Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου
Σχολή Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών
Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Διεθνών Σχέσεων

Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών
«ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ»

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

«Ο ρόλος της ηγεσίας και του ανθρώπινου παράγοντα στη μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης»

[ΙΩΑΝΝΑ ΠΙΤΣΑ]

ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ: ΠΑΠΑΖΟΓΛΟΥ Γ. ΜΑΝΟΣ.

Κόρινθος, Σεπτέμβριος 2017

University of Peloponnese
Faculty of Social and Political Sciences
Department of Political Studies and International Relations

Master Program in
"GOVERNANCE AND PUBLIC POLICIES"

[The role of leadership and human factor in the reform of public administration]

[IOANNA PITSA]

Corinth, September 2017

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η παρούσα εργασία ασχολείται με το ρόλο της ηγεσίας και του ανθρώπινου παράγοντα στη μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης. Μετά την εισαγωγή παρατίθεται το θεωρητικό πλαίσιο της δημόσιας διοίκησης, δίνεται ο ορισμός της και αναπτύσσεται η εξέλιξη της ελληνικής δημόσιας διοίκησης Στη συνέχεια αναφέρονται τα προβλήματα και οι διαρθρωτικές αδυναμίες της. Ιδιαίτερη βαρύτητα δίνεται στη μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης. Ακολούθως το θέμα διαπραγματεύεται το ανθρώπινο δυναμικό και συγκεκριμένα τους δημοσίους υπαλλήλους, γίνεται λόγος για τη διοίκηση ανθρώπινων πόρων, περιγράφεται η νομοθεσία του συστήματος αξιολόγησης των δημοσίων υπαλλήλων και η χρηματοδότηση της επιμόρφωσής τους και των διοικητικών μεταρρυθμίσεων. Το θεωρητικό πλαίσιο ολοκληρώνεται με αναφορά στο ρόλο του ηγέτη, όπου γίνεται διάκριση μεταξύ πολιτικής και διοικητικής ηγεσίας και τονίζεται η υπεροχή της πολιτικής, περιγράφονται η έννοια και οι μορφές ηγεσίας, η σχέση ηγεσίας και αποτελεσματικότητας καθώς και η σωστή ηγετική συμπεριφορά.

Η μελέτη γίνεται μέσω βιβλιογραφικής ανασκόπησης και αναζήτησης επιστημονικής αρθρογραφίας στο διαδίκτυο με λέξεις-κλειδιά τις: «δημόσια διοίκηση», «ηγεσία», «ανθρώπινο δυναμικό», «μεταρρύθμιση δημόσιας διοίκησης» και συνδυασμός μεταξύ τους, με σκοπό εντοπισμό αναλύσεων σχετικά με τη διοικητική μεταρρύθμιση και τον ρόλο της ηγεσίας και του ανθρώπινου παράγοντα σε αυτή. Η χρονική περίοδος των άρθρων εκτείνεται από το 2005 έως το 2017. Η συλλογή των δεδομένων αποτελεί υλικό τεκμηρίωσης και διεξαγωγής συμπερασμάτων.

ABSTRACT

This thesis examines the role leadership and the human factor played in reforming public administration. Primarily, is provided an overview of the field of public administration and outlined its evolution in Greece. Thereupon, are introduced the problems and structural weaknesses of the administrative machinery. Specifically is made focus on the public administration reforms. Subsequently is examined personnel administration-mainly concentrating on civil servants, legislation concerning performance evaluation of civil servants, and training budgeting, along with a number of administrative reforms. The theoretical part is completed with a reference to the role of the leader, where a distinction between political and administrative leadership was made, highlighting the predominance of the former. A further step was to describe the essence of leadership and the different forms it can take, the relationship between leadership and effectiveness and the right leadership behavior.

The study is done through a bibliographic review and search of scientific articles published, between the years 2005 and 2017, on the internet with keywords: "public administration", "leadership", "human factor", "public administration reform" and a combination of them. The aim of the above mentioned research was to obtain information relevant to administrative reforms and the role of leadership and the human factor in effecting them, in order secure conclusion to be drawn.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΠΕΡΙΛΗΨΗ 3

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ 5

ΕΙΣΑΓΩΓΗ 7

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: Η ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ 10

Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση 10

Ορισμός Δημόσιας Διοίκησης 12

Ιστορική εξέλιξη Δημόσιας Διοίκησης 14

Προβλήματα Δημόσιας Διοίκησης 18

Διαρθρωτικές αδυναμίες Δημόσιας Διοίκησης 22

Μεταρρύθμιση Δημοσίας Διοίκησης 25

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: ΑΝΘΡΩΠΙΝΟ ΔΥΝΑΜΙΚΟ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΤΟΜΕΑ 29

Δημόσιοι υπάλληλοι 29

Διοίκηση ανθρώπινων πόρων 32

Αξιολόγηση δημοσίων υπαλλήλων 34

Χρηματοδότηση επιμόρφωσης δημοσίων υπαλλήλων και διοικητικών μεταρρυθμίσεων (ΕΣΠΑ) 36

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: Ο ΡΟΛΟΣ ΤΟΥ ΗΓΕΤΗ 40

Πολιτική και διοικητική ηγεσία 42

Έννοια και μορφές ηγεσίας 43

Ηγεσία και αποτελεσματικότητα 47

Ηγετική συμπεριφορά 50

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4: Ο ΡΟΛΟΣ της ΗΓΕΣΙΑΣ ΚΑΙ ΤΟΥ ΑΝΘΡΩΠΙΝΟΥ ΔΥΝΑΜΙΚΟΥ ΣΤΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ της ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ 53

Ηγεσία και Δημόσια Διοίκηση……...55

Η περίπτωση της Ελλάδας……59

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6: ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ 64

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ 67

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Σκοπός της παρούσας εργασίας είναι να διερευνήσει το ρόλο της ηγεσίας και του ανθρώπινου παράγοντα στη μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης. Στο 1^{ο} κεφάλαιο περιγράφονται η δημόσια διοίκηση, η ιστορική εξέλιξη της, οι αδυναμίες της, και οι έως σήμερα μεταρρυθμίσεις της.

Στο 2^{ο} κεφάλαιο με θέμα το ανθρώπινο δυναμικό, δίνεται ο ορισμός και το πλαίσιο λειτουργίας του δημοσίου υπαλλήλου, περιγράφεται η διοίκηση των ανθρώπινων πόρων στα πλαίσια των κλασικών γραφειοκρατικών μοντέλων διοίκησης και οι ανάγκες μετασχηματισμού τους, σύμφωνα με την σύγχρονη παγκοσμιοποιημένη κοινωνία και τις επιταγές των μνημονίων και της TASK FORCE για την Ελλάδα. Αναφέρεται το νομικό πλαίσιο για την αξιολόγηση των δημοσίων υπαλλήλων και απεικονίζεται ο τρόπος χρηματοδότησης της επιμόρφωσης των δημοσίων υπαλλήλων και των διοικητικών μεταρρυθμίσεων, στα πλαίσια του μηχανισμού χρηματοδοτικής διευκόλυνσης για την Ελλάδα και των προγραμμάτων προσαρμογής (μνημόνια), μέσω του Εταιρικού Συμφώνου για το Πλαίσιο Ανάπτυξης (ΕΣΠΑ 2014-2020).

Στο 3^{ο} κεφάλαιο αναλύονται οι έννοιες της ηγεσίας και του ηγέτη, περιγράφονται οι επικρατούσες μορφές ηγεσίας στη διοίκηση (μεταμορφωτική και συναλλακτική), η ηγετική συμπεριφορά και η σημασία της ως προς την αποτελεσματικότητά. Ιδιαίτερη μνεία γίνεται στη διάκριση μεταξύ πολιτικής και διοικητικής ηγεσίας, ως αντιφατικής και δυναμικής σχέσης, σύμφωνα με τον Max Weber, τις ιστορικές παρατηρήσεις και τη σύγχρονη πρακτική. Κατά τον Weber το επάγγελμα του πολιτικού δημιουργήθηκε από την ανάγκη του ηγεμόνα στη μεταφεουδαρχική εποχή να διαχειριστεί τη νέα – ευρύτερη επικράτεια με τις νέες απαιτήσεις και γνώσεις.[1]

Για να επιτευχθεί αποτελεσματική μεταρρύθμιση της δημοσίας διοίκησης, είναι αναγκαίο να υπάρξουν αλλαγές τόσο στη διοίκηση όσο και στο ανθρώπινο δυναμικό.

[1] Max Weber (1919) «*Politics as a Vocation*», σελ. 4.

Θα πρέπει να γίνει επανεξισορρόπηση μεταξύ δημόσιας διοίκησης και πολιτικής. Η ανισορροπία υπέρ της πολιτικής, μόνιμο χαρακτηριστικό του ελληνικού πολιτικού-διοικητικού συστήματος προδικάζει πολιτικές παρεμβάσεις και περιθωριοποίηση της δημόσιας διοικητικής ηγεσίας με επακόλουθο την πολιτική συγκέντρωση των αποφάσεων με γνώμονα το πολιτικό συμφέρον, και προστατευτικές πρακτικές. Αυτό, σαφώς έχει ως αποτέλεσμα δυσκολίες σχεδιασμού, υπανάπτυξη των δράσεων του προσωπικού και παρεμπόδιση εφαρμογής μεταρρυθμιστικών πολιτικών. Ο διακριτός ρόλος μεταξύ πολιτικής και διοικητικής ηγεσίας κρίνεται απαραίτητος για μια επιτυχημένη διοίκηση. Η πολιτική ηγεσία πρέπει να περιοριστεί στον καθαρά εκτελεστικό της ρόλο που είναι η διαμόρφωση πολιτικής και η παροχή γενικών κατευθύνσεων.[2] Για να μπορέσει ο ηγέτης στον δημόσιο τομέα να μετατρέψει την ενέργεια και τη θέληση των συνεργατών του σε σκόπιμη δράση για την επίτευξη των στόχων της υπηρεσίας χρειάζεται να έχει την απαραίτητη δύναμη, ευελιξία, σταθερότητα και συνέχεια καθώς και τις απαραίτητες γνώσεις, τις αναγκαίες πληροφορίες, τις δεξιότητες, τις ικανότητες και τις συμπεριφορές. Για το λόγο αυτό, η αποτελεσματική ηγεσία χρειάζεται πολιτική αποδέσμευση και έναν ισορροπημένο συνδυασμό συμπεριφορών οι οποίες έχουν σχέση με την εργασία και τα προσωπικά χαρακτηριστικά. Τα χαρακτηριστικά αυτά αποτελούνται από συγκεκριμένες ικανότητες που θεωρούνται ως οι ικανότητες πυρήνας για την αποτελεσματική ηγεσία και οι ηγέτες στις δημόσιες υπηρεσίες τα χρειάζονται για να κατευθύνουν το μελλοντικό όραμα της υπηρεσίας με εμπνευσμένο τρόπο. (Galbraith, 2002).[3] Επίσης βασικές λειτουργίες του ηγετικού ρόλου είναι η διάδοση του οράματος σε όλες τις κατηγορίες των υπαλλήλων, η έμπνευση μέσω της εμπιστοσύνης, της ακεραιότητας, και της ταπεινότητας, η πειθώ, η ενδυνάμωση και η κινητοποίηση τους για την επίτευξη των στόχων. (Μπουραντάς 2005).[4]

Η ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού του δημόσιου τομέα, μέσω της ορθολογικής κατανομής των ανθρώπινων πόρων, της αντικειμενικής αξιολόγησης για καλύτερη

[2] Spanou Calliope, (2014), « *Administrative elites and the crisis: what lies ahead for the senior civil service in Greece?*" Iinternational Review of Administrative Article Sciences, The Author(s), σελ.1-5.

[3] Galbraith J. (2002), «*Designing Organization: in Executive Guide to Strategy. Structure and Process Revised*». Εκδ. Jossey-bass, σελ.165-169.

[4] Μπουραντάς Δ.(2005), «*ΗΓΕΣΙΑ, ο δρόμος της διαρκούς επιτυχίας*», Αθήνα: ΚΡΙΤΙΚΗ, σελ. 32-36.

αξιοποίηση των στελεχών, καθώς και της παροχής αναβαθμισμένων υπηρεσιών κατάρτισης/εκπαίδευσης θα πετύχουν ατομική ανάπτυξη των υπαλλήλων και την ανταπόκρισή τους στις αυξημένες ανάγκες. Η συνεχιζόμενη κατάρτιση των δημοσίων υπαλλήλων στοχεύει στην παροχή των αναγκαίων γνώσεων για την αποτελεσματική ολοκλήρωση των καθηκόντων τους.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: Η ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση

Συχνά η δημόσια διοίκηση μπερδεύεται με τη γραφειοκρατία. Ο ορισμός της διοίκησης σχετίζεται με την γραφειοκρατία αλλά είναι ευρύτερος. Όλες οι γραφειοκρατίες είναι διοικήσεις αλλά όλες οι διοικήσεις δεν είναι γραφειοκρατικές (Cziprian-Kovacs, 2005 στο Suciu L.2010). Η πολυπλοκότητα της δημόσιας διοίκησης οφείλεται στο ότι οι κυβερνητικές ενέργειες έχουν συνέπειες στο σύνολο των κατοίκων ενός κράτους, αλλά και στις αλλαγές που επήλθαν διαχρονικά στον τομέα της και οφείλονται στο ιστορικό πλαίσιο κάθε κράτους.

Στο όραμα του (Max Weber 1997 στο Suciu L. 2010), η γραφειοκρατία είναι κοινωνικό-πολιτικό φαινόμενο με τα εξής χαρακτηριστικά:

- Οι εξουσίες και οι ευθύνες του υπαλλήλου ορίζονται με απόλυτη ευκρίνεια και νομιμοποιούνται ως επίσημα καθήκοντα.
- Ιεραρχική σχέση θέσεων εξουσίας από πάνω προς τα κάτω.
- Το προσωπικό επιλέγεται και εξελίσσεται βάση προσόντων, τα οποία εκτιμώνται με εξέταση, εκπαίδευση και εμπειρία.
- Οι διοικητικές δράσεις και αποφάσεις καταγράφονται. Η φύλαξη των εγγράφων παρέχει οργανωσιακή μνήμη και συνέχεια στον χρόνο.
- Η διοίκηση είναι διακριτή από την ιδιοκτησία του οργανισμού.
- Τα διοικητικά στελέχη υπόκεινται σε κανόνες και διαδικασίες, που εφαρμόζονται απρόσωπα και ομοιόμορφα και εξασφαλίζουν αξιόπιστη συμπεριφορά.

Κάθε γραφειοκρατία έχει καθήκον να είναι αντικειμενική και ουδέτερη και να υπηρετεί την κοινωνία. Η γραφειοκρατία δεν είναι αρνητικό φαινόμενο αντιθέτως

εξασφαλίζει την αμεροληψία, την ισοτιμία, την συνέπεια και την συνέχεια του Κράτους στις σχέσεις του με του πολίτες αλλά και την κατεύθυνση της πολιτικής που ακολουθεί.[5]

Ο σχηματισμός και εφαρμογή δημόσιων πολιτικών είναι ζήτημα πολιτικό διότι περιλαμβάνουν συγκρούσεις και αγώνες μεταξύ ατόμων και ομάδων, αξιωματούχων με αντιφατικές ιδέες, συμφέροντα, αξίες και πληροφορίες σχετικά με θέματα δημόσιας πολιτικής. Οι διοικητικές υπηρεσίες εκδίδουν κανόνες που επεξεργάζονται και εφαρμόζουν την εκάστοτε δημόσια πολιτική. Η πολιτική διαδικασία δεν αποτελεί πολιτισμική δέσμευση για ένα κράτος, προσφέρεται για εύχρηστες συγκρίσεις μεταξύ των κυβερνητικών ατζέντων σε διάφορα κράτη.[6]

Γίνονται παγκόσμιες προσπάθειες για την ανταλλαγή πληροφοριών, τεχνικών και βέλτιστων πρακτικών που σέβονται την ανάπτυξη δεξιοτήτων της δημόσιας υπηρεσίας και την προώθηση και ανάπτυξη ηγετικών ικανοτήτων. Το δίκτυο δημιουργήθηκε για να ενθαρρύνει τις εταιρικές σχέσεις μεταξύ των θεσμών, για την ανταλλαγή εκπαιδευτικών και διαχειριστικών πρωτοβουλιών, για την ανάπτυξη ικανοτήτων και την καλύτερη παροχή υπηρεσιών κατάρτισης (CAPAM 2005, CAPAM 2007).[7]

Στο ελληνικό πολιτικό σύστημα η κυβέρνηση και η δημόσια διοίκηση είναι τα συστατικά της εκτελεστικής εξουσίας. Μεταξύ τους υφίσταται ιεραρχική δομή, όπου η κυβέρνηση αποφασίζει εκφράζοντας τη λαϊκή κυριαρχία. Η διοίκηση εκτελεί τις καθορισμένες αποφάσεις και πολιτικές, που έχουν καταρτιστεί από την κυβέρνηση. Ως γενική αρχή, η δημόσια διοίκηση και κάθε διοικητικό όργανο που δρα στο πλαίσιο αυτής οφείλει να ενεργεί σύμφωνα με τον νόμο ή να εναρμονίζεται με αυτόν. Η

---

[5]Suciu Leonina-Emilia, (2010), «*THE PUBLIC ADMINISTRATION COMPARED TO PUBLIC MANAGEMENT AND OTHER SCIENCES*» *Universitatea Babe_Bolyai, Facultatea de _tiin_e Economice _i Gestiunea Afacerilor* Laz_r Ioan.

[6]Anderson, J. E. (2003), «*Public policymaking: An introduction*» Boston: Houghton Mifflin Company, pp. 1 – 34

[7] Johnson David & Molloy Andrew, (2009), "*Public Service Management Training and Leadership Development Institutes:Building a New Generation of Commonwealth Public Service Professionals*" Department of Political Science Department of Political Science Cape Breton University Cape Breton University Sydney, Nova Scotia, Canada Sydney, Nova Scotia, Canada.

δημόσια διοίκηση δεν είναι ελεύθερη να ενεργεί κατά οιονδήποτε τρόπο παρά μόνο όταν αυτό ρητά προβλέπεται ή επιτρέπεται.[8]

Συνεπώς η νομιμοποίηση της δημόσιας διοίκησης και της δράσης της για την ικανοποίηση του δημόσιου συμφέροντος ανάγεται στο νόμο και διέπεται από την διπλή έννοια της αρχής της νομιμότητας, σύμφωνα με την οποία η δημόσια διοίκηση αφ' ενός δρα μέσω των δυνατοτήτων που της παρέχει ο νόμος για άσκηση δημόσιας εξουσίας, αφετέρου ο νόμος οριοθετεί στενά την εξουσία της, προβλέποντας δικαιώματα και εγγυήσεις υπέρ εκείνων που υπάγονται σ' αυτήν, προκειμένου να αποτραπεί η αυθαίρετη άσκησή της.[9]

Ορισμός Δημόσιας Διοίκησης

Το Κράτος, κατά τον Max Weber, μπορεί να οριστεί όχι με βάση το τι κάνει αλλά με βάση το ιδιαίτερο μέσο που χρησιμοποιεί για να το πράξει. Ως προς αυτό, διαφοροποιείται από τους λοιπούς κοινωνικούς θεσμούς, επειδή διαθέτει το μονοπώλιο του νόμιμου καταναγκασμού (της νομιμοποιημένης φυσικής βίας).[10] Η δημόσια διοίκηση, κατά τον Weber, είναι η γραφειοκρατία ως μηχανισμός συγκεκριμενοποίησης της κρατικής εξουσίας και ως δομή υλοποίησης του κρατικού καταναγκασμού. Η δημόσια διοίκηση αποτελεί γραφειοκρατική οργάνωση που επιτρέπει την, με ορθολογικό τρόπο άσκηση πολιτικής κυριαρχίας. Η γραφειοκρατία με την έννοια της δημόσιας διοίκησης αποτελεί εργαλείο εδραίωσης της δημοκρατίας, εφόσον είναι επιφορτισμένη με την εφαρμογή των πολιτικών αποφάσεων που προκύπτουν από δημοκρατικές διαδικασίες.[11]

---

[8]Μακρυδημήτρης Α. (2008), «*Δημόσια Διοίκηση Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης*», Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας, σελ.25-33.

[9] Σπηλιωτόπουλος Ε. (2007), «*Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου Ι*», 12ηεκδοση, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν.Σάκκουλας, σελ.95-97.

[10] Ο,π, Weber, σελ.1-2.

[11] Σπανού Κ. (2010), «*Θεωρία της Δημόσιας Διοίκησης, η ιδιαιτερότητα της δημόσιας διοίκησης*». διαθέσιμο στο https://eclass.uoa.gr/modules/document/file.php/PSPA216/την 22/072017.

