηγιών για την αναμόρφωση των δημόσιων τομέων τους. Θα παρουσιαστούν επίσης οι προσπάθειες της Ελληνικής πλευράς, η πορεία της ελληνικής δημόσιας διοίκησης μέσα σε πλαίσιο ευρωπαϊκό και τα αποτελέσματα αυτής.

Τέλος, θα παρουσιαστούν εκτενώς τα πρότυπα πάνω στα οποία βασίζεται σήμερα η παγκόσμια Δημόσια Διοίκηση, το πλαίσιο ικανοτήτων των συμμετεχόντων σε αυτήν, ο ρόλος της εκπαίδευσης και της επιλογής των δημοσίων λειτουργών καθώς επίσης και της αξιολόγησης των επιδόσεών τους, με σκοπό μια λειτουργικότερη και αποτελεσματικότερη (και με οικονομικούς όρους) Δημόσια Διοίκηση.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1^Ο

Η ιστορία της Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα

Η παθογένεια και τα δεινά της δημόσιας διοίκησης στην Ελλάδα ξεκινούν από την ίδια τη δημιουργία της Ελλάδας ως κράτος. Οθωμανική Αυτοκρατορία, Βασιλικές Κυβερνήσεις, Παγκόσμιοι Πόλεμοι, Μετεμφυλιακοί Πόλεμοι, Δικτατορικά Καθεστώτα, αποτελούν μερικές μόνο από τις αιτίες της δυσκολίας ανάπτυξης και εξέλιξης της Ελληνικής δημόσιας διοίκησης. Οφείλει βεβαίως να επισημανθεί πως διενεργήθηκαν φιλότιμες προσπάθειες, από τις εκάστοτε κυβερνήσεις (και δεδομένης της τεχνογνωσίας και των διαθέσιμων μέσων των εποχών), προς εξυγίανση των προβλημάτων του δημοσίου τομέα με ανεπαρκή ωστόσο αποτελέσματα τις περισσότερες φορές.

1.1 Από την Επανάσταση του 1821 έως τη δημιουργία του Ανεξάρτητου Ελληνικού Κράτους το 1833

Έως την Επανάσταση του 1821 όλες οι κατακτημένες περιοχές των Βαλκανίων, μαζί και η Ελλάδα, εντάσσονταν σε μία ενιαία διοικητική οργάνωση, το Εγιαλέτι της Ρούμελης. Σύμφωνα με τον κ. Ι. Παπαδημόπουλο, η ιεραρχία αυτής της διοικητικής οργάνωσης είχε ως εξής: το Εγιαλέτι της Ρούμελης *«είχε διαιρεθεί σε Σαντζάκια, τα οποία αργότερα ενώθηκαν σε Βιλαέτια (ή Πασαλίκια). Τα Βιλαέτια με τη σειρά τους διαιρούνταν σε Καζάδες, που διοικούνταν από τους Βαλήδες, τους Πασάδες, τους Σουμπάσηδες και τα Συμβούλιά τους. Από τα πρώτα χρόνια της Οθωμανικής Αυτοκρατορίας, τον έλεγχο των Πόλεων και των χωριών ασκούσαν οι πρόκριτοι¹»*. Ο «θεσμός της αυτοδιάθεσης» της κάθε τοπικής κοινωνίας οδήγησε σε κοινοτική και περιφερειακή διοίκηση, με βασικό γνώρισμα τη δυνατότητα της αυτοδιοίκησης σε κάθε Χωριό. Το παραπάνω σύστημα οργάνωσης λοιπόν, έθεσε τα θεμέλια για τη δημιουργία των ελληνικών κοινοτήτων, οι οποίες άρχισαν πια να αναπτύσσονται αρκετά, έχοντας ως βάση το φορολογικό και διοικητικό σύστημα της Οθωμανικής Αυτοκρατορίας. Υπό αυτή τη μορφή πια, οι ελληνικές κοινότητες αποτέλεσαν ένα βασικό τμήμα της χρηματοδότησης του Οθωμανικού Κράτους. Σε αυτό το σημείο θα πρέπει να αναφερθεί η δημιουργία ενός συστήματος πελατειακών σχέσεων που ως στόχο είχε τη «προστασία»

¹Παπαδημόπουλος Ι. για Ασπρίδης Μ.-Γ., «Εισαγωγή στην πολιτική και διοικητική οργάνωση του Ελληνικού Κράτους», Πειραιάς- Λάρισα, Εκδόσεις Προπομπός, 2012, σελ. 17.

της εκάστοτε κοινότητας. Το συγκεκριμένο φαινόμενο αποτελεί κύριο γνώρισμα της ελληνικής δημόσιας διοίκησης από εκείνα τα χρόνια, ενισχύθηκε και μετά τη δημιουργία του ως νεοσύστατο κράτος «λόγω της έλλειψης μιας παγιωμένης άρχουσας διοικητικής τάξης²» και δυστυχώς σε πολλές περιπτώσεις διατηρείται έως και σήμερα.

Στη διάρκεια των πρώτων χρόνων της Επανάστασης, παρατηρείται η δημιουργία των πρώτων τοπικών αρχών με στόχο τη κάλυψη των αναγκών του αγώνα. Μερικές από αυτές τις αρχές ήταν ο *Οργανισμός της Γερουσίας της Δυτικής Χέρσου Ελλάδος* (ψηφίστηκε στις 9 Νοεμβρίου του 1821), η *Νομική Διάταξη της Ανατολικής Χέρσου Ελλάδος* (ψηφίστηκε στην Άμφισσα στις 15/11/1821) καθώς επίσης και ο *Οργανισμός της Πελοποννησιακής Γερουσίας* (ψηφίστηκε στην Πελοπόννησο στις 27/12/1821). Αντίστοιχες προσπάθειες συγκρότησης της διοίκησης πραγματοποιήθηκαν και σε άλλες περιοχές της Ελλάδας ενώ το *Προσωρινό Πολίτευμα της Επιδαύρου*, αποτέλεσε τη πρώτη καθολική προσπάθεια (ψηφίστηκε στις 20/12/1821). Με το *Προσωρινό Πολίτευμα της Επιδαύρου* τέθηκε το ζήτημα «περί σχηματισμού Διοικήσεως» και ουσιαστικά έθεσε τον διαχωρισμό των δύο σωμάτων που προσδιορίζουν τη Διοίκηση του Βουλευτικού και του Εκτελεστικού. Σε αυτό το σημείο άρχισε να διαφαίνεται έντονα η ανάγκη για απασχόληση στον δημόσιο τομέα καθώς το προσωπικό των υπηρεσιών διοριζόταν από το Εκτελεστικό σώμα.

Το 1822 και με τον ν. 12/30-4-1822 με τη ψήφιση του «*Οργανισμού των ελληνικών επαρχιών*», η χώρα ουσιαστικά διαιρείται σε επαρχίες και αντεπαρχίες πρώτης και δεύτερης τάξης και ο Έπαρχος ορίζεται ως επικεφαλής αυτών. Οι Επαρχίες διαιρέθηκαν σε Κωμοπόλεις και Χωριά.

Στη συνέχεια, το *Πολίτευμα του Αστρους*, κατά τη Β' Εθνοσυνέλευση (29/3/1823) αναθεωρεί το *Πολίτευμα της Επιδαύρου*, καταργεί τους τοπικούς οργανισμούς Πελοποννήσου και Στερεάς Ελλάδας και δημιουργεί τον θεσμό του *Συμβουλίου των Υπουργών* που θα είναι στο εξής αρμόδιοι του έθνους. Παράλληλα αναθεώρησε και τον «*Οργανισμό των Ελληνικών Επαρχιών*» κάνοντας ανακατανομή στις αρμοδιότητες και στα όργανα της Περιφέρειας και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Το 1827, κατά την Γ' Εθνική Συνέλευση της Τροιζήνος, ψηφίστηκε το «*Σύνταγμα της Τροιζήνος*» αναθεωρώντας με τη σειρά του το «*Πολίτευμα του Αστρους*». Με το νέο Σύνταγμα μεταβάλλεται το ισχύον οργανωτικό σχήμα, τις υποθέσεις της Διοίκησης αναλαμβάνει ένα νέο όργανο, η «*Διοικητική Επιτροπή*», ενώ ταυτόχρονα καταργούνται

²Βλ. όπ. υποσημ. 1, σελ. 17

οι έως τότε διοικητικές αρχές. Ένα από τα σημαντικότερα άρθρα του «*Συντάγματος της Τροιζήνος*» (άρθρο 2) ορίζει ότι «*η ελληνική επικράτεια είναι μία και αδιαίρετος*³».

Στη συνέχεια ψηφίζεται το «*Πολιτικό Σύνταγμα της Ελλάδος*» το 1827 το οποίο κρίθηκε ως «ξένο» για την ελληνική πραγματικότητα της εποχής και ως εκ τούτου ακατόρθωτο να εφαρμοσθεί για περισσότερο από μερικές εβδομάδες.

Είναι ωστόσο προφανές πως όλες οι προσπάθειες οργάνωσης της διοίκησης που προαναφέρθηκαν, ως στόχο είχαν την ενδυνάμωση και τη στήριξη του αγώνα κατά της Οθωμανικής κυριαρχίας ενώ ελάχιστα διαφαίνεται ως στόχος η ανάπτυξη και η καλύτερη διαμόρφωση της ίδιας της δημόσιας διοίκησης. Η σταδιακή αποδυνάμωση της τοπικής αυτοδιοίκησης οδήγησε στην αύξηση της συγκεντρωτικής κρατικής εξουσίας. Ενδεχομένως οι τοπικές κοινότητες δε λειτούργησαν όπως τα όργανα επιθυμούσαν ενώ επιπροσθέτως ενίσχυαν και το πελατειακό σύστημα της εποχής.

Η επόμενη προσπάθεια αναδιοργάνωσης του Ελληνικού κράτους γίνεται με την άφιξη του Ιωάννη Καποδίστρια το 1828. Ο Καποδίστριας διαιρεί τη χώρα σε 13 τμήματα και δημιουργεί το Υπουργικό Συμβούλιο και το Πανελλήνιο Συμβούλιο (ο ρόλος του οποίου είναι καθαρά γνωμοδοτικός). Ταυτόχρονα εκδίδει τον «*Διοικητικό Οργανισμό των Τμημάτων*» προς ρύθμιση των θεμάτων της τοπικής αυτοδιοίκησης και θεσπίζει το «*Διοργανισμό του Υ.Σ.*⁴». Τέλος καθιερώνει το «*Λογιστικόν και Ελεγκτικόν Συνέδριον*» προς έναν γενικότερο δημοσιονομικό έλεγχο του κράτους.

Οι απόψεις περί διακυβέρνησης Καποδίστρια υπήρξαν αντιφατικές. Αρκετοί ιστορικοί χαρακτήρισαν αυταρχική και συγκεντρωτική τη πολιτική του ενώ στον αντίποδα υπήρξαν και αυτοί που θεώρησαν τη διακυβέρνηση του Καποδίστρια ως τη πρώτη σοβαρή προσπάθεια οργάνωσης του ελληνικού κράτους (υπό τις τότε ισχύουσες συνθήκες αφού πολλές περιοχές ήταν ακόμη υπό τη κατοχή των Τούρκων).

³Βλ. όπ. υποσημ. 1, σελ.19

⁴Ο «Διοργανισμός του Υ.Σ.» αποτελούνταν από τα εξής Υπουργεία: Υπουργείο Εσωτερικών, Εξωτερικών και Εμπορικού Ναυτικού, Οικονομίας και Εμπορίου, Δικαιοσύνης, Δημόσιας Παιδείας και Εκκλησιαστικών Πραγμάτων καθώς επίσης και τη Γραμματεία των Στρατιωτικών και των Ναυτικών.

1.2 Η έλευση του Όθωνα και η δημιουργία του ανεξάρτητου Ελληνικού Κράτους (1833-1909)

Με την άφιξη του Όθωνα στο Ναύπλιο, το 1833, ξεκινάει ένας νέος κύκλος διεργασιών και προσπαθειών περί αναδιοργάνωσης του δημοσίου τομέα. Ο Όθωνας, με το *Διάταγμα της 3^{ης}/15^{ης} Απριλίου 1833*, διορίζει το πρώτο Υπουργικό Συμβούλιο το οποίο αποτελείται από επτά Γραμματείες⁵. Στις αρμοδιότητες του Υπουργικού Συμβουλίου ήταν «η υποβολή και συζήτηση όλων των κυβερνητικών υποθέσεων, των θεμάτων που ανάγονταν στην οργάνωση των διοικητικών αρχών και της διαιρέσεως της Επικράτειας, της σχέσης Εκκλησίας- Κράτους, καθώς και των σχέσεων των επιμέρους Εκκλησιών μεταξύ τους, η σύναψη συνθηκών με άλλα κράτη, οι αμφισβητήσεις για τις αρμοδιότητες των Γραμματειών, η έκδοση εκτελεστικών διαταγμάτων, η έκδοση ετήσιου οικονομικού νόμου και κάθε άλλη αρμοδιότητα την οποία ανέθετε ο Βασιλέας και οι ειδικότεροι Νόμοι⁶». Με τη σειρά τους, κάθε Γραμματέας της Επικρατείας όφειλε να είναι υπεύθυνος για θέματα και υποθέσεις που υπαγόταν στην αρμοδιότητα του Υπουργείου του (Γραμματεία), να υποδεικνύει νόμους, να φροντίζει για την εφαρμογή τους καθώς επίσης και να ενημερώνουν πλήρως τον Βασιλέα, με μία λεπτομερή αναφορά, στο τέλος κάθε έτους.

Για πρώτη φορά το 1833 και με το αντίστοιχο *Διάταγμα της 30^{ης} Αυγούστου 1833 «περί εισαγωγής των βιβλίων ποιότητας των δημοσίων υπηρετών»*, τίθεται το ζήτημα της αξιολόγησης των υπαλλήλων του δημοσίου τομέα. Θεωρούμενη ως μία από τις κυριότερες προσπάθειες οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης της Ελλάδας, η Κυβέρνηση του Βαυαρού Πρίγκιπα Όθωνα, ως βασικό σκοπό είχε να οργανώσει «τα Οικονομικά του τόπου, την Διοίκηση, τη Δικαιοσύνη, την Εκκλησία, την Εκπαίδευση, το Στρατό, το Ναυτικό⁷» και να θέσει «θεμέλια γερά» σύμφωνα με τις διακηρύξεις του καθηγητή και μέλος της Αντιβασιλείας (ή Τριμελούς Επιτροπής), Μάουρερ. Ταυτόχρονα και σύμφωνα με το Β. Δ. της 3^{ης} Απριλίου 1833, «*οριζόταν ότι ο διορισμός και η παύση των υπαλλήλων θα γίνεται από τον Βασιλέα μετά από πρόταση του αρμόδιου Υπουργού, ο οποίος έπρεπε να λαμβάνει υπόψη του την ικανότητα, την επιστημονική παιδεία, το άμεμπτο της*

⁵«Οι Γραμματείες που θεσμοθετήθηκαν ήταν: α)η, επί του Βασιλικού Οίκου και επί των Εξωτερικών, β)η, επί της Δικαιοσύνης, γ)η, επί των Εσωτερικών, δ)η, επί των Εκκλησιαστικών και της Δημοσίου Εκπαιδεύσεως, ε)η, επί των Οικονομικών, στ)η, επί των Στρατιωτικών και ζ)η, επί των Ναυτικών» βλ. Μπαμπαλιούτας Λ. Π., «Το σύγχρονο θεσμικό πλαίσιο της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης», Τόμος Α', Αθήνα- Θεσσαλονίκη, Εκδόσεις Σάκκουλα Α.Ε., 2007, σελ. 64.

⁶βλ. βλ. όπ. υποσημ. 5, σελ. 65

⁷βλ. βλ. όπ. υποσημ. 5, σελ. 63

*διαγωγής και τις σημαντικές εκδουλεύσεις του υποψηφίου»*⁸. Η Κυβέρνηση λοιπόν, όφειλε να γνωρίζει τους υπαλλήλους της και το έργο τους. Το πρόβλημα ωστόσο που δεν άργησε να εμφανιστεί, ήταν η τοποθέτηση (σχεδόν αποκλειστικά) πλήθους Βαυαρών σε θέσεις του δημοσίου τομέα, δεδομένου του αναλφαβητισμού που επικρατούσε στον ελληνικό λαό. Αυτό εξέγειρε μία σειρά αντιδράσεων από τον ελληνικό λαό, ο οποίος απαίτησε νέο Σύνταγμα το 1843, το οποίο και επικυρώθηκε από τον Όθωνα στις 18/3/1844. Το Σύνταγμα του 1844 όριζε (άρθρο 3) τους έλληνες ως τους μόνους δικαιούχους θέσεων δημοσίου τομέα. Το παραπάνω ψήφισμα ωστόσο, αντιμετώπισε τη δυσαρέσκεια κάποιων πολιτικών της εποχής, υποστηρικτές της Μεγάλης Ιδέας, καθώς έτσι αποβλήθηκαν από την Εθνοσυνέλευση όσοι δεν θεωρούνταν αυτόχθονες. Ένας από τους κυριότερους πολέμιους του εν λόγω ψηφίσματος, υπήρξε ο Ιωάννης Κωλέττης.

Μετά τη διακυβέρνηση του Όθωνα, οι προσπάθειες αναδιοργάνωσης της δημόσιας διοίκησης, συνεχίστηκαν. Το 1869, η Κυβέρνηση Ζαΐμη, επαναφέρει με νομοσχέδιο το ζήτημα της πρόσληψης δημοσίων υπαλλήλων με προσόντα αλλά και των αμοιβών τους. Ποιο συγκεκριμένα τα απαιτούμενα κριτήρια πρόσληψης, σύμφωνα με τον κ. Φλογαΐτη, *ορίζονταν η ελληνική υπηκοότητα, η συμπλήρωση του 18^{ου} έτους της ηλικίας, η μη καταδίκη για ορισμένα αδικήματα και το απολυτήριο γυμνασίου ή σχολαρχείου*⁹. Δυστυχώς για ακόμα μία φορά, οι πελατειακές σχέσεις συνεχίζονται, η αξιολόγηση βάσει των επιδόσεων των υπαλλήλων, δεν στηρίζεται σε αξιοκρατικά κριτήρια, ενώ η «νομιμοφροσύνη» των υπαλλήλων προς το κυβερνών κόμμα, θεωρείται προσόν. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα μία σειρά άδικων απολύσεων πολλών υπαλλήλων και την αντίδραση του Χ. Τρικούπη το 1882. Με ψήφιση λοιπόν των ν. ΧΝΖ'/1877¹⁰ και ΧΝΣΤ'/1877¹¹ ορίζεται για πρώτη φορά η μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων και με τον ν. ΧΞΧΤ'/1877 ορίζονται τα προσόντα τους. Με μικρά κάθε φορά, αλλά σταθερά βήματα, οι τότε κυβερνήσεις, προσπαθούν να επιφέρουν τα επιθυμητά (πολλές φορές και συμφέροντα) αποτελέσματα στη Δημόσια Διοίκηση. Έτσι, με τον νόμο της 14^{ης} Μαΐου 1884, ορίζεται η «αιτιολογημένη έκθεση του προϊστάμενου» (και η απόδειξη αυτής) ως ο μόνος τρόπος απόλυσης των δημοσίων υπαλλήλων. Παράλληλα, με τον Ν. ΑΡ□Γ'/ 14

⁸Βλ. Φλογαΐτης Σ. Ι., «Το Ελληνικό Διοικητικό Σύστημα», Αθήνα – Κομοτηνή, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1987, σελ. 210

⁹Βλ. όπ. υποσημ. 8, σελ. 212

¹⁰Νόμος 657/1877 (ΦΕΚ 98-27.12.1877) «Περί οργανισμού και προσόντων του προσωπικού του επί των Εξωτερικών Υπουργείου»

¹¹Νόμος 656/1877 (ΦΕΚ 98-27.12.1877) «Περί οργανισμού των Προξενικών αρχών, δικαιοδοσίας αυτών κ.λ.π.»

Μαΐου 1884¹², ως «*προϋπόθεση εισόδου στις περισσότερες διοικητικές θέσεις*» ορίζονται «*η κατοχή επιστημονικού διπλώματος και η επιτυχής συμμετοχή σε διαγωνισμό*»¹³.

Η ανάγκη για στελέχωση του δημοσίου τομέα με ικανό προσωπικό, ήταν πια επιτακτική. Αναγκαίο κρίθηκε ωστόσο και το τέλος των πελατειακών σχέσεων. Ο Τρικούπης, αναλαμβάνοντας αυτό το ρόλο, εντείνει τις προσπάθειές του προς αυτή τη κατεύθυνση και με ψηφίσματα έως το 1909, προσπαθεί να οργανώσει τη Δημόσια Διοίκηση όσο το δυνατόν περισσότερο.

Τα προσόντα των δημοσίων υπαλλήλων και η αξιολόγησή τους φαίνεται να απασχολούν ολοένα και περισσότερο τις τότε κυβερνήσεις οι οποίες προσπαθούν να δώσουν μία σύγχρονη μορφή στον κρατικό μηχανισμό. Αν και δυναμικές, οι προσπάθειες αυτές σταμάτησαν όταν η Ελλάδα έλαβε πια μέρος στις πολεμικές συρράξεις στις αρχές του 20^{ου} αιώνα.

1.3 Από το Κίνημα στο Γουδί έως το τέλος του εμφυλίου πολέμου (1909-1949).

Το 1909, με την έλευση του Ελευθέριου Βενιζέλου, ξεκινάει ένας νέος κύκλος διεργασιών για τον δημόσιο τομέα. Ο Βενιζέλος τονίζει¹⁴ πως όλες οι προσπάθειες για τον εκσυγχρονισμό του δημοσίου τομέα, έχουν ως όφελος τον ίδιο τον λαό και όχι μόνο τους δημοσίους υπαλλήλους. Σημαντική προσπάθεια προς αυτή τη κατεύθυνση υπήρξε και το Διάταγμα της 14^{ης} Μαΐου 1911 «*περί της κατά το άρθρον 17 του ΓΨΒ' νόμου του 1910 αποστολής εις την αλλοδαπή υπαλλήλων του Υπουργείου των Εσωτερικών ή των Νομαρχιών προς θεωρητικήν και πρακτικήν άσκησην*» με σκοπό την εισαγωγή νέων ιδεών και εμπειριών από το εξωτερικό¹⁵. Ωστόσο, σημαντικότερο όλων θεωρείται το γεγονός ότι το 1911 οριστικοποιείται η μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων ενώ η εισαγωγή τους στις διαθέσιμες θέσεις θα γινόταν στο εξής κατόπιν διαγωνισμού και με αξιοκρατικά κριτήρια. Η μονιμότητα, η πειθαρχία και τα προσόντα των υπαλλήλων συνεχίζουν να προσδιορίζονται με νόμους και επιτροπές έως και το Σύνταγμα του 1927.

¹²Νόμος 1193/1884 (ΦΕΚ 217-26.05.1884) «Περί προσόντων και πειθαρχικής τιμωρίας των δημοσίων λειτουργών»

¹³Βλ. όπ. υποσημ. 8, σελ. 213

¹⁴Σε ομιλία του στη Βουλή για τη σχετική διάταξη τόνισε ότι «*όλη η προσπάθεια η οποία καταβάλλεται δια του άρθρου τούτου, δεν αφορά το συμφέρον των υπαλλήλων, αλλ' αφορά το συμφέρον του λαού*» βλ. Ασπρίδης Γ., «*Εισαγωγή στην πολιτική και διοικητική οργάνωση του Ελληνικού Κράτους*», Πειραιάς- Λάρισα, Εκδόσεις Προπομπός, 2013, σελ. 25.

¹⁵Βλ. όπ. υποσημ. 8, σελ. 214

Είναι προφανές πως τα δεινά που είχαν προκληθεί στη δημόσια διοίκηση με τη πάροδο των εκάστοτε κυβερνήσεων και του πελατειακού τους συστήματος, όφειλε να σταματήσει. Η αυθαιρεσία και τα πολιτικά συμφέροντα αποτελούσαν τροχοπέδη στην εξέλιξη και τον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης. Το Δικαστικό Σώμα αλλά και οι υπάλληλοι των Υπουργείων φαίνεται να έγιναν το πρώτο μέλημα των Κυβερνήσεων έτσι ώστε να μην διαταράσσονται από τα συμφέροντα των εκάστοτε πολιτικών.

Ωστόσο, παρατηρείται πως το 1929 γίνεται ένα βήμα προς τα πίσω. Ο ν.4229/1929, το λεγόμενο «*Ιδιώνυμο*», φαίνεται να είναι το «αντίπαλον δέος» του Συντάγματος του 1927. Επί υπουργίας Κ. Ζαβιτσιάνου, ψηφίζεται ο ν.4229/1929¹⁶ «*περί μέτρων ασφαλείας του κοινωνικού καθεστώτος και προστασίας των ελευθέρων πολιτών*» ο οποίος καθώς φαίνεται αποσκοπεί στον έλεγχο των δημοσίων υπαλλήλων. Κάτι το οποίο, όπως χαρακτηριστικά αναφέρει ο Ι. Παπαδημόπουλος «*ερχόταν σε αντίθεση με τα άρθρα 13 και 14 για την ελευθερία του «συνέρχεσαι» και «συνεταιρίζεσθε» του Συντάγματος του 1927*». Σύμφωνα λοιπόν με το «*Ιδιώνυμο*», κάθε δημόσιος υπάλληλος που θα κρινόταν ένοχος(σύμφωνα με τα άρθρα του νόμου), θα «*έπρεπε αυτόματα να τεθούν εκτός υπηρεσίας για περίοδο πέντε χρόνων το πολύ, ενώ οι εκπαιδευτικοί, στρατιωτικοί και τα όργανα των σωμάτων ασφαλείας θα μπορούσαν να απολυθούν οριστικά, ανεξάρτητα από οποιαδήποτε καταδίκη, αν συλλαμβάνονταν*¹⁷» να προπαγανδίζουν υπέρ των κομμουνιστικών αρχών ή να προσβάλλουν την ιδέα της πατρίδας και τα Εθνικά της Σύμβολα. Χαρακτηριστικά δηλαδή που είχαν προσπαθήσει, με τη ψήφιση του Συντάγματος του 1927, να «*αποτινάξουν*» από τη μορφολογία του κρατικού μηχανισμού. Αυτό έφερε μία σειρά αντιδράσεων από πολιτικούς της εποχής οι οποίοι παρατηρούσαν αβάσιμες και άδικες απολύσεις υπαλλήλων.

Έτσι ξεκίνησε η εκκαθάριση των δημοσίων υπηρεσιών, αφού ο νόμος εφαρμόστηκε με ιδιαίτερη αυστηρότητα έως το 1936. Κανένας λοιπόν δημόσιος οργανισμός αλλά και οποιοσδήποτε χρηματοδοτούμενος από το κράτος οργανισμός, δεν έμεινε άθικτος. Έτσι

¹⁶Ένα από τα αντιπροσωπευτικότερα άρθρα θεωρείται το αρ.6 κατά το οποίο απομακρύνονται υπάλληλοι με κομμουνιστικά φρονήματα. Άρθρο 6. 1. Έκπαιδευτικοί λειτουργοί, καίτοι μη ύποπες εως αξιοποιούν πράξιν του παρόντος νόμου, προπαγανδίζοντες εν τούτοις κομμουνιστικάς αρχάς, ή προσβάλλοντες την ιδεάν της πατρίδος ή τὰ ἔθνικα σύμβολα, ἀπολύονται ὀριστικῶς τῆς ὑπηρεσίας μετ' ἀπόφασιν τοῦ οἰκείου Συμβουλίου.

2. Στρατιωτικοὶ παντὸς βαθμοῦ καὶ ὑπάλληλοι τῆς Ἀστυνομίας Πόλεων, καίτοι μη ὑποπεςόντες εἰς ἀξιοποιούν πράξιν τοῦ παρόντος νόμου, διαδίδοντες ἐν τούτοις ἀρχὰς ἀνατρεπτικὰς τοῦ κρατοῦντος κοινωνικοῦ καθεστώτος ἢ προσβάλλοντες τὴν ιδεάν τῆς πατρίδος ἢ τὰ Ἐθνικὰ σύμβολα ἀπολύονται ὀριστικῶς τῆς ὑπηρεσίας μετ' ἀπόφασιν τοῦ οἰκείου Συμβουλίου. Οἱ δὲ ἔφεδροι ἀξίωματικοὶ καὶ ὑπαξιωματικοὶ παραπέμπονται εἰς ἀνακριτικὸν συμβούλιον πρὸς ἔκπτωσιν ἀπὸ τοῦ βαθμοῦ. Βλ. σχετικά el.wikisource.org

¹⁷Βλ. Αλιβιζάτος Ν., «*Οι πολιτικοί θεσμοί σε κρίση 1922-1974: ὁψεις τῆς Ἑλληνικῆς ἐμπειρίας*», , γ' ἔκδοσις Ἀθήνα, Ἐκδόσεις Θεμέλιο, 1995, σελ. 356

ένας μεγάλος αριθμός δημοσίων υπαλλήλων¹⁸, απομακρύνθηκε από τη δημόσια διοίκηση λόγω κοινωνικών φρονημάτων.

Η ανάγκη για μία αξιοκρατικότερη δημόσια διοίκηση ήταν πια ξεκάθαρη. Τα προβλήματα όμως που ταλάνιζαν το ελληνικό έθνος δυσχέραιναν την ήδη δύσκολη κατάσταση. Δυστυχώς τα δεινά θα συνεχιζότανε και για τα επόμενα χρόνια, κάνοντας το έργο της ανάπτυξης και της προόδου στην δημόσια διοίκηση, ακόμα πιο δύσκολο.

1.4 Η αρχή του Β΄ Παγκοσμίου Πολέμου μέχρι και το τέλος του Εμφύλιου Πολέμου (1939-1949).

Οι πολιτικές και ιδεολογικές αναταράξεις στην Ελλάδα συνεχίζονται και τα δεινά που προκαλούνται στην δημόσια διοίκηση της χώρας, είναι λίγα μόνο από τα προβλήματα που καλείται η Ελλάδα να αντιμετωπίσει. Το 1941, με την έναρξη της Γερμανικής κατοχής, οι πολίτες της χώρας στερούνται παντός τύπου δικαιωμάτων. Αυτό φυσικά συμπαρασύρει και τα δικαιώματα των υπαλλήλων του κρατικού μηχανισμού και ακυρώνει κάθε προσπάθεια, που έγινε στο παρελθόν, για την οργάνωση του δημόσιου τομέα. Με το τέλος του Β΄ Παγκοσμίου Πολέμου (1945), ξεκινάει ένας νέος κύκλος αναταράξεων στη δημόσια διοίκηση, με πρώτο μέλημα την απομάκρυνση των συνεργατών των Γερμανών από τις δημόσιες θέσεις. Έτσι, τον Αύγουστο του 1946 και με τον ν.342/1946¹⁹, συγκροτείται επιτροπή η οποία καταπιάνεται με τη δημιουργία ενός Υπαλληλικού Κώδικα ο οποίος ουσιαστικά καθορίζει τα κριτήρια απομάκρυνσης και παραμονής των δημοσίων υπαλλήλων. Σε αυτό το σημείο, εύκολα μπορεί κανείς να παρατηρήσει την ομοιότητα στη λογική της «εκκαθάρισης» όπως και το 1929 με το «Ιδιώνυμο». Ως βασικά λοιπόν κριτήρια του ν.342/1946 για την απομάκρυνση των δημοσίων υπαλλήλων από τις θέσεις τους, σύμφωνα με τον κ. Παπαδημόπουλο, ορίζονται «η ασυμβίβαστη διαγωγή σε σχέση με την ιδιότητα του δημοσίου υπαλλήλου...(...)..., η ανικανότητα εκπλήρωσης καθηκόντων λόγω σωματικών ή διανοητικών προβλημάτων, η έλλειψη εξειδικευμένων γνώσεων και τέλος η οποιαδήποτε συμμετοχή ή συνέργεια από τη μάχη της Αθήνας έως και την υπογραφή της Συμφωνίας της Βάρκιζας».

¹⁸Σύμφωνα με τον κ. Αλιβιζάτο «μόνο στη δημόσια διοίκηση, επί συνόλου 63.277 δημοσίων υπαλλήλων, τον Απρίλιο του 1947, απολύθηκαν ή εξαναγκάστηκαν σε παραίτηση 7.972, κυρίως για πολιτικούς λόγους, δηλαδή περισσότεροι από το 12% του δυναμικού, κι αυτό μόνο μέσα στο 1947», βλ. όπ. υποσημ.17, σελ.