Ο Weber αναφορικά με τη σχέση ηθικής και πολιτικής υποστηρίζει ότι «καμιά κοσμική ηθική δεν μπορεί να αποφύγει το γεγονός ότι η επίτευξη *καλών σκοπών* απαιτεί κανείς να χρησιμοποιήσει ηθικώς ύποπτα ή τουλάχιστον επικίνδυνα μέσα και ότι θα πρέπει να συνυπολογίσει τη δυνατότητα ή ακόμη και την πιθανότητα κακών παρενεργειών, και ότι καμιά κοσμική ηθική δεν μπορεί να ορίσει το πότε και σε ποιο βαθμό ο ηθικά καλός σκοπός *αγιάζει* τα ηθικώς επικίνδυνα μέσα και τις παρενέργειες.[12]

Η δημόσια διοίκηση ως δραστηριότητα συνίσταται στη χρήση διαχειριστικών πολιτικών και δικαστικών διαδικασιών για την επίτευξη τη νομοθετικής, εκτελεστικής και δικαστικής διακυβέρνησης με σκοπό την εξασφάλιση κανόνων και υπηρεσιών χρήσιμων για το κοινωνικό σύνολο αλλά και για τη λειτουργία της (Ioan 2007 στο Suciu L.2010).[13]

Στο ελληνικό πολιτικό πλαίσιο ως δημόσια διοίκηση νοούνται οι υπηρεσίες και οργανισμοί που λειτουργούν υπό την άμεση εποπτεία του κράτους. Εντάσσονται οι κεντρικές υπηρεσίες των υπουργείων, οι αποκεντρωμένες υπηρεσίες του δημοσίου, τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου και οι δημόσιες επιχειρήσεις και οργανισμοί κοινής ωφέλειας, στους οποίους κύριος μέτοχος είναι το δημόσιο.[14]

Η δημόσια διοίκηση αποτελεί «την ενεργητική διάσταση της διακυβέρνησης» "the action part of government" (Stillman στο Σπανού 2010 σελ. 9) μέσω της οποίας οι κυβερνητικές πολιτικές αποφάσεις μεταφράζονται σε δράση και παράγουν αποτελέσματα. Η δημόσια διοίκηση περιλαμβάνει τα μέσα υλοποίησης κυβερνητικών στόχων και πολιτικών επιλογών και έτσι ταυτίζεται με την εκτέλεση των νόμων που λαμβάνει το νομοθετικό σώμα της εκάστοτε κυβέρνησης.[15] Η δημόσια διοίκηση αφορά το σύνολο των διοικητικών μηχανισμών ή οργανισμών ενός Κράτους, που αναπτύσσουν τη δραστηριότητά τους στο κεντρικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, με αρμοδιότητα την εφαρμογή των νόμων και των προγραμμάτων της δημόσιας

---

[12] Ο.π, Weber, σελ.23-24.

[13] Ο.π. Suciu L.(2010).

[14] Φαναριώτης Π. (1999), «*Δημόσια Διοίκηση Αποκέντρωση και αυτοδιοίκηση, Μπροστά στις προκλήσεις του 21ου αιώνα»*, Αθήνα:. Αθ. Σταμούλης, σελ.27.

[15] Ο.π, Σπανού Κ.(2010), σελ.9-10

πολιτικής, όπως αυτά καθορίζονται από την εκάστοτε πολιτική ηγεσία. Ως επιστημονικός κλάδος, επιχειρεί να ερμηνεύσει τον τρόπο με τον οποίο πολιτικοί και διοικητικοί θεσμοί και στελέχη του Κράτους συνεργάζονται για τη σχεδίαση και εφαρμογή των αποφάσεων αντιμετώπισης δημοσίων θεμάτων.[16]

Μια άλλη συζήτηση γίνεται για τη σχέση δημόσιας διοίκησης και νέου δημοσίου μάνατζμεντ (New Public Management -NPM), στο σύγχρονο κόσμο. Σε αντίθεση με τη δημόσια διοίκηση, το δημόσιο μάνατζμεντ (Punescu, 2008), δεν περιορίζεται στην ακολουθία των διαδικασιών τις οποίες περιλαμβάνει, αλλά εστιάζει στο αποτέλεσμα, στη θέσπιση στρατηγικών και στην αξιολόγηση των υπηρεσιών από τον ίδιο τον πολίτη. Στα πλαίσια του NPM επιχειρείται αναμόρφωση του δημόσιου τομέα με βάση το μοντέλο του ιδιωτικού τομέα και προτείνεται η ιδέα της συνεργασίας μεταξύ του ιδιωτικού, του δημόσιου και του εθελοντισμού.[17]

Ιστορική εξέλιξη Δημόσιας Διοίκησης

Το ελληνικό κράτος συστάθηκε το 1830 αλλά οι θεσμοί που ιδρύθηκαν ήταν εισαγόμενες δομές από το εξωτερικό τις οποίες δεν υποστήριζε το ελληνικό πλαίσιο της αγροτικής ελληνικής οικονομίας με αποτέλεσμα να αναμειχθούν τα νέα μοντέλα διοίκησης με τα προϋπάρχοντα μοτίβα οργάνωσης. Επιπλέον, η νεοσύστατη διοίκηση εισχώρησε μέσα από την λογική του διαπληκτισμού των κομμάτων και οι πελατειακές πρακτικές κατάφεραν να εμποδίσουν κάθε προσπάθεια συγκρότησής της.

Τον 20^{ο} αιώνα η ελληνική πολιτική σκηνή βίωσε την παρέμβαση διαδοχικών μοναρχών, κυβερνητική αστάθεια και βραχυχρόνιες δικτατορίες. Ένα χάσμα μεταξύ αριστεράς-δεξιάς οδήγησε στον εμφύλιο πόλεμο του 1946-49 και μέχρι το 1974 οι κομμουνιστές αποκλείστηκαν από το πολιτικό σύστημα. Ακολούθως οι συνεργατικές πρακτικές και ο πολιτικός απολυταρχισμός υπονόμευσαν τη νομιμότητα του κράτους που κατέληξε σε επταετή στρατιωτική δικτατορία (1967-1974). Η μεταπολιτευτική

[16] Ο.π, Μακρυδημήτρης (2008), σελ.25-41

[17] Ο.π. Suciu L. (2010).

περίοδος κληρονόμησε πολιτικά και θεσμικά προβλήματα που αντιμετωπίστηκαν με εκδημοκρατισμό και γνώμονα τον εξευρωπαϊσμό της χώρας.[18],[19] Η παγίωση της δημοκρατίας συντελέστηκε με τρόπο υποδειγματικό τα πρώτα χρόνια της μεταπολίτευσης, δεν συνοδεύτηκε όμως από ανάλογη ενίσχυση της ικανότητας της κρατικής διοίκησης, ούτως ώστε να ανταποκριθεί στις ανάγκες των πολιτών και να πραγματώσει τις προσδοκίες του λαού ούτε πέτυχε αναστολή των πελατειακών σχέσεων οι οποίες επηρέασαν την ποιότητα του κράτους.[20] Κορυφαία σημεία υπήρξαν η θέσπιση του Συντάγματος του 1975 και η θεμελίωση του πολιτεύματος της Γ΄ Ελληνικής Δημοκρατίας, η καθιέρωση της δημοτικής γλώσσας σε όλες τις βαθμίδες της εκπαίδευσης και ταυτόχρονα η εισαγωγή της νεοελληνικής γλώσσας στον δημόσιο βίο με σχετική εγκύκλιο (1976,) γνωστή ως «εγκύκλιος Ράλλη», καθώς και η σύναψη της συμφωνίας για την πλήρη ένταξη της χώρας στην ΕΟΚ το 1979. Ακολούθησε η ίδρυση (1985) της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και από το 1990 έγινε προσπάθεια πιο αξιοκρατικών προσλήψεων στο δημόσιο τομέα με διαγωνισμούς και εξετάσεις που διενεργούνται υπό την εποπτεία του Ανώτατου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ) (ν.1943/1991 & ν.2190/1994), γνωστός ως «νόμος Πεπονή».[21],[22]

Ο διοικητικός μηχανισμός, παρά τα μέτρα εκδημοκρατισμού που λήφθηκαν δεν έπαψε να διογκώνεται ενώ η ποιότητά της δημόσιας διοίκησης εξακολουθούσε να είναι ελλειμματική. Παράλληλα, ο λαϊκισμός και η κομματικοποίηση έγιναν ολοένα και εντονότερα. Η κρατική μεταρρύθμιση λειτουργούσε σε περιβάλλον κομματικής διαμάχης αποτυγχάνοντας να επικρατήσει μια κοινή άποψη.[23] Ο πλήρης εξευρωπαϊσμός

---

[18]Spanou C. & Sotiropoulos D.A (2011), «*THE ODYSSEY OF ADMINISTRATIVE REFORMS IN GREECE, 1981-2009 A TALE OF TWO REFORM PATHS»*, Public Administration Vol. 89, No3,2011 (723-797).

[19] Ο.π, Μακρυδημήτρης,(2008), σελ.41-50.

[20] Μακρυδημήτρης Αντ. (2012), «*Οι μεταρρυθμίσεις στη δημόσια διοίκηση»*, εισήγηση στο πλαίσιο του Εκπαιδευτικού Προγράμματος Ερευνητών στην Εξωτερική και Ευρωπαϊκή Πολιτική – Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση, Ευρωπαϊκό Κέντρο Αριστείας Jean Monnet, 11.6.2012.

[21] Ασπρίδης Γ. (2013), «*Εισαγωγή στην Πολιτική και Διοικητική Οργάνωση του Ελληνικού Κράτους», Αθήνα: ΠΡΟΠΟΜΠΟΣ σελ..29-32.*

[22] *Μαΐστρος* Π. (2009), «*Τα τρία κύματα των μεταρρυθμίσεων της Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα (1975-2015+)*», Δημόσια πολιτική και θεσμοί, Αθήνα: Παπαζήσης, σελ. 224.

[23]Ο.π, Μακρυδημήτρης (2012).

ποτέ δεν έφτασε, ούτε στην ελληνική κοινωνία ούτε στην συντριπτική πλειοψηφία της πολιτικής τάξης. Αντ΄ αυτού η Ελλάδα παράμεινε βαθιά εθνοκεντρική.[24]

Η μεταρρύθμιση, έως τώρα, παραμένει ανεκπλήρωτη προεκλογική υπόσχεση στην Ελλάδα, ωστόσο οι μεταρρυθμιστές έχουν καταφέρει να διεισδύσουν μέχρι ένα σημείο όπως: ιδιωτικοποιήσεις, ανεξάρτητες αρχές, αποκέντρωση και μεταφορά αρμοδιοτήτων από την κεντρική στην περιφερειακή και τοπική διοίκηση, θεσμοθέτηση της συμμετοχής των κοινωνικών εταίρων στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων (διαβούλευση) και καθιέρωση νέων σημείων επαφής μεταξύ πολιτών και διοίκησης.

Σε άλλους τομείς όπως οι προσλήψεις στις δημόσιες υπηρεσίες και η προαγωγή στην ιεραρχία τους υπάρχει εγκλωβισμός σε πρακτικές που έχουν θεμελιωθεί στο παρελθόν από πολιτικές ελίτ και σωματεία δημοσίου τομέα. Η συνύπαρξη παραδοσιακών και μοντέρνων στοιχείων καθρεφτίζει το ευρύ περιεχόμενο των σχέσεων ελληνικού κράτους-κοινωνίας.[25]

Από την οπτική των αξιών, οι μεταρρυθμίσεις διακρίνονται σε θεσμικές και οικονομικές-διοικητικές. Οι θεσμικές αφορούν στην ενδυνάμωση των θεσμικών λειτουργιών, των μηχανισμών ελέγχων και τα δικαιώματα των πολιτών, ενώ οι διοικητικές περιλαμβάνουν την φιλελευθεροποίηση της αγοράς, τις ιδιωτικοποιήσεις και τις αλλαγές στη διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού και τους τρόπους άσκησης της διοίκησης. Από το 1980 κυρίως ο θεσμικός τύπος μεταρρύθμισης έχει επικρατήσει στην σχετική ατζέντα και ουσιαστικά αναφέρεται στον εκδημοκρατισμό, ο οποίος όμως δεν συνοδεύτηκε από εκσυγχρονισμό.[26]

Μετά το 1990 και στην περίοδο διακυβέρνησης Σημίτη και έπειτα Καραμανλή διατυπώθηκαν οι ιδέες εκσυγχρονισμού και επανίδρυσης του κράτους αντίστοιχα, οι οποίες είναι ομοειδής έννοιες αλλά δυστυχώς δεν προχώρησαν ιδιαίτερα.

---

[24] Pappas T. (2012), "*Blaming the crisis on the political class? Yes, but why"?* στο «*Reforming Greece Sisyphean task or Herculean challenge*?» Edited by Othon Anastasakis and Dorian Singh, Published by South East European Studies at Oxford (SEESOX) European Studies Centre St Antony's College University of Oxford,σελ.33.

[25] Ο.π. Spanou C. & Sotiropoulos D.A.(2011).

[26] ο.π..

Πραγματοποιήθηκαν κάποιες μεταρρυθμίσεις επαναπροσδιορισμού των κανόνων του παιγνιδιού στον δημόσιο τομέα, όμως διατηρήθηκε και πάλι το μακροχρόνιο σύμπλεγμα πολιτικής-διοίκησης. Ωστόσο, η απαιτούμενη επίτευξη των κριτηρίων ενσωμάτωσης της χώρας στην Ευρωπαϊκή Ένωση συντέλεσε στη συνέχιση του θεσμικού εκμοντερνισμού, ενώ αναλήφθηκε ένα ευρύ πρόγραμμα ιδιωτικοποιήσεων.[27],[28] Η δεκαετία του 1990 ήταν τελικά ανεπιτυχής προσπάθεια προώθησης της τεχνοκρατικής διακυβέρνησης και του εκσυγχρονισμού ενάντια στις πρακτικές των κεκτημένων συμφερόντων και του λαϊκισμού. Ωστόσο την περίοδο αυτή οι ιδεολογικές διαφορές μεταξύ των δύο κυρίαρχων κομμάτων μειώθηκαν.[29] Όλες αυτές οι μεταρρυθμιστικές προσπάθειες απέτυχαν λόγω της έλλειψης ενός νέου σχεδιασμού πολιτικής που θα περιλάμβανε το σύνολο των πολιτικών και όχι συγκεκριμένους τομείς.[30]

Οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις έως σήμερα τελέσθηκαν υπό την ώθηση της Ε.Ε προς την κατεύθυνση της βελτίωσης της ανταγωνιστικότητας και τη μείωση του διοικητικού κόστους. Η επιρροή των εγχώριων συμμάχων της αποδείχθηκε ανεπαρκής για λόγους που εξηγούνται και από την μαλακή ισχύ των πιέσεων της Ε.Ε στο παρελθόν. Στο σημερινό περιβάλλον της κρίσης, η οικονομική πίεση και η άσκηση τακτικής αξιολόγησης από την τρόικα (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ΕΚΤ, ΔΝΤ) αυξάνει την πίεση για εφαρμογή της μεταρρυθμιστικής ατζέντας με αποτελέσματα.[31]

---

[27] Ο.π. Spanou C. & Sotiropoulos D.A.(2011)

[28]Ο.π.Μακρυδημήτρης (2012)

[29] Mylonas H.(2012),«*Democratic Politics in Times of Austerity: The Limits of Forced Reform in Greece, From Stagnation to Forced Adjustment: Reforms in Greece, 1974–2010*». Edited by Stathis Kalyvas, George Pagoulatos, and Haridimos Tsoukas. London: C. Hurst & Co.

[30] Ο.π. Pappas (2012), σελ.34.

[31]Spanou C. (2012), « *Public administration reform: Past experience and a glimpse of hope?*» στο «*Reforming Greece Sisyphean task or Herculean challenge*?» Edited by Othon Anastasakis and Dorian Singh, Published by South East European Studies at Oxford (SEESOX) European Studies Centre St Antony's College University of Oxford,σελ. 20-22

Προβλήματα Δημόσιας Διοίκησης

Το ελληνικό κράτος κλήθηκε να αντιμετωπίσει προκλήσεις εκδημοκρατισμού, λόγω της παραδοσιακής οργάνωσης και λειτουργίας του, δηλαδή τις πελατειακές σχέσεις, τον νομικισμό και τη γραφειοκρατία, τον συγκεντρωτισμό στην άσκηση εξουσίας, την πλεονασματική αλλά μη αποτελεσματική διοίκηση και την έλλειψη εξειδικευμένων δημόσιων λειτουργών με φρόνημα, που κρατούν σχετική απόσταση και ουδετερότητα απέναντι στις πολιτικές σχέσεις.[32]

Η διατήρηση πεπατημένων μεθόδων μεταρρύθμισης εντοπίζεται επίσης στις πολιτικές πρόσληψης μέσω λεπτομερούς νομοθέτησης και στη στασιμότητα της μεταρρύθμισης των δημόσιων υπηρεσιών, υπονοώντας την διατήρηση του μακροχρόνιου συμπλέγματος πολιτικής-διοίκησης.[33] Υπήρξε πάντα μια δυσαρμονία ανάμεσα στον μεγάλο όγκο της κρατικής δράσης, και στην ικανότητα πραγματικών ποιοτικών αποτελεσμάτων. Κάτι που από τους κοινωνιολόγους έχει περιγραφεί ως, «το φαινόμενο του υδροκέφαλου νάνου» ή «του γίγαντα με πήλινα πόδια».[34]

Κάθε νέα μεταρρύθμιση φαίνεται να έχει βραχύχρονη διάρκεια μέσα στην οποία ή θα παράξει αποτελέσματα ή θα καταρρεύσει. Η αλλαγή κυβέρνησης σημαίνει αλλαγή προσωπικού σε υψηλές διοικητικές θέσεις, και έτσι η εμπειρία και η «θεσμική μνήμη» χάνονται.[35] Αυτό το φαινόμενο συνδέεται με τον τρόπο που λειτουργεί το σύστημα και είναι πηγή κατακερματισμού των προσπαθειών, έλλειψης συνοχής και πολιτικής αφοσίωσης. Συνδέεται επίσης με την έλλειψη βιωσιμότητας ή ακόμα και με την διακοπή μεταρρυθμιστικών προσπαθειών.[36]

---

[32]Ο.π, Μακρυδημήτρης, (2012)

[33] Ο.π, Spanou Calliope & Sotiropoulos D.A(2011).

[34]Ο.π, Μακρυδημήτρης,(2012).

[35] Ο.π, Spanou C. & Sotiropoulos D.A (2011)

[36]Ο.π, Μακρυδημήτρης,(2012).

Η αποτελεσματικότητα του δημοσίου τομέα επηρεάζει την οικονομία και η χαμηλή ποιότητα της δημόσιας διοίκησης είναι ανασταλτική για την ανάπτυξη. Στη χαμηλή ποιότητα συνεισφέρει η διαμορφωθείσα δημοσιοϋπαλληλική νοοτροπία που καλλιεργεί τη μετριότητα, την ευθυνοφοβία, την τυπολατρία και την αδιαφορία, με αποτέλεσμα ικανά και δημιουργικά στελέχη απορροφώνται και αφομοιώνονται από το σύστημα. Η προαγωγή βάσει αρχαιότητας αντί ικανότητας, εργατικότητας και αποδοτικότητας του ατόμου, η έμφαση σε τυπικά αντί σε ουσιαστικά προσόντα, η έλλειψη σχεδιασμού εργασίας και στόχων και η μη σύνδεση μισθού απόδοσης, παίζουν σημαντικό ρόλο. Η ριζική βελτίωση της δημόσιας διοίκησης είναι πρόκληση για την πολιτική ηγεσία, τους δημοσίους υπαλλήλους και την ευρύτερη κοινωνία που την απαιτεί, αλλά παράλληλα αμφισβητεί την πολιτική ικανότητα αντιμετώπισης κοινωνικών προβλημάτων.[37]

Ο πολιτικός ανταγωνισμός και η πολιτική κουλτούρα επηρεάζουν την πολιτική ικανότητα του συστήματος. Η κρατική μηχανή δεν μετατράπηκε σε μοχλό μεταρρύθμισης διότι δεν απέκτησε ποτέ αυτόνομο ρόλο, αλλά ελεγχόταν από τις κομματικές ελίτ με γνώμονα την εξυπηρέτηση των πελατειακών τους προτεραιοτήτων. Ταυτόχρονα οι μεταρρυθμίσεις υπονομεύτηκαν από τις προσωπικές στρατηγικές, εφόσον ο επόμενος υπουργός ακόμη και της ίδιας κυβέρνησης αναιρούσε τα αποτελέσματα που είχε πετύχει ο προκάτοχος του. (Μουζέλης 2005, στο Παπάζογλου Μ. 2012).[38] Οι κυβερνήσεις πλειοψηφίας από ένα και μόνο κόμμα διαδίδουν τη λογική του «ο νικητής τα παίρνει όλα» και οδηγούν τους πολιτικούς μακριά από σύγκλιση και συνεργασία. Οι εν ενεργεία κυβερνήσεις κυριαρχούν στην νομοθετική ατζέντα και λειτουργούν εις βάρος των άλλων στην ανάληψη πολιτικών λύσεων.[39] Οι κυβερνητικές προθέσεις αντιμετωπίζονται με δυσπιστία, διότι οι ηγεσίες αντιμετώπισαν τις οργανωτικές αλλαγές, ως μέσο διεύρυνσης της παραταξιακής τους επιρροής. Στη δημόσια διοίκηση επιχειρήθηκε πολιτικός έλεγχος με μέσα που δεν είχαν θετική σχέση

---

[37] Επιτροπή για την εξέταση της μακροπρόθεσμης οικονομικής πολιτικής «*Ποιότητα στη Δημόσια Διοίκηση, Πρόταση αλλαγών*», ΕΘΝΙΚΗ ΤΡΑΠΕΖΑ Της ΕΛΛΑΔΟΣ, Αθήνα 1998, διαθέσιμο στο http://utopia.duth.gr/mpetmes/txts_files/PublicAdmQuality_1998.pdf , την 05/07/2017

[38] Παπάζογλου Μ. (2012), «*Σύγχρονη πολιτική ηγεσία.. Κρίση και θεμέλια διακυβέρνησης*», Αθήνα: Παπαζήσης,. σελ.293.

[39] Ο.π. Spanou C. & Sotiropoulos D.A (2011).

με τις απαιτήσεις οργάνωσης και λειτουργίας ενός μηχανισμού ικανού να υποστηρίξει την άσκηση πολιτικής (Σπανού 1998, στο Παπάζογλου Μ. 2012).[40]

Η αδύναμη και εξαρτώμενη από εξωτερικά δάνεια ελληνική οικονομία οδήγησε τους πολίτες στην αναζήτηση της ασφαλούς μόνιμης δημόσιας απασχόλησης με τίμημα την εξάρτηση από τα δίκτυα προστάτη-πελάτη που κυριαρχούσαν στις πελατειακές σχέσεις των κομμάτων. Οι επιχειρήσεις παραδοσιακά εξαρτιόνταν από την κυβέρνηση για την παροχή συμβάσεων, δανείων και προστασίας για να επιβιώσουν. Τα πολιτικά κόμματα λειτουργούν όλο και περισσότερο σαν καρτέλ, χρησιμοποιώντας πόρους του κράτους για να περιορίσουν την πολιτική ανταγωνισμού και να εξασφαλίσουν την εκλογική τους επιτυχία. Τα κόμματα ελέγχουν το κράτος και ψηφίζουν νομοθεσία (π.χ κρατική χρηματοδότηση κομμάτων, εκλογικούς νόμους για ενισχυμένη αναλογική εκπροσώπηση, κοινοβουλευτικές ασυλίες, καθεστώς παραγραφής εγκλημάτων που διαπράττονται από υπουργούς κ.α), που αναπαράγει την κυριαρχία τους. Οι επιδοτήσεις της Ε.Ε χρησιμοποιήθηκαν λανθασμένα δημιουργώντας διεστραμμένα κίνητρα στην κοινωνία. Ο ενδημικός λαϊκισμός των κυρίαρχων κομμάτων οδήγησε στην ανάπτυξη κεκτημένων συμφερόντων, διεφθαρμένων πρακτικών, σ' έναν αδύναμο και κρατικά εξαρτώμενο ιδιωτικό τομέα και σ' έναν αναποτελεσματικό δημόσιο τομέα. Η πρακτική προστατευτισμού απέδωσε δημόσιο χρέος που απορρόφησε πόρους εις βάρους της βιώσιμης ανάπτυξης.

Η υπανάπτυξη της λειτουργίας του προσωπικού, όπως ο σχεδιασμός και ο συντονισμός, στη δημόσια διοίκηση εξηγείται, επίσης από το κενό στις εφαρμογές των μεταρρυθμίσεων. Η ανεπαρκής προετοιμασία των μεταρρυθμίσεων, η απουσία αξιολόγησης και η μη αποτελεσματική εφαρμογή υποκαθίσταται από κυρώσεις ως τελική λύση του προβλήματος. Η κυρίαρχη διοικητική κουλτούρα εμφανίζεται απρόθυμη στις οργανωτικές αλλαγές και προσκολλημένη σε παραδοσιακούς τρόπους οργάνωσης και λειτουργίας δίχως ενδιαφέρον για εκσυγχρονισμό των δημοσίων υπηρεσιών που παρέμεινε ημιτελής και εκκρεμής προσκολλημένη στην πελατειακή

[40] Ο.π. Παπαζογλου (2012).

συγκρότηση και τον ακραιφνή πολιτικό έλεγχο, παρά τα κύματα μεταρρυθμίσεων που σημειώθηκαν.[41]

Παρά την τριακονταετή διαρκή μεταρρύθμισή της, η Ελλάδα βρίσκεται σε μια κατάσταση μόνιμης κρίσης λόγω πρακτικών που την υπονομεύουν όπως: η πολιτικοποίηση των δημόσιων υπηρεσιών, η διάκριση των διαδικασιών πρόσληψης μεταξύ ενός επίσημου άκαμπτου και διαφανούς συστήματος προσλήψεων μέσω του Ανώτατου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ) και μιας σειράς εξαιρέσεων που επέτρεπε την εξυπηρέτηση πρακτικών υπόσχεσης. Αυτό υπονομεύει κάθε θεσμική καινοτομία (ΑΣΕΠ), ενώ δυσφημίζει τους μεταρρυθμιστές και διακινδυνεύει μελλοντικές πρωτοβουλίες τους. Επιπλέον εμπόδια αποτελούν ο κομματικός ανταγωνισμός και η έλλειψη αξιολόγησης των αποτελεσμάτων των μεταρρυθμίσεων, οι οποίες για να επιτύχουν, έπρεπε να συμπληρώνονται με περεταίρω θεσμικές διαρθρωτικές ρυθμίσεις.[42]

Από το 1950 ο καθηγητής Κυριάκος Βαρβαρέσος αναφέρεται, στην αδυναμία των ανώτερων και ανώτατων στελεχών της δημόσιας διοίκησης να ανταπεξέλθουν στις απαιτήσεις της αποστολής τους, που είναι η εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος, καθώς και στη δημιουργία και μετάδοση στους υφισταμένους τους, ενός αισθήματος αδιαφορίας για τα κοινά, το οποίο «*ήτο μοιραίον και αναπόφευκτον…να επιφέρη την σημερινήν ηθικήν κατάπτωσιν της διοικήσεως, η οποία και έχει προκαλέσει την δυσφορίαν και αγανάκτησιν του λοιπού πληθυσμού*». Τα ανώτατα στελέχη δεν μπόρεσαν να λειτουργήσουν ως πρότυπα για τους υφισταμένους τους και δεν επέβαλαν την πειθαρχία μέσω κυρώσεων, που θα ήταν απαραίτητες για τη συμμόρφωση των κατώτερων υπαλλήλων.[43]

---

[41] Ο.π. Spanou C. & Sotiropoulos D.A (2011).

[42] Spanou C. (2012), σελ. 20-22.

[43] Βαρβαρέσος Κ. (2002), «*Έκθεσις επί του οικονομικού προβλήματος της Ελλάδας*», Αθήνα: ΣΑΒΑΛΑΣ, σελ.280-285.

Διαρθρωτικές αδυναμίες Δημόσιας Διοίκησης

Παρά την αποτυχημένη εμπειρία των διαρθρωτικών αλλαγών και παρά τις αλλεπάλληλες διαπιστώσεις και διακηρύξεις όλων των παραγόντων για τον επιτακτικό τους χαρακτήρα στο κράτος και τη διοίκηση, η διοικητική μεταρρύθμιση παραμένει ο φτωχός και παραμελημένος συγγενής των δημοσιονομικών προσαρμογών. Η υποταγή ή εξάρτηση των διαρθρωτικών αλλαγών από την δημόσια διοίκηση, εξαιτίας των επειγόντων στόχων δημοσιονομικής προσαρμογής αποτέλεσε μια από τις αιτίες αποτυχίας της διοικητικής μεταρρύθμισης. Ο στρατηγικός στόχος της διοικητικής μεταρρύθμισης είναι η δημιουργία μιας διοίκησης ευέλικτης, παραγωγικής και αποτελεσματικής, που απαιτεί υιοθετημένο από την διοίκηση σχέδιο, συνεκτικών και διαρθρωτικών αλλαγών.[44] Υπάρχουν περιορισμοί στον προϋπολογισμό που συχνά εμποδίζουν τις μεταρρυθμιστικές προσπάθειες. Κατά κανόνα, μια νέα κυβέρνηση ξεκινά μια πολιτική πρωτοβουλία, χορηγεί περιορισμένους πόρους στην εφαρμογή της και μετά περιορίζει τα έξοδά της με αποτέλεσμα το εγχείρημα να λήξει ανεφάρμοστο.[45]

Η απουσία συναίνεσης και ελάχιστης πολιτικής συνεννόησης σε συνδυασμό με το κλίμα εμφύλιου πολιτικού σπαραγμού, που κυριαρχεί στα ΜΜΕ και την κοινή γνώμη, καθιστά κάθε εγχείρημα διοικητικής μεταρρύθμισης αβέβαιο και έωλο. Ο νομικισμός των μεταρρυθμίσεων οδηγεί σε αναπαραγωγή υφιστάμενων ελλείψεων, διότι δεν δημιουργεί συνθήκες εφαρμογής τους. Η νομιμοποίηση προκαλεί πληθώρα μεταβαλλόμενων διατάξεων και συμβαδίζει με τον νομικό φορμαλισμό που επιτρέπει ανάπτυξη περιοχών ανεπίσημης λειτουργίας. Έτσι αυξάνεται η πολυπλοκότητα του νομικού συστήματος, δίχως να βελτιώνεται η αποδοτικότητα. Η αξιοποίηση της τεχνογνωσίας, ο συντονισμός του κυβερνητικού έργου, η παρακολούθηση υλοποίησης του νομοθετικού έργου, ο σεβασμός της κρατικής συνέχειας και κυρίως η αναγκαία

[44] Μανιτάκης Α.& Μπαλαμπανίδης Γ.(2015), «*Γιατί δεν ολοκληρώνεται η διοικητική μεταρρύθμιση στην Ελλάδα: Δομικά ελλείμματα, προαπαιτούμενα και προκλήσεις*», Neapolis University HEPHAESTUS Repository.

[45] Ο.π. Spanou C. & Sotiropoulos D.A. (2011).

τεχνογνωσία δυστυχώς αντικαθιστούνται από τις μαγικές ικανότητες της πολιτικής βούλησης.[46]

Σε σχέση με το μέγεθος της χώρας και της οικονομίας της, ο δημόσιος τομέας της Ελλάδας ανήκει στους μεγαλύτερους και δαπανηρότερους της Ευρώπης. Η ελληνική δημόσια απασχόληση διπλασιάστηκε την μεταπολιτευτική περίοδο 1974-1990. Τη δεκαετία του 1990 αυξήθηκε με βραδύτερο ρυθμό ενώ επιταχύνθηκε μετά την είσοδο της χώρα στην ευρωζώνη (2000-2008). Οι περιττοί διορισμοί είναι αποτέλεσμα, προστασίας, πίεσης των ομάδων συμφερόντων και μεταφοράς προσωπικού από τον ιδιωτικό τομέα λόγω εθνικοποιήσεων. Η αντίστοιχη αύξηση του μισθολογικού κόστους που αντιπροσώπευε το 25-30% των δημοσίων δαπανών συνέβαλε σε φορολογικό εκτροχιασμό τις δεκαετίες 1980 και 2000 μαζί με την αύξηση των δημοσίων δαπανών στις μεταφορές και την προνομιακή φορολογική μεταχείριση τμημάτων του πληθυσμού.

Ο μεταπολιτευτικός πολιτικός ανταγωνισμός περιόρισε την ικανότητα του κράτους να διαδραματίσει συντονιστικό ρόλο και αύξησε τα περιθώρια αξιοποίησης ευκαιριών των ομάδων συμφερόντων. Οι αρχικές κυβερνήσεις ΠΑΣΟΚ στην προσπάθειά τους να προσελκύσουν την υποστήριξη ολόκληρων κοινωνικών ομάδων ικανοποιούσαν αιτήματα ανεξαρτήτου κόστους ξεπερνώντας τα όρια της παραδοσιακής προστασίας.[47]

Κατά συνέπεια προέκυψε ένα μη ισορροπημένο φορολογικό οικοδόμημα με αυξημένη πίεση για δημόσιες δαπάνες τις οποίες οι πολιτικοί είχαν μεγάλα κίνητρα να αυξήσουν και καθόλου να μειώσουν. Έτσι το δημοσιονομικό σύστημα της χώρας παγιδεύτηκε σε κίνητρα και αντικίνητρα με αποτέλεσμα την αποτυχία του καθεστώτος να συμβιβάσει την πιο φιλελεύθερη δημοκρατία που είχε η χώρα με τις απαιτήσεις ανάπτυξης και διατήρησης της οικονομικής ισορροπίας.[48]

---

[46] ο.π. Spanou (2014).

[47] Προστασία= ατομικές ευνοϊκές ρυθμίσεις (διορισμοί).

[48] Iordanoglou C.H.. (2012), « Patronage and Public Employment in Greece» στο «*Reforming Greece Sisyphean task or Herculean challenge*?» Edited by Othon Anastasakis and Dorian Singh, Published by South East European Studies at Oxford (SEESOX) European Studies Centre St Antony's College University of Oxford,σελ. 23-25.

Η οικονομική – πολιτική κρίση είναι κυρίως μια κρίση κράτους. Οι διαρθρωτικές αδυναμίες υποβαθμίζουν την αποτελεσματικότητα του ελληνικού κράτους. Η κρίση αντιπροσωπεύει την εξάντληση του κυρίαρχου πρώην οθωμανικού προτύπου, και ως εκ τούτου εκθέτει τη δομική ανικανότητά του να αντιμετωπίζει προκλήσεις που συνδέονται με το διεθνές και ευρωπαϊκό περιβάλλον στο οποίο η Ελλάδα έχει ενσωματωθεί όλο και περισσότερο από τη δεκαετία του ’80 και κυρίως μετά το 2001 με την ένταξη στην Ευρωζώνη. Ένα από τα ολέθρια αποτελέσματα της κληρονομιάς του μετά-οθωμανικού κράτους είναι η απουσία αυστηρά θεσμοθετημένων κανόνων, ικανών να δώσουν στους κοινωνικούς φορείς την αίσθηση ασφάλειας που σχετίζεται με ισότιμους όρους ανταγωνισμού και ένα σταθερό θεσμικό περιβάλλον, που να επιτρέπει μεσοπρόθεσμο και μακροπρόθεσμο σχεδιασμό σε μάκρο-μίκρο οικονομικό περιβάλλον. Η αποτελεσματικότητα της ανθρώπινης δράσης, είτε είναι συλλογική είτε ατομική εξαρτάται από τις θεσμικές παραμέτρους μέσα στις οποίες καλείται να λειτουργήσει. Αυτή η κατάσταση διαμόρφωσε μια πολιτικά αδύναμη κοινωνία με χαμηλή ικανότητα πρωτοβουλίας και παραγωγικότητας, χαμηλή αίσθηση συλλογικού εαυτού, και με απουσία ενός οράματος για το πού θα πάει, η οποία ανυψώνει «αντίσταση στην εξουσία» και χρησιμοποιεί την ενέργειά της για αντίσταση αντί να κατασκευάζει το μέλλον της.[49]

Σύμφωνα με το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Μεταρρύθμιση του Δημοσίου τομέα 2014-2020» η ελληνική δημόσια διοίκηση πάσχει από:

- Ανεπαρκή οργάνωση, διαχείριση και κατάρτιση του ανθρώπινου δυναμικού, που αναλαμβάνει διαρκώς αυξανόμενα καθήκοντα με μειούμενα κίνητρα,
- Κατάτμηση των διοικητικών δομών με αλληλεπικαλυπτόμενες αρμοδιότητες,
- Ανεπαρκή επικοινωνία και συντονισμό, εντός και μεταξύ των υπουργείων

[49] Diamadouros N. (2012), «*Politics, culture, and the state: Background to the Greek crisis*» στο «*Reforming Greece Sisyphean task or Herculean challenge*?» Edited by Othon Anastasakis and Dorian Singh, Published by South East European Studies at Oxford (SEESOX) European Studies Centre St Antony’s College University of Oxford,σελ. 9-18.

- Έλλειψη συστηματικής συλλογής και διαχείρισης δεδομένων, απαραίτητων για την εφαρμογή τεκμηριωμένων μεταρρυθμίσεων
- Προβληματικούς μηχανισμούς ελέγχου διοικητικών μονάδων με επακόλουθο διαφθορά
- Μειωμένη πολιτική για την εφαρμογή ΤΠΕ και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης
- Απουσία διαλειτουργικότητας πληροφορικών συστημάτων του δημοσίου.[50]

Μεταρρύθμιση Δημοσίας Διοίκησης

Η μεταρρύθμιση της δημοσίας διοίκησης, απαιτήθηκε από την Ευρωπαϊκή Ένωση (Ε.Ε) και τους διεθνής οργανισμούς και έπρεπε να ληφθούν μέτρα από εκσυγχρονιστικές κυβερνήσεις. Όπως η οικονομική μεταρρύθμιση της κυβερνήσεως Σημίτη με σκοπό την ένταξη στην ΟΝΕ που αποτέλεσε κορυφαία πολιτική προτεραιότητα. Οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις δεν ήταν ποτέ πρωταρχική προτεραιότητα των ελλήνων πολιτικών, ήταν απορροφημένες από την κυρίαρχη νομική διοικητική κουλτούρα και τείνουν να παραμείνουν συμβολικές.[51]

Οι μεταρρυθμίσεις είναι μέσο επίτευξης κοινωνικής και οικονομικής ευημερίας. Ο διοικητικός εκσυγχρονισμός συνίσταται στην εγκατάλειψη των μεθόδων και πρακτικών της κρατικής διοίκησης που υπονομεύουν την αξιοπιστία των θεσμικών οργάνων και στην ικανότητα ανταπόκρισης στις σημερινές προκλήσεις σε διάφορους τομείς πολιτικής (ανεργία, οικονομική ανάπτυξη, δικαιώματα πολιτών, ρύθμιση αγορών). Για την αποσαφήνιση των διαστάσεων του διοικητικού εκσυγχρονισμού γίνεται διάκριση μεταξύ: α)του θεσμικού εκσυγχρονισμού που περιλαμβάνει το σεβασμό του κράτους δικαίου και τη δημοκρατική λογοδοσία και β)του εκσυγχρονισμού των επιδόσεων που επηρεάζει τη λειτουργία της διοίκησης και αναφέρεται στον εξορθολογισμό των

[50]«*Επιχειρησιακό Πρόγραμμα :Μεταρρύθμιση του Δημοσίου τομέα 2014-2020»* διαθέσιμο στο https://www.espa.gr/elibrary/Metarrythmisi_Dimosiou_2014GR05M2OP001_1_2_el.pdf την 10/07/2017.

[51] Ο.π, «*Επιχειρησιακό Πρόγραμμα :Μεταρρύθμιση του Δημοσίου τομέα 2014-2020».*

διοικητικών διαδικασιών και τη βελτίωση των αποτελεσμάτων έναντι των πολιτών, των εταιρειών και των ενδιάμεσων ιδρυμάτων. Ο συνδυασμός τον δύο επιφέρει επιτυχείς μεταρρυθμίσεις.[52]

Αναμφισβήτητα, ένας αριθμός μεταρρυθμίσεων έχει πραγματοποιηθεί. Η αποκέντρωση και η φιλελευθεροποίηση της αγοράς, εξελίσσονται μαζί με την τρέχουσα προσπάθεια του κράτους να διατηρήσει, έστω έναν άτυπο έλεγχο πάνω στις νέες περιφερειακές δομές ή πάνω στη φιλελεύθερη οικονομία. Δημιουργήθηκαν ανεξάρτητες αρχές όπως ο Συνήγορος του πολίτη και η Αρχή Προστασίας δεδομένων, παράλληλα με αρχές οικονομικών ρυθμίσεων που απολαμβάνουν μια πιο περιορισμένη ανεξαρτησία εποπτεύοντας την ενέργεια, τις επικοινωνίες και τον ανταγωνισμό.[53]

Στα πλαίσια της οικονομικής κρίσης οι διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις πραγματοποιούνται μέσω μνημονίου και επηρεάζουν το διοικητικό παράδειγμα. Ο τεχνικός όρος διαρθρωτικές αναφέρεται στην ανάγκη αμφισβήτησης της σχέσης μεταξύ της διοίκησης, της πολιτικής και της κοινωνίας στο σύνολό της. Η ομάδα δράσης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (Ε.Ε.) γνωστή ως TASK FORCE[54] συστήθηκε για την παροχή τεχνικής βοήθειας και εμπειρογνωμοσύνης προς την Ελλάδα σε τομείς όπως, η δομή της κρατικής διοίκησης, η διαχείριση των ανθρωπίνων πόρων, ο εκσυγχρονισμός της δημόσιας διοίκησης, η αντιμετώπιση της γραφειοκρατίας και η καταπολέμηση της διαφθοράς. Η TASK FORCE επικεντρώνεται στην ενίσχυση των ικανοτήτων στους τομείς των διαδικασιών αξιολόγησης των δημοσίων υπαλλήλων, της κατάρτισης των οικονομικών υπαλλήλων και του συντονισμού μεταξύ των υπουργείων. Επιχειρείται ενίσχυση των κορυφών της πυραμίδας κρατώντας τες μακριά από την πολιτική. Αυτό διευκολύνεται από την παράταση (από τρία σε πέντε έτη) της θητείας όλων των διευθυντικών στελεχών, από τον διυπουργικό διαγωνισμό κάλυψης των εκτελεστικών θέσεων εργασίας και το σχέδιο διορισμού μονίμων γενικών γραμματέων στην

[52]Ο.π, Spanou (2012) σελ. 20-22.