¹⁹Νόμος 342/1946 (ΦΕΚ 123-25.6.1947) «Περί συστάσεως επιτροπής καταρτισμού κώδικος περί της καταστάσεως εν γένει των δημοσίων πολιτικών υπαλλήλων», βλ. σχετ. www.et.gr

Λογικό επακόλουθο της γερμανικής κατοχής αλλά και της προϊστορίας του ελληνικού έθνους²⁰, το 1948 ορίζεται η «νομιμοφροσύνη» ως βασικό κριτήριο πρόσληψης δημοσίων υπαλλήλων. Έτσι με τον αναθεωρημένο ν.516/1948«περί ελέγχου νομιμοφροσύνης των δημοσίων υπαλλήλων και υπηρετών» ορίζεται για ακόμη φορά η ταυτότητα της ελληνικής δημόσιας διοίκησης. Επιπροσθέτως, δημιουργήθηκαν και τα αντίστοιχα συμβούλια νομιμοφροσύνης τα οποία ασχολούνταν αποκλειστικά με τον έλεγχο αυτής.

Ωστόσο, ο ελληνικός εμφύλιος πόλεμος, δε θα μπορούσε να αφήσει ανεπηρέαστο το διεθνές παγκόσμιο πολιτικό σκηνικό. Οι δύο αντίπαλες δυνάμεις εκείνης της περιόδου (1946-1949), δημιούργησαν ένα κλίμα ανησυχίας στην Αμερική, κυρίαρχη δύναμη της εποχής, οδηγώντας την σε άμεση παρέμβαση προς επίλυση των προβλημάτων της Ελλάδας. Το 1947 λοιπόν, ο τότε Πρόεδρος των ΗΠΑ Χάρι Τρούμαν, φοβούμενος ένα «περιφερειακό ντόμινο» στην επικράτηση του Κομμουνισμού στη Ευρώπη, τάσσεται κατά αυτού και στέλνει στρατιωτική και οικονομική βοήθεια στην Ελλάδα (συμβάλλοντας έτσι στην ήττα του Κομμουνιστικού Κόμματος). Έτσι, το Δόγμα Τρούμαν, επιβάλλει την εξυγίανση της ελληνικής δημόσιας διοίκησης η οποία βρισκόταν σε χαμηλά οργανωτικά επίπεδα ενώ ταυτόχρονα με την Κιανή Βίβλο, το 1948, εξουσιοδοτεί τον Πρωθυπουργό με το δικαίωμα της απομάκρυνσης κάθε δημόσιου υπαλλήλου ο οποίος θεωρείται επικίνδυνος για τα συμφέροντα και την ασφάλεια της χώρας. Ως κριτήρια απομάκρυνσης, θεωρούνταν «η δολιοφθορά, η κατασκοπεία, η εσχάτη προδοσία, η προσχώρηση ή η συνέργεια με κίνημα που είχε χαρακτηριστεί ως φασιστικό ή/και κομμουνιστικό».

Εξυγίανση λοιπόν ή αναγκαστική παραίτηση; Εάν αναλογιστεί κανείς το πλήθος των δημοσίων υπαλλήλων το 1947 (63.277) και το γεγονός πως το κράτος παρέμενε ένας από τους βασικότερους εργοδότες, μία μεγάλη μερίδα του πληθυσμού, προκειμένου να διατηρήσει τη θέση εργασίας του, εξαναγκάστηκε σε άρνηση των προσωπικών του «πιστεύω».

²⁰Η συνεχής εναλλαγή πολιτευμάτων και τα κατάλοιπα αυτών, καθώς επίσης και ο ανταγωνισμός των υποστηρικτών της εκάστοτε κυβέρνησης, τις περισσότερες φορές οδηγούσε σε έλλειψη εμπιστοσύνης με αποτέλεσμα την απομάκρυνση των «κατάλοιπων» από δημόσιες θέσεις, καίριας σημασίας. Συνοπτικά ως αναφερθούν τα εξής:1) Ελληνική Πολιτεία (1826-1832) και Βασίλειον της Ελλάδος (1832-1843):Απόλυτη μοναρχία,2) Βασίλειον της Ελλάδος 1843-1862: Συνταγματική μοναρχία,3) Βασίλειον της Ελλάδος, Α' Βασιλευόμενη Δημοκρατία(1862-1913),4) Βασίλειον της Ελλάδος, Β' Βασιλευόμενη Δημοκρατία (1913-1924), 5)Δεύτερη Ελληνική Δημοκρατία (1924-1936), 6)Βασίλειον της Ελλάδος (1936-1944) και Ελληνική Πολιτεία (1941-1944), 7) Βασίλειον της Ελλάδος (1944-1967), 8) Στρατιωτική Δικτατορία (1967-1974) και 9)Τρίτη Ελληνική Δημοκρατία (1974 και εξής).

Ωστόσο θα ήταν σημαντική παράλειψη να μην αναφερθούμε και σε δύο θετικές πρωτοβουλίες. Μετά το τέλος του Β΄ Παγκοσμίου Πολέμου και παρά τις αντίξοες συνθήκες της εποχής, δημιουργείται η Ανώτατη Διοικούσα Επιτροπή Δημοσίων Υπαλλήλων (Α.Δ.Ε.Δ.Υ.) η οποία δραστηριοποιείται έως και σήμερα, διεκδικώντας τα δικαιώματα των δημοσίων υπαλλήλων. Επίσης, λίγους μήνες πριν το τέλος της κατοχής, στις 10 Μαρτίου 1944, ιδρύεται η Πολιτική Επιτροπή Εθνικής Απελευθέρωσης (Π.Ε.Ε.Α.) που ως στόχο είχε την οργάνωση της διοίκησης της «Ελεύθερης Ελλάδας» και ως προτεραιότητα την «οργανωμένη λαϊκή εξουσία». Η Π.Ε.Ε.Α. αυτοδιαλύθηκε στις 5 Νοεμβρίου του 1944.

1.5 Τα πρώτα χρόνια μετά τον Εμφύλιο Πόλεμο έως τη «Δικτατορία των Συνταγματαρχών» (1950-1974).

Μετά τον Εμφύλιο Πόλεμο, οι προσπάθειες για την ανασυγκρότηση και βελτίωση του δημοσίου τομέα, συνεχίστηκαν. Τα προβλήματα ωστόσο σχετικά με την πρόσληψη και τα κριτήρια αυτής, παρέμεναν στο προσκήνιο. Για ακόμη μία φορά τα κομματικά κριτήρια συνεχίζουν να υφίστανται ενώ οι Υπαλληλικοί Κώδικες δεν εφαρμόζονται.

Το 1951, συστήνεται η 3^η Γενική Διεύθυνση Διοικητικής Οργανώσεως του Υπουργείου Συντονισμού και μάλιστα με υπαλλήλους οι οποίοι έχουν λάβει την κατάλληλη εκπαίδευση στο εξωτερικό. Στόχος της 3^{ης} Γενικής Διεύθυνσης Διοικητικής Οργανώσεως του Υπουργείου Συντονισμού ήταν ουσιαστικά ο εκσυγχρονισμός της δημόσιας διοίκησης μέσω ικανότερων υπαλλήλων, άρτια εκπαιδευμένων στη χρήση των νέων τότε μηχανικών εξαρτημάτων αλλά και καλύτερα εκπαιδευμένων σε θέματα δημόσιας διοίκησης. Το 1951, ψηφίζεται επίσης ο ν. 1811/1951 «περί κώδικος καταστάσεως των δημοσίων διοικητικών υπαλλήλων». Ως σκοπός λοιπόν του εν λόγω νόμου ορίζεται «η καθιέρωσις ενιαίων και ομοιόμορφων κανόνων διεπόντων την κατάστασιν του προσωπικού των Διοικητικών Υπηρεσιών, επί βάσεων ισότητος και δικαιοσύνης, η εξασφάλισης της ορθής επιλογής του προσωπικού αυτών, της ομαλής σταδιοδρομίας και της μεγίστης δυνατής αποδόσεως της εργασίας αυτού²¹». Παρατηρείται δηλαδή, για ακόμη μία φορά, η προσπάθεια του κράτους για αξιοκρατία στις προσλήψεις των δημοσίων υπαλλήλων.

²¹Βλ. σχετ. ΦΕΚ 141-16.05.1951 διαθέσιμο στον δικτυακό τόπο www.et.gr

Ένα ακόμη σοβαρό εγχείρημα, ελέγχου του δημοσίου τομέα και της εύρυθμης λειτουργίας του, θεωρείται το Ν.Δ. 3983/1959 «περί μέτρων τινών προς βελτίωσιν της λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών». Σύμφωνα λοιπόν με το Ν.Δ. 3983/1959 και πιο συγκεκριμένα με το άρθρο 1 «*παρ' εκάστω Υπουργείω συνιστώνται δι' αποφάσεως του οικείου Υπουργού, δημοσιευομένης εις την Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, μία ή πλείονες Υπηρεσίαι Ερέυνης Παραπόνων έργων των οποίων είναι η δια των αρμοδίων υπηρεσιών και του Υπουργού εξέτασις και θεραπεία παραπόνων των πολιτών*²²». Διαφαίνεται λοιπόν με αυτό το Νομοθετικό Διάταγμα, πως το κράτος αρχίζει να επιθυμεί την επίλυση των προβλημάτων της δημόσιας διοίκησης, καθώς θέτει ως βασικό κριτή, τους ίδιους τους πολίτες. Τα παράπονα των πολιτών αναλάμβαναν οι Υπηρεσίες Ερέυνης Παραπόνων, τα Γραφεία Πληροφοριών και Παραπόνων καθώς επίσης και οι Ένορκες Διοικητικές Ανακρίσεις.

Το 1965, επί πρωθυπουργίας του Γ. Παπανδρέου, ο δημόσιος τομέας πήρε μεγαλύτερες διαστάσεις αφού ανακηρύχθηκε ως «έτος δημόσιας διοίκησης».

Το 1967, καταλαμβάνοντας πραξικοπηματικά τη διακυβέρνηση της χώρας, η δικτατορία των Συνταγματαρχών επιχειρεί αναδιοργάνωση της διοίκησης του κράτους. Έτσι, ψηφίζεται το «*Σύνταγμα του 1968 με το οποίο απαγορεύεται ρητά οποιαδήποτε προσφυγή στο Σ.τ.Ε.*²³». Καθιερώνει επίσης το Ν.Δ. 2/1968 «Περί Επιτρόπων Διοικήσεως» και το Ν.Δ. 215/1969. Σύμφωνα λοιπόν με το Ν.Δ. 2/1968 οι αρμοδιότητες του Επιτρόπου Διοικήσεως ορίζονται: η παρακολούθηση της εφαρμογής της αρχής της ορθής διοίκησης, η έρευνα της συμπεριφοράς των κρατικών οργάνων στην άσκηση των καθηκόντων τους, το ήθος και η αξιοπρέπεια των διοικητικών υπαλλήλων καθώς επίσης και ο έλεγχος της λειτουργίας των Υπουργείων και των Οργανισμών Υπηρεσιών για τα παράπονα των πολιτών (άρθρο 2²⁴). Σύμφωνα με τον Ι. Παπαδημόπουλο «ο θεσμός αυτός αφενός προσπάθησε να αποτελέσει ένα είδος νομιμοποίησης του καθεστώτος και αφετέρου να ελέγξει απόλυτα τους πολίτες» ενώ σύμφωνα με τον Ν. Αλιβιζάτο «*μία από τις πρωταρχικές επιδιώξεις των συνταγματαρχών ήταν να ωραιοποιήσουν την εικόνα τους σε μία συγκυρία που, τόσο στο εσωτερικό της χώρας όσο και στο διεθνές πεδίο...[...], οι πρακτικές τους καλύφθηκαν, συχνά, κάτω από μία επίφαση νομιμότητας, σκοπός της οποίας ήταν να κρύψει τη μεσαιωνική ουσία που τις χαρακτήριζε. [...]...εκμεταλλεύτηκαν στο έπακρο το πλεονέκτημα που τους παρείχε*

²² Βλ. σχετικά ό.π. αρ. φύλλου 197

²³ Βλ. ό.π. υποσημ. 1, σελ. 30

²⁴ Βλ. Εφημερίς της Κυβερνήσεως του Βασιλείου της Ελλάδος, φύλλο 274.

η ύπαρξη μιας νομοθεσίας «έκτακτης ανάγκης»²⁵. Το πρόβλημα ουσιαστικά της συγκεκριμένης περιόδου, όσον αφορά στη δημόσια διοίκηση, ήταν η στελέχωση των υπηρεσιών βάσει των κοινωνικών τους φρονημάτων και όχι βάσει των τυπικών και ουσιαστικών τους προσόντων. Η εν λόγω κυβέρνηση κατάφερε έτσι να ελέγχει εκ των έσω τη διοίκηση της χώρας αλλά και τους πολίτες. Για ακόμη όμως μία φορά τα προσόντα των υποψήφιων υπαλλήλων απαξιώνονται και τη θέση τους παίρνουν τα «κομματικά» κριτήρια.

Παρά λοιπόν, τις υποδείξεις του εμπειρογνώμονα Georges Langrod, ο οποίος απεστάλει, το 1963 από τον ΟΟΣΑ με σκοπό τον εντοπισμό των ελλείψεων της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, οι προβληματικές όψεις της τελευταίας συνεχίζουν να απασχολούν το κράτος και τις οποίες έχει συνοψίσει ο κ. Φλογαΐτης ως εξής: *πρόβλημα εκσυγχρονισμού της νομοθεσίας, η μεταρρύθμιση της διοίκησης σε οργανωτικό επίπεδο και η μεταρρύθμιση της διοίκησης σε επίπεδο προσωπικού*²⁶.

1.6 Η δημόσια διοίκηση της χώρας κατά τη διάρκεια της Γ΄ Ελληνικής Δημοκρατίας (1974 έως σήμερα).

Οι αναταράξεις που προκάλεσε η δικτατορική περίοδος στην Ελλάδα, λαμβάνουν (τυπικά) τέλος τον Ιούλιο του 1974. Από το σημείο αυτό και έπειτα εγκαθιδρύεται στην Ελλάδα η Γ΄ Ελληνική Δημοκρατία μέσα από την οποία προσπαθεί να επέλθει η σταθερότητα, η ανάπτυξη και η θεσμική νομιμότητα στη χώρα με την επαναφορά των δημοκρατικών θεσμών. Σαφώς χρειάστηκε μια μεταβατική περίοδος, η οποία διήρκησε πέντε χρόνια (1975-1980) για να εκκαθαριστεί η έννομη τάξη από της αντισυνταγματικές αυθαιρεσίες της δικτατορίας. Με τη ψήφιση λοιπόν του *Συντάγματος του 1975*, το δημοκρατικό πολίτευμα εγκαθιδρύεται στη χώρα και η ελπίδα για ανάπτυξη, στα πλαίσια της Ευρώπης αυτή τη φορά, «εγκαταστάθηκε» στην Ελλάδα²⁷.

Μετά από την επταετή διακοπή των διαβουλεύσεων²⁸, η Ελλάδα καταφέρνει να προσχωρήσει οριστικά στην ΕΟΚ τη περίοδο 1979-1981. Πιο συγκεκριμένα, με τον ν. 445/76 *«καθορίστηκε το οργανωτικό πλαίσιο της ελληνικής διοίκησης για τη διεξαγωγή των διαπραγματεύσεων με τη Κοινότητα. Στο πολιτικό, κυβερνητικό, επίπεδο ο νόμος*

²⁵ Βλ. όπ. υποσημ. 17, σελ. 602

²⁶ Βλ. όπ. υποσημ. 8, σελ. 254

²⁷ Τη διακυβέρνηση της χώρας, ανέλαβε το 1975 ο Κων/νος Καραμανλής με την Κυβέρνηση Εθνικής Ενότητας

²⁸ Η συνεργασία με την ΕΟΚ υπήρξε βασική επιδίωξη της Ελλάδας κατά την περίοδο 1955-1961, η οποία όμως ανεστάλη λόγω της δικτατορίας των Συνταγματαρχών.

ρητώς προέβλεπε ότι τα «αναφερόμενα εις τας σχέσεις της Ελλάδας μετά των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων θέματα υπάγονται γενικώς εις την αρμοδιότητα του Υπουργείου Συντονισμού²⁹». Θα μπορούσε κανείς να ισχυριστεί πως αυτό ήταν ένα από τα σημαντικότερα βήματα εξέλιξης και ανάπτυξης για την Ελλάδα τόσο σε οικονομικό όσο και σε βιοτικό επίπεδο³⁰. Η είσοδος λοιπόν της χώρας στη παγκοσμιοποιημένη αγορά, έφερε μία αισιοδοξία και ως προς τον κοινωνικό της εκσυγχρονισμό.

Με τη Νέα Δημοκρατία στη διακυβέρνηση της χώρας, ξεκινούν και οι νέες διαδικασίες για τον εκσυγχρονισμό της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, με σκοπό την αποδοτικότερη πλέον λειτουργία της μέσα στα διευρυμένα πλαίσια της ΕΟΚ. Η απομάκρυνση λοιπόν των υπαλλήλων που είχαν συνεργαστεί με τη δικτατορία, αποτέλεσε το κύριο μέλημα της τότε κυβέρνησης. Βασική επιδίωξη ήταν η βελτίωση της εικόνας της δημόσιας διοίκησης και ταυτόχρονα η απλούστευση της γλώσσας των δημοσίων εγγράφων για να είναι πιο προσιτή προς όλα τα κοινωνικά και μορφωτικά στρώματα³¹.

Το 1977, τροποποιώντας νόμους του 1975 και του 1976³², ψηφίζεται το Π.Δ. 611/1977 «περί κωδικοποίησης εις ενιαίον κείμενον, υπό τίτλον «Υπαλληλικός Κώδιξ», των ισχυουσών διατάξεων των αναφερομένων εις την κατάστασιν των υπαλλήλων του Δημοσίου και των ν.π.δ.δ.³³». Όπως χαρακτηριστικά αναφέρεται στη παρ. 1 του άρθρου 1 «σκοπός του παρόντος κώδικος είναι **η καθιέρωσις ενιαίων και ομοιόμορφων κανόνων διεπόντων την κατάστασιν του προσωπικού της δημοσίας διοικήσεως, επί βάσεων ισότητος και δικαιοσύνης, η εξασφάλισης της ορθής επιλογής του προσωπικού αυτής, της ομαλής σταδιοδρομίας και της μεγίστης δυνατής αποδόσεως της εργασίας αυτού**».

²⁹ Βλ. Μακρυδημήτρης Α.- Πασσάς Α., «Η ελληνική διοίκηση και ο συντονισμός της Ευρωπαϊκής Πολιτικής», , Αθήνα-Κομοτηνή, Εκδόσεις Σάκκουλα, 1994, σελ. 37

³⁰ Η ΕΟΚ έδινε έμφαση στο ζήτημα των αγροτικών προϊόντων, κάτι που ήταν ζωτικής σημασίας για την Ελλάδα. Επιπροσθέτως, προβλεπόταν χρηματοδοτική βοήθεια με σκοπό την επιτάχυνση της οικονομικής ανάπτυξης και την ταχύτερη δυνατή εξυπηρέτηση του βιοτικού επιπέδου του ελληνικού λαού.

<http://el.wikipedia.org>

³¹ Επίσης καθιερώθηκε η δημοτική γλώσσα σε όλες τις βαθμίδες της εκπαίδευσης και η νεοελληνική γλώσσα στον δημόσιο βίο με την «Εγκύκλιο Ράλλη», βλ. σχετ. όπ. υποσημ 1., σελ. 30

³² Οι τροποποιήσεις έγιναν στους εξής νόμους: α) του άρθρου 47 του ν. 22/1975 «περί ρυθμίσεως θεμάτων καταστάσεως των δημοσίων διοικητικών υπαλλήλων και υπαλλήλων ν.π.δ.δ.» και β) του άρθρου 29 του ν. 417/1976 «περί επαναφοράς εν ισχύ των πειθαρχικών διατάξεων του Υπαλληλικού Κώδικος και περί τροποποίησης και συμπληρώσεως αυτών». Βλ. σχετ. Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας, τεύχος πρώτον, αριθμός φύλλου 198

³³ Βλ. σχετ. ως άνωθεν

Ως δύο από τις ουσιαστικότερες νομοθετήσεις της περιόδου αυτής, θεωρούνται ο Ν. 232/9 Δεκεμβρίου 1975 «περί επιμορφώσεως Δημοσίων Υπαλλήλων», και λίγο έπειτα, ο Ν. 1388/29 Αυγούστου 1983 «ίδρυση Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης». Νόμοι οι οποίοι καθιστούν ολοφάνερη πλέον την ανάγκη για ένα ικανότερο και εκπαιδευμένο δημοσιοϋπαλληλικό σώμα.

Είναι προφανές λοιπόν, η προσπάθεια αποτίναξης της παλαιότερης διοικητικής κουλτούρας και η προσπάθεια δημιουργίας ενός νέου προφίλ της δημόσιας διοίκησης. Τα ιστορικά και πολιτικά κατάλοιπα της εποχής, είχαν δυστυχώς επηρεάσει τόσο την εικόνα όσο και τη νοοτροπία της δημόσιας διοίκησης. Σε αυτό το σημείο αξίζει να σημειωθεί πως, σύμφωνα με τον κ. Παπαδημόπουλο, η πολιτική των προσλήψεων για πελατειακούς λόγους, συνεχιζόταν ακόμα (παρά της όποιες προσπάθειες για αναδιαμόρφωση του δημοσίου τομέα).

Δυστυχώς οι προσλήψεις υπαλλήλων στο δημόσιο για πελατειακούς λόγους, δε σταματά εδώ. Το 1981, και με την άνοδο του ΠΑΣΟΚ στη διακυβέρνηση της χώρας, ψηφίζεται ο ν. 1320/1983 ο οποίος αν και ως στόχο είχε την «ενσωμάτωση στους διοικητικούς θεσμούς των λιγότερο ευνοημένων κοινωνικών στρωμάτων», κατάφερε ωστόσο «να παραγκωνίσει τα τυπικά και ουσιαστικά κριτήρια³⁴». Αυτό φυσικά είχε ως αποτέλεσμα την αύξηση του υπαλληλικού προσωπικού όχι όμως και τη βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών.

Παρ' όλα αυτά, σε αυτό το σημείο, θα ήταν παράλειψη να μην τονιστεί ένα από τα σημαντικότερα βήματα που έγιναν προς όφελος της Δημόσιας Διοίκησης. Όπως ήδη προαναφέρθηκε, το 1983 και με πρωτοβουλία του τότε υπουργού Προεδρίας της Κυβερνήσεως, Μένιου Κουτσόγιωργα³⁵, ιδρύεται η Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης (ΕΣΔΔ). Η ΕΣΔΔ ως κύριο στόχο είχε την παραγωγή (με ένα είδος εκπαίδευσης που διέφερε από τα υπόλοιπα Ανώτερα και Ανώτατα Εκπαιδευτικά Ιδρύματα) ικανών στελεχών, καταλλήλων και ειδικά καταρτισμένων σε θέματα διοίκησης τα οποία θα τοποθετούνταν απευθείας σε θέσεις δημοσίου.

Παρά τις όποιες δειλές προσπάθειες, η τεχνογνωσία, τα μέσα αλλά και η νοοτροπία της εποχής, δυστυχώς αποτελούσαν τροχοπέδη για τον εκσυγχρονισμό της ελληνικής δημόσιας διοίκησης. Το χαμηλό επίπεδο υπηρεσιών, η γραφειοκρατία και οι πελατειακές

³⁴ Ως ενδεικτικό άρθρο του νόμου θα μπορούσε να αναφερθεί το άρθρο 1, παρ. 1 και παρ. 2, σύμφωνα με τα οποία καταργούνται οι εξετάσεις και ισχύουν «πίνακες διοριστέων» για κάθε νομό. Βλ. Εφημερίδα της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας, τεύχος πρώτο, αρθμ φύλλου 6.

³⁵<http://el.wikipedia.org>

σχέσεις συνεχίστηκαν με αποτέλεσμα να είναι ακόμα προφανής η οπισθοδρόμηση της ελληνικής δημόσιας διοίκησης. Δυστυχώς όμως, αυτή τη φορά η δυσκαμψία και η δυσλειτουργία της δημόσιας διοίκησης στην Ελλάδα ήταν προφανής και σε σχέση με τις άλλες χώρες της ΕΟΚ. Αυτό φυσικά είχε ως επακόλουθο την ανάγκη για «συμπόρευση» της Ελλάδας με ένα Ευρωπαϊκό διοικητικό πλαίσιο με άλλα λόγια έναν Ευρωπαϊκό Συντονισμό.

Από το 1990 και έπειτα, οι προσπάθειες για τον εκσυγχρονισμό της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης, θα μπορούσαμε να πούμε πως εντάθηκαν. Πέραν της απαραίτητης προϋπόθεσης για τον συντονισμό με τα ευρωπαϊκά πρότυπα διοίκησης³⁶, υπάρχει και η τοπική ανάγκη για έναν δικαιότερο και λειτουργικότερο δημόσιο τομέα. Όπως πολλές φορές έως τώρα έχει τονιστεί (καθώς αποτελεί και το κύριο ζήτημα της παρούσας μελέτης), ένα από τα σημαντικότερα προβλήματα της διοικητικής παθογένειας της χώρας, αποτελούσαν τα κριτήρια πρόσληψης των διοικητικών υπαλλήλων. Κομματικά κριτήρια, κοινωνικά φρονήματα, ήθος και «οικογενειακές καταβολές» υπήρξαν μερικά μόνο από τα βασικά κριτήρια πρόσληψης στον δημόσιο τομέα, έως τώρα. Τα τυπικά προσόντα, οι ικανότητες, οι δεξιότητες και η τεχνογνωσία, ελάχιστα επηρέαζαν τις έως τώρα προσλήψεις.

Αυτό το ζήτημα, ήρθε να αντιμετωπίσει, το 1994, ο νόμος Πεπονής. Με τον ν. 2190/1994³⁷ ιδρύεται το **Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού(ΑΣΕΠ)**. Βασικό χαρακτηριστικό του ΑΣΕΠ είναι πως δεν εποπτεύεται από την εκάστοτε Ελληνική Κυβέρνηση αλλά από την Βουλή των Ελλήνων, ενώ υπόκειται και σε δικαστικό έλεγχο. Το ΑΣΕΠ, ως Ανεξάρτητη Ρυθμιστική Αρχή υπόκειται σε «κοινοβουλευτική εποπτεία» και ο έλεγχός του γίνεται μέσω υποβολής Ετήσιας Έκθεσης πεπραγμένων (άρθρο 138⁴) που «συζητείται στην αρμόδια Επιτροπή». Σύμφωνα με την κ. Μαυρομούστακου³⁸ «ο ασκούμενος κοινοβουλευτικός έλεγχος των ανεξάρτητων αρχών δεν μπορεί να θεωρηθεί επαρκής, «ικανός να αναπληρώσει το θεσμικό κενό» που εμφανίζει ο εν λόγω έλεγχος». Ταυτόχρονα συμπληρώνει «οι «δυσλειτουργίες» του ελέγχου αποδίδονται σε «ανεπάρκεια» του αρμόδιου οργάνου...[...], τη «μη επάρκεια» του «κοινοβουλευτικού ελέγχου». Αυτό συνεπάγεται πως «δεν μπορεί να θεμελιωθεί στην πράξη ένας αποτελεσματικός έλεγχος, που θα οδηγούσε αφενός σε αξιόπιστη λογοδοσία των

³⁶ Τα ευρωπαϊκά πρότυπα δημόσιας διοίκησης θα αναλυθούν σε επόμενο κεφάλαιο της παρούσας έρευνας.

³⁷ Βλ. Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας, τεύχος πρώτο, αρθμ. φύλλου 28

³⁸ Διαθέσιμο ως έγγραφο wordστον διαδικτυακό τόπο

https://www.eap.gr/images/stories/doc/2013_deo10_dp_series_34.doc

ανεξάρτητων αρχών και αφετέρου σε μακροπρόθεσμη «αξιολόγηση» του έργου και «διαπίστωση» των αναγκαίων νομοθετικών παρεμβάσεων». Παρ' όλα αυτά και παρά το δαιδαλώδες νομοθετικό πλαίσιο των ανεξάρτητων αρχών, αυτό που κάνει, τυπικά τουλάχιστον, αξιοκρατικότερα τα κριτήρια πρόσληψης μέσω ΑΣΕΠ, είναι τα εργαλεία που αυτός διαθέτει: γραπτός διαγωνισμός, αξιολόγηση συγκεκριμένων κριτηρίων, συμπληρωματική πρακτική διαδικασία, ειδικές εξετάσεις ή/και συνέντευξη. Επιπλέον, υπάρχει και το δικαίωμα ενστάσεων από τους υποψήφιους, οι οποίες εξετάζονται και εποπτεύονται από το ίδιο το ΑΣΕΠ.

Κλείνοντας το παρόν κεφάλαιο, οφείλουμε να τονίσουμε την ανάγκη, όλων των πολιτευμάτων και των κυβερνήσεων που προαναφέρθηκαν, για μία δημόσια διοίκηση αποτελεσματική και λειτουργική προς όφελος του ίδιου του κράτους. Οι προσλήψεις ανθρώπινου δυναμικού, είτε με αξιοκρατικά είτε με κομματικά κριτήρια, αποσκοπούσαν σε έναν και μόνο στόχο: την εύρυθμη και ομαλή λειτουργία του κράτους. Σε αυτό το σημείο, μείζονος σημασίας ζήτημα αναδεικνύεται η εικόνα της δημόσιας διοίκησης. Υψηλόβαθμα στελέχη³⁹ και υπάλληλοι πρώτης γραμμής, διορίζοντας και διοριζόμενοι είναι αυτοί που αντιπροσωπεύουν τον κρατικό μηχανισμό. Είναι όλοι όψεις του ίδιου νομίσματος και ο ρόλος τους είναι εξίσου σημαντικός. Τα υψηλόβαθμα στελέχη είναι αυτά που έχουν λόγο στο μέλλον της δημόσιας διοίκησης, υποστηρίζουν θέσεις, υπερψηφίζουν ή καταψηφίζουν αποφάσεις που την αφορούν ενώ μερικοί απ' αυτούς την εκπροσωπούν και στον πυρήνα της Ε.Ε. διεκδικώντας γι' αυτήν, τα καλύτερα δυνατά (ή τουλάχιστον έτσι θα όφειλαν). Από την άλλη πλευρά, οι υπάλληλοι «πρώτης γραμμής», αποτελούν την εικόνα της δημόσιας διοίκησης. Όπως χαρακτηριστικά αναφέρουν οι Δημητριάδη-Μαρούδας «η ικανότητα των εργαζομένων πρώτης γραμμής να λειτουργούν αποτελεσματικά εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από την υποστήριξη που λαμβάνουν από άλλους εργαζόμενους και από τον Οργανισμό. Η παροχή ποιοτικών υποστηρικτικών υπηρεσιών προς τους εργαζόμενους πρώτης γραμμής από τους ενδοοργανωσιακούς προμηθευτές τους θεωρείται επιβεβλημένη για την βελτίωση της ποιότητας των εξωτερικών υπηρεσιών και την ικανοποίηση των εξωτερικών πελατών⁴⁰». Εκπαιδευτικό και επιμορφωτικό πλαίσιο, μέσα και πόροι, καθώς επίσης και υποστήριξη είναι μερικές

³⁹ Ως υψηλόβαθμα στελέχη εννοούνται τα μέλη των Υπουργείων, των ειδικών υπηρεσιών, των μόνιμων αντιπροσωπειών κτλ

⁴⁰ Βλ. Δημητριάδη Ζ. – Μαρούδας Θ., 2^ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων. Σύγχρονες τάσεις στη Διοικητική Επιστήμη «Νέα Δημόσια Διοίκηση», Εταιρική Κοινωνική Ευθύνη και Κοινωνία των Πολιτών, Επιμ. Μακρυδημήτρης Α., Μαρούδας Λ., Πραβίτα Μ.-Η., Αθήνα- Θεσσαλονίκη, Εκδόσεις Σάκκουλα, , 2009, σελ. 102

από τις βασικές επιδιώξεις των υπαλλήλων στον εργασιακό τους χώρο. Κατ'έκταση λοιπόν, ένα καλά δουλεμένο προσκήνιο πάνω στο οποίο θα εργαστούν δουλειά η οποία μάλλον απαιτείται να έχει γίνει από τα υψηλόβαθμα στελέχη.