[53] Ο.π. Spanou C. & Sotiropoulos D.A (2011).

[54] Η **επίσημη αποστολή (mission)** της ομάδας δράσης TASK FORCE περιλαμβάνει την παροχή τεχνικής βοήθειας, με στόχο την επιτυχία του προγράμματος οικονομικής προσαρμογής που έχουν συμφωνήσει η Ε.Ε., το ΔΝΤ και η ΕΚΤ με την ελληνική κυβέρνηση.

πραγματικότητα με θητεία πέντε ετών ανεξάρτητα από αλλαγές στη κυβέρνηση.[55],[56] Οι κυριότερες μεταρρυθμίσεις που έχουν επιτευχθεί ή εξελίσσονται:

I. **Δημόσιοι υπάλληλοι**: Απογραφή προσωπικού και δημιουργία μιας ενιαίας αρχής πληρωμών. Η υιοθέτηση ενός ενιαίου μισθολογίου (ν.4024/2011), ως ολοκληρωμένου συστήματος μισθοδοσίας που συμπεριλαμβάνει μισθούς και επιδόματα όλων των δημοσίων υπαλλήλων, αντανακλώντας ταυτόχρονα τις αρμοδιότητες και την παραγωγικότητα κάθε υπαλλήλου. Στόχος η μείωση του αριθμού των δημοσίων υπαλλήλων και η παραδειγματική αλλαγή νοοτροπίας, το δημόσιο δεν είναι πια ασφαλής εργοδότης. Μεγάλες περικοπές μισθών, αλλαγή ορίων συνταξιοδότησης και μεθόδου υπολογισμού των συντάξεων αλλά και προώθηση πρόωρης συνταξιοδότησης με αποτέλεσμα την αποδυνάμωση του προσωπικού. Επιπλέον, υπαγωγή των προσλήψεων και των προαγωγών στο ΑΣΕΠ, αξιοποίηση του προσωπικού με βάση τις γνώσεις και δεξιότητες δημιουργώντας οργανογράμματα θέσεων που θα διευκολύνουν την κινητικότητα μεταξύ των δημοσίων υπηρεσιών. Αλλαγή του πειθαρχικού δικαίου, περιορισμός της συνδικαλιστικής αρμοδιότητας με στόχο την πιο αυστηρή λογοδοσία. Μείωση των συντάξεων και των εφάπαξ των δημοσίων υπαλλήλων, καθώς η μη βιώσιμη προοπτική αποτέλεσε αφετηρία των παρεμβάσεων στο ασφαλιστικό που αποτυπώθηκαν στους ν.3863/11,3996/11&4093/12 ως κύρια προϋπόθεση, του μνημονίου συνεργασίας για τη δανειοδότηση της χώρας.

II. **Μετακινήσεις στον δημόσιο τομέα**. Αναγκαιότητα κατάργησης οργανικών θέσεων (ν.4093/12) ορισμένων κατηγοριών, κλάδων και ειδικοτήτων μη συσχετισμένων με τις σύγχρονες ανάγκες διοίκησης και μετακίνηση υπαλλήλων

[55] ο.π. Spanou (2014).

[56] Bastian J.and Nicolaidis Kalypso, (2012), «*Hercules vs Sisyphus: The path to democratically sustainable reform in Greece*» στο «*Reforming Greece Sisyphean task or Herculean challenge*?» Edited by Othon Anastasakis and Dorian Singh, Published by South East European Studies at Oxford (SEESOX) European Studies Centre St Antony's College University of Oxford,σελ.78.

σε θέσεις με πραγματικές ανάγκες. Οριζόντιες απομακρύνσεις ειδικοτήτων, υποκατέστησαν την κινητικότητα.

III. **Διαφάνεια δημοσίων εξόδων:** Υποχρεωτική ανάρτηση όλων των σχετικών αποφάσεων των δημοσίων υπηρεσιών στο διαδίκτυο, μέσω του προγράμματος Διαύγεια, ως μέσου λογοδοσίας.

IV. **Αξιολόγηση της κεντρικής κυβέρνησης**: Υιοθέτηση μέτρων για τον εξορθολογισμό της χρήσης πόρων, την οργάνωση της δημόσιας διοίκησης και την αποτελεσματικότητα των κοινωνικών προγραμμάτων.

V. **Καλύτερη Νομοθέτηση**: Κωδικοποίηση νομοθεσίας και αξιολόγηση των αποτελεσμάτων κάθε νομοθετικής ρύθμισης, πριν τη θέσπισή της,

VI. **Μεταρρύθμιση της δημοσιονομικής διαχείρισης** και εξορθολογισμός των διαδικασιών προϋπολογισμού και δαπανών.

VII. **One-stop-shop** για την εγγραφή των επιχειρήσεων

Η μεταρρυθμιστική διαδικασία περιλαμβάνει διεθνείς τάσεις, όπως αποκέντρωση, ηλεκτρονική διακυβέρνηση και ευέλικτη διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού με στόχο την οικονομία, την αποδοτικότητα και την αποτελεσματικότητα. Μαζί με τις μεταρρυθμίσεις στο συνταξιοδοτικό, στην υγεία, στις μεταφορές, στην αξιοποίηση της δημόσιας περιουσίας συμπεραίνεται ότι, επέρχεται συνολική μεταρρύθμιση του ελληνικού κράτους, που αν πετύχει θα μπορούσε να οδηγήσει σε αλλαγή παραδείγματος.[57],[58],[59]

[57]Λαδή Στ.(2011), «*Οικονομική Κρίση και Διοικητική Μεταρρύθμιση στην Ελλάδα και στην Κύπρο: Ευκαιρίες και Περιορισμοί*», Σειρά Κειμένων Πολιτική τεύχος 2ο/2011, ΚΕΝΤΡΟ ΕΥΡΩΠΑΙΚΩΝ ΚΑΙ ΔΙΕΘΝΩΝ ΥΠΟΘΕΣΕΩΝ Πανεπιστήμιου Λευκωσίας.

[58]Ο.π. Spanou C. (2012), σελ. 22.

[59] ο.π.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: ΑΝΘΡΩΠΙΝΟ ΔΥΝΑΜΙΚΟ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΤΟΜΕΑ

Δημόσιοι υπάλληλοι

Στο Σύνταγμα, άρθρο 103 του Συντάγματος ορίζεται ότι οι δημόσιοι υπάλληλοι «*είναι εκτελεστές της θέλησης του Κράτους και υπηρετούν το λαό, οφείλουν πίστη στο Σύνταγμα και αφοσίωση στην πατρίδα*» και ότι «*οι δημόσιοι υπάλληλοι που κατέχουν οργανικές θέσεις είναι μόνιμοι εφόσον αυτές οι θέσεις υπάρχουν*». Οφείλουν δε να ασκούν τα καθήκοντά τους με τρόπο αμερόληπτο, εχεμύθεια και αξιοπρεπή συμπεριφορά. Οι δημόσιοι υπάλληλοι είναι φυσικά πρόσωπα που παρέχουν τις υπηρεσίες τους στο Κράτος και εκτελούν τα καθήκοντα τους με βάση την προσωπική αξία και τις ικανότητες τους κατά τρόπο σταθερό και έμμισθο, ενώ μεριμνούν διαρκώς για τη διασφάλιση του δημοσίου συμφέροντος και την έντιμη και αποδοτική διαχείριση του δημοσίου χρήματος. Συνδέονται με το Κράτος με ειδική νομική σχέση, η οποία συνεπάγεται ιεραρχική εξάρτηση και πειθαρχική ευθύνη και διέπεται αποκλειστικά ή εν μέρει από ειδικούς κανόνες του διοικητικού δικαίου.[60],[61]

Επίσης ανάλογα με την ειδική σχέση που συνδέονται τα πρόσωπα με ένα δημόσιο νομικό πρόσωπο διακρίνουμε ανάμεσα στο προσωπικό που υπάγεται αποκλειστικά στους κανόνες του διοικητικού δικαίου και στο προσωπικό που διέπεται παράλληλα από κανόνες διοικητικού και ιδιωτικού δικαίου.[62]

Οι προϋποθέσεις διορισμού των δημοσίων υπαλλήλων ρυθμίζονται από τον «Κώδικα Καταστάσεως Δημοσίων Πολιτικών υπαλλήλων και υπαλλήλων Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου» και είναι:

- ύπαρξη κενής οργανικής θέσης

[60] Ο.π. Ασπρίδης (2013), σελ.150-160.

[61] Ο.π. Μακρυδημήτρης (2008), σελ.316-36.

[62] Ο.π.

- έγκριση πλήρωσης της θέσης από το αρμόδιο όργανο
- έγκριση πίστωσης για την εξασφάλιση της μισθοδοσίας
- κάλυψη απαιτούμενων τυπικών και ουσιαστικών προσόντων, ώστε να μην υπάρχουν νομικά κωλύματα που, είτε είναι ασυμβίβαστα με την ιδιότητα του δημοσίου υπαλλήλου, είτε υπάγονται σε ειδικό έλεγχο της υπηρεσίας τους, όπως: α) η άνευ αδείας άσκηση ιδιωτικού έργου επ' αμοιβή, β) η κατ΄ επάγγελμα άσκηση εμπορίας και η συμμετοχή σε εταιρείες ή η απόκτηση μετοχών Ανωνύμων Εταιρειών.

Η μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων κατοχυρώνει τη συνέχεια και τον επαγγελματισμό, σύμφωνα με την Βεμπεριανή αντίληψη της γραφειοκρατικής Διοικήσεως, όπου οι δημόσιοι υπάλληλοι έχουν θεωρητικό και μάλιστα νομικό υπόβαθρο, με φυσική συνέπεια την αυστηρή προσήλωσή τους στη νομιμότητα της διοικητικής δράσης. Η εξασφάλιση εξειδίκευσης και επαγγελματισμού εκ μέρους των υπαλλήλων, διασφαλίζει τη διατήρησή τους στην υπηρεσία, υπό την προϋπόθεση ύπαρξης αντίστοιχων θέσεων. Η τακτική της, εκ των υστέρων, μονιμοποιήσεως προσωπικού που προσλαμβάνεται για κάλυψη πρόσκαιρων αναγκών της υπηρεσίας, καταστρατηγεί τις διατάξεις περί μονιμότητας των υπαλλήλων.[63] Δυστυχώς η κοινωνία, σήμερα, θεωρεί τη μονιμότητα ως αιτία ανευθυνότητας, αμέλειας και μειωμένης παραγωγικότητας. Συχνά αναφέρεται ως «η πηγή όλων των κακών» και η κατάργησή παρουσιάζεται ως πανάκεια για τη θεραπεία του «μεγάλου ασθενή», ελληνικού δημοσίου τομέα.[64]

Το Μνημόνιο που υπέγραψε η ελληνική κυβέρνηση με την Ε.Ε, το ΔΝΤ και την ΕΚΤ από το 2010, για να λάβει οικονομική ενίσχυση, ορίζει ένα χρονοδιάγραμμα για την υλοποίηση συγκεκριμένων οικονομικών πολιτικών, προκειμένου να διασωθεί η

---

[63] Φαναριώτης Π. (1999), «*Διοίκηση Δημοσίων Υπηρεσιών και Οργανισμών*», Αθήνα: Σταμούλης, σελ.383-419.

[64] Liveris,Panagiotis D.(2015), «*New public Management reforms, an empirical study of human resources critical factors, in the context of the Greek Public sector*» Issued 2015, διαθέσιμο στο http://hdl.handle.net/10545/576013 την 25-6-2017.

ελληνική οικονομία και να καταστεί βιώσιμη, μεταξύ των οποίων είναι η απλοποίηση του συστήματος αμοιβών των δημοσίων υπαλλήλων, η διαφάνεια των αποφάσεων για τις δημόσιες δαπάνες και η μεταρρύθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης.[65]

Το ταμπού της μονιμότητας και ασφάλειας των δημοσίων υπαλλήλων έχει τεθεί υπό αμφισβήτηση. Με την αναδιάρθρωση της διοίκησης, ορισμένες κρατικές υπηρεσίες καταργούνται (ν.4109/13) με άμεσο στόχο τον αποκλεισμό των παραγόντων τους. Τα μέτρα απόλυσης είναι πολιτικά δύσκολα, και απαιτούν χρησιμοποίηση νόμιμων κριτήριων. Εν απουσία αξιόπιστων εκτιμήσεων για τον καθορισμό του προσωπικού που θα απολυθεί, οριζόντια μέτρα έχουν επιλεγεί από καιρό σε καιρό.[66]

Η TASK FORCE συστήνει έναν νέο τύπο δημοσίου υπαλλήλου που δεν οφείλει τη θέση του στο ρουσφέτι και τις πελατειακές σχέσεις, διαθέτει αυξημένα τυπικά και ουσιαστικά προσόντα, υποβάλλεται σε συνεχή και αδιάλειπτη αξιολόγηση, καταλαμβάνει θέσεις ευθύνης με αυξημένα και αξιοκρατικά κριτήρια υπό την εποπτεία του ΑΣΕΠ και μετακινείται ελεύθερα σ' όλες τις θέσεις του κράτους. Μετά την αναδιάρθρωση των δομών του κράτους, την κατάργηση περιττών υπηρεσιών και την ανακατανομή αρμοδιοτήτων νέων φορέων, ανακύπτει η ανάγκη επαναστελέχωσης των υπουργείων και στελέχωσης των νέων θέσεων εργασίας που θα θεσμοθετηθούν από τα οργανογράμματα που θα οριστούν. Επίσης, θα θεσπιστούν διυπουργικοί κλάδοι που θα επιτρέπουν ευρείες μετακινήσεις προσωπικού, ενώ η επιλογή των υπαλλήλων για τη στελέχωση κάποιων υπηρεσιών θα προϋποθέτει ειδικά προσόντα μετά και την μείωση των αντίστοιχων θέσεων ευθύνης, που θα επιφέρει η οργανωτική αναδιάρθρωση του κράτους.[67]

---

[65] «*Ελλάδα: τρίτο πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής*» διαθέσιμο στο .http://www.consilium.europa.eu/el/meetings/eurogroup/2017/05/22/ την 2/8/2017)

[66] Ο.π. Spanou .(2014), σελ. 17.

[67] Ο.π. σελ. 9-13.

Διοίκηση ανθρώπινων πόρων

Ο ρόλος του ανθρώπινου παράγοντα στη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης είναι κυριαρχικός και υπό την επίδραση των τεχνολογικών εξελίξεων, αναδεικνύεται σε πλέον δυναμικό στοιχείο, συνδυάζοντας τις εμπειρίες, τις δεξιότητες και τη γνώση. Η εξειδικευμένη γνώση, δίνει τη δυνατότητα στον υπάλληλο να προωθεί νέες αντιλήψεις και να επιλύει προβλήματα. Η έκταση και ο βαθμός, που ένας υπάλληλος εφαρμόζει τις γνώσεις του κατά την ενασχόλησή του, προσδιορίζεται αφενός από την προσωπικότητά του, αφ΄ ετέρου από την ενθάρρυνση και τις ευκαιρίες που του παρέχονται για την αξιοποίηση των γνώσεων, της δημιουργικότητάς του, της κρίσης του και λοιπών ατομικών ανώτερων ιδιοτήτων του. Ευνόητο είναι ότι οι υπάλληλοι αυτοί πρέπει να τυγχάνουν διαφορετικής μεταχείρισης από την διοίκηση παρά τα πρόσθετα προβλήματα που δημιουργούνται από τις αντιδράσεις του λοιπού προσωπικού.[68]

Η σύγχρονη παγκοσμιοποιημένη κοινωνία απαιτεί μετασχηματισμό των κλασσικών μοντέλων διοίκησης σε νέα πιο σύγχρονα και πιο ευέλικτα. Η αντίληψη για εξέλιξη, πρόοδο και ικανοποίηση του προσωπικού αρχίζει να κερδίζει έδαφος. Οι ανθρώπινοι πόροι θεωρούνται αποφασιστικής σημασίας για την επιτυχία μιας οργάνωσης, και η κατάρτιση, η διαχείριση της απόδοσης, η εξέλιξη των υπαλλήλων και η παρακίνησή τους τείνει να βασίζεται πλέον, ακόμη και σε τμήματα του δημόσιου τομέα, στη χρήση βέλτιστων πρακτικών.[69],[70]

Η ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού συμπεριλαμβάνεται, στους στρατηγικούς στόχους του Επιχειρησιακού προγράμματος «Μεταρρύθμιση του Δημοσίου Τομέα 2014-2020» και εξειδικεύεται σε:

- Ορθή κατανομή και διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού, με ιδιαίτερη έμφαση στα υψηλόβαθμα στελέχη της δημόσιας διοίκησης, εφαρμόζοντας πολιτική αξιολόγησής του.

---

[68] Ο.π. Φαναριώτης (1999), σελ.54-60

[69] Ο.π. Μαΐστρος (2009), σελ.171 και επόμενα.

[70] Καρκατσούλης Π. (2004), «*Το κράτος σε μετάβαση, Από τη διοικητική μεταρρύθμιση και το νέο δημόσιο μάνατζμεντ στη διακυβέρνηση*», Αθήνα: Ι. Σιδέρης, σελ. 270-274.

- Αναβάθμιση των ικανοτήτων και δεξιοτήτων του ανθρώπινου δυναμικού μέσω δράσεων, προγραμμάτων και εξειδικευμένης κατάρτισης, με στόχο την αύξηση της αποδοτικότητας, την ατομική ανάπτυξη των υπαλλήλων και την ανταπόκρισή τους στο συνεχώς μεταβαλλόμενο περιβάλλον και τις αυξανόμενες ευθύνες τους.[71],[72]

Μια άλλη πτυχή της πολιτικής ανθρωπίνων πόρων στην περίπτωση της Ελλάδας είναι τα υψηλά στατιστικά στοιχεία ανεργίας σε πτυχιούχους πανεπιστημίου, συχνά με μεταπτυχιακά προσόντα. Ο δημόσιος τομέας ανέλαβε την απορρόφηση εξειδικευμένης εργασίας, δίνοντάς της προτεραιότητα στρατολόγησης. Η πρόσβαση σε θέσεις εργασίας στελεχών έγινε πολύ ανταγωνιστική μέσα σε ένα υπουργείο ενισχύοντας τη σημασία της πολιτικής υποστήριξης. Ωστόσο, ο ν.3839/2010 ενισχύει τους υποψηφίους της ΕΣΔΔ και τους κατόχους διδακτορικού.[73]

Η μεταρρύθμιση της κεντρικής διοίκησης υπό την εποπτεία της TASK FORCE ξεκίνησε το 2011. Οι προτάσεις της TASK FORCE για την δημιουργία και ενίσχυση μιας ανώτερης διοικητικής υπηρεσίας εξειδικευμένων στελεχών, εκπορεύονται από την έκθεση του ΟΟΣΑ (2011) στην οποία προτείνεται καθιέρωση σαφών κανόνων διορισμού, θητείας, κινητικότητας και μεταρρύθμισης των συστημάτων αξιολόγησης και προώθησης. Συστήνεται ισοπέδωση των ιεραρχιών, συγχώνευση υπηρεσιών και μείωση των εκτελεστικών θέσεων εργασίας. Για αυτούς τους σκοπούς ετοιμάστηκαν οργανογράμματα με στόχο τη συγχώνευση και διαγραφή οργανωτικών μονάδων και θέσεων, καθορίζοντας τον ακριβή απαιτούμενο προσωπικό ανά υπουργείο και τη μετακίνηση ή απόλυση, ύστερα από αξιολόγηση του πλεονάζοντος προσωπικού. Η αναδιάρθρωση στοχεύει, στην άμβλυνση των επιπτώσεων του πλεονασματικού προσωπικού του παρελθόντος, στην προσφορά ευκαιριών σε εργαζόμενους με την απαραίτητη αρχαιότητα και προσόντα, στην εξοικονόμηση πόρων, στη βελτίωση της αποτελεσματικότητας στην διαχείριση ανθρωπίνων πόρων καθώς και στην ορθολογική

---

[71] Ο.π. «*Επιχειρησιακό Πρόγραμμα :Μεταρρύθμιση του Δημοσίου τομέα 2014-2020».*

[72]Γκέκας Ρ. (2014), «*Νέο ΕΣΠΑ: Ποιες δράσεις των δήμων μπορούν να ενταχθούν στο Ε.Π. «Μεταρρύθμιση του Δημοσίου Τομέα 2014-2020*» 23/09/2014 διαθέσιμο στο http://www.skepsis.net.gr την 28/07/2017

[73] Ο.π. Spanou (2014), σελ.7-8.

κατανομή προσωπικού. Για να αποκτηθεί μια συνεπής διοικητική πυραμίδα, ενιαίες γενικές διευθύνσεις δημιουργούνται εντός του κάθε υπουργείου και είναι υπεύθυνες για οριζόντιες λειτουργίες υποστήριξης (οικονομικές διοικητικές και πληροφορικής), οι οποίες θα πρέπει να λειτουργούν με κοινούς κανόνες για όλα τα υπουργεία.[74] Η παροχή εκπαίδευσης στους δημοσίους υπαλλήλους και η παραγωγή επιτελείου υψηλής κατάρτισης, πραγματοποιείται από το Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΚΔΔΑ), ιδρυθέν γι΄αυτό το σκοπό το 1983 με το ν.1388/1983).[75]

Η εμφάνιση και ανάπτυξη μιας διοικητικής ελίτ[76] αποτελεί μέρος της πολιτικής των ανθρώπινων πόρων. Οι παράγοντες που εμποδίζουν τη διαφοροποίηση των λειτουργιών της διοικητικής ελίτ είναι ο κατακερματισμός της δημόσιας υπηρεσίας, η αρχή της εσωτερικής εξέλιξης του υπαλλήλου και η έλλειψη οριζόντιας κινητικότητας μεταξύ των υπουργείων. Η αναρρίχηση εξαρτάται από την αρχαιότητα και η έλλειψη διαφοροποίησης αντιστοιχεί στα συμφέροντα της μάζας της δημόσιας διοίκησης που ελπίζει έτσι να έχει πρόσβαση στην κορυφή. Ωστόσο, μέσω των εκπροσώπων των συνδικάτων, η πολιτική συγγένεια με το κυβερνών κόμμα ήταν συχνά απαραίτητο κριτήριο.[77]

Αξιολόγηση Δημοσίων υπαλλήλων

Στην Ελληνική δημόσια διοίκηση, έως τώρα, εφαρμόζεται η πρακτική της συμπλήρωσης ετησίως των εκθέσεων αξιολόγησης. Η αξιολόγηση πραγματοποιείται από τον προϊστάμενο για όλους τους υπαλλήλους και περιορίζεται στην επαγγελματική επίδοση και στις ικανότητές του. Τα κριτήρια αξιολόγησης είναι: γνώση του

[74] Ο.π. Spanou (2014), σελ.9-11.

[75] Ο.π. Spanou C. & Sotiropoulos D.A (2011), σελ.729-730.

[76] Ο όρος **«ελίτ»** αναφέρεται σε λίγο-πολύ περιορισμένη ομοιογενή ομάδα της οποίας τα μέλη έχουν ξεχωριστό ρόλο και επακόλουθο κύρος, στο Spanou C. 2014.

[77] ο.π. Spanou Calliope (2014).

αντικειμένου, διοικητική ικανότητα, ενδιαφέρον και δημιουργικότητα, υπηρεσιακές σχέσεις και συμπεριφορά και αποτελεσματικότητα.

Ο δημόσιος υπαλληλικός κώδικας το 2007[78] εισήγαγε μια σειρά ρυθμίσεων που αφορούν στο σύστημα προαγωγών με εφαρμογή αντικειμενικών κριτηρίων συνδεομένων, με την εκπαίδευση, την επιτάχυνση της εξέλιξης υπαλλήλων κάτοχων διδακτορικών και μεταπτυχιακών τίτλων και την ενίσχυση της κινητικότητας του προσωπικού. Τα αντικειμενικά κριτήρια βασίζονται στα επαγγελματικά-τεχνικά προσόντα, στην εργασιακή –διοικητική εμπειρία και στις ικανότητες-δεξιότητες των υπαλλήλων και αξιολογούνται βάσει αντικειμενικών μορίων. Παρά τις καινοτόμες διατάξεις του κώδικα Δημοσιών υπαλλήλων, δεν επαρκούσαν για την ανατροπή εγγενών παγιωμένων δυσλειτουργιών του τομέα ανθρώπινου δυναμικού. Τα θεσμικά μέτρα δεν συνοδεύονται από αλλαγές στις πρακτικές διοίκησης του ανθρώπινου δυναμικού στο επίπεδο των υπηρεσιών.[79]

Στα πλαίσια καθοδήγησης της TASK FORCE το 2012, συγκροτήθηκε ομάδα εργασίας για την αξιολόγηση του προσωπικού φορέων του Δημόσιου Τομέα και του ευρύτερου Δημόσιου Τομέα. Έργο της ομάδας, η εκπόνηση κριτηρίων αξιολόγησης του προσωπικού του δημόσιου τομέα και η εισήγηση προτάσεων και μέτρων για την καλύτερη αξιοποίηση του προσωπικού της κεντρικής διοίκησης. Στόχος η πρόβλεψη μιας αξιόπιστης και αμερόληπτης διαδικασίας αποτύπωσης της ικανότητας και καταλληλότητας του προσωπικού.[80]

Με τις διατάξεις του ν 4250/2014 (ΦΕΚ74Α'/2014) «*Διοικητικές Απλουστεύσεις – Καταργήσεις, Συγχωνεύσεις Νομικών Προσώπων και Υπηρεσιών του Δημοσίου Τομέα –*

---

[78]Ν.3528/2007 (ΦΕΚ26Α'/2007),«*Κύρωση του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ Υπαλληλικός Κώδικας*».

[79]Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «*Μεταρρύθμιση του Δημοσίου τομέα 2017-2013*» στην πτυχιακή εργασία της Κωνσταντάρα Δ. «*ΑΡΧΕΣ ΚΑΙ ΠΡΑΚΤΙΚΕΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΑΝΘΡΩΠΙΝΟΥ ΔΥΝΑΜΙΚΟΥ-ΘΕΜΑΤΑ ΟΡΓΑΝΩΣΙΑΚΗΣ ΣΥΜΠΕΡΙΦΟΡΑΣ ΣΤΟΝ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟ ΧΩΡΟ. Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΗΣ Ν.Α ΑΘΗΝΑΣ» Δ' ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗ ΣΕΙΡΑ 2005-2007, ΕΘΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ».* Διαθέσιμη στο http://www.ekdd.gr/ekdda/files/ergasies_esta/T1/027/10089.pdf (24/08/2017).

[80] ΑΠΟΦΑΣΗ Α.Π.: ΔΙΔΚ/Φ.38/4/οικ.3716 «*Συγκρότηση και Ορισμός Μελών Ομάδας Εργασίας, για την υποστήριξη της Ομάδας Εργασίας με αντικείμενο την αξιολόγηση του προσωπικού του δημόσιου τομέα, κατ' εφαρμογή των διατάξεων του ν. 4024/2011*».Αθήνα,2012, διαθέσιμη στο **http://www.minadmin.gov.gr/?p=141**την 3/8/2017.

Τροποποίηση Διατάξεων του π.δ. 318/1992 (Α΄ 161) και λοιπές ρυθμίσεις» τροποποιήθηκαν οι διατάξεις του Π.Δ. 318/1992 (Α΄161) για την αξιολόγηση του προσωπικού των δημοσίων υπηρεσιών. Σύμφωνα με την αιτιολογική του έκθεση, βασικοί στόχοι ήταν: η αποτίμηση και η συγκριτική αξιολόγηση των προσόντων των υπαλλήλων, η παροχή κινήτρων σε κάθε αξιολογούμενο για τη βελτίωση των ικανοτήτων του, η αξιοποίηση όλου του ανθρώπινου δυναμικού κάθε υπηρεσίας και η ορθολογική και αποτελεσματική οργάνωση και στελέχωση των δημόσιων υπηρεσιών. Ως βασικά κριτήρια αξιολόγησης καθορίστηκαν, η ικανότητα στρατηγικού σχεδιασμού, η ηγετική ικανότητα, η διοίκηση ανθρώπινου δυναμικού, η γνώση του αντικειμένου, η πρωτοβουλία, η επικοινωνία και άλλα.[81]

Στη συνέχεια με τις διατάξεις του μέρους Β του ν.4369/2016 (ΦΕΚ33Α'/2016) εισάγεται νέο σύστημα αξιολόγησης για του δημοσίους υπαλλήλους και τους υπαλλήλους του ευρύτερου δημόσιου τομέα Οι δημόσιοι υπάλληλοι αξιολογούνται και συμμετέχουν στη διαδικασία θέσης στόχων και στη λειτουργία της διοίκησης, με σκοπό την βελτίωση της ατομικής τους απόδοσης αλλά και συνολικά του έργου της δημόσιας υπηρεσίας. Αξιολογητές των υπαλλήλων και των προϊσταμένων είναι οι δύο ιεραρχικά προϊστάμενοι τους κατά τη σειρά οργανικής διάρθρωσης της κάθε υπηρεσίας. Με την στοχοθεσία επιδιώκεται η βελτίωση της αποτελεσματικότητας και της συλλογικής δράσης της διοίκησης, η πληρέστερη εκπλήρωση της αποστολής της υπηρεσίας, και η ανταπόκριση της στις ανάγκες της κοινωνίας.[82]

Με την εγκύκλιο ΔΙΔΑΔ/Φ.32.14/ 753/οικ.7513/ 2017 προβλέπονται οι λεπτομέρειες για την εφαρμογή της αξιολόγησης στο δημόσιο τομέα, όπου καθορίζεται περαιτέρω ο χρόνος σύνταξης των εκθέσεων αξιολόγησης από τους αξιολογητές, αναλύονται τα κριτήρια αξιολόγησης των υπαλλήλων και των προϊσταμένων καθώς και ο τρόπος αξιολόγησης των προϊσταμένων από τους υφισταμένους τους. Σημαντικό είναι ότι ο αξιολογούμενος έχει δικαίωμα να υποβάλλει απόψεις ή αντιρρήσεις εντός προθεσμίας

[81] Ο.π. Ασπρίδης (2013), σελ.102.
[82]ν.4369/2016 (ΦΕΚ33Α'/2016) *«Εθνικό Μητρώο Επιτελικών Στελεχών Δημόσιας Διοίκησης, βαθμολογική διάρθρωση θέσεων, συστήματα αξιολόγησης, προαγωγών και επιλογής προϊσταμένων (διαφάνεια − αξιοκρατία και αποτελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης) και άλλες διατάξεις»*

προς τον αξιολογητή του και κατά περίπτωση ένσταση προς την αρμόδια επιτροπή αξιολόγησης.[83]

Χρηματοδότηση επιμόρφωσης δημοσίων υπαλλήλων και διοικητικών μεταρρυθμίσεων (ΕΣΠΑ)

Η Ελλάδα για το διάστημα 2010-2015 εφήρμοσε δύο προγράμματα προσαρμογής. Το πρώτο (2010-2012) με διμερή δάνεια από τα κράτη μέλη της Ευρωζώνης μέσω του μηχανισμού χρηματοδοτικής διευκόλυνσης για την Ελλάδα συνολικού ποσού 52,9 δις ευρώ. Το δεύτερο πρόγραμμα χρηματοδότησης (2012-2015) σε αντικατάσταση του πρώτου παρασχέθηκε από τα κράτη μέλη της Ευρωζώνης μέσω του μηχανισμού του Ευρωπαϊκού Ταμείου Χρηματοοικονομικής Σταθερότητας (ΕΤΧΣ) και καταβλήθηκαν 141,8 δις από το ΕΤΧΣ και 12δις από το ΔΝΤ.

Το τρίτο πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής για την Ελλάδα άρχισε τον Αύγουστο του 2015 και προβλέπεται να εφαρμοστεί μέχρι τον Αύγουστο 2018. Η χρηματοδοτική ενίσχυση ύψους 86 δις ευρώ παρέχεται από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας (ΕΜΣ). Η Ελλάδα πάλι δεσμεύτηκε να εφαρμόσει μεταρρυθμίσεις, λαμβάνοντας τεχνική συνδρομή που παρέχει η ΕΕ για το σχεδιασμό τους, προκειμένου να αντιμετωπίσει οικονομικά προβλήματα και να επιστρέψει στην βιώσιμη οικονομική ανάπτυξη. Μεταξύ των κύριων προτεραιοτήτων του προγράμματος είναι ο εκσυγχρονισμός του κράτους και της δημόσιας διοίκησης. Σημαντικός στόχος είναι η ενίσχυση της αποδοτικότητας του δημοσίου τομέα, όσον αφορά την παροχή βασικών δημοσίων αγαθών και υπηρεσιών. Λαμβάνονται μέτρα για τη βελτίωση της αποδοτικότητας του δικαστικού συστήματος, την καταπολέμηση της διαφθοράς και την

[83]Εγκύκλιος ΔΙΔΑΔ/Φ.32.14/ 753/οικ.7513/ 2017 « *Ν. 4369/2016 (ΦΕΚ Α' /33) – ΜΕΡΟΣ Β' ΣΥΣΤΗΜΑ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ- Αξιολόγηση, Στοχοθεσία, Κοινωνική λογοδοσία και συμμετοχή*» διαθέσιμη στο https://www.taxheaven.gr/laws/circular/view/id/25739 την 19/8/2017.

ενίσχυση της θεσμικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας εθνικών θεσμών, όπως οι οικονομικές υπηρεσίες και η στατιστική υπηρεσία (ΕΛΣΤΑΤ).[84]

Η εξέλιξη της εφαρμογής του προγράμματος παρακολουθείται από του θεσμούς (Ευρωπαικη Επιτροπή , ΕΚΤ, ΕΜΣ και ΔΝΤ). Οι αξιολογήσεις γίνονται ανά τρίμηνο, ενώ υπάρχουν και ενδιάμεσες αποστολές. Με την επανεξέταση, ανάλογα με την πρόοδο που σημειώνει η ελληνική κυβέρνηση, ως προς την πλήρωση των όρων του προγράμματος, δίδεται η ευκαιρία για ενημέρωση των μακροοικονομικών υποθέσεων και όρων του προγράμματος. Σύμφωνα με τη Συνθήκη ΕΜΣ, συνήθως το πρόγραμμα του ΕΜΣ συνοδεύεται και από προγράμματα του ΔΝΤ. Στην περίπτωση του τρίτου προγράμματος της Ελλάδας, η απόφαση του ΔΝΤ να παράσχει περαιτέρω χρηματοδοτική στήριξη εξαρτάται από την αξιολόγηση των μεταρρυθμίσεων πολιτικής που ανέλαβε η χώρα και την βιωσιμότητα του δημοσίου χρέους της.[85]

Η Ευρωομάδα ολοκλήρωσε την δεύτερη αξιολόγησή του τρίτου προγράμματος της Ελλάδας τον Ιούνιο του 2017 και εξέφρασε την ικανοποίησή της για την έγκριση των συμφωνημένων προαπαιτούμενων διαρθρωτικών μέτρων και πολιτικών που στοχεύουν στην ενίσχυση της ανάπτυξης και στην αντιμετώπιση διαρθρωτικών ανισορροπιών στα δημόσια οικονομικά και κάλεσε την Ελλάδα από κοινού με τους θεσμούς και τα εμπλεκόμενα τρίτα μέρη να αναπτύξουν και να στηρίξουν μια ολιστική φιλοαναπτυξιακή στρατηγική. Τα μεταρρυθμιστικά μέτρα καλύπτουν τομείς όπως οι συντάξεις, η αγορά εργασίας και ο χρηματοοικονομικός και ενεργειακός τομέας. Η Ευρωομάδα καλεί επίσης την Ελλάδα και την Ευρωπαϊκή Επιτροπή να ενισχύσουν την εξαιρετική κινητοποίηση των Ταμείων Επενδύσεων της ΕΕ για την υποστήριξη της απασχόλησης, ενώ δεσμεύεται για την προσφορά εμπειρογνωμόνων υψηλού επιπέδου που θα υποστηρίξουν το σχεδιασμό και την εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων μέσω του Σχεδίου τεχνικής βοήθειας.[86],[87]

---

[84] «*Ελλάδα: τρίτο πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής*» διαθέσιμο στο **http://www.consilium.europa.eu/el/meetings/eurogroup/2017/05/22/** την **2/8/2017.**

[85] Ο.π. «*Ελλάδα: τρίτο πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής*»

[86] Ο.π.

Η διοικητική και οργανωτική μεταρρύθμιση με σκοπό τον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης και τη βελτίωση της ανάπτυξης του ανθρώπινου δυναμικού αποτελούν τους στρατηγικούς στόχους του Επιχειρησιακού προγράμματος «Μεταρρύθμιση του Δημοσίου Τομέα 2014-2020) , προκειμένου η ελληνική Δημόσια διοίκηση να καταστεί συνεκτική, καλά συντονισμένη, ευέλικτη, εξωστρεφής και προσανατολισμένη στο αποτέλεσμα, αποκαθιστώντας της σχέση εμπιστοσύνης του κράτους με τους πολίτες και τις επιχειρήσεις παρέχοντας πολιτοκεντρικές και συνεχώς αναβαθμιζόμενες υπηρεσίες.[88],[89]

Η χρηματοδότηση των στόχων περιορίζεται στο εταιρικό Σύμφωνο για το Πλαίσιο Ανάπτυξης (ΕΣΠΑ 2014-2020), που αποτελεί τα βασικό στρατηγικό σχέδιο για την ανάπτυξη της χώρας μέσω του οποίου, μεταξύ άλλων επιδιώκεται η αντιμετώπιση των διαρθρωτικών αδυναμιών της χώρας που συνετέλεσαν στην εμφάνιση της οικονομικής κρίσης αλλά και των επιπτώσεων, οικονομικών, κοινωνικών, που αυτή δημιούργησε. Στις χρηματοδοτικές προτεραιότητες του ΕΣΠΑ περιλαμβάνεται η ανάπτυξη και αξιοποίηση ικανοτήτων ανθρώπινου δυναμικού καθώς και η βελτίωση της θεσμικής επάρκειας και αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης. Η επίτευξη του σκοπού συντελείται με την οικονομική ενίσχυση της ΕΕ μέσω των Ευρωπαϊκών Διαρθρωτικών και Επενδυτικών Ταμείων (ΕΔΕΤ). Συγκεκριμένα για τη μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης (2014-2020) προβλέπεται συνολικά κοινοτική συνδρομή 386.425.295,00 Ευρώ με συγχρηματοδότηση από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ) και από το Ευρωπαϊκά Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ).[90] Απαραίτητη είναι η απλούστευση και αποτελεσματική λειτουργία των μηχανισμών εφαρμογής των επενδυτικών προγραμμάτων, αξιοποιώντας τα κονδύλια ΕΣΠΑ υιοθετώντας ταχείες διαδικασίες.[91],[92]

---

[87] Eurogroup «*Eurogroup statement on Greece*» *PRESSNSTATEMENTS AND REMARKS* 375/17 15/06/2017 διαθέσιμο στο http://www.consilium.europa.eu/press-releases-pdf/2017/6/47244661151_en.pdf

[88] Ο.π. «*Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Μεταρρύθμιση του Δημοσίου τομέα 2014-2020*»

[89] Ο.π. Γκέκας Ρ. (2014).

[90] Ο.π.

[91] Ρεγκούζας Β., Τσόλκας Λ. & Παπαϊωάννου Λ., (2016) « *Οι απόψεις του ΣΕΣΜΑ δια τη δημοσία διοίκηση στο «Ο εκσυγχρονισμός της δημόσιας διοίκησης*» manager m. Νοέμβριος- Δεκέμβριος 2016.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: Ο ΡΟΛΟΣ ΤΟΥ ΗΓΕΤΗ

Πολιτική και διοικητική ηγεσία

Στο κείμενο του Max Weber (1919) «Η πολιτική ως επάγγελμα», η πολιτική ορίζεται ως «διευθύνουσα» δραστηριότητα του κράτους. Ο ορισμός της πολιτικής γίνεται μέσω του κρατικού φαινομένου ως «η κοινότητα» η οποία, στο εσωτερικό μιας συγκεκριμένης εδαφικής περιοχής, διεκδικεί (με επιτυχία) το μονοπώλιο στη νόμιμη χρήση της βίας για σκοπούς όπως λ.χ η προστασία της ατομικής ιδιοκτησίας. Η ύπαρξη του κράτους εξασφαλίζεται από την υποχρέωση υποταγής των εξουσιαζόμενων στους εξουσιαστές, δηλαδή νομιμοποιείται μια κυριαρχία χωρίς να εξηγείται η ανάγκη νομιμοποίησης της ή να προϋποτίθεται η ύπαρξη κανονιστικής δέσμευσης της πολιτικής βάσει κάποιου συλλογικού συμφέροντος. Υπάρχουν εσωτερικοί λόγοι νομιμοποίησης μιας εξουσίας που υπακούουν σε κίνητρα φόβου και ελπίδας. Διακρίνει τρεις καθαρούς τύπους νόμιμης εξουσίας που τη δικαιολογούν με διαφορετικό τρόπο ο οποίος απαντά σε διαφορετικές ενίοτε κοινωνίες. Την ορθολογική που ασκείται από τον σύγχρονο δημόσιο υπάλληλο μέσω της γραφειοκρατίας, όπου οι εξουσιαζόμενοι έχουν υποχρέωση υπακοής σε εκείνους που κλήθηκαν να ασκούν εξουσία και να εκδίδουν εντολές. Η παραδοσιακή που στηρίζεται στην πίστη στην ιερότητα των ισχυουσών ηθών και παραδόσεων. Η χαρισματική που εδράζεται στην αφοσίωση, στον ηρωισμό και την ιδιαίτερη προσωπικότητα ενός μεμονωμένου ατόμου.