Οι νέες πρακτικές **Διοίκησης Ανθρώπινου Δυναμικού Δημοσίων Υπηρεσιών**, έχουν μπει οριστικά στις απαιτήσεις όλων των Ευρωπαϊκών Χωρών. Η παροχή υπηρεσιών υψηλής ποιότητας αρχίζει να καταλαμβάνει ολοένα και μεγαλύτερο κομμάτι του κρατικού προϋπολογισμού (κατόπιν απαιτήσεων της Ε.Ε.). Μένει να δούμε σε τι στάδιο βρίσκονται όλα αυτά, στην Ελλάδα του σήμερα.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2^ο

Η Σύγχρονη μορφή της Δημόσιας Διοίκησης σε Ελλάδα και Ευρώπη: κανόνες, νέες πρακτικές και «μελανά σημεία».

Μετά τη συνεκτική ιστορική αναδρομή που προηγήθηκε (κεφάλαιο 1^ο), μπορεί κανείς εύκολα να παρατηρήσει τα δεινά της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης. Ανατρέχοντας στην προϊστορία της δημόσιας διοίκησης, και έχοντας παρέλθει εικοσιπέντε και πλέον έτη, από την πλήρη ένταξη της Ελλάδας στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες, παρατηρείται ακόμη η (ίδια σε πολλές περιπτώσεις) παθογένεια, η δυσκαμψία, ο νομικισμός, η δυσλειτουργία και η κρίση της δημόσιας διοίκησης. Όπως με μεγάλη ευκρίνεια συνοψίζει, ο κ. Μακρυδημήτρης «στα πιο έκδηλα χαρακτηριστικά της κρίσης του διοικητικού συστήματος στη χώρα μας ασφαλώς συγκαταλέγονται ο δύσμορφος σχεδιασμός της οργανωτικής δομής και ο υδροκεφαλισμός των δημόσιων υπηρεσιών, ο γιγαντισμός και η γενικευμένη ακαταλληλότητα της δημόσιας υπαλληλίας, η εσωστρέφεια, ο νομικισμός, οι πελατειακές σχέσεις, η παντελής σχεδόν απουσία σύγχρονου πνεύματος, μεθοδολογίας και φιλοσοφίας διοίκησης, ο εξαιρετικός συγκεντρωτισμός κατά τη διαδικασία λήψεως αποφάσεων, και η πολιτικοποίηση του συνόλου σχεδόν των επιλογών⁴¹». Με άλλα λόγια ο μόνος τρόπος σταθεροποίησης της διοικητικής ανάπτυξης, είναι η υπερπήδηση των παραπάνω εμποδίων κα μάλιστα με βήμα ταχύ καθώς τείνουν να γίνουν μόνιμα.

Σε μία Ε.Ε. συνεχώς μεταβαλλόμενη, εξελισσόμενη και αναπτυσσόμενη, οι αλλαγές (δομολειτουργικές, τεχνολογικές, θεσμικές κτλ) επέρχονται ραγδαία. Αυτό είναι το σημείο όπου αποδεικνύεται η ευελιξία και η προσαρμοστικότητα τόσο της ελληνικής δημόσιας διοίκησης όσο και των υπολοίπων κρατών. Ποια είναι όμως τα αντανakλαστικά των κρατών-μελών (και εν προκειμένω της Ελλάδας) να προσαρμοστούν στα νέα δεδομένα; Ο συντονισμός μεταξύ εθνικών και ευρωπαϊκών πολιτικών, κρίνεται απαραίτητος και επιτακτικός. Στο παρόν κεφάλαιο, θα επιχειρηθεί η παρουσίαση των σημερινών δεδομένων της ελληνικής δημόσιας διοίκησης (μέσα σε πλαίσια Ευρωπαϊκά πλέον), πως αυτή

⁴¹Βλ. Μακρυδημήτρης Α., «Διοίκηση και Κοινωνία: Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα», Αθήνα, Εκδόσεις Θεμέλιο, , 1999, σελ. 280

ανταποκρίνεται στις νέες ανάγκες και ποια είναι τα διαθέσιμα εργαλεία της για να το καταφέρει.

2.1 Ευρωπαϊκός Συντονισμός και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση: ανάγκη ή υποχρέωση;

Το 1981 και με τη πλήρη ένταξή της μέσα στα επόμενα χρόνια, η Ελλάδα δεσμεύεται απέναντι στην ΕΕ και τα θεσμικά της όργανα, να αφομοιώσει και να εσωτερικεύσει, τις επιταγές της τελευταίας. Μία αφομοίωση η οποία οφείλει να γίνει προγραμματισμένα, σταδιακά και σε βάθος. Ωστόσο, όπως και ο κ. Πασσάς αναφέρει «...[...] η επιλογή των μέσων υλοποίησης επαφίεται στη διακριτική ευχέρεια των κρατών-μελών»⁴² καθώς επίσης σύμφωνα με την κ. Σπανού «...[...] αφήνει στις εθνικές αρχές την επιλογή της μορφής και της μεθόδου για την υλοποίηση του επιβαλλόμενου δεσμευτικού αποτελέσματος»⁴³. Τα αποτελέσματα δηλαδή των ευρωπαϊκών πολιτικών είναι υποχρέωση των κρατών-μελών, ενώ τα μέσα για να φτάσουν σε αυτά, είναι επιλογή τους.

Τα πρώτα εμπόδια κάνουν την εμφάνισή τους καθώς επί του πρακτέου, το εγχείρημα της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης προκύπτει αρκετά δύσκολο.

Αρχικά, θα πρέπει να αντιληφθούμε και να διαχωρίσουμε τον *Ευρωπαϊκό Διοικητικό Χώρο* από τον *Εθνικό* και πως ο κάθε ένας λειτουργεί. Ποια μέσα διαθέτει ο ΕΔΧ και ποια ο Εθνικός για να δημιουργήσει πολιτικές, να τις προωθήσει/ αφομοιώσει αντιστοίχως και πόσο αυτό είναι τελικά επιτεύξιμο. Πως οι διοικητικοί υπάλληλοι μπορούν να επηρεάσουν την πορεία αλλά και την εικόνα της Δημόσιας Διοίκησης της χώρας τους, τόσο σε Ευρωπαϊκό όσο και σε εθνικό επίπεδο.

2.1.1) Ο Ευρωπαϊκός Διοικητικός Χώρος και πως λειτουργεί.

Παρ' όλο που ο διαχωρισμός των κεφαλαίων της παρούσας μελέτης, είναι σαφής (σε Ελληνικά και σε Ευρωπαϊκά δεδομένα), δε θα μπορούσε ο χώρος της Εθνικής Διοίκησης να εξεταστεί χωριστά από τον Ευρωπαϊκό χώρο διοίκησης. Αν λοιπόν μπορούμε να τα

⁴²Πιο συγκεκριμένα αναφέρεται στην υλοποίηση των πολιτικών της ΕΕ από τα ίδια τα κράτη-μέλη. Η Επιτροπή έχει την αρμοδιότητα να παρακολουθεί και να ελέγχει αλλά όχι να επιλέγει τον τρόπο που θα γίνει η υλοποίηση. Αυτό αναφέρεται ως «έμμεση διοίκηση». Βλ. Πασσάς Α.Γ.- Τσέκος Θ.Ν., «*Εθνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση: Η Ελληνική εμπειρία*», Αθήνα, Εκδόσεις Παπαζήση, 2009 σελ. 62-63

⁴³Βλ. Σπανού Κ., «*Ελληνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση*», Εκδόσεις Παπαζήση, 2001, σελ. 28

διαχωρίσουμε ως δύο πεδία δράσης πολιτικών, δεν μπορούμε να τα εξετάσουμε και ανεξάρτητα καθώς ο ευρύτερος πλέον ΕΔΧ, έχει άμεση επίδραση στον Εθνικό Διοικητικό Χώρο.

Σύμφωνα με τον κ. Τσέκο *«ο ΕΔΧ ορίζεται διττά ως ένα σύνολο αρχών του διοικητικού δικαίου και ως ικανότητα των υπηρεσιών να εφαρμόσουν τις εν λόγω αρχές ομοιόμορφα σε όλη την ευρωπαϊκή επικράτεια. Ως ευρωπαϊκές αρχές του διοικητικού δικαίου τίθενται η αξιοπρέπεια και η προβλεψιμότητα, η διαφάνεια, η λογοδοσία, η αποτελεσματικότητα και η αποδοτικότητα⁴⁴»*. Ενώ η κ. Σπανού επισημαίνει ότι *«η δημόσια διοίκηση της ΕΕ αποτελεί στη πράξη μια αλυσίδα εθνικών διοικήσεων η οποία είναι τόσο ισχυρή όσο ο πιο αδύναμος κρίκος της⁴⁵»*. Η θεώρηση της κ. Σπανού, ουσιαστικά, μας οδηγεί στο βασικό *“έλλειμμα”* του ΕΔΧ. Την διαχείριση/ εφαρμογή- ή μη- των πολιτικών της ΕΕ. Η αρχική ιδέα για τον συντονισμό των πολιτικών μεταξύ των κρατών- μελών, προήλθε από την δημιουργία της ενιαίας Κοινής Αγοράς. Συνεπώς, οι λόγοι ήταν κατά βάση οικονομικοί. Σύμφωνα με τον κ. Πασσά *«ο συντονισμός ως μία κατεξοχήν πολιτική διαδικασία, συνιστά το μέσο και ταυτοχρόνως, το κριτήριο του βαθμού ολοκλήρωσης ενός πολιτικού συστήματος⁴⁶»*. Ως εκ τούτου, και δεδομένου του Ενιαίου Ευρωπαϊκού Δικαίου, οι χώρες που συμμετέχουν, δρουν και ενεργούν στα πλαίσια της ΕΕ και της Ενιαίας Αγοράς, οφείλουν να συμμορφωθούν με μία συγκεκριμένη νομοθεσία (αυτή του ευρωπαϊκού δικαίου για την οικονομία). Και κάπως έτσι, αρχίζει η *πολυπλοκότητα⁴⁷* του ΕΔΧ καθώς η αφομοίωση του Ευρωπαϊκού Δικαίου, εναπόκειται στα χέρια του εκάστοτε εθνικού νομοθέτη αλλά και της εθνικής κουλτούρας. Πολυνομία, νομικισμός, γραφειοκρατία, δυσκαμψία, κατανομή αρμοδιοτήτων και εθνική κουλτούρα είναι μερικοί μόνο από τους παράγοντες που επηρεάζουν την αφομοίωση (και στη πράξη) του ευρωπαϊκού δικαίου. Ή ακόμα πιο εύστοχα *«στο θεσμικό και πολιτικό περιβάλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η πολιτική διαδικασία επειδή είναι ανοικτή στη συμμετοχή πολλών παραγόντων, δημόσιων και ιδιωτικών, εθνικών και ευρωπαϊκών/ενωσιακών, είναι σύνθετη και χρονοβόρα, ρευστή και απρόβλεπτη⁴⁸»*.

Στη διαδικασία της αφομοίωσης των ευρωπαϊκών κανονισμών, που ως στόχο είχαν, αρχικά, την οικονομική σύμπλευση των κρατών- μελών, δεν υπολογίστηκε, καθώς φαίνεται από τις αναρίθμητες βιβλιογραφικές μελέτες, το πεδίο της δημόσιας διοίκησης αφού,

⁴⁴ Βλ. σχετ. όπ. υποσημ. 41, σελ. 113

⁴⁵ Βλ. σχετ. όπ. υποσημ. 42, σελ. 36

⁴⁶ Βλ. σχετ. όπ. υποσημ. 29, σελ. 36

⁴⁷ Χαρακτηριστικά, ο κ. Πασσάς έχει γράψει: *«η κατάτμηση του ενωσιακού εκτελεστικού μηχανισμού στις επιμέρους εθνικές διοικήσεις επαυξάνει δραματικά την πολυπλοκότητα της εφαρμογής του δικαίου και της υλοποίησης»*. Βλ. σχετ. όπ. υποσημ. 29, σελ. 29.

⁴⁸ Βλ. σχετ. όπ. υποσημ. 29, σελ. 31

επισφαλώς, θεωρήθηκε ως εργαλείο μεταφοράς, ως “διάυλος επικοινωνίας” για την εσωτερική/ μεταφορά των ευρωπαϊκών κανονισμών στο εθνικό δίκαιο.

Η κ. Σπανού, έχει συνοψίσει τους λόγους αυτού του μη-υπολογισμού (της δημόσιας διοίκησης) οι οποίοι είναι οι εξής:

- ❖ *«Το ενδιαφέρον της (τότε) ΕΟΚ για τη δημόσια διοίκηση δεν ήταν άμεσο, λόγω της ευρύτερης κυριαρχίας μιας εργαλειακής θεώρησης που έβλεπε τη διοίκηση ως εκτελεστικό μηχανισμό υποταγμένο στην πολιτική εξουσία».*
- ❖ *Η δημόσια διοίκηση βρίσκεται στο κέντρο του πολιτικού συστήματος, ως μηχανισμός άσκησης εξουσίας και σύμβολο εθνικής κυριαρχίας. Ο πολιτικά ευαίσθητος χαρακτήρας της δεν επιτρέπει συνεπώς παρεμβάσεις από εξω-κρατικές πηγές χωρίς τη διαμεσολάβηση της κυβέρνησης».*
- ❖ *Η ομάδα κρατών που συνέστησαν τον αρχικό πυρήνα της ΕΟΚ διέθεταν διοικητικούς μηχανισμούς αντίστοιχης ικανότητας. Η δημόσια διοίκηση δεν ενδιέφερε συνεπώς ως πεδίο σύγκλισης εν όψει της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης⁴⁹».*

Με άλλα λόγια - η ΕΕ δεν κατέστησε σαφές και- τα κράτη-μέλη δεν αντιλήφθηκαν την ανάγκη να συνδυάσουν τις εσωτερικές διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις με αποτελεσματικούς μηχανισμούς στο πεδίο της δημόσιας διοίκησης. Κατ'επέκταση, αυτό οδηγεί τα κράτη-μέλη σε ένα φαύλο κύκλο. Η δημόσια διοίκηση αναγάγει τα προβλήματα που αντιμετωπίζει, στο πεδίο της πολιτικής⁵⁰, η/οι πολιτική/οι στο πεδίο της ΕΕ και των θεσμικών της οργάνων (κυρίως της Επιτροπής) ενώ ο τελικός αποδέκτης, οι πολίτες, προσπαθούν συνεχώς να κατανοήσουν τη νέα τάξη πραγμάτων. Ωστόσο, η ΕΕ έχει πλέον καταστήσει σαφές, πως ο συντονισμός των πολιτικών της με τις εθνικές, δεν είναι δική της ευθύνη ή τουλάχιστον με τη αυστηρή έννοια του όρου. *«Η τελική ευθύνη βρίσκεται στα κράτη- μέλη, ενώ ο ρόλος της ΕΕ περιορίζεται, στην καλύτερη περίπτωση, σε έναν χαλαρό συντονισμό εθνικών πολιτικών⁵¹».* Μένει λοιπόν να δούμε, πως οι εθνικές κυβερνήσεις “αναλαμβάνουν τα ηνία” του συντονισμού και σε ποιο βαθμό το καταφέρνουν.

⁴⁹Βλ. σχετ. όπ. υποσημ. 42, σελ. 35

⁵⁰Η κυρίαρχη τάση είναι να συγχέεται, από τους πολίτες κατά βάση, η δημόσια διοίκηση με την πολιτική ακόμα και με τους βουλευτές της χώρας/πόλης. Αυτό πηγάζει από το γεγονός της “κυβερνητικής εντολής” και καθοδήγησης, που θεωρητικά ακολουθούν οι δημόσιες υπηρεσίες στα πλαίσια της διοικητικής ιεραρχίας.

⁵¹Βλ. Τσούκαλης Λ., σε Giddens A., Diamond P. και Liddle R. (επιμ.), «Κοινωνική Ευρώπη- Παγκόσμια Ευρώπη», Α' Έκδοση, Αθήνα, 2007, Εκδόσεις Νίκας-Ελληνική Παιδεία Α.Ε., σελ.348

2.1.2) Ο ρόλος των εθνικών διοικήσεων στο στάδιο του συντονισμού.

Η συνειδητοποίηση της έλλειψης μεταφοράς ευρωπαϊκών προτύπων εντός των εθνικών συνόρων, θα μπορούσε να χαρακτηριστεί τουλάχιστον θλιβερή. Μία διαπίστωση στην οποία μπορεί εύκολα κάποιος να οδηγηθεί, ρίχνοντας μια ματιά στον διοικητικό μηχανισμό της χώρας σε σύγκριση με άλλους, ευρωπαϊκούς διοικητικούς μηχανισμούς. Μη αποτελεσματικός συντονισμός ή ανεπάρκεια αντιπροσώπευσης στα κοινοτικά όργανα;

Ο ρόλος των εθνικών διοικήσεων είναι αρκετά πιο περίπλοκος από αυτόν του ΕΔΧ. Εν αντιθέσει με τον δεύτερο, ο οποίος νομοθετεί/καθοδηγεί (σ)τα κράτη-μέλη, οι εθνικές διοικήσεις φέρουν το βάρος της δέσμευσης. Μιας δέσμευσης που ανέλαβαν να τηρήσουν με τη συμφωνία ένταξής τους στην ΕΕ. Το ντόμινο αντιδράσεων βέβαια που επιφέρουν οι αποφάσεις της ΕΕ εντός των εθνικών διοικήσεων, είναι δύσκολο να προβλεφθεί. Η πολυπλοκότητα, τόσο στη δομή όσο και στην ιεραρχία, της δημόσιας διοίκησης, την κάνει δύσκαμπτη και λιγότερο προσαρμοστική.

Η ιεραρχική πυραμίδα των εθνικών διοικήσεων αλλά και της ΕΕ, αποτελείται από όργανα, θεσμούς, επιτροπές και αντιπροσωπείες. Η βαρύτητα που φέρει κάθε ένα εξ αυτών, καθορίζει και τη πορεία του διοικητικού μηχανισμού αλλά και συντονισμού. Όπως προαναφέρθηκε όμως, ο ΕΔΧ αν και αποτελεί ένα αυτοτελές πεδίο πολιτικής δράσης, δε μπορεί να εξεταστεί ανεξάρτητα από τις εθνικές διοικήσεις, καθώς τις επηρεάζει τόσο διοικητικά όσο και πολιτικά.

Ένα από τα βασικότερα όργανα, που σχετίζεται άμεσα με τις εθνικές διοικήσεις, είναι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Ως ρόλος της Επιτροπής ορίζεται *«η προάσπιση του γενικού συμφέροντος της ΕΕ προτείνοντας και επιβάλλοντας νομοθεσία, καθώς και εφαρμόζοντας πολιτικές και τον προϋπολογισμό της ΕΕ»*. Βασικές δράσεις/υποχρεώσεις της Επιτροπής είναι:

- *Η πρόταση νόμων*
- *Η διαχείριση των πολιτικών της ΕΕ και η κατανομή των χρηματοδοτικών της πόρων*
- *Η επιβολή εφαρμογής του Δικαίου της ΕΕ*
- *Η εκπροσώπηση της ΕΕ στη διεθνή σκηνή*⁵²

Η υψηλή θέση που κατέχει η Επιτροπή στην ιεραρχική διοικητική πυραμίδα του Ευρωπαϊκού πολιτικού γίνεσθαι, οδηγεί τόσο τα κράτη-μέλη στην ανάγκη για επαφή μαζί

⁵²Πρόεδρος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής είναι ο Jean- Claude Juncker από το 2014. Βλ. σχετ. http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/european-commission/index_el.htm

της όσο και την ίδια την Επιτροπή στην ανάγκη για διαρκή επικοινωνία με τους «εκπροσώπους των εθνικών διοικήσεων». Οι λόγοι αυτής της αμφίπλευρης ανάγκης για επικοινωνία, για την Επιτροπή έγκειται στην επιδίωξη για α) συλλογή των απαραίτητων πληροφοριών και πραγματολογικών δεδομένων β) την εξειδικευμένη επιστημονική γνώση γ) την αντιπροσωπευτικότητά τους, προκειμένου να προσδώσει στην πρότασή της διευρυμένη πολιτική- διαδικαστική «νομιμοποίηση» έναντι του Συμβουλίου και του Κοινοβουλίου στην κύρια νομοθετική διαδικασία δ) διασφάλιση της τελικής υιοθέτησης της πρότασής της και ε) τη μετέπειτα αποτελεσματική υλοποίησή της.⁵³

Από τη δική τους πλευρά, τα κράτη-μέλη «ικανοποιούν» την ανάγκη τους για α) να προκαλέσουν δράση β) ενδεχομένως να αποτρέψουν μη επιθυμητή ενέργεια γ) να επηρεάσουν το περιεχόμενο συζητούμενης πολιτικής ή ακόμη και δ) να έχουν τη δυνατότητα να διακρίνουν έγκαιρα τις ενδείξεις κυφορούμενης δράσης ώστε να ενεργοποιηθούν οι αρμόδιες εθνικές διοικητικές υπηρεσίες.⁵⁴

Συνεπώς, όλα τα παραπάνω, οδηγούν τις εθνικές διοικήσεις στην ανάγκη μιας αξιόλογης αντιπροσώπευσης τόσο στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή όσο και σε όλα, των αναγκαίων προς λήψη αποφάσεων, όργανα της ΕΕ. Αυτός ήταν και ο λόγος της δημιουργίας μιας Μόνιμης Αντιπροσωπείας στην ΕΕ (ΜΑΕΕ). Μέσω αυτής λοιπόν «η Ελλάδα επικοινωνεί με τα όργανα της ΕΕ και μέσω της Μόνιμης Αντιπροσωπείας της στις Βρυξέλλες. Ως η πρεσβεία της Ελλάδας στην ΕΕ, η Ελληνική Μόνιμη Αντιπροσωπεία έχει ως κύριο καθήκον να διασφαλίζει την αποτελεσματικότερη δυνατή προαγωγή των συμφερόντων και των πολιτικών της χώρας στην ΕΕ⁵⁵». Τα προβλήματα όμως στη διοικητική λειτουργικότητα της Ελλάδας, εμφανίστηκαν νωρίς. Ενώ αρχικά, ο ηγετικός ρόλος αντιπροσώπευσης δόθηκε στο Υπουργείο Συντονισμού (ΥΠΣΥΝ και αργότερα Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας ΥΠΕΘΟ), ο ν. 1104/1980 αναθέτει αυτή την αρμοδιότητα στο Υπουργείο Εξωτερικών (ΥΠΕΞ). Καθώς λοιπόν η δομή και η πολυπλοκότητα των πολυάριθμων υπουργείων, δεν είχε αλλάξει με την ένταξη της Ελλάδας στην ΕΕ, αυτό οδήγησε σε προβλήματα. Στο «προσκήνιο» εμφανίστηκαν οι «προσωπικές» επιδιώξεις κάθε υπουργείου με σκοπό να έχουν άμεση ενημέρωση και επιρροή στα ευρωπαϊκά θέματα. Εν ολίγοις, μία εκ του σύνεγγυς παρακολούθηση των γεγονότων, από το κέντρο των εξελίξεων (Βρυξέλλες).

Ο διοικητικός συντονισμός λοιπόν, φαίνεται να είναι πιο δύσκολος στη πράξη. Σύμφωνα με τον κ. Μπαμπαλιούτα «ο διοικητικός συντονισμός αποβλέπει: α) στην εξασφάλιση ακρίβειας

⁵³ Βλ. σχετ. όπ. υποσημ. 41, σελ. 44.

⁵⁴ Βλ. σχετ. όπ. υποσημ. 41, σελ. 45.

⁵⁵ Βλ. σχετ. http://europa.eu/about-eu/countries/member-countries/greece/index_el.htm

και ταχύτητας κατά τη δράση των περιφερειακών κρατικών οργάνων β)στη μείωση των ενδοϋπηρεσιακών αντιθέσεων γ)στην εξασφάλιση της ενότητας μεταξύ των διοικητικών οργάνων και στη δημιουργία κλίματος αλληλοβοήθειας και αλληλοσυσχέτισης των διοικητικών δραστηριοτήτων δ)στην απλοποίηση της διαδικασίας που έχει αποφασιστεί να ακολουθηθεί από την κεντρική διοίκηση ε)στην εξασφάλιση αρμονίας, ισορροπίας, ομαλότητας και ομοιομορφίας στη δράση των περιφερειακών κρατικών οργάνων και στ) στην αποφυγή ή ελάττωση στο ελάχιστο δυνατό της άσκοπης αύξησης της εργασίας και στην εξασφάλιση οικονομικότερων λύσεων, προκειμένου να επιτευχθεί μείωση των δαπανών και συνεπώς οικονομικότερη άσκηση της περιφερειακής πολιτικής⁵⁶».

Όργανα, θεσμοί, αντιπροσωπείες και επιτροπές είναι τα βασικά ζητούμενα. Οι άνωθεν διαδικασίες φαίνονται αρκετά περίπλοκες αν τις εξετάσει κανείς από απόσταση. Μπαίνοντας όμως στο μικροσκόπιο, ερχόμαστε αντιμέτωποι και με το βασικό ζητούμενο της παρούσας μελέτης. Το ζητούμενο λοιπόν της παρούσας μελέτης είναι, θα έλεγε κανείς, πιο ανθρωποκεντρικό. Κινητήριος δύναμη όλων των παραπάνω, είναι τα ίδια τα άτομα που απαρτίζουν και τα όργανα και τις επιτροπές. Πιο συγκεκριμένα είναι το ίδιο το Ανθρώπινο Δυναμικό που επηρεάζει την όλη εξελικτική διαδικασία. Όπως χαρακτηριστικά αναφέρουν και οι Πασσάς- Πετράκη «*κυρίαρχα στον συντονισμό της ευρωπαϊκής πολιτικής είναι τα πρόσωπα και όχι οι θεσμοί [...] το σύστημα συντονισμού στην Ελλάδα δεν είναι καν χαλαρό και έκκεντρο, αλλά προσωποκεντρικό*⁵⁷». Συνεπώς, αφού τα πρόσωπα τέθηκαν στο επίκεντρο των διαδικασιών θα πρέπει να δούμε και ποιο είναι το πλαίσιο μέσα στο οποίο αυτά κινούνται. Ένα πλαίσιο που απαρτίζεται από ικανότητες, δεξιότητες, τεχνογνωσία και εμπειρίες.

Εκπροσώπηση, «κυβερνάν», νομοθέτηση, αντιπροσώπευση και η γενικότερη συμμετοχή στις συλλογικές ενωσιακές -και μη- διαδικασίες, αποτελούν ένα δύσκολο έργο που καλούνται τεχνοκράτες -και μη-διοικητικοί υπάλληλοι να διεκπεραιώσουν. Οι βασικές γνώσεις του (υπό διαπραγμάτευση) αντικειμένου δεν είναι αρκετές για να υπάρξει πρόοδος σε εθνικό και ενωσιακό επίπεδο. Οφείλει να γίνει μία λεπτομερής καταγραφή του είδους της εκπαίδευσης, των προ απαιτούμενων και των «γνωστικών εφοδίων» για να προκύψει ένα καλό διοικητικό

⁵⁶Βλ. Μπαμπαλιούτας Λ.Π., «Το Σύγχρονο Θεσμικό Πλαίσιο της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης», Τόμος Α', Αθήνα- Θεσσαλονίκη, Εκδόσεις Σάκκουλα Α.Ε., 2007, σελ. 53

⁵⁷Βλ. Πασσάς Α.Γ.- Πετράκη Ε.Κ. για Πασσάς Α.Γ.- Τσέκος Θ.Ν., «Εθνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση: Η Ελληνική Εμπειρία» Αθήνα, Εκδόσεις Παπαζήση, 2009, σελ. 195-196.

αποτέλεσμα. Σύμφωνα με τον κ. Πασσά, οι ικανότητες και οι δεξιότητες των εν λόγω διοικητικών υπαλλήλων, θα μπορούσαν να συνοψισθούν ως εξής:

- η τεχνοκρατική εξειδίκευση στο υπό διαπραγμάτευση αντικείμενο
- η εξοικείωση με τις ενωσιακές διαδικασίες λήψης των αποφάσεων
- οι τεχνικές των διαπραγματεύσεων
- η γλωσσομάθεια, κυρίως Αγγλικά - Γαλλικά (γλώσσες εργασίας)
- ο χειρισμός νομικών ζητημάτων, ιδίως με την επιλογή της κατάλληλης νομικής βάσης, ζήτημα που προκύπτει στην αφετηρία κάθε διαπραγμάτευσης, τόσο στη διαδικαστική όσο και στην ουσιαστική του διάσταση
- η αναπτυγμένη ικανότητα ελέγχου της γραφειοκρατίας και καλλιέργειας προσωπικών επαφών (*networking*) για την οικοδόμηση συμμαχιών (*coalition-building*) στα τυπικά και άτυπα πεδία διαπραγμάτευσης⁵⁸.

Η κατάκτηση της γνώσης ωστόσο, φαίνεται να είναι ένας μακρύς δρόμος. Τα παραπάνω προσόντα, δεν είναι παρά ένα ελάχιστο κομμάτι της εκπαίδευσης και της τεχνογνωσίας που οφείλουν να κατέχουν οι διοικητικοί υπάλληλοι. Οι διαδικασίες εκμάθησης, είναι κάτι που θα απασχολήσει τη παρούσα μελέτη σε επόμενο κεφάλαιο.

Το πρόβλημα, αν και άργησε, εντοπίστηκε τόσο από την ίδια την Ευρωπαϊκή Ένωση αλλά και από τις εθνικές διοικήσεις. Κοινή είναι η δυσάρεστη διαπίστωση, πως τα παραδοσιακά μοντέλα διοίκησης όχι μόνο δεν έχουν πια τίποτα να προσφέρουν αλλά κοστίζουν στις εθνικές διοικήσεις τόσο σε χρήμα και χρόνο όσο και σε ανθρώπινο δυναμικό. Το πρόβλημα του συντονισμού που προαναφέρθηκε, έκανε εμφανή την ανάγκη (κυρίως στις εθνικές διοικήσεις) για μια απλούστευση των διαδικασιών και για μια καθολική προσπάθεια, εκ μέρους της ΕΕ, προς τη κατεύθυνση των μεταρρυθμίσεων και των καινοτομιών. Πιο επίκαιρα από ποτέ, τα προβλήματα της δημόσιας διοίκησης απασχολούν έντονα και καθημερινά τα ευρωπαϊκά κράτη-μέλη, τα οποία έχουν εισέλθει σε μία «ξέφρενη πορεία» διοικητικών μεταρρυθμίσεων κατόπιν ευρωπαϊκών προσταγών. Η «ετερογένεια» βέβαια των κρατών-μελών καθιστούν το έργο τις καθολικής εφαρμογής των μεταρρυθμίσεων, δύσκολο και αβέβαιο. Το έργο του ευρωπαϊκού συντονισμού ολοκλήρωσης, δυσχεραίνουν οι πολέμιοι των ευρωπαϊκών απόψεων, οι οποίοι θεωρούν πως με αυτό τον τρόπο εκχωρούνται κυριαρχικά δικαιώματα στην ΕΕ.

⁵⁸Βλ σχετ. όπ. υποσημ. 41, σελ. 55

Ένας εκ των επιφανέστερων σε θέματα δημόσιας διοίκησης, ο κ. Καρκατσούλης εκτιμά, όσον αφορά στο επίπεδο ανάπτυξης του (κοινού) ΕΔΧ ότι:

- για να είναι πρόσφορη η διοικητική μεταρρύθμιση που η ΕΕ προωθεί, θα πρέπει, τόσο τα κράτη- μέλη να «μιλήσουν την ίδια γλώσσα» στις κοινές διαδικασίες, όσο και η ίδια η ΕΕ να σεβαστεί τις εθνικές και διοικητικές ιδιαιτερότητες και να μην καταργήσει την «δομική επικουρικότητα»
- η ευρωπαϊκή πολιτική διοικητικής μεταρρύθμισης θα πρέπει να εστιάσει στη «κοινωνική συνοχή», στην «ισότητα των ευκαιριών», στην «κοινωνική διαβούλευση», στη «διανεμητική δικαιοσύνη» και στην «ανοχή των διαφορετικών εθνικών, κοινωνικών και πολιτισμικών ομάδων»
- οφείλει να γίνει «ανανοηματοδότηση» της πολιτικής με «όρους κοινωνικής θεωρίας» για παραγωγικότερα αποτελέσματα των μεταρρυθμίσεων⁵⁹.

2.2) Το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ (New Public Management).

Η παγκόσμια οικονομική κρίση που ξέσπασε τη δεκαετία του 1970, οδήγησε στην ανάγκη για νέα μοντέλα διοίκησης των επιχειρήσεων και της αγοράς. Ως διασταύρωση, περισσότερων από δύο επιστημών (διοικητική, νομική, οικονομική, πολιτική ακόμα και ψυχολογία), το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ κάνει την εμφάνισή του στις ΗΠΑ όπου και αρχίζει να εφαρμόζεται στον ιδιωτικό τομέα και μάλιστα με θεαματικά αποτελέσματα όσον αφορά στις οικονομίες των επιχειρήσεων. Δεν άργησε λοιπόν να έρθει η διαπίστωση, πως ένα νέο μοντέλο διοίκησης και στον δημόσιο τομέα, θα τον αποτελμάτωνε και θα έφερνε μια συνολική πρόοδο στις εθνικές διοικήσεις. Σύνολο επιστημόνων και ακαδημαϊκών (πολλαπλών επιστημών όπως προαναφέρθηκε) δημιουργούν ένα νέο μόρφωμα το οποίο σύμφωνα με τον κ. Καρκατσούλη «εμφανίζεται ως η πληρέστερη θεωρητική και πρακτική προσέγγιση του διοικητικού φαινομένου».

Το θεωρητικό πλαίσιο του νέου αυτού μοντέλου διοίκησης, έρχεται σε αντίθεση (στην πλειονότητα των θέσεων του τουλάχιστον) από τα έως τότε παραδοσιακά/βεμπεριανά μοντέλα διοίκησης. Τα παραδοσιακά μοντέλα διοίκησης δίνουν έμφαση στις διαδικασίες παραγωγής με κύριο εργαλείο την ορθή χρήση των κανόνων δικαίου, καθιστούν το

⁵⁹ Βλ. Καρκατσούλης Π., *Το Κράτος σε Μετάβαση: από τη «διοικητική μεταρρύθμιση» και το «νέο δημόσιο μάνατζμεντ» στη «διακυβέρνηση»*, Αθήνα, Εκδόσεις Σιδέρης Ι., 2004, σελ.329-332.

ανθρώπινο δυναμικό της επιχείρησης/υπηρεσίας ως απλά εργαλεία υλοποίησης ενώ ο πλήρης σεβασμός προς την ιεραρχική δομή μπαίνει στο επίκεντρο.

Στον αντίποδα λοιπόν, το ΝΔΜ έχει ως βασικές του αρχές:

- τον προσανατολισμό στους πολίτες-πελάτες με κύρια επιδίωξη τη βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών
- δίνει έμφαση στην αποδοτικότητα, στην αποτελεσματικότητα και στην οικονομικότητα
- δίνει έμφαση στην προσωπική και ατομική ευθύνη των υπαλλήλων ενώ παράλληλα γίνεται και σύγκριση με τις επιδόσεις των άλλων υπαλλήλων
- αντιμετωπίζει τους υπαλλήλους εξατομικευμένα καθώς τους θεωρεί «εσωτερικούς πελάτες»
- παράλληλα στοχεύει στην οικονομικότητα της υπηρεσίας, δηλαδή στη βασική οικονομική θεωρία κόστους-οφέλους

Σύμφωνα με τον Ρωσίδη⁶⁰, ο λόγος της άνθισης του ΝΔΜ είναι ένας συνδυασμός της οικονομικής κρίσης που πολλά κράτη κλήθηκαν να αντιμετωπίσουν και του διεθνή ανταγωνισμού. Όπως χαρακτηριστικά ο ίδιος επισημαίνει «...αν ιστορικά η δημόσια γραφειοκρατία αναπτύχθηκε σε συνθήκες οικονομικής ευρωστίας, το δημόσιο μανάτζμεντ θεμελιώθηκε σε συνθήκες οικονομικής στενότητας». Πρόκειται ουσιαστικά για την επιτακτική ανάγκη ριζικής αναδιάρθρωσης του δημοσίου τομέα μέσω μιας διαφορετικής διοικητικής νοοτροπίας.

Παρατηρείται λοιπόν έντονα η προσπάθεια, υπό την σκέπη του ΝΔΜ, να επιτευχθεί ένας συγκερασμός του κράτους, της οικονομίας και της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών. Βασικές επιδιώξεις επίσης αποτελούν η μέτρηση των αποτελεσμάτων και των επιδόσεων μέσω δεικτών και στόχων, η ενίσχυση της διαφάνειας στη λήψη των αποφάσεων, η ενδυνάμωση του ανθρώπινου δυναμικού μέσα από μαθησιακές διαδικασίες, η αξιοποίηση των σύγχρονων τεχνολογιών καθώς επίσης και η ευελιξία της οργάνωσης.

Η εφαρμογή του ΝΔΜ πρωτοεμφανίστηκε στη Ηνωμένο Βασίλειο, στην Αυστραλία και τη Νέα Ζηλανδία. Μέσα στη δεκαετία του 1980, το ΝΔΜ κάνει την εμφάνισή του και σε ευρωπαϊκές χώρες όπως η Γερμανία. Τα αποτελέσματά του όμως «σε επίπεδο απορρόφησης», χαρακτηρίζονται ως πενιχρά. Μετά τη δεκαετία του 1990 όλο και

⁶⁰ Βλ. Ρωσίδης Φ.Ι., *Εφαρμογές του Επιχειρησιακού Μανάτζμεντ στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση*, Εκδόσεις Σταμούλη Α.Ε., Αθήνα, 2014, σελ. 66

περισσότερες χώρες αρχίζουν να ενστερνίζονται και να ενσωματώνουν στους διοικητικούς τους μηχανισμούς, το ΝΔΜ, όχι μόνο σε θεωρητικό επίπεδο αλλά και σε πρακτικό. Προς τη κατεύθυνση αυτή, σημαντικό ρόλο διαδραμάτισε το 2000, η δημοσίευση της Λευκής Βίβλου καθώς «η επιτροπή που τη συνέταξε...[...] άντλησε κατευθύνσεις από οργανισμούς με δεδηλωμένες προτιμήσεις υπέρ του ΝΡΜ όπως η Παγκόσμια Τράπεζα και ο ΟΟΣΑ⁶¹».

Η εμφάνιση του ΝΔΜ στη Ελλάδα έγινε περί τα τέλη '90, αρχές 2000. Η υποδοχή του υπήρξε ακόμη δυσκολότερη αν λάβει κανείς υπόψη του τη «γενικότερη οικονομική, κοινωνική και πολιτική καθυστέρηση» όπως επίσης και «το εκπαιδευτικό έλλειμμα, την οικονομική δυσπραγία και την πολιτικήατολμία». Αξίζει ωστόσο να σημειωθεί πως υπήρξαν και μεταρρυθμιστικές δράσεις που έτυχαν ευνοϊκής υποδοχής όπως τα προγράμματα του ΥΠΕΣΔΔΑ «Ποιότητα για τον Πολίτη», «Καλλικράτης», «Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013», «ΠΟΛΙΤΕΙΑ» καθώς επίσης και το εκσυγχρονιστικό πρόγραμμα «ΤΑΧΙΣ»⁶². Παρά τις αξιοσημείωτες προσπάθειες της ελληνικής κρατικής διοίκησης, για εφαρμογή των πρακτικών του ΝΔΜ, η αφομοίωση τους χαρακτηρίζεται ελλιπής, κυρίως λόγω «των πελατειακών σχέσεων» και «της ασυνέχειας στην άσκηση πολιτικών». Ωστόσο, η προσπάθεια της ελληνικής διοίκησης διαφαίνεται σε αρκετούς νόμους, όπως είναι:

- ✓ ο Ν. 1943/1991⁶³ «περί εκσυγχρονισμού της οργάνωσης και λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, αναβάθμιση του προσωπικού της και άλλες συναφείς διατάξεις» με σκοπό την αύξηση της αποτελεσματικότητας, η συγκρότηση επιτροπών για την παρακολούθηση της προόδου των μέτρων, η καταπολέμηση της γραφειοκρατίας, η αναβάθμιση του προσωπικού κ.α.
- ✓ ο Ν. 2839/2000⁶⁴ σχετικά με «Ρυθμίσεις θεμάτων του Υπουργείου Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και άλλες διατάξεις» με σκοπό τη βελτίωση του συστήματος προσλήψεων, την υποστήριξη ελεγκτικών μηχανισμών, στην αύξηση της αποτελεσματικότητας κ.α.
- ✓ ο Ν. 2880/2001⁶⁵ που αφορούσε στο «Πρόγραμμα Πολιτεία: για τη μεταρρύθμιση και τον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης και άλλες διατάξεις» με σκοπό την ορθολογικότερη αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού, την προώθηση της διαφάνειας, τη βελτίωση της διαδικασίας λήψης αποφάσεων κ.α.

⁶¹ Βλ. όπ. υποσημ. 41, σελ. 108

⁶² Βλ. σχετ. όπ. υποσημ. 58, σελ. 50-51.

⁶³ Βλ. Ν. 1943/1991 (ΦΕΚ Α' 50/11.4.1991)

⁶⁴ Βλ. Ν. 2839/2000 (ΦΕΚ Α' /196/12.09/2000)

⁶⁵ Βλ. Ν. 2880/2001 (ΦΕΚ Α' /9/30.01.2001)

- ✓ ο Ν. 3242/2004⁶⁶, «Ρυθμίσεις για την οργάνωση και λειτουργία της κυβέρνησης, τη διοικητική διαδικασία και τους ΟΤΑ», με σκοπό την γενικότερη απλούστευση των διαδικασιών (μείωση της γραφειοκρατίας) στη δημόσια διοίκηση μέσω της σύστασης της Κεντρικής Επιτροπής Απλούστευσης Διαδικασιών (ΚΕΑΔ)

Πέρα από τις νομοθετικές ρυθμίσεις, μια ακόμη αξιόλογη προσπάθεια εκ μέρους των ιθυνόντων της ελληνική δημόσιας διοίκησης, ήταν η ίδρυση του Ινστιτούτου Μάνατζμεντ Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΙΜΔΔΑ) το 2000. Σύμφωνα με το κ. Μαϊστρο⁶⁷, ένα από τα ουσιαστικότερα παραδοτέα έργα του ΙΜΔΔΑ, υπήρξε ο οδηγός καλών πρακτικών με τίτλο «Συνεργασία για την ανάπτυξη και προώθηση εργαλείων και συστημάτων πιστοποίησης επαγγελματικών προσόντων και δεξιοτήτων». Η συγκεκριμένη πρόταση/οδηγός έχει ως αποδέκτες τα εκάστοτε πολιτικά κόμματα και περιλαμβάνει τις ακόλουθες προγραμματικές δεσμεύσεις:

- Σχεδιασμός και εφαρμογή του «Προγράμματος αναβάθμισης του ανθρώπινου δυναμικού του δημοσίου τομέα» μέσω προγραμμάτων βελτίωσης των πολιτικών που αφορούν στο ανθρώπινο δυναμικό του δημοσίου, αναβάθμισης του θεσμού των γενικών διευθυντών και σύνδεσης των προγραμμάτων κατάρτισης με τα προγράμματα διοικητικού εκσυγχρονισμού
- Εφαρμογή νέου κανονιστικού πλαισίου περί επιλογής των ανώτερων διοικητικών υπαλλήλων των φορέων κατόπιν δημόσιας προκήρυξης και αξιολόγησης
- Σχεδιασμός και εφαρμογή του «Προγράμματος επιτελικών λειτουργιών» με σκοπό τη δημιουργία δομών παρακολούθησης ποσοτικών και ποιοτικών δεικτών
- Σχεδιασμός και εφαρμογή του «Προγράμματος Ηλεκτρονικής διακυβέρνησης»
- Διασφάλιση συγχρηματοδότησης των ανωτέρω μέσω του προγράμματος ΕΣΠΑ 2007-2013 και συγκρότηση ανεξάρτητου συστήματος παρακολούθησης και εφαρμογής τους.

Στο σημείο αυτό, θα ήταν παράλειψη να μην αναφερθούν και τα μειονεκτήματα του ΝΔΜ καθώς τυχαίνει να υπάρχουν και πολλοί οι οποίοι δεν υποστηρίζουν τις δράσεις του ούτε τα αποτελέσματά του. Μερικοί από αυτούς υποστηρίζουν ότι:

⁶⁶ Βλ. Ν. 3242/2004 (ΦΕΚ Α' /102/24.05.2004)

⁶⁷ Βλ. Μαϊστρος Π., *Τα τρία κύματα μεταρρυθμίσεων της δημόσιας διοίκησης στην Ελλάδα (1975-2015+)*, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 2009, σελ. 91-95

- στον δημόσιο τομέα δεν μπορούν να μεταφερθούν τα διοικητικά πρότυπα του ιδιωτικού τομέα καθώς η γενικότητα και η καθολικότητα του ΝΔΜ μπορεί να καταστεί επιζήμια για τον δημόσιο τομέα
- οι μεταρρυθμίσεις του ΝΔΜ *«αποδυναμώνουν σοβαρά βασικές δεξιότητες των δημοσίων υπηρεσιών»* και πως «η μειωμένη ικανότητα των κυβερνήσεων να αντιδράσουν σε καταστροφές» είναι και αυτό απόρροια των νέων πρακτικών.
- Το ΝΔΜ εμπεριέχει μια *«εσωτερική ασυνέπεια...[...] και αναντιστοιχίες μεταξύ των διαφόρων συστατικών του»*⁶⁸.

Κάθε νέο μεταρρυθμιστικό μοντέλο προς εκσυγχρονισμό ενός κράτους, θα έρχεται πάντα αντιμέτωπο τόσο με θετικές όσο και με αρνητικές κριτικές, τόσο εκ μέρους των πολιτών όσο και εκ μέρους των πολιτικών ηγεσιών. Πολλώ δε μάλλον, όταν τα νέα αυτά μεταρρυθμιστικά μοντέλα, απαιτούν «συρρίκνωση» του κρατικού παρεμβατισμού. Ωστόσο, δεν μπορεί κανείς να μη παραδεχτεί πως μόνο μέσα από νέες διαδικασίες μπορούν να αντιμετωπιστούν οι νέες προκλήσεις για εκσυγχρονισμό και πρόοδο. Χωρίς μετρήσιμα αποτελέσματα, χωρίς τόνωση του ανταγωνισμού και χωρίς βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών, ο δημόσιος τομέας θα συνεχίσει να «κατρακυλά» σε μία ατέρμονη αναποτελεσματικότητα και δυσαρέσκεια, επιβαρύνοντας τον (ήδη βεβαρυσμένο) κρατικό προϋπολογισμό και μάλιστα χωρίς ανταποδοτικότητα.

2.3) Η Διοίκηση Ολικής Ποιότητας (Total Quality Management).

Το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ έχει καταφέρει έως σήμερα να επιφέρει ουσιαστικές αλλαγές (έστω και επιφανειακές σε πολλές ευρωπαϊκές χώρες), στον τρόπο που αντιμετωπίζεται συνολικά ο χώρος της δημόσιας διοίκησης. Ωστόσο νέα φιλοσοφικά ρεύματα διοίκησης, έρχονται να βελτιώσουν ακόμα περισσότερο και σε βάθος, τους διοικητικούς μηχανισμούς των χωρών.

Η Διοίκηση Ολικής Ποιότητας (ΔΟΠ), ως ένας νέος τρόπος οργάνωσης των (ιδιωτικών αρχικά) επιχειρήσεων, κάνει την εμφάνισή του το 1949, από την ένωση Ιαπώνων, οι οποίοι

⁶⁸ Βλ. Wallis J.-Dollery B., στο: Κέντρο Θεσμικών Μεταρρυθμίσεων (επιμ.), *Αποτυχία της Αγοράς, Αποτυχία της Κυβέρνησης, Ηγεσία και Δημόσια Πολιτική*, Αθήνα, Εκδόσεις Παπαζήση, 2005, σελ. 173-174.

με το ενδεχόμενο του «μηδενικού λάθους» στην παραγωγή του τελικού προϊόντος, διέκριναν την άμεση βελτίωση στις επιχειρήσεις τους. Σταδιακά, και περί τη δεκαετία του '80, η ίδια διοικητική φιλοσοφία, επιχειρήθηκε στις ΗΠΑ και λίγο αργότερα εφαρμόζεται και στην Ευρώπη.

Η ΔΟΠ ως φιλοσοφία διοίκησης υποστηρίζει πως η ποιότητα της υπηρεσίας/επιχείρησης είναι ευθύνη **όλων των εμπλεκόμενων μελών** και **όλων των διαδικασιών** για τη τελική επιτυχία του στόχου. Στόχοι της ΔΟΠ είναι:

- η μεγιστοποίηση της ικανοποίησης του πελάτη
- η ενδυνάμωση των αδύνατων σημείων των διαδικασιών
- η μέτρηση συγκριτικής απόδοσης (benchmarking)
- η ενεργή συμμετοχή όλων των εργαζομένων
- η συνεχής προσπάθεια για βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών

Συμπερασματικά, «ολική» χαρακτηρίζεται καθώς απαιτεί τη συμμετοχή όλων των εμπλεκόμενων μελών/εργαζομένων, από τα ιεραρχικώς ανώτερα στελέχη έως και τους υπαλλήλους της «πρώτης γραμμής». Όσον αφορά στον κεντρικό ρόλο της ποιότητας στον δημόσιο τομέα *«συμβάλλει στη βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών και της εικόνας της διοίκησης, καθώς και στην οικονομική ανάπτυξη με τη μείωση της σπατάλης, άρση των αρνητικών συνεπειών της γραφειοκρατίας και αύξηση της παραγωγικότητας και της απόδοσης⁶⁹»*.

Η ΔΟΠ όμως δεν έχει μόνο έναν καθαρά θεωρητικό χαρακτήρα. Η ανάγκη για μέτρηση της ποιότητας και κατ'επέκταση για την επίτευξή της, οδήγησε στην ανάγκη για τη δημιουργία κάποιων προτύπων μέτρησης και αξιολόγησης της ποιότητας. Μερικά από τα κυριότερα είναι τα εξής:

- ✓ *Το σύστημα ISO 9000(International Standard Organisation)* το οποίο δημιουργήθηκε το 1987 από τον Διεθνή Οργανισμό Τυποποίησης και εφαρμόστηκε στην ΕΕ το 1992. Σύμφωνα με το ΕΛΟΤ EN ISO 8402, Διοίκηση Ολικής Ποιότητας είναι ο *«Τρόπος Διοίκησης ενός οργανισμού, εστιαζόμενος στην Ποιότητα, ο οποίος βασίζεται στη συμμετοχή όλων των μελών του και στοχεύει στη μακροπρόθεσμη επιτυχία μέσω της ικανοποίησης του πελάτη και στην παροχή οφελών σε όλα τα μέλη του οργανισμού και*

⁶⁹Βλ.σχετ. όπ. υποσημ. 58, σελ. 60.

στην κοινωνία⁷⁰». Η επιχείρηση/υπηρεσία οφείλει έχει όλες τις διαδικασίες υπό έλεγχο μέσω διαδικασιών όπως η βαθμονόμηση, οι δοκιμές και οι μέθοδοι εργασίας. Η γενικότερη καταγραφή της πορείας των διαδικασιών (ποιος υπάλληλος έκανε τι και με ποιόν τρόπο) εξασφαλίζει τη διαφάνεια, τη συνεργασία και την αποφυγή ατομικών «κερδοσκοπιών»⁷¹. Βασικός «νεωτερισμός» του ISO είναι η «αυτό-αξιολόγηση» κάθε ατόμου αλλά και υπηρεσίας ξεχωριστά σε αντίθεση με τα κλασσικά συστήματα αξιολόγησης που έχουν γενικευμένους δείκτες αξιολόγησης και απόδοσης.

Στα αρνητικά του ISO υπολογίζονται, σύμφωνα με τον κ. Καρκατσούλη, η στασιμότητα του καθώς με την επίτευξη της επιθυμητής ποιότητας, δεν έχει να προσφέρει κάτι περαιτέρω.

Παρ' όλα αυτά, πολλοί δημόσιοι ευρωπαϊκοί οργανισμοί έχουν προβεί στη υιοθέτηση του προτύπου ποιότητας ISO ενώ στην Ελλάδα η χρήση του είναι ιδιαίτερος περιορισμένη, κυρίως σε τοπικούς οργανισμούς.

- ✓ Το Ευρωπαϊκό Μοντέλο Ποιότητας (*European Foundation for Quality Management - EFQM*) το οποίο υιοθετήθηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή το 1991 και «απαιτεί» διερεύνηση του βαθμού ποιότητας σε πυλώνες όπως η ηγεσία, η ικανοποίηση των πελατών, η βελτίωση των διαδικασιών, η συνεργατική διοίκηση, η ικανοποίηση των εργαζομένων, η πολιτική και στρατηγική, οι συνέπειες της διοικητικής δράσης στη κοινωνία κ.α. Τα εν λόγω κριτήρια/πυλώνες βαθμολογούνται με σύστημα μοριοδότησης και δεν απαιτείται ο ίδιος βαθμός ποιότητας σε όλα. Παραδείγματος χάριν το κριτήριο της ηγεσίας βαθμολογείται με 100 μόρια (10%) ενώ η ικανοποίηση των πελατών με 200 μόρια (20%).

Το Ευρωπαϊκό Μοντέλο Ποιότητας εφαρμόστηκε στην Ελλάδα μέσω του Επιχειρησιακού Προγράμματος «ΠΟΛΙΤΕΙΑ». Το Ε.Π. «ΠΟΛΙΤΕΙΑ» αποτέλεσε ένα εθνικό σχέδιο δράσεων για τη Δημόσια Διοίκηση για το διάστημα 2008-2010 σε συνέχεια του «Πολιτεία 2005-2007». Οι αρχές της στρατηγικής του ΕΠ «ΠΟΛΙΤΕΙΑ» είναι η προσβασιμότητα, η διαφάνεια και η αξιοπιστία των υπηρεσιών, η ποιότητα και αποτελεσματικότητα της διοίκησης και η εξυπηρέτηση των πολιτών ενώ ταυτόχρονα οι πολίτες βρίσκονται στο επίκεντρο της σχεδιαστικής αλλά και της επιχειρησιακής αντίληψης του Προγράμματος θέλοντας να αποτιναχτεί από τη

⁷⁰Βλ. Μπέσιλα Βήκα Ε.-Λυκογιάννη Β. για 2^ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων, *Σύγχρονες Τάσεις στη Διοικητική Επιστήμη: «Νέα Δημόσια Διοίκηση», Εταιρική Κοινωνική Ευθύνη και Κοινωνία των Πολιτών*, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα –Θεσσαλονίκη, 2009, σελ. 70.

⁷¹Βλ. Πετράκη Γ. για 2^ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων όπ. υποσημ. 63, σελ. 151-155

μορφολογία της, η γραφειοκρατία και το «απρόσωπο» του χαρακτήρα της δημόσιας διοίκησης⁷².

Ως δήμοι-πρότυπα αναφέρονται, σύμφωνα με τις κ. Μπέσιλα-Βήκα & Λυκογιάννη, ο Δήμος Αμαρουσίου, Αχαρνών, Κορυδαλλού και Ασπροπύργου. Παρ'όλα αυτά, η Ευρωπαϊκή αξιολόγηση για την εφαρμογή των παραπάνω, εντοπίζει την Ελλάδα σε πολύ χαμηλή θέση στην απορρόφηση των διοικητικών μεταρρυθμίσεων⁷³.

- ✓ *Το Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης (CommonAssessmentFramework- CAF)* το οποίο καθιερώθηκε ως Ευρωπαϊκή πολιτική το 1998. Με το ΚΠΑ επιχειρούνται:
 - ❖ η ενσωμάτωση των πολιτικών ποιότητας του ιδιωτικού τομέα στο δημόσιο
 - ❖ η προώθηση των πολιτικών ποιότητας τόσο για τα κράτη-μέλη όσο και για την ίδια την Ευρωπαϊκή Επιτροπή
 - ❖ η βελτίωση των σχέσεων κράτους-πολιτών
 - ❖ η «αυτό- αξιολόγηση» (όπως και στο EFQM) με προσωπική πρωτοβουλία της υπηρεσίας για επίλυση των προβλημάτων και «αυτό-βελτίωση» ταυτόχρονα όμως και την ύπαρξη ενός «εξωτερικού αξιολογητή» ο οποίος κατέχει συμβουλευτικό χαρακτήρα
 - ❖ η αλλαγή του «νομικιστικού/τυπολατρικού διοικητικού προτύπου», της «αμυντικής ψυχολογίας των δημοσίων υπαλλήλων» και «της χαμηλής αισθητικής των δημοσίων οργανώσεων»

Το ΚΠΑ από την έως τώρα προσπάθεια εφαρμογής του, έχει κριθεί ως «χρονοβόρο» και «κοστοβόρο» καθώς η ανομοιογένεια των (κυρίως βόρειων και μεσογειακών) χωρών δεν καθιστά εύκολη τη υιοθέτηση μιας κοινής «μεταρρυθμιστικής πορείας».

Στην Ελλάδα το ΚΠΑ αποτέλεσε θέμα συζήτησης το 2007 για το Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης. Σύμφωνα με το ΥΠΕΣΔΔΑ «κάθε Δημόσια Οργάνωση που πρόκειται να εφαρμόσει το ΚΠΑ» οφείλει να εκπονεί σχέδιο δράσης μέσω μιας Ομάδας Έργου. Η ομάδα που θα εκπονεί το ΚΠΑ θα αξιοποιεί τις κατευθύνσεις και τις μεθόδους του οδηγού του ΥΠΕΣΔΔΑ (κυρίως σε μορφή ερωτηματολογίου) ενώ τα μέλη της Ομάδας Έργου «θα πρέπει να

⁷²Βλ. σχετ. Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, διαθέσιμο στον δικτυακό τόπο <https://diavgeia.gov.gr>

⁷³Βλ. αναλυτικά Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Διοικητικής Αποκέντρωσης, Έκθεση Εκ των Προτέρων Αξιολόγησης του Επιχειρησιακού Προγράμματος Βελτίωση της Διοικητικής Ικανότητας της Δημόσιας Διοίκησης 2007-2013. Διαθέσιμο στον δικτυακό τόπο www.gsra.gr

προέρχονται από ένα ευρύ φάσμα υπηρεσιών της Δημόσιας Οργάνωσης». Οφείλει να τονιστεί πως, σύμφωνα με το ΥΠΕΣΔΔΑ, η συμμετοχή στην Ομάδα γίνεται σε «εθελοντική βάση» ενώ η υλοποίηση του ΚΠΑ δεν έχει υποχρεωτικό χαρακτήρα.

- ✓ Το γερμανικό βραβείο ποιότητας *Spreyer* το οποίο καθιερώθηκε το 1992 και απονέμεται κάθε δύο χρόνια σε μία δημόσια οργάνωση της Γερμανίας, της Ελβετίας ή της Αυστρίας. Στόχος του βραβείου είναι, οι οργανώσεις του δημοσίου να δουλεύουν συνεχώς πάνω στην πρόοδο της ποιότητάς τους. Τα συνήθη θεματικά πεδία είναι η ηλεκτρονική διακυβέρνηση, η διοίκηση ανθρώπινων πόρων, η διαχείριση της γνώσης, η συνεργασία ιδιωτικού-δημοσίου τομέα, οι σχέσεις πολιτών-κράτους καθώς και πολιτικής- διοίκησης. Η συμμετοχή των υπηρεσιών αν και υπήρξε διστακτική, κάθε χρόνο ολοένα και περισσότερες δημόσιες οργανώσεις επιθυμούν να συμμετέχουν στον διαγωνισμό βράβευσης.
- ✓ Το αμερικανικό βραβείο *Malcolm Baldrige National Quality Award-MBNQA* το οποίο θεσμοθετήθηκε το 1987 από το Αμερικανικό Κογκρέσο και ως στόχο έχει την ευαισθητοποίηση των υπηρεσιών σε θέματα ποιότητας. Οι υπηρεσίες που συμμετέχουν στη διεκδίκηση του εν λόγω βραβείου, αξιολογούνται σε θέματα που αφορούν τη παροχή υπηρεσιών, τη δράση τους στην συνολική αγορά και την αποτελεσματικότητά τους. Όπως και στις γερμανόφωνες χώρες που προαναφέρθηκαν έτσι και στις ΗΠΑ, κάθε χρόνο η εκδήλωση ενδιαφέροντος για συμμετοχή στη συγκεκριμένη διαδικασία, αυξάνεται σημαντικά.
- ✓ Τα βρετανικά *Citizen's Charters* και *Charter Mark Award*. Ως μία από τις πρωτοπόρες στην εφαρμογή νέων πρακτικών δημόσιας διοίκησης, το Ηνωμένο Βασίλειο δε θα μπορούσε να απουσιάζει από τις εφαρμογές επί της ποιότητας. Έτσι, το 1991, το Ηνωμένο Βασίλειο ανανοηματοδοτεί τα δικαιώματα των πολιτών με την καταγραφή του «Χάρτη των Πολιτών» εξετάζοντας τις δημόσιες υπηρεσίες από τη πλευρά του πολίτη και δίνοντας βάση σε ζητήματα όπως η ανεμπόδιστη προσβασιμότητα όλων των πολιτών στις δημόσιες υπηρεσίες ανεξαρτήτως φύλου, εθνικότητας κλπ αλλά και η διαφάνεια των διαδικασιών και η παροχή εναλλακτικών λύσεων.

Στην ίδια λογική και το CharterMarkAward εξετάζει την ποιότητα αυτή κάθε αυτή χωρίς να εμποδίζεται από τις λοιπές παραγωγικές διαδικασίες. Η απονομή του βραβείου γίνεται κατόπιν αξιολόγησης εξωτερικών αξιολογητών.

Τις τελευταίες δεκαετίες, το ζήτημα των μεθοδολογικών εργαλείων και των αναλυτικών σχεδιασμών των δημοσίων οργανώσεων, έχει απασχολήσει εμπειρογνώμονες και ερευνητές σε παγκόσμιο επίπεδο. Ο βαθμός τυποποίησης των διοικητικών διαδικασιών και ο αναλυτικός σχεδιασμός τους, αισιοδοξεί να φέρει ανανέωση και ανάπτυξη στους δημόσιους οργανισμούς. Ωστόσο, η πρακτική εφαρμογή των τεχνικών διαδικαστικής ανάλυσης, παραμένει σε χαμηλά επίπεδα στις περισσότερες χώρες.

Όσον αφορά στην ελληνική διοίκηση, οι προϋπάρχουσες δομο-λειτουργικές συγκυρίες επηρεάζουν/εμποδίζουν, ακόμα και σήμερα, τα νέα επιχειρησιακά υποδείγματα. Αυτό οφείλεται κυρίως στην έλλειψη «κεντρικού μηχανισμού σχεδιασμού» και «της παροχής τεχνολογίας» ενώ ταυτόχρονα οι διαδικασίες «παράγονται τελείως εμπειρικά» από το ανθρώπινο δυναμικό της υπηρεσίας. Επιπροσθέτως, δεν υπάρχει θεσμική οργάνωση ούτε για «τον ποιοτικό έλεγχο των διαδικασιών» αλλά ούτε και για «την αξιολόγηση της βελτίωσης τους»⁷⁴. Η χαμηλή ποιότητα προσφερόμενων υπηρεσιών προς τους πολίτες, αποτελεί ένα από τα κυριότερα προβλήματα της ελληνικής δημόσιας διοίκησης έως και σήμερα. Αυτό επηρεάζει τόσο την ανταγωνιστικότητα της κρατικής διοίκησης όσο και τον οικονομικό προϋπολογισμό του κράτους (εισροές-εκροές, ανταποδοτικότητα). Μέσω σχετικής έκθεσης της Εθνικής Τράπεζας της Ελλάδος⁷⁵, ο Ρωσίδης⁷⁶ παραθέτει ορισμένες προτάσεις προς υιοθέτηση όπως «η διοίκηση της απόδοσης» για «επίτευξη προσχεδιασμένων αποτελεσμάτων», «ο επανασχεδιασμός των θέσεων εργασίας», «η βελτίωση της ποιότητας των κανονιστικών ρυθμίσεων», «η ίδρυση Σώματος Οικονομολόγων Διοίκησης» και «η διαμόρφωση κλάδου ανώτατων στελεχών διοίκησης».

Η υιοθέτηση των αρχών της ΔΟΠ, φαίνεται ήδη να έχει επιφέρει ελπιδοφόρα αποτελέσματα τόσο σε ιδιωτικές επιχειρήσεις όσο και σε κρατικές διοικήσεις πολλών ξένων χωρών. Η εφαρμογή τους στην Ελλάδα, χρήζει περαιτέρω βελτίωσης καθώς αυτό που χαρακτηρίζει την εικόνα των δημοσίων υπηρεσιών προς τους συναλλασσόμενους πολίτες, είναι η ανεπαρκής ποιότητα στα περισσότερα τμήματά της.