Κατά τον Weber διακρίνονται τρεις μορφές ενασχόλησης με την πολιτική: η πολιτική ως ευκαιριακή ενασχόληση (π.χ. η συμμετοχή ψηφοφόρων στις εκλογές), η πολιτική ως πάρεργο με παροδική, μερική και πάντως όχι αποκλειστική ενασχόληση και η πολιτική «ως επάγγελμα». Στην τελευταία περίπτωση αυτός που ασχολείται με την πολιτική ζει με αυτήν (με την έννοια της εσωτερικής αφιέρωσης και αφοσίωσης) και ζει από αυτήν (με την περισσότερο υλική έννοια ότι έτσι προσπορίζεται τις οικονομικές και πραγματικές συνθήκες της διαβίωσής του). Επίσης διαχώρισε τις δημόσιες λειτουργίες

---

[92] Stournaras Y, Vassiliadis M. & Ventouris N.(2012) «*Recent economic developments and economic policy options for Greece*» στο «*Reforming Greece Sisyphean task or Herculean challenge*?» Edited by Othon Anastasakis and Dorian Singh, Published by South East European Studies at Oxford (SEESOX) European Studies Centre St Antony's College University of Oxford,σελ. 44-49

σε δύο κατηγορίες: τις διοικητικές και τις πολιτικές. Οι πολιτικές υπηρεσίες είναι αυτές που λαμβάνουν τις αποφάσεις, ενώ οι διοικητικές αυτές που τις εφαρμόζουν. Ο Weber τονίζει ότι στοιχείο του πολιτικού ηγέτη είναι «*να παίρνει θέση, να είναι παθιασμένος ira et stadium»,* ενώ αντίθετα ο διοικητικός υπάλληλος οφείλει να εκτελεί τα καθήκοντά του «*sine ira et studio, δίχως μίσος ή πάθος κι έτσι δίχως συμπάθεια ή ενθουσιασμό*». Με άλλα λόγια ο διοικητικός υπάλληλος οφείλει να αποφεύγει «*εκείνο που ακριβώς ο πολιτικός, ο ηγέτης και οι οπαδοί του πρέπει πάντοτε να κάνουν δηλαδή να μάχονται»*. Η τιμή και η αξιοπρέπεια του πολιτικού έγκειται *«ακριβώς στην προσωπική του ευθύνη για ό,τι κάνει, μια ευθύνη που δεν μπορεί να μετατοπίσει».* Η τιμή του δημοσίου υπαλλήλου έγκειται στην ικανότητά του να εκτελεί ενσυνείδητα και με ακρίβεια τη διαταγή της προϊστάμενης υπηρεσίας του σαν να ήταν δική του πεποίθηση, ακόμη και όταν η υπηρεσία επιμένει σε διαταγή που για τον ίδιο φαίνεται εσφαλμένη.[93]

Κατά τον Weber η σύγχρονη, επαγγελματικά εξειδικευμένη, δυμοσιουπαλληλία λειτουργεί αποτελεσματικά με αίσθημα τιμής και ακεραιότητας, με ηθική πειθαρχία και αυταπάρνηση προφυλάσσοντας τις καθαρά τεχνικές λειτουργίες του κρατικού μηχανισμού από τη διαφθορά, λειτουργώντας με υψηλούς δείκτες αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας. Κάτι ανάλογο αλλά διαφορετικό ισχύει για την πολιτική ηγεσία, η οποία οφείλει να αγωνίζεται και οι πράξεις του ηγέτη να καθορίζονται από την αρχή της υπευθυνότητας. Αυτό που δεν πρέπει να συμβεί είναι η υπαλληλοποίηση του πολιτικού. Τρία είναι κατά το Weber τα κύρια χαρακτηριστικά που διαφυλάσσουν το ρόλο του πολιτικού: : *το πάθος* που αναφέρεται στη συνειδητή αφιέρωση και αφοσίωση του σε μια αποστολή, *η ευθύνη* δηλαδή η ειλικρινής διάθεση ανάληψης της ευθύνης των πράξεων, των παραλείψεων και των αποτελεσμάτων τους και η *αίσθηση του μέτρου* που έγκειται στην καθοριστική ψυχολογική ικανότητα του πολιτικού να λειτουργεί ήρεμα, διατηρώντας απόσταση από τα πράγματα και τους ανθρώπους. Η ισχύς μιας πολιτικής «προσωπικότητας» σημαίνει πάνω από όλα την κατοχή αυτών των ιδιοτήτων.

Στο πλαίσιο των εξουσιαστικών σχέσεων, οι διοικητικοί υπάλληλοι είναι εξαρτώμενοι από τη βούληση του εξουσιάζοντας την γραφειοκρατία, η σημασία της οποίας βαίνει συνεχώς αυξανόμενη. Το διοικητικό προσωπικό δεσμεύεται όχι μόνο από την υποταγή

[93]Ο.π. Weber, σελ..1-10.

στον κάτοχο της εξουσίας με την έννοια της νομιμότητας αλλά και από τα δύο υλικά μέσα που αφορούν προσωπικά συμφέροντα: την υλική αμοιβή και το κοινωνικό γόητρο. Η εξειδικευμένη υπαλληλία στους τομείς της οικονομίας, του δικαίου, του στρατού θριάμβευσε στα αναπτυγμένα κράτη από τον 16 αι. Ο Weber υποστηρίζει επίσης ότι με την γραφειοκρατία, η απολυταρχία κατάφερε να νικήσει τις τάξεις. Για παράδειγμα στην Γερμανία του 20αι η εξέταση των πολιτικών προβλημάτων γινόταν από την κρατική υπαλληλία που επιδίωκε ακόμη και τις υπουργικές θέσεις.[94]

Ο πολιτικός θεωρείται ηγέτης, και σύμφωνα με τη ρήση του Weber, που παραμένει επίκαιρη σχετικά με την αντίληψη του για το επάγγελμα του πολιτικού, «Ο άνθρωπος δεν θα πετύχαινε το εφικτό, εάν δεν πασχίζει να πραγματοποιήσει το ανέφικτο». Δηλαδή όποιος προορίζεται για την πολιτική ηγεσία πρέπει να διαθέτει τέτοια ψυχική στερεότητα που να δύναται να αψηφά το θρυμμάτισμα όλων των ελπίδων του, να είναι σίγουρος ότι δεν θα απογοητευθεί, ακόμη και όταν, ο κόσμος είναι πάρα πολύ ηλίθιος και πάρα πολύ χυδαίος για αυτό που θέλει να του προσφέρει. Μόνο όποιος, αντιμετωπίζοντας όλα αυτά μπορεί να πει: «παρόλα αυτά» «προορίζεται» για την πολιτική.[95],[96]

Η ποιότητα της πολιτικής ηγεσίας σε μια χώρα, όπως η Ελλάδα, διαδραματίζει σημαντικό ρόλο, γιατί επηρεάζει και διαμορφώνει όλες τις εθνικές επιδόσεις. Το μεγαλύτερο εθνικό μας πρόβλημα δεν είναι η δημόσια διοίκηση αλλά η χαμηλή ποιότητα της πολιτικής ηγεσίας τόσο σε υψηλά όσο και σε ενδιάμεσα στελέχη ηγετικών θέσεων. Μια ορθή πολιτική ηγεσία δύναται να βρει λύσεις σε όλα τα προβλήματα και να οδηγήσει τον ελληνικό λαό σε δημιουργικά επιτεύγματα και προκοπή. Δυστυχώς όμως η ιστορία δείχνει ότι η ηγεσία είτε συνειδητά είτε όχι, διαιρεί, φατριάζει και αποπροσανατολίζει τον ελληνικό λαό, ανακόπτοντας τις συνεργατικές και δημιουργικές του διαθέσεις.[97]

---

[94] Ο.π. Weber.

[95] Ο.π.σελ.27.

[96] Ο.π. Παπάζογλου (2012), σελ.297.

[97] Θεοφανίδης Στ.(1999), «*Ποιος είναι ηγέτης, η ποιότητα της ηγεσίας*», Αθήνα: Παπαζήσης, σελ.60-65.

Το πρόβλημα της απουσίας συντονισμού είναι ένα εκ των σημαντικότερων της ελληνικής δημόσιας διοίκησης και συνδέεται με τις κεντρικές δομές, τον τρόπο συγκρότησής τους και τους όρους πραγματικής λειτουργίας τους. Το πρόβλημα αυτό οφείλεται αφενός στην έλλειψη επικοινωνίας μεταξύ των υπουργείων και στην πολυδιάσπαση των δομών της δημόσιας διοίκησης και αφετέρου στην υπεροχή της πολιτικής έναντι της διοικητικής ηγεσίας ως προς την παραγωγή πολιτικών. Οι πολιτικοί ηγέτες είναι εκείνοι που καλούνται να πιέσουν τα υπουργεία να παράξουν κυβερνητικές πολιτικές. Οι υπηρεσιακοί φορείς κατά κανόνα δυσκολεύονται να επιβάλλουν τις θέσεις τους.[98] Η φύση της σχέσης μεταξύ δημόσιας διοίκησης και πολιτικής και ο ρόλος της διοίκησης φαίνεται να μην συμβιβάζονται με τη δημιουργία μιας ανώτερης δημόσιας υπηρεσίας (διοικητικής ελίτ).[99]

Έννοια και μορφές ηγεσίας

Η διαφορετική νοηματοδότηση που λαμβάνει ο όρος «ηγεσία» έχει οδηγήσει σε μια πληθώρα ορισμών ανάλογα με το ποια στοιχεία προκρίνονται ως θεμελιώδεις όροι της άσκησής της. Συνοψίζοντας τα βασικότερα εξ αυτών, μπορούμε να ορίσουμε την ηγεσία ως «*μια διαδικασία που συνίσταται σε μια σχέση αμοιβαίας επιρροής μεταξύ δύο ή περισσοτέρων προσώπων όπου οι σχέσεις που αναπτύσσονται είναι αλληλεξαρτώμενες με σκοπό την επίτευξη κοινών στόχων κάτω από ομαδικές συνθήκες*» (Hollander και Julian στο Γεώργας 1986 σελ. 127).[100] Επίσης ως ηγεσία ορίζεται «*η διαδικασία επηρεασμού της σκέψης, των συναισθημάτων, των στάσεων και των συμπεριφορών μια μικρής ή μεγάλης, τυπικής ή άτυπης ομάδας ανθρώπων από ένα άτομο (ηγέτη), με τέτοιο τρόπο ώστε, εθελοντικά και πρόθυμα και με την κατάλληλη συνεργασία να δίνουν τον καλύτερό τους εαυτό για να υλοποιούν αποτελεσματικούς στόχους που απορρέουν από την*

[98]Δραμαλιώτη Π.& Παπαδημητρίου Κ. (2013), «*ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ – ΑΝΑΔΙΟΡΓΑΝΩΣΗ ΚΑΙ ΚΥΒΕΡΝΗΤΙΚΟΣ ΣΥΝΤΟΝΙΣΜΟΣ*» στο *«ΑΝΑΔΙΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ ΣΤΗ ΜΕΤΑ ΤΟ ΜΝΗΜΟΝΙΟ ΕΠΟΧΗ*» 5ο ΣΥΝΕΔΡΙΟ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΩΝ, Νοέμβριος 2013, Πανεπιστήμιο Κομοτηνής, σελ 185.

[99] ο.π. Spanou (2014), σελ.1.

[100]Μπερερής Π. (2015), «*Ανάπτυξη Διαπραγματευτικών Δεξιοτήτων. Ο ρόλος του Ηγέτη*» από το υλικό για το πρόγραμμα Συμπληρωματικής Εκπαίδευσης του ΕΘΝΙΚΟΥ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΚΟΥ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟΥ ΑΘΗΝΩΝ Γεώργας Δ. (1986).

αποστολή της ομάδας και την φιλοδοξία της για πρόοδο ή ένα καλύτερο μέλλον» (Μπουραντάς 2005, σελ. 197-198). Ο ορισμός της ηγεσίας ως «*διαδικασίας*» σημαίνει ότι αυτή δεν αποτελεί ένα χαρακτηριστικό ή μια ιδιότητα του ατόμου που την ασκεί, αλλά ένα διαδραστικό συμβάν το οποίο λαμβάνει χώρα μεταξύ του ηγέτη και των «ακολούθων» του και συνίσταται στη μεταξύ τους αλληλεπίδραση. Η *επιρροή* ασκείται εντός μιας *ομάδας* ατόμων και προς αυτή κατευθύνεται για την εκπλήρωση μακροπρόθεσμων *σκοπών*. Η δε δράση των ανθρώπων της ομάδας ασκείται εθελοντικά και πρόθυμα.[101]

Η έννοια της ηγεσίας καλύπτει μια σειρά από τα προσωπικά χαρακτηριστικά ή, σύμφωνα με τη βεμπεριανή ορολογία, χαρίσματα (charisma) και σε πολλές περιπτώσεις αναφέρεται σε σύνολο ψυχολογικών και κοινωνιολογικών ερμηνειών, όπου το άτομο και κοινωνία βρίσκονται σε σχέση αλληλόδρασης.[102]

Η ηγεσία (leadership) συνδέεται με τις έννοιες της καθοδήγησης και ελέγχου αλλά και με την ικανότητα ανάληψης πρωτοβουλιών και ευθυνών, με την ικανότητα καθοδήγησης και δημιουργίας οράματος, με την ευρηματικότητα κλπ. Στον σύγχρονο κόσμο όποιος καλείται να έχει ηγετικό ρόλο πρέπει να αλληλεπιδρά με τους άλλους, προκειμένου να διαμορφώσει από κοινού με αυτούς τους επιδιωκόμενους στόχους. Έτσι μολονότι η «ηγεσία» συνδέεται με τα χαρακτηριστικά του ατόμου, δεν παύει να έχει κοινωνικό χαρακτήρα και να προσδιορίζεται διαρκώς από τις σχέσεις και τις ταυτότητες των εμπλεκόμενων μελών.[103]

Έχοντας περιγράψει την έννοια της ηγεσίας, μπορούμε να ορίσουμε την έννοια του ηγέτη. *Ηγέτη εννοούμε το επιλεγμένο άτομο που είναι χαρισματικό και ικανό να εμπνέει, να ενθουσιάζει, να παρακινεί να εμψυχώνει, να οδηγεί και να συνενώνει ένα σύνολο ή ένα λαό ή ένα έθνος ή μια επιχείρηση ή έναν οργανισμό, ώστε να επιτευχθούν δημιουργικά αποτελέσματα ή κοινοί σκοποί.*[104]

---

[101] ο.π. Μπουραντάς (2005), σελ. 197-198.

[102] Μακρής Σπ. (2011), «*ΑΝΑΠΤΥΞΗ-ΗΓΕΣΙΑ-ΚΟΙΝΩΝΙΑ, Πολιτική Επιστήμη και Πολιτική Ηγεσία, η Συμβολή του Κλεομένη Σ. Κουτσούκη*», Αθήνα: Ι. Σιδέρης, σελ 174.

[103] Ο.π. Μπερερής (2015).

[104] Ο.π. Θεοφανίδης (1999), σελ.20.

Σύμφωνα με τον Κλεομένη Κουτσούκη ο πολιτικός ηγέτης γίνεται αντιληπτός ως μοχλός πολιτικής ανάπτυξης, ως ένας ατομικός φορέας δομικής πολιτικής αλλαγής, που ενσωματώνει μέσα από το χάρισμα ή τον ορθολογισμό του τη συλλογική συνείδηση απελευθερώνοντας την ίδια στιγμή τις νέες κοινωνικές εφεδρείες. Από αυτή την οπτική γωνία ο Κουτσούκης εισήγαγε από νωρίς την έννοια της πολιτικής διαφθοράς, ιδίως για τους πολιτικούς ηγέτες, δίνοντας στο εγχείρημα του μια «προφητική» διάσταση, αν αναλογιστεί κανείς τη σημασία του ζητήματος στη σύγχρονη ελληνική πολιτική σκηνή. Η πολιτική ηγεσία ως φαινόμενο σχετίζεται με τις κοινωνικές κρίσεις, ως μια διάσταση πολιτικής λειτουργίας που απεικονίζει τους κλυδωνισμούς και τους μετασχηματισμούς των κοινωνιών.[105]

Η επιτυχία της ηγεσίας κρίνεται και από την ικανότητά της να προσελκύσει και να διατηρήσει υποστηρικτές. Ο Burns (1978 στο Παπάζογλου 2012, σελ19) διακρίνει την ηγεσία σε μεταμορφωτική και συναλλακτική. Στη περίπτωση της μεταμορφωτικής ηγεσίας, οι ηγέτες και οι υποστηρικτές βρίσκονται σε μια στενή σχέση αλληλεπίδρασης, συνενώνουν τις δυνάμεις τους και οδηγούνται σε υψηλότερα επίπεδα κινητοποίησης και ηθικής για να επιτύχουν έναν κοινό σκοπό.[106] Σύμφωνα με τη θεωρία της μεταμορφωτικής ηγεσίας, οι ηγέτες παρακινούν τη συμπεριφορά αλλάζοντας τις στάσεις των υποστηρικτών τους, κατευθύνουν και εμπνέουν την ατομική προσπάθεια, ενεργοποιούν τις αξίες και τις ανάγκες τους, ώστε να ξεπεράσουν το ατομικό συμφέρον για χάρη κοινών στόχων. Οι ηγέτες γίνονται πηγή εξιδανικευμένης επιρροής, λειτουργώντας με ρόλο μοντέλου για την οικοδόμηση εμπιστοσύνης μεταξύ των υπαλλήλων μιας υπηρεσίας. Στοχεύουν στην πνευματική διέγερση των υποστηρικτών τους και υφισταμένων τους, ώστε να αμφισβητήσουν παλιές πρακτικές σε διοικητικά ζητήματα και να αποδεχτούν μεταρρυθμίσεις. Οι μεταμορφωτικοί ηγέτες χρησιμοποιώντας ένα τρίπτυχο παραγόντων, εμπνευσμένο κίνητρο, ιδανική επιρροή και πνευματικούς ερεθισμούς, εμπνέουν και ενδυναμώνουν

[105] Ο.π. Μακρής (2011), σελ. 176-177.

[106] Ο.π. Παπάζογλου (2012), σελ.67-74.

τους υποστηρικτές τους.[107] Ένας μεταμορφωτικός ηγέτης αναπτύσσει όραμα και έχει την ευθύνη να το επικοινωνήσει στους υποστηρικτές του. Ενεργεί έτσι, ώστε να εμπνεύσει τους ανθρώπινους πόρους του και να τους μετακινήσει σε υψηλότερη κατάσταση ύπαρξης, η οποία μετασχηματίζεται σε επιδίωξη και επίτευξη κοινών υπερβατικών στόχων.[108]

Στην περίπτωση της συναλλακτικής ηγεσίας η σχέση μεταξύ ηγετών – υποστηρικτών στηρίζεται σε μια ανταλλαγή σημαντικών πόρων για την επίτευξη ορισμένων στόχων, αλλά δεν έχουν έναν υπερβατικό σκοπό που να λειτουργεί ως συνεκτικός δεσμός. Στην έννοια της συναλλακτικής ηγεσίας περιλαμβάνεται η εκτελεστική ηγεσία η οποία προσφέρει τα μέσα για την αντιμετώπιση έκτακτων και κρίσιμων καταστάσεων και την επίτευξη συγκεκριμένων και περιορισμένων στόχων. Όμως η ανάγκη εξισορρόπησης αντιτιθέμενων στόχων, κινήτρων, δεσμεύσεων, συμφερόντων, ο περιορισμένος χρόνος σε συνδυασμό με την αδυναμία των ηγετών να ελέγξουν ιδεολογικούς και πολιτικούς πόρους εκτός του συστήματος αποτελούν εμπόδια για τους ηγέτες της εκτελεστικής εξουσίας. Η πραγματική αλλαγή για να επιτευχθεί πρέπει να θεμελιώνεται σε εξουσίες και αρχές.[109]

Στην ελληνική πολιτική επικρατεί το πρότυπο της συναλλακτικής ηγεσίας της περιορισμένης μεταρρύθμισης και αποτελεσματικότητας και σπάνια απαντώνται στοιχεία μεταμορφωτικής ηγεσίας. Οι όψεις της αναποτελεσματικής συναλλακτικής ηγεσίας εντοπίζονται στην προβληματική εδραίωση της δημοκρατίας, στην επταετή επικράτηση της στρατιωτικής δικτατορίας, στην αντιπαράθεση μεταξύ παράδοσης και εκσυγχρονισμού, στην πόλωση και στις διαιρέσεις για σοβαρά πολιτειακά ζητήματα,

---

[107]Bradley E. Wright & Sanjay K. Pandey (2010) «*Transformational Leadership in the PublicSector: Does Structure Matter?*»University of North Carolina at Charlotte, University of Kansas Article in Journal of Public Administration Research and Theory · January 2010.