⁷⁴ Βλ. Τσέκος Θ. για 2^ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων όπ. υποσημ. 63, σελ. 330

⁷⁵ Βλ. Εθνική Τράπεζα της Ελλάδος/Επιτροπή για την εξέταση της μακροπρόθεσμης οικονομικής πολιτικής, *Ποιότητα στη Δημόσια Διοίκηση: Πρόταση αλλαγών*, Αθήνα, 1998

⁷⁶ Βλ. σχετ. όπ. υποσημ. 59, σελ. 217

2.4) Διοίκηση μέσω Στόχων (Management by Objectives- MBO)

Η Ευρώπη, έχοντας πια αντιληφθεί πλήρως την ανάγκη για ποιοτικές διοικητικές εφαρμογές, έχει αρχίσει να εξελίσσει συνεχώς και σε βάθος όλα τα εργαλεία ποιότητας, που ως επί το πλείστον, έχει «διδασχθεί» από τον ιδιωτικό τομέα, ενσωματώνοντας τα στους διοικητικούς μηχανισμούς της.

Η ανάγκη για **στοχοθεσία, προγραμματισμό και μέτρηση των αποτελεσμάτων**, που αποτελούν βασικές έννοιες του management, γίνεται επιτακτική. Ως βασικά στοιχεία του προγραμματισμού μιας επιχείρησης/υπηρεσίας έχουν ορισθεί:

- Οι σκοποί
- Οι τεχνικές
- Το σχέδιο δράσης αλλά και το εφεδρικό σχέδιο (Action Plan- Contingency Plan)
- Η οικονομικότητα στον διοικητικό μηχανισμό
- Οι **πρακτικές ανάπτυξης και αξιολόγησης του ανθρώπινου δυναμικού**

Ουσιαστικά ο προγραμματισμός αποτελεί την βασικότερη λειτουργία της υπηρεσίας/επιχείρησης καθώς εμπεριέχεται στη λήψη των αποφάσεων, στην υλοποίηση τους αλλά και στην αποφυγή λαθών καθώς περιλαμβάνει εναλλακτικά/ εφεδρικά σχέδια δράσης.

Σε μια τέτοια «προγραμματισμένη» διοίκηση στοχεύει και η **Διοίκηση μέσω Στόχων (ΔμΣ)** η οποία σύμφωνα με το Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης «...*ορίζεται ως η διαδικασία προσδιορισμού σαφών επιδιώξεων- επιδόσεων στα ανώτατα ιεραρχικά επίπεδα κάθε φορέα και εν συνεχεία η διάχυση των γενικότερων αυτών επιδιώξεων υπό μορφή εξειδικευμένων δράσεων σε κάθε κατώτερο ιεραρχικό επίπεδο*»⁷⁷. Με λίγα λόγια η ΔμΣ καλεί όλα τα επίπεδα ανθρώπινου δυναμικού και όλους τους διοικητικούς συντελεστές να «συγκλίνουν» όσον αφορά στις αποφάσεις και στους στόχους της υπηρεσίας τους οριοθετώντας από κοινού τόσο τα ποιοτικά όσο και τα ποσοτικά πλαίσια/κριτήρια. Η από κοινού στοχοθεσία κρίνεται απαραίτητη για την επιτυχή επίτευξη των τελικών στόχων. Η ΔμΣ ορίζει τα χαρακτηριστικά των Στόχων, ως οφείλουν να είναι, ως εξής:

- συγκεκριμένοι (specific): οφείλουν να είναι με «σαφήνεια και ακρίβεια προσδιορισμένοι» και να «μην δημιουργούν εννοιολογική σύγχυση»

⁷⁷ Βλ. ΦΕΚ 44/Α' 11.2.2004 Νόμος υπ' αριθ. 3230/2004

- μετρήσιμοι (measurable): να μπορούν δηλαδή να μετρηθούν τόσο ποιοτικά όσο και ποσοτικά
- συμφωνημένοι (agreed): αναδεικνύοντας έτσι «τη σημασία της συμφωνημένης και συναινετικής διοικητικής συμπεριφοράς και δράσης»
- ρεαλιστικοί (realistic): αυτό τους καθιστά εύκολα επιτεύξιμους
- χρονικά προσδιορισμένοι (timed): επιβάλλει την ύπαρξη χρονοδιαγράμματος για την επίτευξή τους⁷⁸

Στην Ελλάδα, η ΔμΣ καθιερώθηκε το 2004 με την ψήφιση του νόμου 3230/2004 (ΦΕΚ 44/Α΄11.2.2004). Σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 1 παρ. 2 του ν. 3230/2004, καθιερώνεται η μέτρηση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας της δημόσιας διοίκησης. Επιπροσθέτως στο αρ. 1 παρ. 2, προσδιορίζονται οι έννοιες της **αποτελεσματικότητας** ως η ικανότητα της δημόσιας διοίκησης να επιτυγχάνει **«συγκεκριμένους και προκαθορισμένους στόχους»** και η έννοια της **αποδοτικότητας** ως η ικανότητα της δημόσιας διοίκησης για **«μεγιστοποίηση των αποτελεσμάτων... με δεδομένους πόρους»**. Σκοπός λοιπόν, της μέτρησης της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας είναι *«η αξιολόγηση των υπηρεσιών της δημόσιας διοίκησης, η ενίσχυση της διαφάνειας, η πληρέστερη αξιοποίηση των διαθέσιμων πόρων και γενικότερα η βελτίωση της αποτελεσματικότητας των δημόσιων υπηρεσιών προς όφελος των πολιτών»⁷⁹*.

Στο σύνολό του ο νόμος ορίζει και προσδιορίζει την εφαρμογή **δεικτώνμέτρησης** τους οποίους ορίζει ως *«τα μέσα που χρησιμοποιούνται για την αποτίμηση της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας»* ενώ στο άρθρο 5 τους διαχωρίζει σε **Ειδικούς** και **Γενικούς Δείκτες** οι οποίοι ορίζονται βάσει νόμου ως εξής:

- **γενικοί δείκτες** είναι *«ο χρόνος ανταπόκρισης στα αιτήματα των πολιτών, το ποσοστό ικανοποίησης των παραπόνων που υποβάλλονται, η εφαρμογή νέων τεχνολογιών, το κόστος διαχείρισης και η ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών»*
- **ειδικοί δείκτες** είναι *«το είδος των παρεχόμενων από αυτές υπηρεσιών»*

⁷⁸Βλ. αναλυτικά ανακοίνωση του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης με θέμα *«Εφαρμογή Στοχοθεσίας για το έτος 2013 και επικαιροποίηση Δεικτών Μέτρησης Αποτελεσματικότητας & Αποδοτικότητας»*, Αθήνα, 2013, σελ. 3, διαθέσιμο όπ. υποσημ. 65

⁷⁹Βλ. ενημερωτικό έγγραφο του Υπουργείου Παιδείας και Θρησκευμάτων, Πολιτισμού και Αθλητισμού με θέμα *«Συστήματα Ολικής Ποιότητας στη Δημόσια Διοίκηση»*, σελ. 3, διαθέσιμο στον διαδικτυακό τόπο <http://www.minedu.gov.gr/>

Σκοπός της ακριβέστατης εννοιολογικής οριοθέτησης των δεικτών, είναι η διεξαγωγή ασφαλών συμπερασμάτων μέσω της χρήσης τους. Προς τη κατεύθυνση αυτή η Ε.Ε.⁸⁰ «επιβάλλει» την ορθή χρήση δεικτών μέσω του διαχωρισμού τους σε:

- ✓ **επικερδείς (profitable)**
- ✓ **επιτεύξιμους (achievable)**
- ✓ **σημαντικούς (important)**
- ✓ **αριθμητικούς (numerical)**

Μέσω της υιοθέτησης δεικτών (ποσοτικών και ποιοτικών), η ΔμΣ, επιχειρεί να «κωδικοποιήσει» το παραγόμενο των δημοσίων υπηρεσιών «μέσα απόσυγκεκριμένες και τυποποιημένες ποσοτικές δομές» ενώ επιτρέπει την «εκτίμηση και την αποτίμηση του έργου των δημοσίων υπηρεσιών» προς όφελος του πολίτη⁸¹.

Σε αυτό το σημείο, θα ήταν παράλειψη να μην αναφερθεί, πως η ΔμΣ, ως μοντέλο διοίκησης, εμπεριέχει ως αναπόσπαστο κομμάτι της, την έννοια της **αξιολόγησης**. Ως αξιολόγηση ορίζεται «η διαδικασία, η οποία επηρεάζεται από τη δομή της διακυβέρνησης κάθε οργάνωσης, από τον τρόπο διοίκησης ή διαχείρισής της και είναι σχεδιασμένη για να προάγει τη συνεχή επαγρύπνηση των συμμετεχόντων, ώστε να μετράται και να αξιολογείται η απόδοση, η αποτελεσματικότητα και επίτευξη των τιθέμενων στόχων του φορέα, με τέτοιο τρόπο, ώστε να παρέχονται ασφαλή συμπεράσματα⁸²». Με λίγα λόγια, η αξιολόγηση είναι μία εκ των αναλυτικότερων διαδικασιών καθώς συνοψίζει τόσο τα κίνητρα, την παραγωγικότητα και την αποδοτικότητα του ανθρώπινου δυναμικού όσο και την οικονομικότητα, τη διαδικασία λήψης αποφάσεων και τη συνεχή βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών.

Η αξιολόγηση ωστόσο, παρά τα οφέλη που φαίνεται να αποφέρει, αποτελεί συγχρόνως και ένα από τα μεγαλύτερα «εμπόδια» που συναντά η ΔμΣ. Μέσα από μελέτες και έρευνες που έχουν διεξαχθεί επί του θέματος, ο φόβος της αξιολόγησης των ίδιων των υπαλλήλων, τους αποθαρρύνει από την εφαρμογή του εν λόγω μοντέλου διοίκησης. Οι πλέον επικρατούσες αντιλήψεις εκ μέρους των δημοσίων υπαλλήλων, είναι ο φόβος της απώλειας της εργασίας τους αλλά και η άποψη πως η αξιολόγηση (στην Ελλάδα), γίνεται με λανθασμένο τρόπο, από πάνω προς τα κάτω (top-down) κάτι το οποίο συμβάλλει για ακόμη μία φορά, στην επικράτηση των κομματικών και πολιτικών συμφερόντων⁸³.

⁸⁰Βλ. μελέτη του Διοικητικού Επιμελητηρίου, «Δείκτες Αξιολόγησης Έργου Ελεγκτικών Μηχανισμών», σελ. 22, διαθέσιμο στον διαδικτυακό τόπο www.dee.gr

⁸¹Βλ. Αργυριάδης Δ.-Λιβεράκος Π.- Ντινάκη Φ.-Φαλάρας Ε.-Μαντέ Σ. για 2^ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων όπ. υποσημ. 63, σελ. 548

⁸²Βλ. όπ. υποσημείωση 65, σελ. 553

⁸³Το παραπάνω έχει διεξαχθεί και από προσωπικούς διαλόγους με υπαλλήλους της Περιφέρειας Ρεθύμνου.

Παρ'όλα αυτά, η ΔμΣ, έχει εδραιωθεί ως μοντέλο διοίκησης, σε πολλούς δημόσιους οργανισμούς ανά την Ευρώπη έχοντας επιφέρει πρόοδο και «αλλαγή κλίματος» ως προς την αντιμετώπισή τους από τους πολίτες.

Μία εκ των βασικότερων μεθόδων αξιολόγησης για τη ΔμΣ, θεωρείται η μέθοδος BalancedScorecard η οποία διαθέτει τους εξής τέσσερις πυλώνες:

- ✓ οικονομική διαχείριση
- ✓ εσωτερικές διαδικασίες
- ✓ ικανοποίηση των πολιτών
- ✓ οργανωσιακή μάθηση και βελτίωση

Μέσω των τεσσάρων αυτών πυλώνων, η μέθοδος BalancedScorecard, δεν θέτει απλώς τους στόχους, αλλά καλύπτοντας ένα ευρύτατο φάσμα διαδικασιών, επιτρέπει τον ακριβέστερο στρατηγικό σχεδιασμό σε όλα τα επίπεδα του φορέα.

Το ΝΑΜ έχει μπει οριστικά στις οργανωσιακές δομές των περισσότερων δημοσίων υπηρεσιών ανά την Ευρώπη, έστω και σαν υποψία (όπως στη περίπτωση της Ελλάδας). Δημόσιες οργανώσεις που έχουν εφαρμόσει τις άνωθεν νέες πρακτικές, έχουν όχι μόνο δει αλλαγές στον τρόπο αντιμετώπισης της δημόσιας διοίκησης από τους πολίτες, αλλά έχουν γίνει και παράδειγμα προς μίμηση για άλλες Ευρωπαϊκές χώρες. Με μικρές διαφορές, όλα τα νέα διοικητικά ρεύματα έχουν ως βασικούς τους άξονες τις αρχές της διαφάνειας των διαδικασιών, της ποιότητας των υπηρεσιών, την **ενδυνάμωση του ανθρώπινου δυναμικού** και κατ'επέκταση την ικανοποίηση των πολιτών. Στην Ελλάδα, τα νομοθετικά «βήματα» έχουν γίνει⁸⁴ ενώ πλούσια είναι, στο σύνολο της, η συνταγματική ατζέντα με επιπρόσθετες Υπουργικές Αποφάσεις, Προεδρικά Διατάγματα και (επιδοτούμενα) Επιχειρησιακά Προγράμματα με ένα και μόνο σκοπό: την εξυγίανση της ελληνικής δημόσιας διοίκησης.

Η θλιβερή διαπίστωση πως η δημόσια διοίκηση της Ελλάδας, παραμένει ακόμα και σήμερα ένας μηχανισμός δυσκίνητος και απόλυτα γραφειοκρατικός, είναι κοινή από τη πλειονότητα των μελετητών και επιστημόνων της διοίκησης.

⁸⁴ Βλ. επί παραδείγματι: -Ν. 1943/1991: «περί εκσυγχρονισμού της οργάνωσης και λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, αναβάθμισης του προσωπικού της και άλλων διατάξεων –Ν. 2839/2000: «Ρυθμίσεις θεμάτων Υπουργείου Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και άλλες διατάξεις»
-Ν. 2880/2001: «Πρόγραμμα «Πολιτεία» για τη μεταρρύθμιση και τον εκσυγχρονισμό της Δημόσιας και άλλες διατάξεις»
-Ν. 3230/2004: «Καθιέρωση ενός συστήματος διοίκησης με στόχους, μέτρηση της αποδοτικότητας και άλλες διατάξεις» κ.α.

Ως επιστέγασμα των μεταρρυθμιστικών δυσκολιών που αντιμετωπίζει η Ελλάδα, έρχεται η οικονομική κρίση να «ισοπεδώσει» κάθε ελπιδοφόρα προσπάθεια που έχει γίνει έως σήμερα. Με πρόσχημα το Μνημόνιο, η διοικητική μεταρρύθμιση αποκτά (βιαίως) έναν χαρακτήρα **«ποσοτικό καιαριθμητικό»** και όχι **«διαρθρωτικό»** (με σκοπό να ανταποκριθεί στα ευρωπαϊκά standards).

Σύμφωνα με τον κ. Μανιτάκη, *«τα διαχρονικά δομικά ελλείμματα»* που *«υπονομεύουν την εφαρμογή ενός μεταρρυθμιστικού μέτρου στην Ελλάδα»* είναι:

- ✓ Ο **νομοθετικός πληθωρισμός και φορμαλισμός** αντί για δημόσιες πολιτικές με την απαραίτητη μελέτη, διαβούλευση και (προ-μετά) αξιολόγηση των συνεπειών μιας νέας ρύθμισης
- ✓ Η **α-συνέχεια του κράτους** που μέσω των κυβερνητικών και υπουργικών αποφάσεων *«πλήττουν τη διοικητική συνέχεια του κράτους»*
- ✓ Ο **πολιτικός βολонταρισμός** που αντικαθιστά τον σχεδιασμό, τη μελέτη και τη διοικητική τεχνογνωσία μέσω της *«πολιτικής βούλησης»* που μετατρέπεται απλά σε νόμο του κράτους

Ταυτόχρονα, ο κ. Μανιτάκης, σπεύδει να συμπληρώσει και τα **«στοιχειώδη απαιτούμενα της μεταρρύθμισης»**, προκειμένου να καταστεί εφικτή. Έτσι, συνοψίζει τις εξής παραμέτρους:

- ✓ Ένα **«συνολικό και μακρόπνοο σχέδιο»** το οποίο θα αποτελεί, αποκλειστικά, έργο της ίδιας της δημόσιας διοίκησης, χωρίς πολιτικές παρεμβάσεις και το οποίο θα είναι *«άρτια, τεχνοκρατικά επεξεργασμένο και εφαρμόσιμο»*
- ✓ Οι φάσεις της *«εφαρμογής»* και της *«πραγματοποίησης»* ως αποτέλεσμα ενός *«ρεαλιστικού, καλά σχεδιασμένου και κυρίως εφαρμόσιμου»* μεταρρυθμιστικού σχεδίου
- ✓ Η **«εθνική συνεννόηση»** και η **«πολιτική συναίνεση»** με σκοπό την εφαρμογή των προηγούμενων και χωρίς τις **«πολωμένες»** πολιτικές αντιπαλότητες που επικρατούν (και ιστορικά) στην Ελλάδα
- ✓ Η **«συνειδητή»** συμμετοχή του ανθρώπινου δυναμικού της δημόσιας διοίκησης κάνοντας «κτήμα» τους τις διαρθρωτικές αλλαγές και μεταρρυθμίσεις, κρατώντας ταυτόχρονα αποστάσεις από πολιτικά και προσωπικά μικροσυμφέροντα

- ✓ Η *ευρωπαϊκή συνεργασία* και η *τεχνική βοήθεια* χωρίς την ανάμειξη ιδιωτικών εταιρειών⁸⁵

Η αναδιάρθρωση του δημόσιου τομέα έχει πάρει παγκόσμιες διαστάσεις. Η σχέσεις μεταξύ των κυβερνήσεων, δημοσίων υπηρεσιών, παγκόσμιων-εθνικών-υπερεθνικών οργανισμών και διακρατικών συνεργασιών, είναι θέματα που έχουν επεκταθεί όχι μόνο εντός των ορίων της Ευρώπης, αλλά και στη πλειονότητα των κρατών όλου του κόσμου. Αυτό συμβαίνει καθώς η αποτελεσματικότητα μιας κυβέρνησης σχετίζεται άμεσα με τις πολιτικές αναδιάρθρωσης του δημόσιου τομέα, ενώ ταυτόχρονα η ανάπτυξη της διοίκησης ανθρώπινου δυναμικού, ανάγεται σε κρίσιμο παράγοντα δομικών και θεσμικών αλλαγών⁸⁶. Σύμφωνα με τον Παπαδάκη⁸⁷, όλες οι πολιτικές που αφορούν στη διαχείριση ανθρώπινου δυναμικού και θέλουν να είναι προσανατολισμένες στο 'μέλλον', οφείλουν να λαμβάνουν υπόψη τους τα εξής βήματα: καθορισμός και επικύρωση των δεξιοτήτων, γνώσεων και ικανοτήτων, προσαρμογή στα προγράμματα σπουδών, στους κανονισμούς εκπαίδευσης και στα πρότυπα ποιότητας, χρήση τους στην επαγγελματική καθοδήγηση των δημοσίων υπαλλήλων και τέλος, συμμετοχή στη συζήτηση, που αφορά μεθόδους και αποτελέσματα, των πολιτικών και κοινωνικών εταίρων, του προσωπικού δημόσιας διοίκησης, των επαγγελματιών και των ερευνητών.

Αυτοί είναι και οι λόγοι που σήμερα, δραστηριοποιούνται ανά τον κόσμο δεκάδες μη κερδοσκοπικοί και μη κυβερνητικοί (και όχι μόνο) οργανισμοί, ινστιτούτα και ερευνητικά/εκπαιδευτικά ιδρύματα, που ως κύριο άξονά τους έχουν την ορθή ανάπτυξη ενός πλαισίου ικανοτήτων των διοικητικών υπαλλήλων, αλλά και τη συνολική αναδιάρθρωση των δημοσίων υπηρεσιών, ξεκινώντας από το ουσιαστικό ζήτημα των ανθρωπίνων πόρων και την σωστή εκμετάλλευσή τους.

Έχοντας ως στόχο «την επανεξέταση της κατάρτισης των δημοσίων υπηρεσιών και των συστημάτων επαγγελματικής ανάπτυξης στα κράτη μέλη της ΕΕ και των υποψηφίων προς

⁸⁵ Βλ. αναλυτικά σχετική εισήγηση του κ. Μανιτάκη Α. με θέμα « Γιατί δεν ολοκληρώνεται η διοικητική μεταρρύθμιση στην Ελλάδα: Δομικά ελλείμματα, προαπαιτούμενα και προκλήσεις », διαθέσιμο στον διαδικτυακό τόπο www.constitutionalism.gr

⁸⁶ Βλ. Papadakis N., " Human resource development within Public Administration: Civil Servants' Capacity Building-Reskilling towards an Ethical Behavior and an Effective Daily Practice in PA", Asian Journal of Humanities and Social Studies (ISSN:2321-2799) Volume 03- Issue 06, December 2015

⁸⁷ Βλωζάνωθεν

ένταξη κρατών-μελών» το EuropeanPublicAdministrationNetwork (EPAN)⁸⁸, «καταρτίζει κατάλογο των βασικών ιδρυμάτων που συμμετέχουν στην παροχή κατάρτισης των δημοσίων αξιωματούχων». Αρωγός σε αυτή τη προσπάθεια υπήρξε το PUMA⁸⁹ του ΟΟΣΑ και το SIGMA⁹⁰. Ο εν λόγω κατάλογος, πέραν του πληροφοριακού χαρακτήρα που έχει, προσδοκά να καταστήσει σαφή την ανάγκη για επικοινωνία και ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των διεθνών οργανισμών κατάρτισης και των εθνικών προγραμμάτων κατάρτισης. Επιχειρεί επίσης να «προωθήσει όχι μόνο τη στενότερη συνεργασία μεταξύ ακαδημαϊκών και επαγγελματικών οργανώσεων του τομέα, αλλά να παρέχει και ένα φόρουμ με ευρύτερο φάσμα απόψεων και εμπειριών προς ανάπτυξη των προγραμμάτων για τη δημόσια διοίκηση, που θα είναι ακαδημαϊκά και επαγγελματικά προσανατολισμένη» .

Σύμφωνα λοιπόν με την καταγραφή των διεθνών οργανισμών και ιδρυμάτων του EPAN, τα κυριότερα είναι τα εξής:

- ❖ **EuropeanNetworkofTrainingInstitutions (ENTO)** που ως στόχο έχει «να αναπτύξει την ικανότητα των τοπικών και περιφερειακών αρχών να εκπληρώσουν τους ρόλους τους, διασφαλίζοντας ότι το προσωπικό τους είναι καλά εκπαιδευμένο και έχει τα προσόντα να αναλάβει τα καθήκοντά του με τρόπο δημοκρατικό, νόμιμο, επαγγελματικό και αποτελεσματικό»
- ❖ **StandingConferenceofEuropeanPublicServiceTrainingAgencies (SCEPSTA)** που ως στόχο έχει «να παρέχει φόρουμ για τους επαγγελματίες του χώρου της εκπαίδευσης για την ενεργή ανταλλαγή νέων ιδεών, πρωτοβουλιών και εμπειριών. Επιπροσθέτως το SCEPSTA, εκτός από τα ετήσια συνέδρια, διοργανώνει και εκπαιδευτικές δραστηριότητες για το προσωπικό των μελών του καθώς επίσης και για τους επαγγελματίες εκπαιδευτές και καθηγητές»
- ❖ **NetworkofInstitutesandschoolsofPublicAdministrationinCentralandEasternEurope (NISPAcee)** που ως στόχο έχει «να προωθήσει την ανάπτυξη της πειθαρχίας στη δημόσια διοίκηση και στα εκπαιδευτικά προγράμματα σε μετα-κομμουνιστικές χώρες...»

Για την Ελλάδα, οι κυριότεροι οργανισμοί που ενεργοποιούνται στον τομέα της εκπαίδευσης και της επιμόρφωσης είναι το Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και

⁸⁸ Βλ. Lazareviciute I., *Inventory of European states' public service professional training systems and key institutions*, European Public Administration Network, Working Group "Links with the profession"

⁸⁹ Βλ. www.oecd.org/puma

⁹⁰ Βλ. www.oecd.org/puma/sigmaweb

Αυτοδιοίκησης (ΕΚΔΔΑ) το οποίο περιέχει την Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΣΔΔΑ) τα οποία παρέχουν συνεχή εκπαίδευση στους δημοσίους υπαλλήλους και το Ίδρυμα Νεολαίας και Δια Βίου Μάθησης (ΙΝΕΔΙΒΙΜ).

Η εκπαίδευση έχει από καιρό ενταχθεί στην ατζέντα κάθε χώρας ως μία «οργανική, εσωτερική διαδικασία» η οποία όμως, μπορεί να διαστρεβλωθεί από εξωτερικούς παράγοντες λόγω της πολυπλοκότητάς της. Ο ΟΟΣΑ επισημαίνει, πως η εκπαίδευση δεν μπορεί να θεωρηθεί «πανάκεια» για τα προβλήματα του δημοσίου τομέα των κρατών. Αντιθέτως, η δημοσίευση του ΟΟΣΑ⁹¹ εντάσσει την εκπαίδευση σε ένα πολυπαραγοντικό σύστημα ικανοτήτων το οποίο ομαδοποιεί στα εξής θέματα: α)τεχνική συνεργασία β)δυνατότητα περιορισμού περιβάλλοντος γ)ικανότητα εθνικών συστημάτων δ)ικανότητα στις τομεακές στρατηγικές ε)ικανότητα ανάπτυξης της κοινωνίας των πολιτών στ)ικανότητα ανάπτυξης σε ευάλωτες καταστάσεις. Με λίγα λόγια, η ανάπτυξη και η ορθή λειτουργία ενός εκπαιδευτικού οργανισμού σχετίζονται άμεσα με την ηγεσία, το περιβάλλον σύστημα και τα κίνητρα. Η εφαρμογή καλών πρακτικών ανάπτυξης ικανοτήτων από όλους τους εμπλεκόμενους δρώντες, εξαρτάται από

- τον σχεδιασμό υψηλής ποιότητας που θα βοηθήσει στην καλύτερη προσαρμογή της θεωρίας στη πράξη.
- την προσαρμογή του υλικού στην τοπική κουλτούρα μέσα από την λεπτομερή εννοιολογική και γλωσσική μετάφραση
- τη συνάφεια του περιεχομένου εκπαίδευσης με το επαγγελματικό αντικείμενο με σκοπό την αύξηση του ενδιαφέροντος των ενηλίκων συμμετεχόντων
- τη «παράδοση» μέσα από μια σειρά «μαθημάτων κατάρτισης, καθοδήγησης, οπ-λίπεσυναντήσεων, σεμιναρίων» διευκολύνοντας έτσι την επικοινωνία και την ανταλλαγή εμπειριών, μακριά από δασκαλοκεντρικά και παλαιού τύπου διδακτικά συστήματα. Με αυτό τον τρόπο οι συμμετέχοντες γίνονται «πιο ανοιχτοί σε νέες μεθόδους, περισσότερο ενεργοί και στοχαστικοί»
- τη παρακολούθηση και την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων για το εάν και κατά πόσο οι μέθοδοι εκμάθησης ενσωματώνονται στο συνολικό περιβάλλον.

Ένας εκ των ουσιαστικότερων λόγων πολυπλοκότητας των συστημάτων εκπαίδευσης και εκμάθησης, είναι η ίδια η φύση των οργανισμών που ασχολούνται με το εν λόγω πεδίο,

⁹¹Βλ. Pearson, J. (2011), "Training and Beyond: Seeking Better Practices for Capacity Development", *OECD Development Co-operation Working Papers*, No. 1, OECD Publishing. doi: 10.1787/5kgf1nsnj8tf-en

αφού όπως προαναφέρθηκε, οι περισσότεροι είναι μη κερδοσκοπικού/μη κρατικού χαρακτήρα. Αυτό σημαίνει πως η λειτουργία τους στηρίζεται στη χρηματοδότηση εξωτερικών εταίρων/ χορηγών. Η συνεργασία λοιπόν τόσων διαφορετικών δρώντων, επιφέρει δυσκολίες τόσο στην τοποθέτηση προτεραιοτήτων όσο και σε αντιφατικά πολλές φορές συμφέροντα (π.χ. κατασπατάληση πόρων και χρόνου- χρονικά περιθώρια για καλύτερη προετοιμασία). Και σε αυτό το σημείο, η καλή επικοινωνία μεταξύ των εμπλεκόμενων μερών, η συνεργασία και ο σωστός προγραμματισμός των δράσεων, είναι αυτά που μπορούν να επιφέρουν τα μέγιστα δυνατά αποτελέσματα .

Οι διακρατικές συνεργασίες, έχουν αποτελέσει, και αναμένεται να συνεχίσουν να αποτελούν, το κλειδί για την αναδιάρθρωση του δημόσιου τομέα παγκοσμίως. Λιγότερο αναπτυσσόμενες χώρες, κράτη με κακές οικονομικές συνθήκες, μετα-πολεμικές χώρες κτλ. έχουν αρχίσει να συμμετέχουν στον παγκόσμιο διάλογο για τη βελτίωση και ανάπτυξη των ανθρώπινων πόρων. Έχουν σχεδιαστεί δίκτυα τα οποία βοηθούν στην ανταλλαγή πληροφοριών, νέων τεχνικών και καλύτερων πρακτικών ανάπτυξης και διαχείρισης ανθρώπινου δυναμικού. Αυτά τα δίκτυα, αναμένεται να εισάγουν νέες ιδέες αλλά και οικονομική βοήθεια σε χώρες οι οποίες είτε δεν διαθέτουν την απαραίτητη τεχνογνωσία είτε δεν μπορούν να ανταπεξέλθουν οικονομικά στις σύγχρονες προκλήσεις. Ένα τέτοιο παράδειγμα, αποτέλεσε και η προσπάθεια του UNDP το 2003⁹², με σκοπό να ανοικοδομήσει έναν βιώσιμο δημόσιο τομέα στην περιοχή του Τιμόρ, δημιουργώντας συστήματα πληροφοριών διαχείρισης ανθρώπινου δυναμικού και άλλες αναπτυξιακές πολιτικές. Μέσα από τη συνεργασία διεθνών οργανισμών και την οικονομική βοήθεια, το Ανατολικό Τιμόρ κατάφερε να θέσει τις βάσεις για ένα νέο οικοδόμημα δημόσιας διοίκησης.

Η *“παγκόσμια επανάσταση διαχείρισης”* είναι πλέον υψίστης σημασίας ενέργεια δημιουργώντας *«μια νέα γενιά επαγγελματιών...μία νέα γενιά δημοσίων υπαλλήλων και κυβερνητικών αρχηγών, που θα επιτρέψουν την ανάπτυξη διαχείρισης ικανοτήτων, αξίες και ηθικές, οι οποίες είναι απαραίτητες για μια επιτυχημένη αναδιάρθρωση των δημοσίων υπηρεσιών και καινοτόμων πρωτοβουλιών»⁹³*.

⁹²Βλ. UNDP, (2003), *Annex 23 to UNDP Timor-Leste Programme Package Document*, Capacity Development for HRM in the Civil Service

⁹³Βλ. Johnson D.- Molly A., *Public Service Management Training and Leadership Development Institutes: Building a New Generation of Commonwealth Public Service Professionals*

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3^ο

Οι Διοικητικοί Υπάλληλοι ως κινητήριοι δύναμη της Διοικητικής Μεταρρύθμισης.

Φτάνοντας στο 3^ο κεφάλαιο της παρούσας μελέτης και έχοντας ήδη παρουσιάσει τη δημόσια διοίκηση μέσα από το πέρασμα του χρόνου, μπορεί εύκολα κανείς να διαπιστώσει τις προσπάθειες που έχουν γίνει, ανά τον κόσμο, για βελτίωση των διοικητικών μηχανισμών. Αυτό όμως που δεν άργησε να διαφανεί, είναι η ανάγκη για ενδυνάμωση του ανθρώπινου δυναμικού των διοικητικών μηχανισμών. Και πως θα μπορούσε άλλωστε, αφού κάθε μεταρρυθμιστική προσπάθεια, κάθε νέο τεχνολογικό μέσο και κάθε «επαναστατική» μέθοδος που επρόκειτο να εφαρμοστεί στις δημόσιες οργανώσεις, προσέκρουε στην ελλιπή γνώση των ατόμων που οφείλουν να την εφαρμόσουν: των διοικητικών υπαλλήλων.

Έχοντας ήδη αναφέρει τα στοιχεία, εκείνα του ΝΔΜ, που ελπίζουν να φέρουν την ανάπτυξη και τη βιωσιμότητα των δημοσίων υπηρεσιών, εντοπίζουμε ως κοινή συνισταία, όλων των νέων διοικητικών ρευμάτων, μία βασική αρχή: την ενδυνάμωση του ανθρώπινου δυναμικού.

Ο κ. Καρκατσούλης έχει γράψει χαρακτηριστικά ότι «οι εφαρμογές της διοικητικής επιστήμης είτε στην παλιότερη είτε στη νεώτερη μορφή της προϋποθέτουν, πάντως, την παραγωγή των «κατάλληλων», των «επιτελικών» στελεχών τα οποία θα αναλάβουν τη προώθηση των διοικητικών δράσεων που θα είναι συμβατές μ' αυτήν⁹⁴». Με άλλα λόγια, ο κ. Καρκατσούλης, ενισχύει τον ισχυρισμό της παρούσας μελέτης, πως η σύγχρονη δημόσια διοίκηση έχει ανάγκη από «στελέχη» ικανά, κατάλληλα εκπαιδευμένα να μπορούν να ανταποκρίνονται στο συνεχώς μεταβαλλόμενο διοικητικό περιβάλλον και στις νέες ανάγκες, να διαθέτουν ικανότητες και δεξιότητες (τόσο προσωπικές όσο και επαγγελματικές/γνωσιακές) που να προσφέρουν "το κάτι παραπάνω" στις θέσεις τις οποίες υπηρετούν αλλά και στους πολίτες.

Η εκπαίδευση των δημοσίων υπαλλήλων, τόσο πριν την ένταξή τους αλλά και κατά τη διάρκεια της θητείας τους σε μία δημόσια θέση⁹⁵, έχει αποτελέσει για πολλούς μελετητές, ακαδημαϊκούς, διοικητικούς επιστήμονες αλλά και διεθνής και ευρωπαϊκούς οργανισμούς/ ινστιτούτα, το κεντρικό σημείο έρευνας, μελέτης και ανάλυσης.

⁹⁴Βλ. Π. Καρκατσούλης, «Διοικητική Μεταρρύθμιση & Προεισαγωγική Διοικητική Εκπαίδευση», Αθήνα, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1998, σελ.49

⁹⁵Αυτό που ο κ. Καρκατσούλης διαχωρίζει σε προεισαγωγική διοικητική εκπαίδευση και σε επιμόρφωση διοικητικών υπαλλήλων. Βλ. αναλυτικάόπ. υποσημ. 77, σελ.49-54

Στο παρόν κεφάλαιο, θα επιχειρηθεί η παρουσίαση των ικανοτήτων, των δεξιοτήτων και εν γένει των προσόντων του δημοσιοϋπαλληλικού σώματος, υπό το πρίσμα ευρωπαϊκών και (δι-)εθνικών κατευθύνσεων και υποδείξεων.

3.1) Περί ικανοτήτων: εννοιολογική οριοθέτηση, η ανίχνευσή τους και η ανάπτυξή τους.

Η ύπαρξη ικανοτήτων στον δημόσιο τομέα, είναι τόσο σημαντική όσο και η ανάπτυξή τους. Κάθε μέλος σε μια δημόσια οργάνωση έχει την ευκαιρία να αναπτύξει τις ικανότητές του, τόσο μέσω της τυπικής εκπαίδευσης και της επιμόρφωσης που έχει την ευκαιρία να λαμβάνει όσο και μέσω της προσωπικής του επιθυμίας για ανάπτυξη και μάθηση. Πρόκειται ουσιαστικά για «*συγκεκριμενοποίηση των αντίστοιχων αναπτυξιακών αναγκών κατά κατηγορίες, βαθμίδες και κλάδους στελεχών*⁹⁶» σε συνδυασμό με τις προσωπικές αρχές του εκάστοτε διοικητικού υπαλλήλου αυτό που θα αποφέρει τα μέγιστα στον δημόσιο τομέα.

Η ανάπτυξη ικανοτήτων είναι στην ουσία η ανάπτυξη των απαραίτητων συμπεριφορών και γνωρισμάτων όπως είναι η γνώση και οι δεξιότητες που απαιτούνται για να κάνουμε σωστά τη δουλειά μας προσφέροντας καλύτερη ποιότητα υπηρεσιών.

Ως γνώση, εννοιολογικά, *θεωρούνται όλες εκείνες οι πληροφορίες που πρέπει να έχουμε για να διεκπεραιώσουμε την εργασία μας και που σχετίζονται με την εκάστοτε περίπτωση που πρέπει να διαχειριστούμε.* Τρόποι συλλογής πληροφοριών θεωρούνται η συζήτηση με πελάτες, συναδέλφους και προϊστάμενους, η μελέτη αναφορών, δημοσιεύσεων και υλικού που σχετίζεται με το υπό διαχείριση θέμα κτλ.

Ως δεξιότητες, ορίζονται *όλα εκείνα που χρειάζονται για να είμαστε σε θέση να κάνουμε τη δουλειά* όπως είναι η διαπροσωπική επικοινωνία, η απαραίτητη τεχνογνωσία και η ικανότητα διαχείρισης των πληροφοριών.

Οφείλει να καταστεί σαφές, ότι οι γενικότερες αλλαγές που έχουν επέλθει στα συστήματα πιστοποίησης της γνώσης, έχουν κάνει τη διαδικασία ανάπτυξης ανθρώπινου δυναμικού, απαιτητικότερη. *Οι παραδοσιακοί τίτλοι σπουδών αμφισβητούνται, οι απαιτήσεις σε επαγγελματικά προσόντα γίνονται αυστηρότερες ενώ ταυτόχρονα αναζητούνται νέα μέσα που να μετρούν τις ικανότητες, τους τρόπους απόκτησης δεξιοτήτων και τις μορφές αναγνώρισης της μη τυπικής μάθησης*⁹⁷.

⁹⁶ Βλ. όπ. υποσημ. 40, σελ. 286

⁹⁷ Βλ. DescyP., TessaringM., 2001: Κατάρτιση και μάθηση με στόχο την απόκτηση ικανοτήτων. Δεύτερη έκθεση για την τρέχουσα έρευνα σχετικά με την επαγγελματική κατάρτιση στην Ευρώπη: περίληψη των κυριότερων σημείων. Κείμενα αναφοράς του Cedefop, Λουξεμβούργο, EUR-OP, ISBN 92-896-0019-5 (EL), σελ.9-10

Σύμφωνα με έρευνα που έχει διεξαχθεί από το **CentreforManagement&OrganisationDevelopment (CMOD)**, το να επενδύει κανείς στην ανάπτυξη των ικανοτήτων των εργαζομένων (στη δημόσια διοίκηση και όχι μόνο), είναι κάτι το οποίο θα επιφέρει αναμφίβολα τα μέγιστα οφέλη στην ίδια την επιχείρηση/υπηρεσία. Προσωπικά οφέλη όπως είναι η **παροχή κινήτρων** για τον ίδιο τον εργαζόμενο και η **ικανοποίηση του** αλλά και οφέλη της υπηρεσίας όπως η **ποιοτικότερη παροχή υπηρεσιών**.

Στα παραπάνω πλαίσια, το CMOD , έχει δημιουργήσει έναν οδηγό ικανοτήτων τόσο για τους εργαζόμενους σε χαμηλά ιεραρχικά επίπεδα όσο και για τους προϊσταμένους, ο οποίος συνοψίζει με ευκρίνεια και απλότητα το **πλαίσιο των ικανοτήτων** των διοικητικών υπαλλήλων. Μέσα από το πρότζεκτ "Διαχείριση της Απόδοσης και Σύστημα Ανάπτυξης" (σε ελεύθερη μετάφραση) ή αλλιώς "PerformanceManagementandDevelopmentSystem" (PMDS), έχει καταρτιστεί ένας κατάλογος ικανοτήτων⁹⁸, ο οποίος αποτελεί ένα από τα πιο σύγχρονα πλαίσια ικανοτήτων που έχει προκύψει κατόπιν έρευνας του οργανισμού. Το πλαίσιο αυτό περιλαμβάνει 17 «*συμπεριφορικές ικανότητες*» οι οποίες είναι οι εξής:

1. **η αυτοπεποίθηση** που δίνει στον εργαζόμενο την ικανότητα να διαχειρίζεται καταστάσεις στον εργασιακό του χώρο με ψυχραιμία και να διεκπεραιώνει τις εργασίες του.
2. **η επίτευξη(το κατόρθωμα), οι κινήσεις που οδήγησαν σε αυτή και ουποχρεώσεις/δεσμεύσεις** που βοηθά στην συγκέντρωση επί του στόχου και των αποτελεσμάτων.
3. **η ανάληψη πρωτοβουλιών** (μέσα στα επιτρεπτά όρια που έχουν ορισθεί) που βοηθά στην αποφυγή προβλημάτων αλλά και στη δημιουργία ευκαιριών.
4. **η ομαδική εργασία** προς δημιουργία κοινών στόχων για το καλό της υπηρεσίας.
5. **η επικοινωνία** προς ανταλλαγή πληροφοριών και εμπειριών μεταξύ συναδέλφων
6. **η δικτύωση του ατόμου και η επίδρασή του** που προσφέρει στο άτομο την δυνατότητα να ανταλλάσσει πληροφορίες, να δημιουργεί νέους στόχους και να διατηρεί αρμονικές σχέσεις στο χώρο εργασίας του.
7. **η εξυπηρέτηση των πελατών** που απαιτεί να είναι φιλικός, ευγενικός και αποτελεσματικός σε σχέση με τον πελάτη.
8. **η διαχείριση και η ανάπτυξη των άλλων (η αλληλεπίδραση με τοπεριβάλλον του)** που αναφέρεται κυρίως στους προϊστάμενους/ διευθυντές των τμημάτων και

⁹⁸ Βλ. σχετ. Centre For Management & Organisation Development, Performance Management & Development System, «A Guide to Competency Development in the Civil Service», διαθέσιμο στον δικτυακό τόπο www.cstdc.gov.ie ->publication

διασφαλίζει την αποτελεσματικότητα των κοινών στόχων και την ανάπτυξη των δυνατοτήτων των εργαζομένων.

9. **η ικανότητα να ηγείται** που περιλαμβάνει την ικανότητα να δημιουργεί, να ενημερώνει, να καθοδηγεί, να λαμβάνει αποφάσεις αλλά και να εμπνέει τους εργαζόμενους.
10. **η διαπροσωπική κατανόηση** που προκύπτει από την ικανότητα να "ακούς" και να "συμμερίζεσαι" τις ανησυχίες και τις σκέψεις των συναδέλφων
11. **η αναλυτική σκέψη** που οδηγεί στην ανταλλαγή, έρευνα και οργάνωση πληροφοριών, στην ορθολογική επίλυση προβλημάτων και στην λήψη αποφάσεων βασισμένων σε "αποδείξεις".
12. **η εννοιολογική σκέψη ή καλύτερα η συνθετική/συνδυαστική σκέψη**. Είναι η ικανότητα να "σκέφτεσαι έξω από τα όρια", να συνδυάζονται περίπλοκες καταστάσεις που δεν είναι προφανής για να εντοπίζονται νέα "μονοπάτια" που δεν είχαν προβλεφθεί στη διάρκεια των διαδικασιών.
13. **η ικανότητα λήψης αποφάσεων και (ορθής) κρίσης** που βοηθούν σε ποιοτικές, καλά ενημερωμένες και λειτουργικές αποφάσεις, ακόμα και σε περιπτώσεις υψηλού ρίσκου.
14. **η εξειδικευμένη τεχνογνωσία** που θα προσφέρει "εξειδικευμένες" αλλά και καινοτόμες συμβουλές ακόμα και στους συναδέλφους και οι οποίες αποκτούνται κυρίως μέσω της τυπικής εκπαίδευσης που έχει λάβει ο εργαζόμενος αλλά και μέσω της εμπειρίας του.
15. **η διαχείριση προϋπολογισμού και πόρων** με σκοπό να μπορεί να σχεδιάσει, να αναπτύξει και να επιβλέπει τον προϋπολογισμό ενώ ταυτόχρονα να μπορεί να αξιολογήσει τους διαθέσιμους πόρους με σκοπό την αποδοτικότητα της υπηρεσίας, κάτι που αποτελεί, ζωτικής σημασίας, προϋπόθεση στον δημόσιο τομέα.
16. **η αναζήτηση πληροφοριών και η διαχείρισή τους** που απαιτεί γνώση του τρόπου συλλογής των δεδομένων, την ανάπτυξη, την εφαρμογή αλλά και την ερμηνεία τους, δημιουργώντας έτσι το ακριβές "προφίλ" μιας κατάστασης ή προβλήματος που απαιτείται για την ορθή επίλυσή του (βασισμένη σε αποδείξεις).
17. **η "έγνοια" για σαφήνεια και για ποιοτική δουλειά**. Αν τα κίνητρα είναι θεμιτά, η εφαρμογή ενός συστήματος με σαφήνεια και ποιότητα, δημιουργεί μία ακρίβεια που μεταφέρεται στους συναδέλφους και κατ'επέκταση στους συναλλασσόμενους με την υπηρεσία πολίτες.

Οι συμπεριφορικές ικανότητες/δεξιότητες των υπαλλήλων, κρίνονται (συνολικά) ως ένα από τα σπουδαιότερα μέσα ορθής λειτουργίας της υπηρεσίας. Έχοντας αναπτυχθεί και εξελιχθεί ο τομέας της διοικητικής επιστήμης, επιτάσσονται πλέον τα μικρά εκείνα πράγματα που θα επιφέρουν την ουσιαστική αλλαγή σε έναν δημόσιο οργανισμό. Και αν αυτό κάποτε φάνταζε “υψηλά γράμματα” για την πρόσληψη των διοικητικών υπαλλήλων, ευτυχώς αυτή η εποχή έχει παρέλθει ανεπιστρεπτί.

Τα προσωπικά, ιδιαίτερα χαρακτηριστικά που προαναφέρθηκαν αναφέρονται κυρίως στην ατομική προσπάθεια που κάθε άτομο καταβάλλει για να λειτουργήσει αρμονικά μία δημόσια υπηρεσία. Φυσικά η ατομική ευθύνη ανήκει και στα ανώτερα ιεραρχικά στελέχη (προϊστάμενοι/μάνατζερς) τόσο σε επίπεδο ορθής λήψης αποφάσεων αλλά και σε επίπεδο καθοδήγησης. Η προώθηση της επικοινωνίας, του ομαδικού πνεύματος και της συνεργατικής αντίληψης, είναι αρχές/αρετές που οφείλει να προωθήσει ο ιεραρχικά ανώτερος με σκοπό να διατηρούνται οι ισορροπίες και να διεκπεραιώνονται οι διοικητικές λειτουργίες. Αυτό φυσικά απαιτεί αφενός ο ίδιος ο προϊστάμενος να διαθέτει τα παραπάνω χαρακτηριστικά και αφετέρου να μπορεί να τα διαχειριστεί καταλλήλως. Συνοψίζοντας την *ανάπτυξη* του πλαισίου ικανοτήτων των managers, θα μπορούσαμε να επικεντρωθούμε κυρίως στα εξής:

- Την *«ταυτοποίηση»* των ικανοτήτων των μάνατζερ και τη παρουσίασή τους σε περιγραφή της θέσης εργασίας.
- Την *«επεξεργασία των ικανοτήτων»*, *«τους ορισμούς και τα κριτήρια προσεκτίμηση/αξιολόγηση»*.
- Τον *«σχεδιασμό ενός σύνθετου προγράμματος εκπαίδευσης για μάνατζερ»*.
- Την *«ενσωμάτωση των ικανοτήτων των μάνατζερ στην αξιολόγηση των επιδόσεων και στην εξέλιξη της καριέρας»*.⁹⁹

Αναπτύσσοντας τις εν λόγω ικανότητες, η ευθύνη βαραίνει τόσο τους ίδιους τους εργαζομένους όσο και τους προϊσταμένους των διευθύνσεων/τμημάτων της υπηρεσίας. Η μη περεταίρω ανάπτυξη των ικανοτήτων(τουλάχιστον σε επίπεδο προθυμίας) επιδεικνύει τόσο την αδιαφορία του υπαλλήλου για την εργασία του όσο και τη στασιμότητα (εν καιρώ ραγδαίων εξελίξεων) της ίδιας της υπηρεσίας.

⁹⁹ Βλ. Έρευνα του Regional Centre for Public Administration Reform, Western Balkans Community of Practitioners- Human Resources Management in the Civil Service, «The use of competencies in performance appraisal, training and career development», σελ. 16, διαθέσιμο στον δικτυακό τόπο www.rcpar.org

Σύμφωνα με έρευνα του CentreforManagement&OrganisationDevelopment¹⁰⁰, οι μέθοδοι ανάπτυξης των *“συμπεριφορικών ικανοτήτων”* είναι οι εξής:

1. **η μάθηση μέσω της πρακτικής εμπειρίας:** η παρατήρηση των καθημερινών γεγονότων και διαδικασιών και οι ορθές υποδείξεις από εμπειρότερους συναδέλφους, οδηγεί στην καλύτερη απόδοση του υπαλλήλου (ειδικότερα όταν πρόκειται για κάποιον νέο υπάλληλο σε συγκεκριμένο αντικείμενο)
2. **η μάθηση μέσω τυπικής εκπαίδευσης από την υπηρεσία:** η συναντήσεις των ομάδων, ανά τακτά χρονικά διαστήματα βοηθούν στη συνεχή ενημέρωση των εμπλεκομένων και στην αντιμετώπιση έκτακτων ζητημάτων που ίσως προκύψουν, υπό τη καθοδήγηση των προϊσταμένων.
3. **η αυτό-διαχειριζόμενη μάθηση:** η κινητοποίηση και η επιδίωξη του ίδιου του ατόμου να μαθαίνει, να διαβάζει και να ενημερώνεται για θέματα που σχετίζονται με την εργασία του ακόμα και εκτός εργασιακού χώρου (δια βίου μάθηση).

Ο ρόλος της καθοδήγησης είναι ζωτικής σημασίας για μία υπηρεσία, καθώς αποτελεί το στοιχείο εκείνο που θα υποδείξει νέους ορίζοντες, θα αναδείξει τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του κάθε ατόμου (εκείνα που θα καταστήσουν λειτουργικότερη την υπηρεσία) και θα πυροδοτήσει το ενδιαφέρον του υπαλλήλου. Μέχρι σήμερα, ο όρος management, ήταν κάτι άγνωστο για τις δημόσιες υπηρεσίες οι οποίες προτιμούν την κλασική τυπική ιεραρχία προϊσταμένων, τμηματάρχων κ.ο.κ. ενώ σε πολλές περιπτώσεις έχει αποτελέσει και αιτία διαμαρτυρίας του δημοσιοϋπαλληλικού σώματος υπό τον φόβο της αξιολόγησης. Ωστόσο, τα νέα μοντέλα διοίκησης επιτάσσουν την παρουσία των μάνατζερς με σκοπό την εμβάθυνση στις συμπεριφορικές ικανότητες κάθε ατόμου. Η ανάλυση των συμπεριφορικών ικανοτήτων οδηγεί στη καλύτερη κατανόηση και αξιοποίηση των δεξιοτήτων, που πολλές φορές ενυπάρχουν στο άτομο αλλά δεν αξιοποιούνται καταλλήλως από την υπηρεσία. Ως τρόποι *“εκμάθησης”* των **δεξιοτήτων** που απαιτούνται, κρίνονται, από το CMOD, οι εξής:

1. **Η παρατηρητικότητα επί των δραστηριοτήτων** όταν αυτές διεκπεραιώνονται από κάποιον άλλον (κυρίως εμπειρότερο στο αντικείμενο) συμβάλλει στην καλύτερη προσωπική ανταπόκριση σε αντίστοιχη κατάσταση.
2. **Η εμπειρία επί του πρακτέου**
3. **Μαθαίνοντας από τα λάθη**, στα όρια που επιτρέπεται αυτά να συμβούν, μέσα σε κλίμα υποστηρικτικό και όχι κατηγορικό.

¹⁰⁰Βλ. όπ. υποσημ. 81, σελ.7-12

4. **Εντοπίζοντας και ανατροφοδοτώντας τα λάθη** σε κάθε στάδιο της διαδικασίας, που θα βοηθήσει το άτομο να έχει (υπό την ορθή καθοδήγηση) μία ασφαλή εικόνα της διαδικασίας.
5. **Η επανάληψη της δραστηριότητας** μέχρι αυτή να τελειοποιηθεί, μέσα από παρατήρηση, λάθη και ανατροφοδότησή τους.

Επιπροσθέτως, αξίζει να σημειωθεί, σε αντίστοιχη έρευνα του RCPAR¹⁰¹, υποστηρίζεται η κάποιος μορφής "τιμωρία" η οποία μπορεί να "ταρακουνήσει" τους υπαλλήλους. Να τους οδηγήσει σε επανεξέταση των μεθόδων που χρησιμοποιούν και να τους δώσει την ευκαιρία να διορθώσουν τα λάθη τους. Η εν λόγω έρευνα αναφέρεται σε μία "τιμωρία" περισσότερο με την έννοια της σταδιακής αξιολόγησης ενός μεσο/μακροπρόθεσμου πλάνου που οφείλει να επιτευχθεί(και που εάν δεν επιτευχθεί, δύναται να πάρει παράταση), παρά με την κλασσική έννοια της τιμωρίας.

3.2) Περί εκπαίδευσης και κατάρτισης του ανθρώπινου δυναμικού στον δημόσιο τομέα.

Η εκπαίδευση και η μάθηση στον δημόσιο τομέα, είναι ένα από τα συνθετότερα κομμάτια που καλείται να αντιμετωπίσει ένας δημόσιος οργανισμός. Αυτό συμβαίνει καθώς οποιαδήποτε πράξη διενεργείται, συμβαίνει σε πραγματικό χώρο και χρόνο με πολλούς εμπλεκόμενους δρώντες.

Αυτή τη δυσκολία στη βιωματική μάθηση, έρχεται να "επιλύσει" το μοντέλο του Kolb¹⁰² το οποίο οι περισσότεροι μελετητές της διοικητικής επιστήμης έχουν ασπαστεί σε σχέση με τη μάθηση στον δημόσιο τομέα. Το Μοντέλο Βιωματικής Μάθησης του Kolb, περιλαμβάνει τέσσερα στάδια:

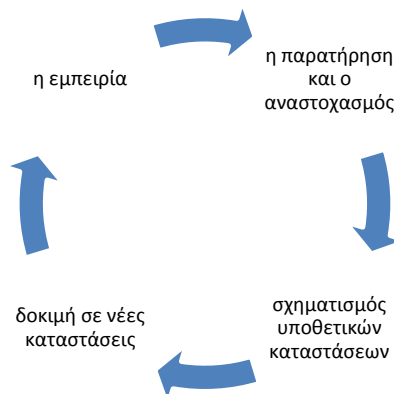
- 1) Την εμπειρία
- 2) Τη παρατήρηση και τον αναστοχασμό
- 3) Τον σχηματισμό αφηρημένων ιδεών
- 4) Τη δοκιμή σε νέες καταστάσεις

Στο σχήμα που ακολουθεί διακρίνονται τα τέσσερα στάδια:

¹⁰¹ Βλ. οπ. υποσημ. 82, σελ. 24

¹⁰² Βλ. David Kolbs, «*The theory of Experiential Learning and ESL*», διαθέσιμο στο <http://iteslj.org/Articles/Kelly-Experiential>

Σχήμα 3.2.1



Πηγή: Civil Service Training and Development, «*Guide to Preparing Learning & Development Strategy*», σελ.6

Σύμφωνα με τον Kolb, ο εν λόγω μαθησιακός κύκλος μπορεί να ξεκινήσει από οποιοδήποτε στάδιο και ως εκ τούτου οφείλει να αντιμετωπιστεί ως ένα «συνεχές σπείρωμα». Τη «συνέχεια» στο «σπείρωμα» του Kolb, έρχεται να επιβεβαιώσει ο νέος όρος που έχει πλέον καθιερωθεί σε σχέση με την συνεχή ανάπτυξη, εκπαίδευση και κατάρτιση του ατόμου: τη Διά Βίου Μάθηση (life-long learning). Η εν λόγω έννοια έχει εμφανιστεί από τη δεκαετία του 1970, με σκοπό να «*συνειδητοποιήσουμε βαθμιαία τη σημασία των διαδικασιών που σχετίζονται με την απόκτηση και ανανέωση των γνώσεων και των ικανοτήτων*»¹⁰³.

Η Στρατηγική για τη Μάθηση και την Ανάπτυξη στον δημόσιο τομέα, έχει απασχολήσει τους μελετητές καθώς επί του πρακτέου, προκύπτει χρονοβόρα και κοστοβόρα διαδικασία. Ωστόσο, όλα τα κράτη, άλλα σε μικρότερο και άλλα σε μεγαλύτερο βαθμό, έχουν εντάξει στην ατζέντα τους, στρατηγικές για την ανάπτυξη και την εκπαίδευση των δημοσίων υπαλλήλων.

Τον Σεπτέμβριο του 2011, από το “**CivilServiceTraining&DevelopmentCentre**”¹⁰⁴, καταρτίστηκε ένας “Οδηγός Προετοιμασίας για τη Στρατηγική Μάθησης και Ανάπτυξης” (“**GuidetoPreparingaLearning&DevelopmentStrategy**”). Ο οδηγός αυτός, περιλαμβάνει τέσσερα στάδια για τη Στρατηγική Μάθησης και Ανάπτυξης, βασιζόμενο σχεδόν εξ ολοκλήρου στο Βιωματικό Μοντέλο Μάθησης του Kolb.

¹⁰³ Βλ. όπ. υπ. 80, σελ. 12

¹⁰⁴ Βλ. μελέτη του Civil Service Training and Development Centre, «*Guide to Preparing a Learning & Development Strategy*», September 2011

- 1) **Τη παρουσίαση (της στρατηγικής).** Σε αυτό το στάδιο αναφέρονται όλα τα στοιχεία της στρατηγικής όπως το ποιος είναι υπεύθυνος για τη διεξαγωγή της (σε κάθε τμήμα), το περιβάλλον μέσα στο οποίο θα διενεργηθεί συμπεριλαμβανομένων και των κυβερνητικών πολιτικών που τη συνοδεύουν, οι οργανωτικές ικανότητες της υπηρεσίας, ο σκοπός της στρατηγικής μαζί με την έκθεση του προγραμματισμού, των διαδικασιών και τον υπολογισμό των διαθέσιμων πόρων, η σύνδεση μάθησης και ανάπτυξης και η στοχοθεσία των προτεραιοτήτων. Επιπροσθέτως, κοινοποιείται σε όλους τους αρμόδιους διαχείρισης ανθρώπινου δυναμικού- και όχι μόνο- μαζί με τους στόχους της υπηρεσίας και τις εκπαιδευτικές ανάγκες των υπαλλήλων.
- 2) **Την ανίχνευση των μαθησιακών και αναπτυξιακών αναγκών.** Στο συγκεκριμένο στάδιο διατυπώνονται με ευκρίνεια οι ανάγκες της υπηρεσίας σε σύνδεση με τους μεσο/μακροπρόθεσμους στόχους που αυτή έχει θέσει καθώς επίσης και με τους ατομικούς στόχους των εργαζομένων. Αυτό μπορεί να συμβεί μέσα από την Ανάλυση Εκπαιδευτικών Αναγκών (TrainingNeedsAnalysis- TNA) η οποία θα διαπιστώσει τα επίπεδα ικανότητας της υπηρεσίας, τα κενά που διαθέτει και το τι μπορεί να διαθέσει για να ανταποκριθεί στις προκλήσεις του μέλλοντος. Σε αυτό το στάδιο προτείνεται επίσης και η χρήση του PMDS (που προαναφέρθηκε στην υποενότητα 3.1) για να διαπιστωθούν αν οι προσωπικοί στόχοι των εργαζομένων, οι δεξιότητες και οι ικανότητές τους, συνδέονται με τις ανάγκες της υπηρεσίας (μέσα από συναντήσεις, ερωτηματολόγια και συνεντεύξεις). Το συγκεκριμένο στάδιο, εκ προοιμίου, θεωρείται ένα από βασικότερα τμήματα της εκπαιδευτικής διαδικασίας. Σε αυτό συμβάλλει και το γεγονός, σύμφωνα με έρευνα του RCPAR, ότι *«υπάρχει μία δυσκολία στην κατηγοριοποίηση μεταξύ εκπαίδευσης (training) και εκμάθησης (learning)- κυρίως στον διαχωρισμό μεταξύ γνωσιακών ικανοτήτων, συμπεριφορών και στάσεων, και ικανοτήτων προσωπικών και διαπροσωπικών σχέσεων»*¹⁰⁵.
- 3) **Την αντιμετώπιση των μαθησιακών και αναπτυξιακών αναγκών.** Σε αυτό το στάδιο της εκπαιδευτικής διαδικασίας, πραγματοποιούνται οι Στρατηγικές που έχουν τεθεί στο 2^ο στάδιο, με σκοπό να αυξηθούν οι ικανότητες του ανθρώπινου δυναμικού της υπηρεσίας και να βελτιωθεί η συνολική απόδοσή της. Αυτό δύναται να συμβεί μέσω του συνυπολογισμού όλων των διαθέσιμων προσεγγίσεων μαζί με εναλλακτικές και καινοτόμες προτάσεις. Όπως ήδη προαναφέρθηκε, σύμφωνα με το PMDS, οι

¹⁰⁵Βλ. σχετ. όπ. υποσημ. 82, σελ. 28

πιθανοί τρόποι μάθησης και ανάπτυξης, παρουσιάζονται χαρακτηριστικά στον παρακάτω πίνακα.

Στρατηγική	Τρόποι/μέσα	Επιθυμητά Αποτελέσματα
-Μάθηση "επί του πρακτέου"	-Παρατήρηση/επίδειξη και πρακτική -Αντιπροσώπευση -"Προπόνηση" -Συμβουλές	-Περισσότερο αποτελεσματικοί και αποδοτικοί τρόποι ανάπτυξης δυνατοτήτων
-Αυτοδιαχειριζόμενη μάθηση	-Διάβασμα -e-learning -Περαιτέρω Εκπαίδευση	-Αποτελεσματικό όταν υποστηρίζεται η "επί του πρακτέου" μάθηση -Πρέπει να είναι σχετική (με το αντικείμενο)
-Ανάπτυξη	-Κινητικότητα -Απόσπαση -Προσωρινές εργασίες/ ειδικά πρότζεκτ	-Αποτελεσματική όταν είναι καταλλήλως σχεδιασμένη και διαχειριζόμενη -Διευκολύνει την "επί του πρακτέου" μάθηση
-Ομαδική μάθηση	-Διατμηματικές λειτουργικές ομάδες -Πρακτικές κοινότητες -Δικτύωση -Δραστική μάθηση	-"Κλειδί στην επιτυχία" η διαχείριση της ομάδας και τα ατομικά γνωρίσματα των μελών -Μπορεί να εντείνει τους πόρους/ τα μέσα.
-Παρεμβάσεις υπό την εκπαιδευτική ηγεσία	-Τμήματα εκπαίδευσης -Σεμινάρια -Αναπτυξιακά προγράμματα	-Πρέπει να είναι σχετική με τη τρέχουσα εργασιακή περίσταση -Ευκαιρία για "ανταποδοτικότητα"

Πηγή (από μετάφραση): Civil Service Training and Development Centre, «*Guide to Preparing a Learning & Development Strategy*», σελ. 17

Κάθε στάδιο της Ταυτοποίησης των μαθησιακών και αναπτυξιακών αναγκών, προωθείται και αξιολογείται με την απαίτηση να είναι αποδοτικό και με οικονομικούς όρους, προσφέροντας/ εξοικονομώντας/ μεγιστοποιώντας (τους) πόρους υπέρ της υπηρεσίας.

- 4) **Την εκτέλεση.** Σε αυτό το στάδιο, εμπλεκόμενα είναι όλα μέλη της υπηρεσίας. Με επικεφαλή τον διευθυντή, τους προϊσταμένους και τους υπαλλήλους "πρώτης γραμμής" να ακολουθούν, κάθε ένας ξεχωριστά είναι υπεύθυνος για τη διασφάλιση των συνθηκών και τη διεκπεραίωση των ρόλων που τους έχει ανατεθεί στη πορεία της διαδικασίας.

Σαφώς, ο εν λόγω οδηγός, δεν είναι ο μοναδικός. Οι έρευνες που έχουν διεξαχθεί επί του θέματος και οι οδηγοί που έχουν καταρτιστεί, είναι δεκάδες. Παρ'όλα αυτά, κάθε νέα έρευνα έχει το πλεονέκτημα να συνοψίζει τις παλαιότερες, προσθέτοντας πάντα κάτι καινούργιο.