[108] **Howard R. Bromley, MD, MBA, and Victoria A. Kirschner-Bromley, MEd, LPC, CC** (2007) «*Are You a Transformational Leader*? the **Physician** Executive , American College of Physicia, November • December 2007.

[109] Ο.π. Παπάζογλου (2012), σελ.67 & 78.

στην καμματοκρατία, στην τάση συγκέντρωσης εξουσιών, στην σοβαρή υστέρηση, στην προώθηση των μεταρρυθμίσεων και του εξευρωπαϊσμού.[110]

Ηγεσία και αποτελεσματικότητα

Οι διαφορές μεταξύ της ηγεσίας του δημόσιου και ιδιωτικού τομέα είναι ελάχιστες. Η ηγεσία σε κάθε τομέα περιλαμβάνει ανθρώπους που οδηγούν. Οι οργανισμοί του ιδιωτικού τομέα εστιάζουν στα κέρδη και λειτουργούν μέσα σε επιχειρηματικό πλαίσιο. Οι οργανισμοί του δημόσιου τομέα επικεντρώνονται στη ρύθμιση, την εφαρμογή της νομοθεσίας και την παροχή υπηρεσιών προς πολίτες, και λειτουργούν μέσα σε ένα μοναδικό συνταγματικό πλαίσιο που βασίζεται στη διάκριση των εξουσιών της κυβέρνησης. Ο δημόσιος τομέας έχει κάποιες λεπτές, αλλά αξιόλογες, επιπρόσθετες προκλήσεις που απαιτούν στοχοθετημένες ηγετικές ικανότητες και ανάπτυξη.[111]

Για την άσκηση αποτελεσματικής ηγεσίας απαιτούνται συγκεκριμένες ικανότητες:

- Έμπνευσης ενός κοινού και αποδεκτού, από την ομάδα, οράματος.
- Στρατηγική σκέψη
- Εστίαση στον πελάτη-πολίτη
- Άμεση λήψη αποφάσεων χωρίς ευθυνοφοβία
- Εκχώρηση αρμοδιοτήτων και ενθάρρυνση συνεργατών
- Δημιουργία ομάδων και αποτελεσματική διοίκησή τους
- Προσωπική ισχύς και ωριμότητα

---

[110] Ο.π. Παπάζογλου (2012), σελ.67 & 78.

[111] Ferguson John, Ronayne Peter, and Rybacki Mike (2014) «*Public Sector Leadership Challenges Are They Different and Does It Matter?»* Center for Creative Leadership. All rights reserved.

- Ηγεσία δια του παραδείγματος
- Αποτελεσματική επικοινωνία
- Ακεραιότητα, ταπεινότητα, αυτορρύθμιση, αυτογνωσία
- Συναισθηματική νοημοσύνη και αυτοπειθαρχία
- Ενσυναίσθηση
- Προσαρμοστικότητα σε καταστάσεις
- Καινοτομία και δημιουργικότητα και τεχνικές γνώσεις
- Διαφάνεια και υπευθυνότητα.[112],[113],[114],[115],[116]

Οι ηγέτες στις δημόσιες υπηρεσίες χρειάζονται τις παραπάνω ιδιότητες προκειμένου να κατευθύνουν τους συνεργάτες τους και τις μικρότερες ομάδες προς το μελλοντικό όραμα της υπηρεσίας τους με εμπνευσμένο τρόπο, να προκαλούν αλλαγές και να επιτυγχάνουν αποτελεσματικότητα του ανθρώπινου δυναμικού. Οι στρατηγικοί στόχοι θα πρέπει να υιοθετούνται και να διαχέονται σε όλες τις κατηγορίες δημοσίων υπαλλήλων.[117]

Το κεντρικό ερώτημα της βιβλιογραφίας περί ηγεσίας είναι το κατά πόσον η ηγεσία λειτουργεί ως καταλύτης στις ηθελημένες ιστορικές μεταμορφώσεις σε θεσμούς και κοινωνικές ομάδες. Σύμφωνα με τους Gemmil and Oakley 1992 (στο Joe Wallis & Brian Dolley 2005), η αναζήτηση ενός μεσσία ή μια μαγική σωτήρια ηγεσία εντείνονται σε περιόδους βαθιάς κοινωνικής απόγνωσης και κρίσης. Η επιτυχής εφαρμογή και εδραίωση μεταρρυθμιστικών προγραμμάτων προϋποθέτει ηγεσία με όραμα. Σύμφωνα

[112]Ο.π. Galbraith J. (2002).

[113] Ο.π. Μπουραντάς (2005), σελ.228-287.

[114] Ζαβλανός Μ., (2002), «*Οργανωτική Συμπεριφορά*», Αθήνα: Σταμούλης, σελ. 32-36.

[115] Ο.π. Παπάζογλου (2012), σελ.61-62.

[116] Ο.π. Θεοφανίδης (1999), σελ.20-30 & 56-59.

[117] Ο.π. Ζαβλανός, (2002).

με το Krueger 1993 (στο Joe Wallis & Brian Dolley 2005), η υιοθέτηση των ίδιων οικονομικών πολιτικών, ως απάντηση στα ίδια οικονομικά προβλήματα, θα έχει διαφορετικές συνέπειες, υπό μια πολιτικά ισχυρή ηγεσία μιας κυβέρνησης που διαθέτει μια καλά οργανωμένη γραφειοκρατία ικανή να εκτελέσει τις επιθυμίες της ηγεσίας από ό,τι αν μια αδύναμη ηγεσία ενός συνασπισμού προσπαθήσει να κάνει τα ίδια πράγματα, σε περιστάσεις όπου οι γραφειοκράτες εγείρουν ικανή αντίσταση προς αυτές τις πολιτικές.[118]

Επιπλέον είναι γεγονός ότι ορισμένες μεταρρυθμίσεις χαρακτηρίζονται από μιμητισμό, χειραγωγούνται από οικονομικά κέντρα εξουσίας και η κοινωνική τους διάσταση είναι περιορισμένη. Ορισμένα θέματα, όμως, παραπέμπουν σε βαθιές φιλοσοφικές, πολιτισμικές και πολιτικές διαφορές στον τρόπο συγκρότησης των διοικήσεων και των κρατών και πρέπει να λαμβάνονται σοβαρά υπόψη.[119]

Σύμφωνα με τον Schumpeter (στο Παπάζογλου 2012 σελ.58), η σχέση ηγεσίας υποστηρικτών αποτελεί τον βασικό στόχο της δημοκρατικής διαδικασίας, δηλαδή τον πολιτικό ανταγωνισμό για την επιλογή της κυβέρνησης και των προσώπων που θα λαμβάνουν αποφάσεις. Μια σύγχρονη πολιτική ηγεσία πρέπει να διατηρεί τη διαρκή υποστήριξη για τους στόχους της για να επιτύχει ένα μεταρρυθμιστικό πρόγραμμα που θα ανταποκρίνεται στα αιτήματα των υποστηρικτών της, για αποτελεσματική διακυβέρνηση. Στην προσπάθεια αυτή η πολιτική ηγεσία αντιμετωπίζει αδράνεια και κριτική είτε στο εσωτερικό της κυβέρνησης είτε από τους κοινωνικούς εταίρους, τα οργανωμένα συμφέροντα και τα μέσα μαζικής ενημέρωσης.

Κατά συνέπεια η πολιτική ηγεσία πρέπει να δημιουργήσει τις κατάλληλες πολιτικές και κοινωνικές συμμαχίες υποστηρικτών της, προκειμένου οι στόχοι της να έχουν αποτέλεσμα. Η προώθηση των μεταρρυθμίσεων απαιτεί προσεκτική άσκηση της επιρροής και χειρισμού των πολιτικών πόρων διότι διακυβεύεται η αξιοπιστία της ηγεσίας, δηλαδή η ικανότητά της να μετατρέψει τους προγραμματικούς στόχους σε

---

[118] Joe Wallis & Brian Dolley (2005) «*ΑΠΟΤΥΧΙΑ ΤΗΣ ΑΓΟΡΑΣ ΑΠΟΤΥΧΙΑ ΤΗΣ ΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ, ΗΓΕΣΙΑ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗ*», ΚΕΝΤΡΟ ΘΕΣΜΙΚΩΝ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ, Επ. επιμ. Θ. Πελαγίδης, μετάφραση: Αλ. Στρατής και επ. μετ. Τινα Πλυτά, Αθήνα: Παπαζήσης, σελ175-183 &233-247.

[119] Ο.π. Καρκατσούλης(2004), σελ.26.

αποτελέσματα πολιτικής. Συχνά οι ηγεσίες χρησιμοποιούν κάθε θεμιτό ή αθέμιτο μέσο προκειμένου να ενισχύσουν την υποστήριξη υπέρ των μεταρρυθμίσεων.[120]

Σχετικά με τους παράγοντες που επηρεάζουν την επιτυχή επιβολή μεταρρυθμιστικών προγραμμάτων από μια νέο-εκλεγμένη κυβέρνηση και εντείνουν την ανάγκη αναζήτησης μια ισχυρής ηγεσίας είναι: α) η συνειδητοποίηση μιας κατάστασης κρίσης από την κοινή γνώμη, ούτως ώστε να δημιουργηθούν οι συνθήκες για μια πολιτική μεταρρύθμιση, β) η ισχυρή λαϊκή εντολή που νομιμοποιεί μια κυβέρνηση να εφαρμόσει το προεκλογικό της πρόγραμμα και γ) το γεγονός ότι μια ολοκληρωμένη μεταρρύθμιση επιτυγχάνεται ευκολότερα από την παρουσία μιας κατακερματισμένης αντιπολίτευσης που ταυτίζεται με αποτυχημένες παρελθούσες πολιτικές. Η ισχυρή πολιτική ηγεσία θα χρησιμοποιήσει την ισχύ της και τις πολιτικές της δεξιότητες για να παρακάμψει την αντίσταση στη μεταρρύθμιση που προβάλουν οι ομάδες συμφερόντων, για να συμμορφώσει την γραφειοκρατία, για να ηγηθεί της κοινής γνώμης, παίρνοντας σταθερές θέσεις σε επίμαχα ζητήματα και για να αναλάβει την ιστορική ευθύνης της μεταρρύθμισης.[121]

Ηγετική συμπεριφορά

Η αποτελεσματικότητα στην άσκηση ηγετικής συμπεριφοράς συνίσταται στην άσκηση ενός μείγματος ηγετικών ρόλων με τον κατάλληλο τρόπο, προκειμένου να επιτυγχάνονται βραχυπρόθεσμα αποτελέσματα ενώ παράλληλα να χτίζεται το μέλλον της υπηρεσίας. Ο ηγέτης πρέπει να επιλέγει το κατάλληλο ηγετικό στυλ (αυταρχικό ή συμμετοχικό) ανάλογα με την ωριμότητα των συνεργατών και να λειτουργεί με ευαισθησία για τους ανθρώπους, με ακεραιότητα και ταπεινότητα.

Η ηγετική συμπεριφορά αποτελεί συνάρτηση των ηγετικών ρόλων και του χαρακτήρα του ηγέτη. Οι ηγετικοί ρόλοι αφορούν στην παρακίνηση, στην ανάπτυξη της ομάδας, στην υποστήριξη των συνεργατών- υπαλλήλων, στην ανάπτυξη συνεργατικής

[120] Ο.π. Παπάζογλου (2012), σελ.58-61.

[121] Ο.π. Joe Wallis & Brian Dolley (2005).

κουλτούρας, στην προσωπική ανάπτυξη, στην άσκηση στρατηγικής διοίκησης, στην ανάπτυξη οράματος, στην εφαρμογή μεταρρυθμίσεων και βελτιώσεων, στον συντονισμό, στην εξυπηρέτηση του πελάτη-πολίτη και στη λήψη των απαραίτητων αποφάσεων. Ο προσωπικός χαρακτήρας συνίσταται στην υιοθέτηση του κατάλληλου ηγετικού στυλ, ανάλογα με το προσωπικό, το έργο και το περιβάλλον.

Βασική προϋπόθεση αποδοχής ενός ηγέτη από τους συνεργάτες του είναι να τον εμπιστεύονται. Η εμπιστοσύνη εξαρτάται και προσδιορίζεται αφενός από την ικανότητα του ηγέτη και αφετέρου από την ακεραιότητά του που είναι θεμελιώδες στοιχείο της ηγετικής συμπεριφοράς και εκφράζεται μέσα από αυτή. Κύρια στοιχεία της ακέραιης συμπεριφοράς ενός ηγέτη είναι η αξιοπιστία, η συνέπεια, η διαφάνεια, η ειλικρίνεια, η εντιμότητα και η αντικειμενικότητα. Ένα άλλο βασικό στοιχείο του χαρακτήρα (J Collins- Good to Great στο Μπουραντάς 2005, σελ. 244) για έναν ηγέτη, είναι η ταπεινότητα όταν συνυπάρχει με την ισχυρή θέληση για το κοινό καλό. Το χαρακτηριστικό της ταπεινότητας κάνει τους ηγέτες να ενδιαφέρονται ελάχιστα για την υστεροφημία τους και πάρα πολύ για να αναπτύξουν διαδόχους ακόμη καλύτερους από αυτούς. Αποδέχονται την κριτική, αναγνωρίζουν λάθη και αδυναμίες, σέβονται τις γνώμες των άλλων και αναγνωρίζουν την αξία και τη συνεισφορά τους. Ταπεινότητα δεν σημαίνει παθητική στάση, υποχωρητικότητα, έλλειψη αυστηρότητας, αυτοπεποίθησης και αυτοεκτίμησης. Για την ηγετική συμπεριφορά δεν έχει σημασία να νομίζει ο ηγέτης ότι είναι δίκαια ή άδικα ταπεινός, σημασία έχει αν οι άλλοι αντιλαμβάνονται τη συμπεριφορά του να χαρακτηρίζεται από ταπεινότητα.[122]

Σύμφωνα με τον Max Weber *η εξέλιξη της σύγχρονης δημοσιουπαλληλίας προς μια τάξη διανοητικών εργατών με υψηλή εξειδίκευση μέσω μακροχρόνιας εκπαίδευσης, αναπτύσσει το αίσθημα της νομικοταξικής τιμής προς όφελος της ακεραιότητας, χωρίς την οποία θα μας απειλούσε ο κίνδυνος μεγάλης διαφθοράς και χυδαίας βαρβαρότητας που θα διακύβευε ακόμα και τις καθαρά τεχνικές λειτουργίες του κρατικού μηχανισμού, η σημασία του οποίου είναι αυξημένη για την οικονομία.*[123]

---

[122] Ο.π. Μπουραντάς (2005), σελ.214-246.

[123] Ο.π. Weber, σελ. 6.

Στην ελληνική δημόσια διοίκηση υπάρχει μεγάλη ανάγκη για την παρουσία δυναμικών και εμπνευσμένων ηγετών, ως πρόκληση για την παραγωγή υπηρεσιών υψηλής ποιότητας με τους λιγότερους δυνατούς πόρους. Υπάρχει επείγουσα ανάγκη για δημοκρατικούς και ηθικούς ηγέτες διότι οι πολίτες έχουν χάσει την πίστη τους στις κυβερνήσεις λόγω της χρόνιας αναποτελεσματικότητάς τους. Στην περίπτωση της ελληνικής πολιτικής σκηνής απαιτείται η ύπαρξη ενός χαρισματικού ισχυρού ηγέτη ο οποίος θα μπορέσει να ενσωματώσει ένα αποτελεσματικό και πρόθυμο διοικητικό πλαίσιο (Λυριντζής 1984 στο Liveris,Panagiotis D.(2015).[124]

[124] Ο.π. Liveris (2015).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4: Ο ΡΟΛΟΣ ΤΗΣ ΗΓΕΣΙΑΣ ΚΑΙ ΤΟΥ ΑΝΘΡΩΠΙΝΟΥ ΔΥΝΑΜΙΚΟΥ ΣΤΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Ηγεσία και Δημόσια Διοίκηση

Ανακεφαλαιώνοντας, κατά τον Max Weber η πολιτική αφορά τον τρόπο που διοικεί ένα κράτος, εντός της εδαφικής του περιοχής στην οποία ασκεί κυριαρχία. Χαρακτηριστικό είναι η υποχρέωση υποταγής των κυβερνωμένων στους κυβερνώντες που δικαιολογείται από την σύσταση της πολιτικής η οποία περιλαμβάνει διοικητικά και διεκπεραιωτικά στοιχεία. Σε ένα ιδεατό επίπεδο, μια από τις μεγαλύτερες ορμές υποκίνησης των ανθρώπων, είναι η ικανοποίηση να εργάζεται κανείς με πιστή προσωπική αφοσίωση για έναν άνθρωπο. Αυτό είναι το χαρισματικό στοιχείο της ηγεσίας.[125] Ο χαρισματικός ηγέτης θεωρείται αναγκαίος, διότι έχει τέτοια προσωπικά στοιχεία, ικανότητας ώστε να πάρει στα χέρια του το τιμόνι της ιστορίας, ταυτόχρονα με την αναγκαιότητα ύπαρξης μιας γραφειοκρατικής «μηχανής», η οποία οδηγεί σε μονολιθικότητα» του πολιτικού συστήματος, καθώς παράγει τον τύπο του «γραφειοκράτη» που νόημά του είναι να εκτελεί το καθήκον του, οπότε δρα «ακομμάτιστα» σε αντίθεση με τον τύπο του πολιτικού ηγέτη, που επιβεβαιώνεται μέσω του «αγώνα». Συνεπώς παρατηρούνται δύο «τύποι», ενός γραφειοκράτη, ο οποίος εξασφαλίζει την αναπαραγωγή των υλικών όρων του συστήματος μέσω του «επαγγέλματός» του «από» την πολιτική (θεσμικό) και, αφετέρου, ενός ηγέτη, ο οποίος επιτελεί τις καινοτομίες και ζει «για» την πολιτική. Δηλαδή δύο στοιχεία συνθέτουν την πολιτική ένα «μηχανικό» – γραφειοκρατία – και ένα «οργανικό» – χαρισματικό στοιχείο.

[125] Ο.π. Weber, σελ. 14.

Πέρα από τις τρεις, κατά Weber, ιδιότητες αποφασιστικής σημασίας για τον πολιτικό: πάθος με την έννοια της αφοσίωσης, αίσθημα ευθύνης και αίσθηση του μέτρου, οι περίπλοκες συνθήκες της πολιτικής ζωής απαιτούν επιπλέον δεξιότητες, οι οποίες υπερβαίνουν τα χαρακτηριστικά ενός προσώπου.

Η άσκηση πολιτικής γίνεται μέσω του υποδείγματος της γραφειοκρατίας, της συνηθέστερης μορφής οργάνωσης που χαρακτηρίζεται από συγκεντρωτισμό, ιεραρχία, εξουσία, πειθαρχία, κανόνες, καριέρα, καταμερισμό εργασίας, θητεία και λαμβάνει μια ιδανική μορφή διοίκησης μέσω ενός χαρισματικού ηγέτη και μιας εξιδανικευμένης δημοσιουπαλληλίας. Ο γραφειοκρατικός τρόπος οργάνωσης παρέχει σαφείς διαδικασίες επικοινωνίας, σαφείς προδιαγραφές εξουσίας, αρμοδιότητας ευθύνης, αποκλείοντας και μειώνοντας σε μεγάλο βαθμό φαινόμενα ευνοιοκρατίας, διακρίσεων, και εξουσιαστικών αυθαιρεσιών. Παράλληλα προϋποθέτει τις έννοιες της ειδίκευσης και της εμπειρίας.[126]

Επηρεασμένη από τις ιδέες του Max Weber, η επικρατούσα προσέγγιση της δημόσιας διοίκησης του 20ου αιώνα επέδειξε ένα μοντέλο γραφειοκρατίας βασισμένο στην ιεραρχία και την αξιοκρατία. Η προσέγγιση αυτή βασίστηκε στον κεντρικό έλεγχο, έθεσε κανόνες και κατευθυντήριες γραμμές, ξεχώρισε τη χάραξη πολιτικής από την εφαρμογή και χρησιμοποίησε την ιεραρχική οργανωτική δομή. Χαρακτηριστικά του μοντέλου: ο διαχωρισμός μεταξύ πολιτικής και διοικητικής ηγεσίας η οποία αποτελείται από εκπαιδευμένους επαγγελματίες, η συνεχής και προβλέψιμη διοίκηση που κυριαρχείται από κανόνες, ο λειτουργικός καταμερισμός εργασίας και η ιεραρχία καθηκόντων και ανθρώπινου δυναμικού. Οι πόροι ανήκουν στη δημόσια διοίκηση και όχι στα άτομα που εργάζονται σ΄αυτή. Οι δημόσιοι υπάλληλοι εξυπηρετούν το δημόσιο και όχι το ιδιωτικό συμφέρον.

Στον αντίποδα βρίσκεται η νέα δημόσια διοίκηση (NEW PUBLIC MANAGEMENT) που αναφέρεται σε σειρά καινοτόμων προσεγγίσεων στη δημόσια διοίκηση και διαχείριση και εκπορεύεται από τις εκθέσεις του ΟΟΣΑ μετά το 1980. Το NPM εστιάζει στο αποτέλεσμα και την αξιολόγηση των επιδόσεων ενώ επιχειρεί

[126] Ο.π.Weber, σελ.14.