Σκοπός του CSTDC, είναι να δώσει τις κατευθυντήριες γραμμές, την υποστήριξη και τις συστάσεις/ συμβουλές σε υπηρεσίες, οργανισμούς και υπεύθυνους ανθρώπινου δυναμικού για την καλύτερη εκπαίδευση του προσωπικού τους μέσα σε ένα συνεχώς μεταβαλλόμενο περιβάλλον.

Για να αναπτυχθεί η διαδικασία της Στρατηγικής, σύμφωνα με το CSTDC, κάθε τμήμα/διεύθυνση οφείλει να κάνει επαναλαμβανόμενες έρευνες (επί του πεδίου της), να ορίσει τι είδους έρευνες χρειάζεται να διεξαχθούν και ποιος θα τις πραγματοποιήσει και να προβαίνει σε συσκέψεις όπου και θα αναλύονται τα αποτελέσματα των ερευνών (π.χ. ελλείψεις, προβλήματα κτλ). Αυτό παρέχει τη δυνατότητα στο εκάστοτε τμήμα και τα μέλη του, να ανταλλάσσουν μεθόδους, ιδέες, νέες προσεγγίσεις και να συγκεντρώνουν όλες τις απαραίτητες πληροφορίες σε κάθε στάδιο των διαδικασιών. Μπορούν επίσης να εξετάζουν και τις πολιτικές των άλλων τμημάτων της υπηρεσίας, δίνοντας τους μια ολοκληρωμένη εικόνα του οργανισμού τους. Φυσικά, η ενσωμάτωση της Στρατηγικής για τη Μάθηση και την Ανάπτυξη, για να είναι αποτελεσματική, οφείλει να γίνεται σε όλους τους τομείς (κάθετη και οριζόντια ενσωμάτωση) των υπηρεσιών. Προς αυτή τη κατεύθυνση, αυτή της Μάθησης και της Ανάπτυξης, συνεπικουρεί και ο Νόμος υπ' αριθμ. 4440/2016¹⁰⁶ ο οποίος καθιερώνει το Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας και σκοπός του είναι *«αφενός η βελτίωση αξιοποίησης και η ορθολογική κατανομή του ανθρώπινου δυναμικού στις δημόσιες υπηρεσίες, αφετέρου η διευκόλυνση των υπαλλήλων να ενισχύσουν τις επαγγελματικές δεξιότητές τους, να*

¹⁰⁶ Βλ. Τεύχος Α' 224/02.12.2016

αποκτήσουν εμπειρία σε θέσεις διαφόρων υπηρεσιών και να προωθήσουν την επαγγελματική σταδιοδρομία τους». Το Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας στη Δημόσια Διοίκηση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση, φαινομενικά δείχνει να "εξυπηρετεί" τα κενά και τις ελλείψεις των υπηρεσιών, εξετάζοντας το όμως σε βάθος, διακρίνει κανείς την ευκαιρία για συλλογή νέων εμπειριών στο γνωστικό του αντικείμενο και την επέκταση των γνώσεών του. Το γεγονός βέβαια της διατήρησης των χρηματικών αποδοχών¹⁰⁷ του υπαλλήλου (αναφερόμενοι πάντα στην ίδια ή ανώτερη κατηγορία/εκπαιδευτική βαθμίδα) και η εθελούσια (ηλεκτρονική) αίτησή του για αλλαγή υπηρεσιακής θέσης, καθιστούν το ΕΣΚ δελεαστικό και επικερδές (τόσο για τον ίδιο τον υπάλληλο όσο και για τη δημόσια διοίκηση).

Συνοψίζοντας, σύμφωνα με το RCPAR, η ανάλυση των εκπαιδευτικών προτεραιοτήτων, περιλαμβάνει:

- Την Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση (θεσμοί και εναρμόνιση)
- Το Δημόσιο Μάνατζμεντ
- Τον Στρατηγικό Σχεδιασμό
- Τη Διαχείριση Προϋπολογισμού
- Τη Κανονιστική Διοίκηση
- Τη Διοίκηση Ανθρώπινου Δυναμικού
- Την εκπαίδευση σε ξένες γλώσσες
- Την εκπαίδευση στην Τεχνολογία της Πληροφορικής και Επικοινωνίας (Information and Communications Technologies- ICT).

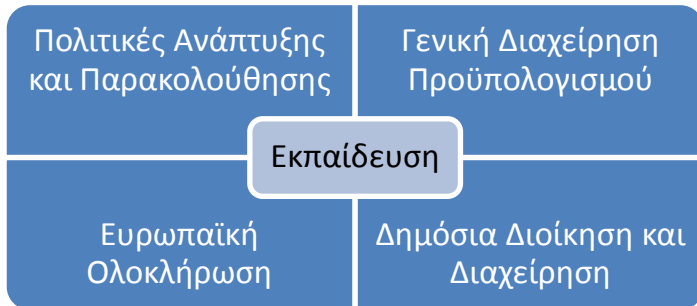
Ταυτόχρονα και σύμφωνα με την ίδια έρευνα, η ίδια η εκπαίδευση, διαχωρίζεται και στις εξής υποκατηγορίες:

- Εκπαίδευση για την προσωπική ανάπτυξη
- Εκπαίδευση για προαγωγή σε υψηλότερη θέση
- Διοικητική Εκπαίδευση
- Άλλα εκπαιδευτικά προγράμματα

¹⁰⁷Σύμφωνα με το άρθρο 2, παρ. 5 του ν.4440/2016, «οι μετατασσόμενοι διατηρούν το ίδιο ασφαλιστικό και συνταξιοδοτικό καθεστώς, καθώς και τυχόν προσωπική διαφορά στις αποδοχές τους».

Στο σχήμα που ακολουθεί, παρουσιάζεται η παραδοσιακή εκδοχή της εκπαίδευσης:

Σχήμα 3.2.2



Πηγή (από μετάφραση): RCPAR, Western Balkans Community of Practitioners- Human Resources Management in the Civil Service, «*The use of competencies in performance appraisal, training and career development*», σελ. 27

Μια ανάσα πριν τη πρόσληψη, οφείλει να τονιστεί πως «είναι απαραίτητη η διασύνδεση της εκπαίδευσης και επιμόρφωσης, ειδικότερα, με τις διαδικασίες προσλήψεως και προαγωγής των δημοσίων υπαλλήλων ώστε[...] να είναι ενήμεροι [...] και ικανοί [...]». Η αναβάθμιση επιπέδου εκπαίδευσης σε συνδυασμό με τις ανάγκες ανάπτυξης των διοικητικών υπηρεσιών, θα προσδώσει το αναγκαίο κύρος στα στελέχη της δημόσιας διοίκησης και θα βελτιώσει την εικόνα τους στη κοινωνία¹⁰⁸».

3.3) Περί προσλήψεως

Το ζήτημα των προσλήψεων στον δημόσιο τομέα, αποτελεί, αναμφισβήτητα, ένα ακανθώδες θέμα για τους διοικητικούς μηχανισμούς. Προκήρυξη θέσεων, αναφορά απαιτούμενων (τυπικών) προσόντων και κοινωνικά κριτήρια, είναι μια συνήθης διαδικασία που ακολουθείται μέσα στα πλαίσια της νομιμότητας και της διαφάνειας. Εκ του αποτελέσματος, εύκολα διαπιστώνεται ότι η άνωθεν διαδικασία είτε είναι ανεπαρκής είτε δεν διεξάγεται στοχοθετημένα.

Η πλειονότητα των ευρωπαϊκών χωρών, έχοντας συνειδητοποιήσει τις απαιτήσεις των δημόσιων θέσεων, έχουν προβεί (ή τουλάχιστον τείνουν να) και στην αντίστοιχη αλλαγή τρόπων και μεθόδων επιλογής προσωπικού. Νέες μέθοδοι και τρόποι, που κατόπιν δεκάδων διαφορετικών ερευνητικών πρότζεκτ, έχουν διεξαχθεί και είναι βασισμένες εξ ολοκλήρου στις νέες ανάγκες του δημόσιου τομέα.

¹⁰⁸Βλ. όπ. υποσημ. 40, σελ 287

Στο υποκεφάλαιο 3.1, του παρόντος κεφαλαίου, αναφέρθηκαν οι ικανότητες, που θεωρείται ότι, οφείλουν να διαθέτουν οι κάτοχοι των θέσεων εργασίας στο δημόσιο. Οι ικανότητες, σύμφωνα με τον ΟΟΣΑ, «είναι κάτι περισσότερο από γνώσεις και δεξιότητες. Εμπεριέχεται η ικανότητα να ανταποκρίνεται σε σύνθετες απαιτήσεις, που αντλούνται και κινητοποιούνται μέσα από ψυχολογικούς παράγοντες (συμπεριλαμβανομένων των δεξιοτήτων και των στάσεων) σε ένα συγκεκριμένο πλαίσιο¹⁰⁹».

Αυτό λοιπόν, οδήγησε στην ανάγκη για πρόσληψη ατόμων με συγκεκριμένες ικανότητες, δεξιότητες, συμπεριφορές κτλ, πέρα από τα όρια των τυπικών προσόντων. Για να εξετασθούν όμως οι ικανότητες του υποψηφίου, θεωρήθηκε σωστό, πρώτα να εξετασθούν οι ανάγκες της προσφερόμενης θέσης που θα "προσελκύσει" και τον αντίστοιχο υποψήφιο. Έχοντας δηλαδή, αρχικά, πλήρη εικόνα της διαθέσιμης θέσης (ανάγκες, σκοποί κτλ), είναι πιο εύκολο και να "καλυφθεί" από ένα άτομο που να ανταποκρίνεται στις απαιτήσεις της. Αυτή η διαδικασία, ονομάστηκε από τον κλάδο της Διοίκησης Ανθρώπινου Δυναμικού, **σχεδιασμός θέσης εργασίας (jobdesign)**.

Η διαδικασία του σχεδιασμού θέσης εργασίας, επιχειρεί να θεμελιώσει ένα ανταγωνιστικότερο σύστημα ικανοτήτων. Αυτό σημαίνει πως όσο λαμβάνονται υπόψη μόνο τα τυπικά προσόντα ενός (υποψηφίου) εργαζόμενου, αυτό δημιουργεί περαιτέρω "προβλήματα" σε θέματα και ικανότητες που δεν έχουν αρχικά υπολογιστεί όπως π.χ. η εξέλιξή του, η εκπαίδευσή του, η αξιολόγησή της απόδοσής του κτλ.

Ο συνυπολογισμός των ικανοτήτων για τον σχεδιασμό θέσης εργασίας, φαίνεται να μην υπάγεται στο νομικό πλαίσιο επιλογής προσωπικού, παρόλο που αυτή είναι η βάση του κλάδου Διαχείρισης Ανθρώπινου Δυναμικού.

Παρόλα αυτά, σύμφωνα με το RCPAR, ο σχεδιασμός της θέσης εργασίας, φαίνεται να έχει "καθοδηγηθεί" από τις εξής, τρεις παραμέτρους:

α) Τη μορφή περιγραφής της θέσης εργασίας. Έως τώρα η μορφή της περιγραφής της θέσης εργασίας, φαίνεται να αποτελεί ένα καθαρά νομικό εργαλείο, βασισμένο εξ ολοκλήρου σε νομοθετικές και συστηματοποιημένες διαδικασίες ενώ ελάχιστα χρησιμοποιείται ως ένα διαχειριστικό εργαλείο που να προωθεί την οργάνωση και τις "ατομικές" ανάγκες κάθε υπηρεσίας. Αυτό συμβαίνει καθώς η εν λόγω διαδικασία νομιμοποιείται από διατάγματα και ψηφίσματα και αφορούν καθολικά τον δημόσιο

¹⁰⁹Βλ. Papadakis N. (2010), 5TH Annual Conference of the Western Balkans HRM Community of Practice in the Civil Service (WeBa HRM CoP), "The Use Of Competencies in the Management of Civil Servants in the Western Balkans", *Competence based training within Life Long Learning (LLL) and administrative capacity building*, Danilovgrad, 25-26 November 2010

τομέα, χωρίς να αφήνει περιθώρια για (διαδικαστικούς) «ελιγμούς» και ελαστικότητα που να προσαρμόζονται στις ανάγκες του εκάστοτε οργανισμού (αφού η διαδικασία οφείλει να είναι σύμφωνη με τον νόμο).

Έχοντας λάβει δείγματα από χώρες των Δυτικών Βαλκανίων, το RCPAR¹¹⁰, εκθέτει τις εξής τρεις μορφές περιγραφής θέσης εργασίας:

- Περιγραφή των οργανωτικών καθηκόντων που σχετίζονται με την ευρύτερη οργανωτική δομή του οργανισμού, συμπεριλαμβανομένων και της ικανότητας λήψης αποφάσεων, της επικοινωνίας και ζητήματα ευθυνών.
- Περιγραφή βασικών καθηκόντων και ευθυνών, των απαιτούμενων προσόντων και εμπειρίας καθώς και τις απαιτούμενες ικανότητες και δεξιότητες.
- Περιγραφή του τίτλου, του (ιεραρχικού) βαθμού, των καθηκόντων, των βασικών απαιτήσεων και μιας σειράς αξιωματούχων (η συγκεκριμένη μορφή παρουσιάζεται ως περιορισμένη στη δυνατότητα εφαρμογής καινοτομιών).

Το βασικό ζητούμενο, στη διαδικασία της περιγραφής θέσης εργασίας, είναι τα διοικητικά συστήματα, να “ξεφύγουν” από θέματα μισθού, κλίμακας και θέσης στην διοικητική ιεραρχία και να δοθεί έμφαση σε θέματα ευθυνών, ικανοτήτων και δεξιοτήτων.

β) Τη διαδικασία του σχεδιασμού της θέσης εργασίας. Ένας από τους κυριότερους λόγους για τους οποίους η διαδικασία του σχεδιασμού της θέσης εργασίας, είναι ζωτικής σημασίας για έναν οργανισμό, είναι η ανάγκη για σύνδεση (της θέσης εργασίας) με τη χρήση των ικανοτήτων. Με λίγα λόγια, ο σχεδιασμός της θέσης εργασίας, οφείλει να ανταποκρίνεται στα αναμενόμενα αποτελέσματα αυτά των ανταγωνιστικών ικανοτήτων του εργαζομένου και κατ’επέκταση της υπηρεσίας. Σύμφωνα με την έρευνα του RCPAR¹¹¹, οι σκοποί οι οποίοι εξυπηρετούνται από έναν διοικητικό μηχανισμό, όταν αυτός προβεί σε σχεδιασμό θέσης εργασίας, είναι:

- Οικονομικοί (π.χ. προκαθορισμένο ανώτατο όριο μισθών για όλες τις διοικητικές βαθμίδες)
- Ανίχνευση των τυπικών απαιτούμενων προσόντων για τη θέση εργασίας (π.χ. πτυχίο πανεπιστημίου ή εργασιακή εμπειρία)
- Οι ρόλοι και οι ευθύνες της θέσης

¹¹⁰Βλ. Nenad Rava (2011): Regional Centre for Public Administration Reform, Western Balkans Community of Practitioners, Human Resources Management in Civil Service, “The use of competencies in job design and recruitment”, April 2011, διαθέσιμο στον δικτυακό τόπο www.rcpar.org, σελ. 17-22

¹¹¹Βλ. όπ. υποσημ. 91, σελ. 19-22

Όπως έχει αρκετές φορές τονιστεί στη παρούσα μελέτη, οι νέες διοικητικές επιταγές υπακούν στην οικονομικότητα των υπηρεσιών. Αυτό σημαίνει πως οι προσλήψεις οφείλουν να γίνονται στοχοθετημένα και μελετημένα με σκοπό η υπηρεσία να λειτουργεί με το λιγότερο δυνατό προσωπικό (μείωση των μισθολογικών δαπανών) χωρίς να μειώνει την ποιότητα των υπηρεσιών της (εκπαιδευμένο και σωστά καταρτισμένο, ανά τη θέση, προσωπικό). Ωστόσο, σύνηθες είναι το φαινόμενο, να δίδεται βαρύτητα στην ποσότητα των προσλήψεων, με αποτέλεσμα, λάθος άτομα να εγκαθίστανται συχνά, σε λάθος θέσεις (π.χ. λόγω διαφορετικής πανεπιστημιακής εκπαίδευσης, διαφορετικής ειδικότητας κτλ). Η ανίχνευση και η κατηγοριοποίηση των αναγκών και των ικανοτήτων, θεωρείται πλέον, ζήτημα μείζονος σημασίας σε ό,τι αφορά στις προσλήψεις και οφείλει να διενεργείται με προσοχή και παρατήρηση από τα αρμόδια τμήματα διαχείρισης ανθρώπινου δυναμικού.

γ) Τη λίστα και περιγραφή των ικανοτήτων. Η σύνταξη καταλόγων για τις «πρόσθετες» και «απαραίτητες» ικανότητες, ενώ (θεωρητικά) φαίνεται ως μια απλή διαδικασία, στη πράξη, απαιτεί ευελιξία και καλό σχεδιασμό. Η δυσκαμψία του νομικού πλαισίου, είναι αυτή που (κυρίως) δυσχεραίνει τη κατάσταση. Το νομικό πλαίσιο θέτει τους κανόνες και δίνει τις οδηγίες για τις προσλήψεις, χωρίς ωστόσο να λαμβάνει υπόψη, όλα εκείνα τα απαιτούμενα ανταγωνιστικά πλεονεκτήματα ενός υποψηφίου. Αυτό σημαίνει πως δίδεται έμφαση κυρίως στα τυπικά προσόντα ενός υποψηφίου, τα οποία είναι κυρίως η εμπειρία/προϋπηρεσία και το πτυχίο (ή ο βαθμός σε εισαγωγικές εξετάσεις κάποιου διαγωνισμού), ενώ σπανίως (έως καθόλου), συνυπολογίζονται οι επιπρόσθετες/προαιρετικές ικανότητες. Με άλλα λόγια, εάν ο σχεδιασμός της θέσης εργασίας, περιελάμβανε τόσο τα τυπικά όσο και τα άτυπα προσόντα (σύνθετες δεξιότητες, ικανότητες και συμπεριφορές), ο υποψήφιος θα όφειλε να διαθέτει και τις δύο.

Συμπερασματικά, «εάν δεν υπάρξουν αλλαγές στη λογική του σχεδιασμού της θέσης εργασίας, το σύστημα των ικανοτήτων δε θα γίνει ανταγωνιστικό¹¹²». Με ένα νομικό πλαίσιο το οποίο θα επιτρέπει τη χρήση των ανταγωνιστικών ικανοτήτων, προσφέροντας μεγαλύτερη ευελιξία στην επιλογή διοικητικών υπαλλήλων και με τη χρήση νέων μεθόδων και εργαλείων στη Διαχείριση Ανθρώπινου Δυναμικού, η στελέχωση του δημόσιου τομέα ενδέχεται να γίνει αποτελεσματικότερη και αποδοτικότερη.

Σύμφωνα με το RCPAR, μερικά βήματα προς αυτή τη κατεύθυνση, θα μπορούσαν να είναι:

¹¹²Βλ. Όπ. υποσημ. 91,σελ. 22

- *Η αναγνώριση όλων των ειδών των ικανοτήτων*
- *Η κατηγοριοποίηση των ικανοτήτων σε λειτουργικές ομάδες και για διαφορετικά διαχειριστικά επίπεδα*
- *Ο σχεδιασμός της θέσης εργασίας να είναι βασισμένος σε αληθινά κριτήρια (προς πρόσληψη) και όχι αποκλειστικά σε ταξινόμηση βάσει βαθμών (αλλά συνεπικουρώντας)*
- *Η μορφή της περιγραφής της θέσης να μετατραπεί σε διαχειριστικό και όχι νομικό εργαλείο*
- *Η ύπαρξη ελαστικότητας για την αντιστοιχία των σχολών (Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων) με παρεμφερή/ σχετικά αντικείμενα¹¹³*

Στην Ελλάδα, την ευθύνη των προσλήψεων έχει σχεδόν εξ ολοκλήρου αναλάβει το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (Α.Σ.Ε.Π.) το έργο του οποίου δυσκολεύει το δαιδαλώδες νομοθετικό, συνταγματικό και διαδικαστικό πλαίσιο μέσα στο οποίο οφείλουν να διενεργούνται οι προσλήψεις. Γράφοντας επί του θέματος, οι κ. Μακρυδημήτρης-Πραβίτα, αναφέρουν ότι *«οι προκηρύξεις για πρόσληψη δεν ακολουθούν πάντοτε τον ίδιο τύπο, ούτε υπακούν σε ενιαίες προδιαγραφές στη διατύπωση και τη δημοσίευσή τους, ώστε να διασφαλίζεται η ίση μεταχείριση των υποψηφίων πολιτών. Ενώ όσον αφορά τα όργανα και τις διαδικασίες επιλογής μεταξύ των υποψηφίων από τους επιμέρους δημόσιους φορείς, όπου αυτό επιτρέπεται, εμφιλοχωρεί μεγάλη ασάφεια, ευχέρεια εκτιμήσεων και αξιολογήσεων, που δεν αιτιολογούνται επαρκώς, ιδίως στις περιπτώσεις που προβλέπεται και η δυνατότηταπραγματοποίησης προφορικής συνέντευξης των υποψηφίων, με συνέπεια να αυξάνει ο κίνδυνος όχι μόνο της άνισης αλλά και της ευνοϊκής αντιμετώπισης¹¹⁴»*. Ο Α.Σ.Ε.Π. έχει καταφέρει έως ένα μεγάλο βαθμό να μειώσει την ευνοιοκρατία στις προσλήψεις, εντούτοις δεν έχει καταφέρει να την εξαλείψει δεδομένου πως στην εν λόγω διαδικασία, πολλές φορές λαμβάνουν μέρος και άλλοι φορείς (δημόσιες υπηρεσίες, Υπουργεία κτλ).

Ως γενικά τυπικά προσόντα ο Α.Σ.Ε.Π. ορίζει:

- Την ελληνική ιθαγένεια
- Την ηλικία
- Την υγεία
- Τα νομοθετικά κωλύματα (στρατιωτικές υποχρεώσεις, καταδίκη για κακούργημα ή πλημμέλημα, προηγούμενη απόλυση από δημόσια θέση για πειθαρχικούς λόγους).

¹¹³Βλ. σχετ. οπ. υποσημ. 91, σελ. 22-23

¹¹⁴Βλ. Μακρυδημήτρης Α. – Πραβίτα Μ.-Η., «Διοικητική Επιστήμη Ι: Δημόσια Διοίκηση. Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης», Ε' Έκδοση, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2012, σελ. 511

Ως ειδικά τυπικά προσόντα ορίζει:

- Κατοχή τίτλου σπουδών
- Κατοχή μεταπτυχιακών ή διδακτορικών τίτλων
- Προϋπηρεσία
- Εντοπιότητα
- Πιστοποιητικά ξένων γλωσσών
- Πιστοποιητικά χρήσης Η/Υ κτλ

Τα τελευταία χρόνια και κατόπιν πολλών νέων νομοθετημάτων, στο Α.Σ.Ε.Π., έχουν ανατεθεί και οι πρόσθετες αρμοδιότητες *«της εποπτείας της αξιολόγησης του προσωπικού του Δημοσίου και του ευρύτερου δημοσίου τομέα στο πλαίσιο της αναδιάρθρωσης των υπηρεσιών και της ορθολογικής αξιοποίησης-ανακατανομής απασχολούμενου προσωπικού»*, τη *«συμμετοχή στη διαδικασία επιλογής προϊσταμένων οργανικών μονάδων»* και *«τη τήρηση Εθνικού Μητρώου Επιτελικών Στελεχών Δημόσιας Διοίκησης¹¹⁵»*. Σύμφωνα με τη κ. Μαυρομούστακου, η μετατόπιση των διαδικασιών πρόσληψης στον δημόσιο τομέα, στο Α.Σ.Ε.Π., έγινε καθώς κρίθηκε ως *«ικανός και αναγκαίος όρος για την αντοχή του συστήματος προσλήψεων στην κομματική συναλλαγή.. [...]..και για την ανάκτηση εμπιστοσύνης πολιτών προς το κράτος»* ενώ ταυτόχρονα η ανεξαρτησία του από τις εκάστοτε Κυβερνήσεις *«νομιμοποίησε τη διαδικασία των προσλήψεων μέσω του δίπολου «αξιοπιστία-αποδοχή»*.

Ο ρόλος του Α.Σ.Ε.Π. σήμερα είναι ανυπέβλητα δύσκολος δεδομένων των ποσοστών ανεργίας που επικρατούν στην Ελλάδα. Μέσω κάθε δημόσιας θέσης εργασίας που προκηρύσσει, έρχεται αντιμέτωπος με τη θέληση χιλιάδων υποψηφίων και των αιτήσεών τους, να καταλάβουν τη θέση. Αυτό έχει συνήθως ως αποτέλεσμα, τόσο το *“μπλοκάρισμα”* της ιστοσελίδας του Α.Σ.Ε.Π. όσο και τη δυσαρέσκεια των πολιτών σε σχέση με την ηλεκτρονική διακυβέρνηση, τη διαφάνεια και την αξιοκρατία για τη διεκδίκηση μιας θέσης εργασίας στο δημόσιο.

Παρ’όλα αυτά, το μεγαλύτερο πρόβλημα που έχει να αντιμετωπίσει σήμερα ο δημόσιος τομέας, είναι η βαθύτατη οικονομική κρίση. Η σειρά των μνημονίων και οι απαιτήσεις που αυτά επιφέρουν, κατατάσσουν την Ελλάδα στα χαμηλότερα ποσοστά απασχόλησης εργαζομένων, τόσο στον ιδιωτικό όσο και στον δημόσιο τομέα. Σύμφωνα με έρευνα της

¹¹⁵Βλ. Μαυρομούστακου Η., *«Αξιολόγηση Δημοσίων Υπαλλήλων: Αξιοκρατικά κριτήρια, Έλεγχος και Συνταγματικές Αρχές»*, Αθήνα, Νομική Βιβλιοθήκη ΑΕΒΕ, 2016, σελ.17-20

ΑΔΕΔΥ¹¹⁶ και στοιχεία της EUROSTAT¹¹⁷, οι προσλήψεις τακτικού προσωπικού για την περίοδο 2013-Οκτ.2016, καταγράφονται σε 16.679 ενώ παράλληλα, το ποσοστό αναπλήρωσης βρίσκεται σε ποσοστό 15,6%. Για το 2015, οι εργαζόμενοι ανέρχονται συνολικά σε 653.463 εκ των οποίων οι 566.913 είναι τακτικό προσωπικό ενώ το έκτακτο ανέρχεται στους 86.550 υπαλλήλους. Συγκεντρωτικά, την επταετία 2009-2016, το δημοσιοϋπαλληλικό σώμα έχει υποστεί μείωση κατά 21,9%.

Οι συνεχής απαίτηση για ελάφρυνση του δημόσιου χρέους και για συρρίκνωση του δημοσιοϋπαλληλικού σώματος, έχουν προκαλέσει μια δυσλειτουργική κατάσταση για τον δημόσιο τομέα. Η διαθεσιμότητα, η κινητικότητα, η εργασία μέσω συμβάσεων ορισμένου χρόνου κ.α., είναι μερικοί μόνο από τους παράγοντες που έχουν επηρεάσει τον δημόσιο τομέα τόσο ως προς το μέγεθός του όσο και ως προς την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών. Το βασικό ζητούμενο όμως παραμένει ένα: οι στοχευμένες προσλήψεις μέσω ενός ανεπτυγμένου πλαισίου ικανοτήτων και δεξιοτήτων, με σκοπό την επίτευξη των καλύτερων υπηρεσιών με το μικρότερο δυνατό κόστος.

¹¹⁶ Βλ. σχετ. άρθρο σε www.diorismos.gr, Έρευνα ΑΔΕΔΥ: Οι δραματικές επιπτώσεις των μνημονίων σε απασχόληση και αμοιβές στο Δημόσιο, δημοσιοποιήθηκε στις 08/06/2017

¹¹⁷ Βλ. Statistics Explained Archive, Vol. 1 General and economic statistics, May 2012, ISSN 1977-3951, διαθέσιμο στον δικτυακό τόπο http://ec.europa.eu/eurostat/search?p_auth=c4AH60gF&p_p_id=estatsearchportlet_WAR_estatsearchportlet&p_p_lifecycle=1&p_p_state=maximized&p_p_mode=view&estatsearchportlet_WAR_estatsearchportlet_action=search&text=Number+of+national+civil+servants+in+central+public+administration

Κεφάλαιο 4^ο

Προτάσεις προς βελτίωση του πλαισίου ικανοτήτων των διοικητικών υπαλλήλων στη δημόσια διοίκηση.

Το γεγονός της διοικητικής μεταρρύθμισης, αποτελεί πλέον μείζονος σημασίας ζήτημα για τους κρατικούς μηχανισμούς σχεδόν όλων των κρατών. Μέσα από τη πορεία της συγκεκριμένης μελέτης αναδείχθηκε τόσο η παθολογία του δημόσιου τομέα όσο και η δυσκαμψία που τον διέπει ως ζωντανό οργανισμό. Η πλειοψηφία των κρατών αντιμετωπίζουν πανομοιότυπα προβλήματα καθώς το βεμπεριανό μοντέλο και τα γραφειοκρατικά/ιεραρχικά χαρακτηριστικά του, είναι αυτό πάνω στο οποίο έχει δομηθεί στο σύνολο της η δημόσια διοίκηση επί σειρά ετών. Ένα μοντέλο το οποίο συνέβαλε στον εκδημοκρατισμό των διοικητικών μηχανισμών και κατάφερε σε πολύ μεγάλο βαθμό να αντιμετωπίσει την αυθαιρεσία των πολιτικών κυβερνήσεων. Παρ'όλο που οι υποστηρικτές του είναι πολλοί ακόμα και σήμερα, επί του πρακτέου διαπιστώνεται ότι το βεμπεριανό μοντέλο διοίκησης, δεν ανταποκρίνεται πλέον στις απαιτήσεις της παγκοσμιοποίησης και στις ραγδαίες αλλαγές που αυτή επιφέρει. Με λίγα λόγια υστερεί των συνθηκών.

Οι νέες πρακτικές διοίκησης, όπως αναφέρθηκαν σε προηγούμενο κεφάλαιο, τοποθετούν στον πυρήνα της πλειονότητας των μεταρρυθμιστικών προσπαθειών, το ανθρώπινο δυναμικό του δημόσιου τομέα. Επιχειρώντας να διατυπωθούν μερικές προτάσεις για βελτίωση του πλαισίου ικανοτήτων του ανθρώπινου δυναμικού στη δημόσια διοίκηση, θα μπορούσαμε να βασιστούμε πάνω σε δύο βασικούς άξονες:

- α) ο προσανατολισμός στις ανάγκες του **συλλογικού σχήματος (υπηρεσία)**
- β) ο προσανατολισμός στις ανάγκες του **ατόμου (υπάλληλος)**

Παρ'ότι οι δύο αυτοί άξονες, είναι άρρηκτα μεταξύ τους συνδεδεμένοι, ο διαχωρισμός αυτός διευκολύνει τη κατηγοριοποίηση των επιλογών, των μέσων και των εργαλείων που διαθέτει η δημόσια διοίκηση, με σκοπό να θεραπεύσει τη παθολογία που τη διέπει. Συνοψίζοντας λοιπόν μερικές προτάσεις για τον άξονα α), θα μπορούσαμε να πούμε:

- ο **Πραγματοποίηση σύνδεσης θεωρίας και πράξης** (αυτό ισχύει και για τον άξονα β).
Η επιστημονική κοινότητα βρίθει μεταρρυθμιστικών διοικητικών θεωριών, σχεδιασμού και οράματος. Εφόσον όμως άλλοι είναι αυτοί που σχεδιάζουν και άλλοι είναι αυτοί που εφαρμόζουν (policy- implementationdichotomy)¹¹⁸, οφείλει να

¹¹⁸Βλ. Μακρουδημήτρης Α., *Διοικητικές Μελέτες*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 1991, σελ. 14

επιλυθεί το πρόβλημα επικοινωνίας των δυο μερών. Οι σχεδιαστές των μεταρρυθμίσεων δεν είναι αυτοί που αποφασίζουν την εφαρμογή τους ενώ οι κυβερνήσεις αρνούνται να αναλάβουν την πολιτική ευθύνη των μεταρρυθμίσεων οι οποίες συχνά έρχονται αντιμέτωπες με την δυσπιστία των πολιτών. Αυτό με τη σειρά του, ενέχει υψηλό πολιτικό ρίσκο για τις εκάστοτε κυβερνήσεις. Με αυτό τον τρόπο οι καλοσχεδιασμένες, σε θεωρητικό επίπεδο, μεταρρυθμίσεις παραμένουν απλές ιδέες, ενώ ταυτόχρονα οι κυβερνήσεις έχουν αποτύχει στη εξυγίανση του δημόσιου τομέα.

- **Αποσύνδεση της δημόσιας διοίκησης με τη πολιτική ηγεσία και μείωση του κρατικού παρεμβατισμού.** Συγκεντρωτισμός, πελατειακό σύστημα, μετάθεση στόχων λόγω πολιτικού κόστους, διόγκωση υπαλληλικού σώματος για λόγους ψηφοθηρίας, ρουσφετολογικός ανταγωνισμός των κομμάτων, μείωση διαφάνειας, περιορισμός δημιουργικότητας υπαλλήλων, είναι μερικά μόνο από τα προβλήματα που επιβαρύνουν τον δημόσιο τομέα λόγω της μη αυτονόμησης του από την πολιτική ηγεσία. Όπως χαρακτηριστικά γράφει η κ. Ταβλαδωράκη¹¹⁹ για τη δημόσια διοίκηση, *«η σχέση εξάρτησης με την ηγεσία, της προσδίδει ρόλο υφισταμένου χωρίς πρωτοβουλία και δημιουργεί προϋποθέσεις διοικητικής παραλυσίας και υποβάθμισης του επιτελικού ρόλου των κεντρικών υπηρεσιών»*. Τα νέα μοντέλα διοίκησης θέλουν το κράτος ως καθοδηγητή/πλοηγό ο οποίος μπορεί να επιτυγχάνει τους εθνικούς στόχους αλλά με διαφορετικά κριτήρια και κυρίως με την απομόνωση της διαφθοράς από τους κόλπους της δημόσιας διοίκησης και των δημόσιων επιχειρήσεων.
- **Προσαρμογή και καλύτερη αφομοίωση των μεταρρυθμιστικών προσπαθειών σε κάθετο και οριζόντιο επίπεδο.** Οφείλει να καταστεί σαφές πως το έργο του δημόσιου τομέα είναι πολυεπίπεδο. Δεν λειτουργεί με καθαρά ιδιωτικοοικονομικά κριτήρια καθώς ο τελικός σκοπός του δεν είναι η πώληση κάποιου προϊόντος και η συνοδευόμενη αύξηση επί των πωλήσεων. Οι δημόσιοι οργανισμοί επιτελούν και κοινωνικό έργο μέσω της προσφοράς μη υλικών αγαθών (υγεία, παιδεία, πρόνοια κ.α.). Ως εκ τούτου ο εκσυγχρονισμός της δημόσιας διοίκησης δε μπορεί να θεωρηθεί αμιγώς τεχνικός αφού εξυπηρετεί και κοινωνικούς σκοπούς. Η πολυπλοκότητα των ζητημάτων αυτών, απαιτεί προγραμματισμό δράσεων και θεμελιωμένο σχεδιασμό πολιτικής (evidence- basedpolicymaking). Με άλλα λόγια, σχεδιασμός δημόσιων

¹¹⁹Βλ. Ταβλαδωράκη Γ. Ε. (Επιμ.: Πέντας Κ. Ι.), *Εγχειρίδιο: Οργάνωσης και Λειτουργίας του Κράτους- Δημόσιας Διοίκησης*, Εκδοτική Γκιούρδας Β., σελ. 180

πολιτικών βάσει εθνικών και υπερεθνικών προδιαγραφών με σκοπό την ευκολότερη και ταχύτερη αφομοίωση τους από το υπάρχον διοικητικό σύστημα.

Συμπληρωματικά στον άξονα α΄, λειτουργεί ο άξονας β΄ πάνω στον οποίο θα μπορούσαμε να υποστηρίξουμε:

- **Την έμφαση στην εκπαίδευση των διοικητικών υπαλλήλων.** Η εκπαίδευση στον δημόσιο τομέα θεωρείται ένας νευραλγικός τομέας στον οποίο οφείλει να δοθεί προτεραιότητα. Το σημερινό επίπεδο εκπαίδευσης και επιμόρφωσης θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ελλιπές. Η πολυπλοκότητα του δημόσιου τομέα σε συνδυασμό με τους περιορισμένους πόρους, αφαιρούν από την εκπαιδευτική διαδικασία. Η εκπαίδευση των διοικητικών υπαλλήλων θα μπορούσε να προσφέρει αύξηση ικανοτήτων, δεξιοτήτων και παραγωγικότητας ενώ ταυτόχρονα οι διοικητικοί υπάλληλοι θα αποκτούσαν μία διαφορετική νοοτροπία ως προς την καλύτερη δυνατή παροχή υπηρεσιών στους πολίτες. Σύμφωνα με τον Ρωσίδη¹²⁰, διάφοροι νέοι τύποι προγραμμάτων εκπαίδευσης θα μπορούσαν να είναι τα προγράμματα υποδοχής των υπαλλήλων με σκοπό τη σταθερότερη θεμελίωση νέων βάσεων για τον υπάλληλο, τα προγράμματα τεχνικής κατάρτισης με σκοπό τη διαμόρφωση εξειδικευμένων υπαλλήλων, η εκπαίδευση πάνω στη δουλειά μέσω μεταφοράς εμπειρίας και τεχνογνωσίας των παλαιότερων υπαλλήλων, καθώς επίσης και τα προγράμματα μάνατζμεντ με σκοπό την δημιουργία ικανών προϊσταμένων να κατευθύνουν/ καθοδηγούν τους υφισταμένους τους και την υπηρεσία.
- **Την αλλαγή κριτηρίων εισαγωγής υπαλλήλων στον δημόσιο τομέα.** Η εισαγωγή στον ιδιωτικό τομέα εξακολουθεί ακόμα και σήμερα να γίνεται με εμπειρικά ή κοινωνικά κριτήρια ενώ συχνά είναι και τα φαινόμενα της αναξιοκρατίας. Η προοπτική ενός ανταγωνιστού δημόσιου τομέα, απαιτεί την προσμέτρηση πολύπλευρων και πολυπλοκότερων κριτηρίων (τυπικά και άτυπα προσόντα, ικανότητες εξέλιξης, προφίλ εργαζομένου κ.α.) καθώς η μοριοδότηση και η διαδικασία γραπτών διαγωνισμών δεν μπορούν να μετρήσουν τα άτυπα προσόντα των υποψηφίων (βαθμός προσαρμοστικότητας, κοινωνικές δεξιότητες, ομαδικό πνεύμα κ.α.). Μερικά χρήσιμα εργαλεία επιλογής προσωπικού θα μπορούσαν να θεωρηθούν η αξιολόγηση της γραπτής αίτησης, ο έλεγχος προϋστορίας και συστάσεων του υποψηφίου, η προκαταρκτική συνέντευξη, τα διάφορα τεστ σχετικά με την εργασία

¹²⁰Βλ. Ρωσίδης Φ. Ι., *Εφαρμογές του Επιχειρησιακού Μάνατζμεντ στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση*, Εκδόσεις Σταμούλη Α.Ε., Αθήνα, 2014, σελ.145-147

(τεστ ψυχολογικά, ικανότητας, απόδοσης, ενδιαφέροντος, περιπτώσιολογικής μελέτης, προσωπικότητας), συνέντευξη μετά τα τεστ καθώς επίσης και ιατρικές εξετάσεις.¹²¹

- **Την παροχή κινήτρων στους δημόσιους υπαλλήλους.** Η ανάγκη για αποδοτικότητα με οικονομικούς όρους, είναι πιο επίκαιρη από ποτέ λόγω της οικονομικής κρίσης. Η κατασπατάληση δημοσίων πόρων κρίνεται απαγορευτική. Επομένως η αλλαγή νοοτροπίας της δημόσιας διοίκησης συνολικά, ξεκινάει από το ίδιο το ανθρώπινο δυναμικό. Για να επιτευχθεί κάτι τέτοιο, οφείλουν να δοθούν τα κατάλληλα κίνητρα στους εργαζομένους. Οι εργαζόμενοι αισθάνονται πόνια μιας μηχανής η οποία δεν αναγνωρίζει ούτε επικροτεί τον συνεπή υπάλληλο. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα, οι τελευταίοι να είναι απλώς διεκπεραιωτικοί και δυσαρεστημένοι. Η ανάληψη ευθυνών και πρωτοβουλιών εξαλείφεται και η διάθεση για δημιουργικότητα εκμηδενίζεται. Θεραπευτικά ως προς τα παραπάνω, θα μπορούσε να λειτουργήσει η σύνδεση της απόδοσης με την ανταμοιβή, το δικαίωμα συμμετοχής στη λήψη αποφάσεων που αφορούν την υπηρεσία, ποικιλία και σπουδαιότητα στην κατανομή καθηκόντων, η αξιολόγηση της προσπάθειας και των ατομικών αποτελεσμάτων κάθε υπαλλήλου, ευκαιρίες ιεραρχικής εξέλιξης κ.α. Η παροχή κινήτρων, ως πρακτική, εφαρμόζεται κατά κόρον στον ιδιωτικό τομέα (κυρίως μέσω της τεχνικής των bonus) και τα αποτελέσματα της είναι βιώσιμες και εξελισσόμενες επιχειρήσεις σε ανταγωνιστικά περιβάλλοντα.
- **Τον καλύτερο σχεδιασμό θέσεων εργασίας.** Πρόκειται ουσιαστικά για ταύτιση των χαρακτηριστικών της θέσης εργασίας, με τα προσόντα του υποψηφίου υπαλλήλου. Όταν οι απαιτήσεις της θέσης εργασίας, είναι υποδεέστερες των τυπικών προσόντων του υπαλλήλου, τότε επικρατεί δυσαρέσκεια και αδιαφορία για το εργασιακό αντικείμενο και κατ'επέκταση μειώνεται η αποδοτικότητα του υπαλλήλου. Η λάθος τοποθέτηση υπαλλήλου σε ακατάλληλη θέση, κοστίζει στην υπηρεσία τόσο στην αποδοτικότητα όσο και στην δημόσια εικόνα της υπηρεσίας. Απαιτείται λοιπόν, ένας οργανωτικός σχεδιασμός ο οποίος σε απλά βήματα θα καταγράψει και θα επεξεργαστεί τα χαρακτηριστικά της οργάνωσης, εντοπίζοντας τους επιδιωκόμενους στόχους, θα αναλύσει τους υπάρχοντες πόρους και το έργο της οργάνωσης και θα καταλήξει σε «περιοχές δράσης» οι οποίες θα μετασχηματιστούν σε θέσεις εργασίας

¹²¹Βλ. όπ. υποσημ. 100, σελ.143-144

συμπεριλαμβανομένων των υποχρεώσεων, των καθηκόντων και των ευθυνών που τη συνοδεύουν.

Συνοψίζοντας όλα τα παραπάνω, η άμεση υιοθέτηση των πρακτικών του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ, περιλαμβάνει προτάσεις, ιδέες και μεθοδολογικά εργαλεία που θα αποτελέσουν οδηγό για το κράτος. Το ΝΔΜ επιχειρεί να επαναπροσδιορίσει τη σχέση του κράτους με την αγορά αλλά και με τους πολίτες. Προτείνει λοιπόν εμβάθυνση στη διαδικασία λήψης αποφάσεων, εξωστρέφεια των δημόσιων οργανώσεων, έμφαση σε έννοιες όπως αποτελεσματικότητα, αποδοτικότητα, παραγωγικότητα, εναλλακτικές επιλογές, ανάπτυξη και εκπαίδευση του ανθρώπινου δυναμικού. Η πλειονότητα των νέων πρακτικών διοίκησης, έχουν ως πυρήνα των μεταρρυθμίσεων τους τον ανθρώπινο παράγοντα. Ως ακρογωνιαίος λίθος της δημόσιας διοίκησης, το ανθρώπινο δυναμικό οφείλει να διαθέτει σταθερά θεμέλια που θα στηρίζουν το δημόσιο οικοδόμημα, κάνοντάς το ανταγωνιστικό, παραγωγικό και ανταποδοτικό προς τη κοινωνία. Οι σταθερές που εξασφαλίζουν τα παραπάνω, είναι η ενημέρωση και η εκπαίδευση.

Συμπεράσματα

Μέσα από τη πορεία της παρούσας μελέτης, διαπιστώθηκαν τόσο η πρόοδος της ελληνικής δημόσιας διοίκησης όσο και οι αδυναμίες και τα προβληματικά της σημεία. Είναι άκρως ενθαρρυντικό το γεγονός πως έχουν ήδη τεθεί "επί τάπητος", όλα εκείνα τα εμπόδια τα οποία οφείλουν να αρθούν. Οι προβληματισμοί που υφίστανται για τους ανά την Ευρώπη, διοικητικούς μηχανισμούς, έχουν αρχίσει να εμφανίζονται και στην Ελλάδα, έστω και αργοπορημένα.

Παρ' όλα αυτά, η οικονομική κρίση που έχει κάνει την εμφάνισή της στην επικράτεια της Ευρώπης εδώ και μερικά χρόνια, έρχεται να υποσκάψει τη διαδικασία της διοικητικής αναδιάρθρωσης που είχε αρχίσει (έστω και δειλά) να λαμβάνει χώρα. Αυτή η σύμπτωση, στην Ελλάδα του σήμερα, μπορεί δυστυχώς (και καθημερινά το βλέπουμε να συμβαίνει) να προκαλέσει μια οπισθοχώρηση πολλών χρόνων.

Σύμφωνα με τον ΟΟΣΑ¹²², η μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων, η άμεση σχέση του υπαλληλικού σώματος με τις εκάστοτε κυβερνήσεις, η γήρανση των μονίμων διοικητικών υπαλλήλων χωρίς την αντικατάστασή τους από νεότερους και η οικονομική κρίση, είναι μερικοί μόνο από τους λόγους που κρατάνε την Ελλάδα σε χαμηλά ποσοστά δεικτών ανάπτυξης μεταξύ των υπολοίπων χωρών του ΟΟΣΑ.

Σύμφωνα με το διοικητικό προφίλ της χώρας που αναρτήθηκε από τον OECD το 2012, η Ελλάδα δεν διαθέτει μια κεντρική στρατηγική για τη διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού, γεγονός που αναγάγει τον ΑΣΕΠ ως την κεντρική μονάδα επί της εν λόγω στρατηγικής. Επιπροσθέτως, δεν υπάρχει μακροπρόθεσμος σχεδιασμός (σύμφωνα με τον OECD, ο μακροχρόνιος ορίζοντας σχεδιασμού για την ελληνική δημόσια διοίκηση, ορίζεται στο ένα έτος). Ταυτόχρονα, η σημαντικότερη παράλειψη που εντοπίζει ο οργανισμός, είναι η έλλειψη ενός πλαισίου γενικής ευθύνης των μάντζερς (με την έννοια της αξιολόγησης/ λογοδοσίας).

Διαφοροποίηση εντοπίζεται επίσης και στις πρακτικές πρόσληψης, απόδοσης, εκπαίδευσης, συνθηκών εργασίας και ρυθμίσεων αμοιβών/ αποδοχών. Η Ελλάδα κάνει τη μικρότερη χρήση πρακτικών διοίκησης ανθρώπινου δυναμικού σε σχέση με τις περισσότερες χώρες του ΟΟΣΑ. Πρακτικές οι οποίες, βάσει των δεκάδων ερευνών, έχουν υιοθετηθεί για τα μέγιστα αποτελέσματα (συμπεριλαμβανομένης και της εξοικονόμησης δημοσίων πόρων).

¹²²Βλ. σχετ. OECD, «Human Resources Management Country Profiles – Greece», 2012, διαθέσιμο στον δικτυακό τόπο <http://www.oecd.org/gov/pem/OECD%20HRM%20Profile%20-%20Greece.pdf>

Σύμφωνα με την έκθεση του OECD, η Ελλάδα πραγματοποιεί προσλήψεις με βασικό κριτήριο την εργασιακή εμπειρία (άρα εκ των έσω προσλήψεις και για τα ανώτερα ιεραρχικά επίπεδα), δεν εφαρμόζει την αξιολόγηση των επιδόσεων σε θέματα που σχετίζονται με τις αμοιβές των υπαλλήλων, η εκπαίδευσή τους περιορίζεται στο διάστημα εντός δύο εβδομάδων περίπου (με εξαίρεση τους αποφοίτους της ΕΣΔΔ), δεν υφίσταται (συχνή) κινητικότητα υπαλλήλων (και όχι εσωτερική μετάταξη κατόπιν αιτήσεων ή ανάγκης της υπηρεσίας) που ως σκοπό έχει την συλλογή εμπειριών και διαφορετικών ικανοτήτων/δεξιοτήτων από άλλες θέσεις. Τέλος, η διαδικασία της προαγωγής, δεν δίδεται με ίσες ευκαιρίες σε όλα τα στελέχη της υπηρεσίας αφού και σε αυτή τη διαδικασία, βασική προϋπόθεση αποτελούν τα χρόνια της προϋπηρεσίας και κατ'έπекταση τα υπόλοιπα προσόντα (τεχνικές γνώσεις, ατομικές ικανότητες κτλ) δεν μπορούν να ληφθούν εξ ίσου υπόψη για τα κατώτερα ιεραρχικά επίπεδα.

Παράλληλα με την διαπίστωση του ΟΟΣΑ, τη δική του επικύρωση, κάνει και η Ειδική Γραμματεία Διαχείρισης Τομεακών Ε.Π. του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου (Ειδική Υπηρεσία Διαχείρισης Ε.Π. «Μεταρρύθμιση Δημοσίου Τομέα») μέσω του Επικοινωνιακού της Σχεδίου για το Ε.Π. «Μεταρρύθμιση Δημοσίου Τομέα 2014-2020»¹²³. Σύμφωνα με το άνωθεν, τα στοιχεία που επικρατούν για την κατάσταση της ελληνικής δημόσιας διοίκησης είναι οι χαμηλοί δείκτες απόδοσης στον τομέα «ποιότητα», η χρήση στρατηγικής διοίκησης ανθρώπινου δυναμικού κατέχει χαμηλότατη θέση (26^η σε σύνολο 28 χωρών μελών), υψηλά ποσοστά στη μη χρήση υπηρεσιών ηλεκτρονικής διακυβέρνησης (36% έναντι 21% της ΕΕ), δυσανάλογο μέγεθος της χώρας και της οικονομίας της έναντι του μεγέθους του δημόσιου τομέα. Όπως χαρακτηριστικά γράφεται από το αρμόδιο Υπουργείο *«η χαμηλή ποιότητα σε συνδυασμό με την υψηλή δημόσια δαπάνη, καταδεικνύει την αναποτελεσματικότητα του ελληνικού δημόσιου τομέα»*.

Η οικονομική κρίση κρέμεται ως δαμόκλειος σπάθη πάνω από την αναδιάρθρωση του ελληνικού δημόσιου τομέα. Η ανάγκη για εξοικονόμηση πόρων μέσω της βεβιασμένης συρρίκνωσης του υπαλληλικού σώματος, προκαλεί προβλήματα τόσο στα ίδια τα Υπουργεία όσο και στις εκάστοτε δημόσιες υπηρεσίες. Τα επιχειρησιακά προγράμματα, ως μια πιο «ολιστική προσέγγιση», προσπαθούν να ενισχύσουν τις ικανότητες των ιθυνόντων

¹²³ Βλ. Υπουργείο Οικονομίας, Υποδομών, Ναυτιλίας & Τουρισμού, Ειδική Γραμματεία Διαχείρισης Τομεακών Ε.Π. του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου, Ειδική Υπηρεσία Διαχείρισης Ε.Π. «Μεταρρύθμιση Δημοσίου Τομέα», Επικοινωνιακό Σχέδιο Επιχειρησιακού Προγράμματος «Μεταρρύθμιση Δημοσίου Τομέα 2014-2020», Ιούνιος 2015, διαθέσιμο ως έγγραφο στον διαδικτυακό τόπο <http://www.epdm.gr/Uploads/Files/ProskliseisEPMDT/EpikinSxedioMDT.pdf>

διαχείρισης ανθρώπινου δυναμικού με αναμενόμενες επιθυμητές αλλαγές επί των προσλήψεων, της εκπαίδευσης, της αξιολογήσεως και του εργασιακού σχεδιασμού.

Εν κατακλείδι, οι ραγδαίες αλλαγές (τόσο των εποχών όσο και των κυβερνήσεων), καθιστούν την αναδιάρθρωση του δημόσιου τομέα, σχεδόν αδύνατη. Τα προβλήματα που προαναφέρθηκαν, αποτελούν τροχοπέδη για την ορθή διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού ενώ ταυτόχρονα μειώνουν άμεσα την ικανότητα των εκάστοτε κυβερνήσεων στο να ενισχύσουν και να αξιοποιήσουν το διαθέσιμο προσωπικό, με τον καλύτερο δυνατό τρόπο.

Παρ'όλα αυτά, μέσα από την στήριξη των Ευρωπαϊκών κονδυλίων, οδηγιών και τεχνογνωσίας όσο και την επίδειξη "καλής θέλησης" των κυβερνήσεων και του δημοσιοϋπαλληλικού σώματος για αλλαγή νοοτροπίας, ο δημόσιος τομέας όχι μόνο μπορεί να ωφεληθεί αλλά και να ανακάμψει σε ένα εύλογο χρονικό διάστημα κάνοντάς τον έναν χώρο παραγωγικό, δημιουργικό και ευχάριστα προσβάσιμο.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Αλιβιζάτος Ν., *Οι πολιτικοί θεσμοί σε κρίση 1922-1974: όψεις ελληνικής εμπειρίας*, γ' έκδοση, Αθήνα, Εκδόσεις Θεμέλιο, 1995

Ασπρίδης Γ., *Εισαγωγή στη πολιτική και διοικητική οργάνωση του ελληνικού κράτους*, Αθήνα, Εκδόσεις Προπομπός, 2013

Αργυριάδης Δ. & Λιβεράκος Π. & Ντινάκη Φ. & Φαλάρας Ε. & Μαντέ Σ. για 2^ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων. *Σύγχρονες τάσεις στη διοικητική επιστήμη «Νέα Δημόσια Διοίκηση»*, Εταιρική κοινωνική ευθύνη και κοινωνία των πολιτών, επιμ. Μακρυδημήτρης Α. & Μαρούδας Λ. & Πραβίτα Μ.-Η., Αθήνα- Θεσσαλονίκη, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2009

Δημητριάδη Ζ. & Μαρούδας Θ. για 2^ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων *Σύγχρονες τάσεις στη διοικητική επιστήμη «Νέα Δημόσια Διοίκηση»*, Εταιρική κοινωνική ευθύνη και κοινωνία των πολιτών, επιμ. Μακρυδημήτρης Α. & Μαρούδας Λ. & Πραβίτα Μ.-Η., Αθήνα- Θεσσαλονίκη, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2009

Καρκατσούλης Π., *Διοικητική μεταρρύθμιση & προεισαγωγική διοικητική εκπαίδευση*, Αθήνα, Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, 1998

- *Το κράτος σε μετάβαση: από τη «διοικητική μεταρρύθμιση» και το «νέο δημόσιο μάνατζμεντ» στη «διακυβέρνηση»*, Αθήνα, Εκδόσεις Παπαζήση, 2005

Μαΐστρος Π., *Τα τρία κύματα μεταρρυθμίσεων της δημόσιας διοίκησης στην Ελλάδα (1975-2015+)*, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 2009

Μακρυδημήτρης Α., *Διοίκηση και κοινωνία: η δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα*, Αθήνα, Εκδόσεις Θεμέλιο, 1999

- *Διοικητικές Μελέτες*, Αθήνα Κομοτηνή, Εκδόσεις Σάκκουλα, 1991
- & Πασσάς Α., *Η ελληνική διοίκηση και ο συντονισμός της Ευρωπαϊκής πολιτικής*, Αθήνα-Κομοτηνή, Εκδόσεις Σάκκουλα, 1994

- & Πραβίτα Μ.-Η., *Ηδιοικητική επιστήμη Ι: Δημόσια διοίκηση- Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης*, Ε΄ έκδοση, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2012

Μαυρομούστακου Η., *Αξιολόγηση Δημοσίων Υπαλλήλων: Συστήματα Επιλογής, Αξιοκρατικά Κριτήρια, Έλεγχος και Συνταγματικές Αρχές*, Αθήνα, Νομική Βιβλιοθήκη ΑΕΒΕ, 2016

Μπαμπαλιούτας Λ.Π., *Το σύγχρονο θεσμικό πλαίσιο της ελληνικής δημόσιας διοίκησης*, Τόμος Α΄, Αθήνα- Θεσσαλονίκη, Εκδόσεις Σάκκουλα Α.Ε., 2007

Μπέσιλα Ε.- Βήκα & Λυκογιάννη Β. για 2^ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων *Σύγχρονες τάσεις στη διοικητική επιστήμη «Νέα Δημόσια Διοίκηση»*, Εταιρική κοινωνική ευθύνη και κοινωνία των πολιτών, επιμ. Μακρυδημήτρης Α. & Μαρούδας Α. & Πραβίτα Μ.-Η., Αθήνα- Θεσσαλονίκη, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2009

Παπαδημόπουλος Ι. σε Ασπρίδης Γ., *Εισαγωγή στην πολιτική και διοικητική οργάνωση του ελληνικού κράτους*, Αθήνα, Εκδόσεις Προπομπός, 2012

Πασσάς Α.Γ. & Τσέκος Θ.Ν., *Εθνική διοίκηση και ευρωπαϊκή ολοκλήρωση: η ελληνική εμπειρία*, Αθήνα, Εκδόσεις Παπαζήση, 2009

Πετράκη Γ. για 2^ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων, *Σύγχρονες τάσεις στη διοικητική επιστήμη «Νέα Δημόσια Διοίκηση»*, Εταιρική κοινωνική ευθύνη και κοινωνία των πολιτών, επιμ. Μακρυδημήτρης Α. & Μαρούδας Α. & Πραβίτα Μ.-Η., Αθήνα- Θεσσαλονίκη, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2009

Ρωσίδης Φ. Ι., *Εφαρμογές του επιχειρησιακού μάνατζμεντ στην Ελληνική δημόσια διοίκηση*, Αθήνα, Εκδόσεις Σταμούλη Α.Ε., 2014

Σπανού Κ., *Ελληνική διοίκηση και ευρωπαϊκή ολοκλήρωση*, Αθήνα, Εκδόσεις Παπαζήση, 2001

Ταβλαδωράκη Γ. Ε. σε Πέντας Κ.Ι. (επιμ.), *Εγχειρίδιο: Οργάνωσης και λειτουργίας του κράτους- Δημόσιας διοίκησης*, Εκδοτική Γκιούρδας Β.,

Τσέκος Θ. για 2^ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων, *Σύγχρονες τάσεις στη διοικητική επιστήμη «Νέα Δημόσια Διοίκηση»*, Εταιρική κοινωνική ευθύνη και κοινωνία των πολιτών, επιμ. Μακρυδημήτρης Α. & Μαρούδας Α. & Πραβίτα Μ.-Η., Αθήνα- Θεσσαλονίκη, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2009

Τσουκάλης Λ. σε Giddens A. & Diamond P. & Liddle R. (επιμ.), *Κοινωνική Ευρώπη-Παγκόσμια Ευρώπη*, Αθήνα, Εκδόσεις Νίκας- Ελληνική Παιδεία Α.Ε., 2007

Φλογαίτης Σ. Ι., *Το ελληνικό διοικητικό σύστημα*, Αθήνα- Κομοτηνή, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1987

Έρευνες-Μελέτες-Εισηγήσεις

Civil Service Training and Development Centre, *Guide to preparing a learning & development strategy*, September 2011

Centre for Management & Organisation Development, *A Guide to Competency Development in the Civil Service- Performance Management & Development System*, Department of Finance, Dublin, 2012

Regional Centre for Public Administration Reform of UNDP, Western Balkans Community of Practitioners- Human Resources Management in the Civil Service, *The use of competencies in job design and recruitment*, Tveoy A.-C., RCPAR Policy Specialist, Liverakos P., RCPAR Team Leader, April 2011

- *The use of competencies in performance appraisal, training and career development*, Dionisie D., UNDP BRC Policy Specialist, Liverakos P., RCPAR Team Leader, November 2011

OECD, *Human Resources Management Country Profiles- Greece*, 6 December 2016

Descy P., Tessaring M., 2001: Κατάρτιση και μάθηση με στόχο την απόκτηση ικανοτήτων. Δεύτερη έκθεση για την τρέχουσα έρευνα σχετικά με την επαγγελματική κατάρτιση στην Ευρώπη: περίληψη κυριότερων σημείων. Κείμενα αναφοράς του Cedefop, Λουξεμβούργο, EUR-OP, περίπου 45 σ., σε όλες τις κοινοτικές γλώσσες δωρεάν. ISBN 92-896-0019-5 (EL)

Lazareviciute I., *Inventory of European states' public service professional training systems and key institutions*, European Public Administration Network, Working Group "Links with the profession"

Papadakis N. (2010), 5TH Annual Conference of the Western Balkans HRM Community of Practice in the Civil Service (WeBa HRM CoP), *The Use of Competencies in the*

Management of Civil Servants in the Western Balkans; *Competence based training within Life Long Learning (LLL) and administrative capacity building*, Danilovgrad, 25-26 November 2010

Pearson, J. (2011), "Training and Beyond: Seeking Better Practices for Capacity Development", *OECD Development Co-operation Working Papers*, No. 1, OECD Publishing. doi: 10.1787/5kgf1nsnj8tf-en

Johnson D.-Molly A., *Public Service Management Training and Leadership Development Institutes: Building a New Generation of Commonwealth Public Service Professionals*

Αντώνης Μανιτάκης, «Γιατί δεν ολοκληρώνεται η διοικητική μεταρρύθμιση στην Ελλάδα: δομικά ελλείμματα, προαπαιτούμενα και προκλήσεις» (με αφορμή την πρόσφατη οδυνηρή διάψευση της ρήσης: η «κρίση είναι μια ευκαιρία για μεταρρυθμίσεις»), Γραπτή απόδοση προφορικής εισήγησης σε: Δημερίδα, «Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση και Ανάπτυξη», Αίθουσα Γερουσίας της Βουλής των Ελλήνων, 8 και 9 Φεβρουαρίου, 2016, υπό δημοσίευση σε έκδοση της Βουλής, διαθέσιμο ως έγγραφο στον δικτυακό τόπο <http://www.constitutionalism.gr/manitakis-dioikitiki-metarruthmisi-axiologisi/>

Ήβη Μαυρομούστακου, «Ανεξάρτητες αρχές. Η δυστοκία επίτευξης της συναίνεσης του άρθρου 101Α του Συντάγματος», διαθέσιμο στον δικτυακό τόπο http://www.eap.gr/images/stories/doc/2013_deo10_dp_series_34.doc

Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, Γενική Γραμματεία Δημόσιας Διοίκησης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Έκθεση εκ των προτέρων αξιολόγησης του επιχειρησιακού προγράμματος. Βελτίωση της διοικητικής ικανότητας της δημόσιας διοίκησης 2007-2013. Επιτελική σύνοψη. Ανάδοχοι έργου: LOGOTECH A.E-ΠΡΟΟΠΤΙΚΗ A.E. Μάρτιος 2007

Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Γενική Διεύθυνση Διοικητικού Εκσυγχρονισμού, Διεύθυνση Ποιότητας και Αποδοτικότητας, Τμήμα Ερευνών και Μετρήσεων Αποδοτικότητας, Θέμα «Εφαρμογή Στοχοθεσίας για το έτος 2013 και επικαιροποίηση Δεικτών Μέτρησης Αποτελεσματικότητας & Αποδοτικότητας», Αθήνα, 8 Μαρτίου 2013

Διαδίκτυο

www.et.gr (Εθνικό Τυπογραφείο)

<http://el.wikipedia.org>

http://europa.eu/institutions-bodies/european-comission/index_el.htm (Επίσημος Ιστότοπος Ευρωπαϊκής Ένωσης)

http://europa.eu/about-eu/countries/member-countries/greece/index_el.htm

<https://diavgeia.gov.gr> (Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης)

www.gspa.gr (Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης & Διοικητικής Αποκέντρωσης)

<http://www.minedu.gov.gr> (Υπουργείο Παιδείας & Θρησκευμάτων, Πολιτισμού & Αθλητισμού)

www.dee.gr (Διοικητικό Επιμελητήριο)

www.constitutionalism.gr

www.cstdc.gov.ie (Centre for Management & Organisation Development, Performance Management & Development System)

www.rcpar.org (Regional Centre for Public Administration Reform, Western Balkans Community of Practitioners- Human Resources Management in the Civil Service)

<http://iteslj.org/Articles/Kelly-Experiential>

<http://www.oecd.org> (Επίσημος Ιστότοπος ΟΟΣΑ)

www.oecd.org/puma

www.oecd.org/puma/sigmaweb

<http://www.epdm.gr> (Υπουργείο Οικονομίας, Υποδομών, Ναυτιλίας & Τουρισμού)

www.diorismos.gr