αναμόρφωση του δημόσιο τομέα με βάση το ιδιωτικό μοντέλο.[127] Στο NPM ασκείται έντονη κριτική για έμφαση στις αρχές διαχείρισης του ιδιωτικού τομέα και αποδυνάμωση της δημοκρατικής λογοδοσίας με την επιβολή βίαιων αναγκαστικών μεταρρυθμίσεων μέσω μνημονίων, το θεωρητικό υπόβαθρο των οποίων αποτελεί.[128]

Η μεταρρύθμιση της οργανωτικής κουλτούρας και της διοίκησης προαπαιτεί την ανάγκη μιας ηγεσίας η οποία πεπεισμένη για την ανάγκη της αλλαγής, αναπτύσσει όραμα που το μετατρέπει σε στρατηγική με στόχους και σχέδιο για επίτευξη της αλλαγής, χωρίς αντίσταση. Απαιτούνται συμμετοχή των υπαλλήλων σε όλα τα στάδια της αλλαγής, επαρκείς πόροι, συνεχής κατάρτιση των υπαλλήλων, θεσμοθέτηση της μεταρρύθμισης και υποστήριξη, από την νομιμοποιημένη για επιβολή μεταρρυθμίσεων, πολιτική ηγεσία. Η εκπαίδευση των υπαλλήλων με γνώμονα τον επαγγελματισμό, η ανταλλαγή πληροφοριών, η εφαρμογή βέλτιστων πρακτικών συμβάλουν σε μια ποιοτική δημόσια διοίκηση και ανάπτυξη ηγετικών ικανοτήτων. Απαραίτητη η ηγετική συνέχεια και σταθερότητα ως ιδιαίτερη πρόκληση στο δημόσιο τομέα.[129]

Η επιτυχία της δημόσιας διοίκησης επέρχεται μέσω ενός συνδυασμού σαφούς ηγεσίας άνωθεν και ενδυνάμωσης των κατώτερων υπαλληλικών στρωμάτων σε μακροπρόθεσμη βάση. Απαιτείται ένα συμμετοχικό περιβάλλον με συνεργασία σε όλα τα επίπεδα, όπου ενδείκνυται η αμοιβαία υποστηρικτική ατμόσφαιρα. Αναγκαία θεωρείται η έμφαση στη βελτίωση των διαδικασιών και στην διάχυση και ανταλλαγή πληροφοριών σε ολόκληρη τη δημόσια διοίκηση.[130]

Η ηγεσία αποτελεί κρίσιμη συνιστώσα της χρηστής διοίκησης. Οι άνθρωποι είναι αυτοί που θα προωθήσουν θεσμικές προσαρμογές υπέρ του δημοσίου συμφέροντος. Η

---

[127] Robinson Mark (2015), «*From Old Public Administration to the NewPublic Service Implications for public sector Reform in Developing Countries*» UNDP Global Centre for Public Service Excellence.

[128]Μαρκαντωνάτου Μ. (2011), «Η προνομιακή απορρύθμιση μέσα από την επιχειρηματική διακυβέρνηση , τις καλές πρακτικές και την ISO προτυποποίηση», Κράτος και νέο δημόσιο μάνατζμεντ, τεύχος 116, Ιούλιος-Σεπτέμβριος.

[129]FERNANDEZ AND RAINEY (2006), "Managing Successful Organizational Change in the Public Sector"), *Public Administration Review*, March/April 2006, 168-176.

[130]Bourgon Jocelyne, &President Emeritus (2009) «*Understanding the Public Leadership Environment: Preparing people to serve People in the 21st Century*» Commonwealth Association for Public Administration & Management (CAPAM) August 2009.

ηγεσία προκαλεί θετική έμπνευση για την προώθηση θεμελιωδών αξιών και συμβολίζει το δημόσιο πνεύμα. Η ηγεσία είναι κρίσιμη μεταβλητή που οδηγεί σε ενισχυμένη ικανότητα διαχείρισης, καθώς και οργανωτική απόδοση.[131] Στον δημόσιο τομέα υπάρχει ανάγκη πολιτισμικής αλλαγής των παρωχημένων γραφειοκρατικών διαδικασιών, προκειμένου να αυξηθεί η ικανότητα, η καινοτομία και η επαγγελματικότητα.[132]

Οι κυβερνήσεις πρέπει να ασχολούνται με θέματα σχεδιασμού πολιτικής με στρατηγικής σημασίας προσανατολισμό, συντονισμό, έλεγχο και αξιολόγηση ενώ οι εκτελεστικές ή επιχειρησιακές δραστηριότητες και αρμοδιότητες πρέπει να μεταβιβάζονται σε αποκεντρωμένες μονάδες και ανεξάρτητους οργανισμούς και αρχές.[133]

Στον αναπτυγμένο δυτικό κόσμο προσδοκάτε συνεχής βελτίωση των δημοσίων υπαλλήλων παρά την υψηλή έλλειψη εμπιστοσύνης σε αυτούς. Η δημοσιοποίηση πληροφοριών από τη διοίκηση βελτιώνει τη διαφάνεια της πολιτικής ηγεσίας, αυξάνει τον πολιτικό έλεγχο και την αξιοπιστία των αποφάσεων του δημοσίου τομέα ενώ οδηγεί σε σταδιακή θεσμοθέτηση της δημόσιας ακεραιότητας. Η σχέση ανάμεσα στην πολιτική και διοικητική ηγεσία αναπροσαρμόζεται από την ανάγκη απεξάρτησης της διοικητικής ηγεσίας από την πολιτική παρέμβαση και την επίγνωση της συνεισφοράς της διοικητικής ηγεσίας στην διαμόρφωση και εφαρμογή πολιτικών. Η περεταίρω έμφαση στη διοικητική ηγεσία, περιλαμβάνει αναθεώρηση του χαρακτήρα, της λειτουργίας και της δικαιοδοσίας της.

Στη δημόσια διοίκηση απαιτείται στρατηγικός σχεδιασμός και άσκηση πολιτικής βάσει στοιχείων. Σύμφωνα με τις εκθέσεις του ΟΟΣΑ, απαιτείται στρατηγική

---

[131]*PUBLIC SECTOR LEADERSHIP FOR THE 21ST CENTURY: EXECUTIVE SUMMARY, OECD 2001.* All rights reserved. Διαθέσιμο σο http://www.oecd.org/governance/pem/2434104.pdf την 8/9/2017.

[132] Konstantinos M. Karyotakis, Maria Bakatsaki, Vassilis S. Moustakis «*THE ENTREPRENEURIAL FACETS OF PUBLIC ADMINISTRATION*» Contemporary business and management ″ SYNTHESIS 2015.

[133]Anthony Makrydemetres, Panagiotis D. Zervopoulos and Maria-Eliana Pravita «*Reform of Public Administration in Greece; Evaluating Structural Reform of Central Government Departments in Greece: Application of the DEA Methodology*» GreeSE Paper No.97 Hellenic Observatory Papers on Greece and Southeast Europe LSE.

προνοητικότητα και ηγεσία που περιλαμβάνει ταυτοποίηση κοινών στόχων και προβλημάτων, σύνθεση πληροφοριών και λήψη αποφάσεων βάσει στοιχείων, που οδηγούν σε αποτελεσματική επικοινωνία στο δημόσιο τομέα και στη διασφάλιση αποτελεσματικής εφαρμογής. Ιδιαίτερη προσοχή δίνεται στο μάνατζμεντ επίδοσης του ανθρώπινου δυναμικού, για να αυξηθεί η αποτελεσματικότητα του δημόσιου τομέα.[134]

Η περίπτωση της Ελλάδας

Η Ελλάδα μετά τη χούντα γνώρισε ειρηνική και δημοκρατική διακυβέρνηση, προσχώρησε στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα και απόλαυσε οικονομική ευημερία. Επιτεύγματα που σήμερα κινδυνεύουν.[135] Η προστασία ήταν πάντα παρούσα χωρίς να είναι η μοναδική αιτία αύξησης της δημόσιας απασχόλησης.[136] Οι πολιτικές προκλήσεις που συνδέονται με την αναγκαστική προσαρμογή του μνημονίου ρίχνουν μια σκοτεινή σκιά πάνω από την ελληνική και ευρωπαϊκή πολιτική. Το πολιτικό σύστημα κατέρρευσε όταν οι πιστωτές επέβαλαν βίαιες αναγκαστικές μεταρρυθμίσεις. Ο Παγουλάτος δικαίως προτείνει ότι «*ακόμη και η εξωτερική αναγκαστική προσαρμογή και μεταρρύθμιση, χρειάζεται έναν δημόσιο νομιμοποιητικό λόγο*».[137]

Η δυνατότητα μεταρρύθμισης έγκειται στην πολιτική και θεσμική ικανότητα του κράτους να προβεί σε ουσιαστικές αλλαγές της δημόσιας διοίκησης και πολιτικές επιλογές, επηρεάζοντας τόσο το θεσμικό τοπίο και το πεδίο της δημόσιας πολιτικής και να δημιουργήσει ένα περιβάλλον δεκτικό σε αλλαγές. Παραδόξως πέρασε από επιτυχημένα στάδια ιστορικής εξέλιξης, όπως α) οι μεταρρυθμίσεις της πρώτης κυβέρνησης Σημίτη (1996-2000) που προκάλεσαν αξιοσημείωτη εδραίωση της χώρας που κατέληξε στην ένταξη στην ευρωζώνη, β) επιτυχημένη οργάνωση και εκτέλεση των Ολυμπιακών Αγώνων, πειστική απόδειξη της ικανότητας της χώρας τόσο σε κρατικό

[134] Dion Curry, 2014, «*TRENDS FOR THE FUTURE OF PUBLIC SECTOR REFORM: A CRITICAL REVIEW OF FUTURE-LOOKING RESEARCH IN PUBLIC ADMINISTRATION*» www.cocops.eu – Coordinating for Cohesion in the Public Sector of the Future (διαθέσιμο την 20/08/2017).

[135] Ο.π. Mylonas (2012).

[136] Ο.π. Ιορδάνογλου (2012).

[137] Ο.π. Mylonas (2012).

όσο και σε επίπεδο κοινωνίας των πολιτών (εθελοντισμός) και γ) το εκτεταμένο πρόγραμμα υποδομών.

Η Ελλάδα των αρχών του 21ου αιώνα (παρά την κρίση) εξακολουθεί να είναι ποιοτικά διαφορετική από την υποανάπτυκτη Ελλάδα της δεκαετίας του 1950 και 1960. Ο κοινωνικός, οικονομικός και πολιτικός μετασχηματισμός που σημειώθηκε μετέπειτα αποτελεί πειστική απόδειξη ότι το ιστορικά κυρίαρχο ελληνικό κρατικό παράδειγμα διέθετε επαρκείς πόρους και κεφάλαιο, πολιτικό και κοινωνικό για να επιδιώξει εκσυγχρονισμό. Η κρίση όμως σηματοδότησε ότι το κυρίαρχο ελληνικό κράτος έφτασε στα όριά του και εξάντλησε την ικανότητά του για πολιτικές και αποτελεσματικά έργα αντιμετώπισης των προκλήσεων του διεθνούς περιβάλλοντος, στο οποίο ενσωματώθηκε. Τα χαρακτηριστικά του ελληνικού κράτους είναι ένας λανθάνων αυταρχικός προσανατολισμός που ενισχύεται από τις δομές της μακράς οθωμανικής κυριαρχίας, από την ισχυρή κληρονομική παράδοση, από μια δύσπιστη στάση απέναντι στο ρίσκο και την καινοτομία και από την τάση, η αντίσταση στην εξουσία (χαρακτηριστικό γνώρισμα της πολιτικής κουλτούρας των αδύναμων) να θεωρείται μηχανισμός κοινωνικής δράσης που ανυψώνεται σε κατάσταση μεγάλης κοινωνικής αρετής με υψηλό ηθικό περιεχόμενο. Η αντίσταση στην εξουσία είναι ανησυχητική, διότι εκδηλώνεται με σειρά βίαιων ενεργειών των λεγόμενων αναρχικών ομάδων και με τρομοκρατικές ομάδες που εξακολουθούν να πλήττουν την ελληνική κοινωνία. Το συνδικαλιστικό κίνημα αποτελεί έναν από τους πιο αγωνιστικούς υποστηρικτές της παραδοσιακής κουλτούρας, που εμποδίζει τη μεταρρύθμιση στη σύγχρονη Ελλάδα. Τέλος περιοριστική κατάσταση αποτελούσε η σχέση του κράτους- δικαίου και της δημοκρατίας στην πρώην αυταρχική Ελλάδα.

Η περίπτωση της ελληνικής διαδικασίας μεταρρύθμισης αποτελείται από μια σειρά χαμένων ευκαιριών και στην καλύτερη περίπτωση προσωρινών μέτρων – ημίμετρων, όπως οι αγώνες του μυθικού Σίσυφου, το έργο επαναλαμβάνεται ξανά και ξανά χωρίς αποτέλεσμα. Οι αιτίες εντοπίζονται στην πολιτική και θεσμική αδυναμία του ελληνικού κράτους, να προβεί σε ουσιαστικές αλλαγές στη δημόσια διοίκηση και στη συνεχή μάχη μεταξύ μιας ρεφορμιστικής και μιας αντιδραστικής πολιτιστικής παράδοσης των αδυνάμων ως μηχανισμού κοινωνικής δράσης. Από την άλλη οι παραδόξως

επιτυχημένες φάσεις εξέλιξης, όπως η οργάνωση και εκτέλεση των Ολυμπιακών αγώνων δεν συνάδουν με την παρατεταμένη στασιμότητα και επιζητούν, γενναίους χωρίς πάθος και προκατάληψη, τρόπους απελευθέρωσης της Ελλάδας από τις συνθήκες που εμποδίζουν την μεταρρύθμιση και τη μετάβασή του κράτους στη νεωτερικότητα.[138]

Η διέξοδος από την κρίση είναι ορατή μόνο με την υιοθέτηση ενός εναλλακτικού μοντέλου κράτους, που βασίζεται σε νομικά ορθολογικούς κανόνες και αρχές ικανούς να αποκαταστήσουν τη διαρθρωτική ανισορροπία μεταξύ κράτους δικαίου και δημοκρατίας, που έχει βλάψει σε μεγάλο βαθμό την ποιότητα της ελληνικής δημοκρατίας στην μεταυταρχική εποχή, οπλισμένου με συνταγματικές ρυθμίσεις που θα αναγνωρίζουν ρητά και θα εγγυώνται τη λογική των ελέγχων και ισορροπιών με ανάλογη θέση περιορισμών στην εκτελεστική εξουσία και τελικά ικανού να υιοθετήσει και να επιδιώξει αποτελεσματικά μια μεταρρυθμιστική ατζέντα που θα βοηθήσει τη χώρα να αναλάβει βήματα προς τα εμπρός. Το κράτος πρέπει να ξεπεράσει τους περιοριστικούς όρους, που περιγράφηκαν ανωτέρω και να αντιμετωπίσει τα ελληνικά παράδοξα. Για να πετύχει, χρειάζονται σύμμαχοι που προέρχονται από δύο πηγές: α) την Ε.Ε και τα οφέλη που απορρέουν από μια έννομη τάξη που δεσμεύεται για το κράτος δικαίου και τη δημοκρατία και είναι ικανή να παράσχει τις απαιτούμενες συνθήκες σταθερότητας, με βάση τις οποίες θα επιτευχθεί μακροπρόθεσμος σχεδιασμός μεταρρύθμισης και β) την μπουρζουαζία της διασποράς η οποία στο παρελθόν χρησίμευσε ως σημαντική δύναμη προώθησης μεταρρυθμιστικών πολιτικών στη χώρα.[139]

Η διοικητική μεταρρύθμιση αντικατοπτρίζει ένα πρότυπο πολιτικής διαχείρισης των δημοσίων υποθέσεων που φιλοξενεί κατακερματισμένα συμφέροντα βασιζόμενα σε κρατικούς πόρους εις βάρος του κοινού συμφέροντος και ευημερίας. Δυστυχώς η δημόσια διοίκηση έχει ενσωματωθεί σε μια τμηματική διευθέτηση αλληλοενισχυόμενων συμφερόντων που εμποδίζουν τις αναγκαίες μεταρρυθμίσεις. Στο ελληνικό σύστημα δεν υπάρχουν κανόνες διανομής ή αν υπάρχουν παρακάμπτονται

[138] Ο.π. Diamadouros (2012), σελ. 9-18

[139] Ο.π.

(Lowi's 1964). Απαιτείται μετατόπιση παραδείγματος σε ενεργό ρόλο του κράτους αντί διανεμητικό.[140]

Η Ελλάδα αναμφίβολα ανήκει στις βιώσιμες δημοκρατίες, επειδή ικανοποιεί τους όρους των επαναλαμβανόμενων εκλογών, διαθέτει οικονομία της αγοράς, ιδιωτική ιδιοκτησία, μεσαία τάξη, εθελοντικές ενώσεις, σωματεία, επιχειρήσεις, εκκλησίες, δημόσιες στρατιωτικές και αστυνομικές υπηρεσίες, ενώ έχει ενσωματωθεί σε διεθνείς οργανισμούς που δεσμεύονται στη δημοκρατία Ε.Ε, ΝΑΤΟ. Το πρόβλημα λοιπόν δεν έγκειται στη βιωσιμότητα της δημοκρατίας, αλλά στην επιτυχή εκτέλεση των λειτουργιών που απαιτούν οι πολίτες από την κυβέρνηση. Δηλαδή ασφάλεια, δικαιοσύνη, φορολογική και νομισματική τάξη που τους επιτρέπει να βελτιώσουν τα πρότυπα διαβίωσης για τον εαυτό τους και τις επόμενες γενιές. Για να συμβεί αυτό απαιτείται δημοκρατική πολιτική κουλτούρα, όπου οι πολίτες διαθέτουν την αρετή να θυσιάζουν τα βραχυπρόθεσμα ιδιωτικά συμφέροντά τους για μακροπρόθεσμα δημόσια κοινωνικά οφέλη. Καταλήγοντας, αναζητούνται οι απαιτούμενες πολιτικές αρετές για δημοκρατική διακυβέρνηση που παραδίδει στους πολίτες, εύλογα αναμενόμενες παροχές.[141]

Η μεγαλύτερη ευθύνη της κρίσης αποδίδεται στην πολιτική ηγεσία, και στη θεμελιώδη συνέργεια μεταξύ κοινωνικών φορέων και πολιτικών ηγετών που προκλήθηκε από το σχεδιασμό του πλαισίου πολιτικής που εισήχθη το 1981 και έκτοτε ηγεμόνευσε. Καθώς η τρέχουσα κρίση προκαλεί αποσυναρμολόγηση του πολιτικού σχεδίου, η κοινωνία στρέφεται ενάντια στην πολιτική της τάξη, επειδή πλέον δεν τη συντηρεί. Η πολιτική τάξη στάθηκε αδύναμη και δεν μπόρεσε να αντισταθεί στα κοινωνικά ιδιοτελή αιτήματα. Υπάρχει αναγκαιότητα δημιουργίας πολιτικού σχεδιασμού, σε όλους τους τομείς, που θα περιλαμβάνει νέα «Σύμβαση» μεταξύ της κοινωνίας και των πολιτικών. Η κρίση προσφέρει στην Ελλάδα την ευκαιρία του επανασχεδιασμού μιας κυβέρνησης με έμφαση στην προσφορά δημοσίων αγαθών, αντί

---

[140] ο.π. Spanou Calliope (2014).

[141]Graham Al (2012), «*Is Greece Ready for Democracy*?» στο «*Reforming Greece Sisyphean task or Herculean challenge*?» Edited by Othon Anastasakis and Dorian Singh, Published by South East European Studies at Oxford (SEESOX) European Studies Centre St Antony's College University of Oxford,σελ. 26-28.

της κερδοφορίας από αυτά.[142] Ως νόμιμη κυβέρνηση ορίζεται αυτή που ενεργεί το λιγότερο κακό για το σύνολο των πολιτών και η δημοκρατική νομιμότητά της βασίζεται στην πεποίθηση ότι, για ένα κράτος με συγκεκριμένο ιστορικό πλαίσιο κανένα άλλο καθεστώς δεν μπορεί να εξασφαλίσει μια πιο επιτυχημένη επιδίωξη συλλογικών στόχων. Στην Ελλάδα ικανοποιούντο οι παραπάνω συνθήκες αλλά κατέρρευσαν, όταν η οικονομικό-πολιτική κρίση προκάλεσε την αίσθηση αποκλεισμού σε μεγάλο αριθμό του πληθυσμού.[143]

Οι κατευθυνόμενες από την τρόικα μεταρρυθμίσεις περιλαμβάνουν καταπολέμηση των κρατικιστικών πρακτικών, επανακαθορισμό των ορίων μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα, αναδιάταξη των στρωμάτων της μεσαίας τάξης στους κόλπους της οποίας και οι δημόσιοι υπάλληλοι και κατάργηση κοινωνικών και εργασιακών δικαιωμάτων. Οι υπάλληλοι του δημοσίου τομέα θα αποδεκατιστούν και φτωχοποιηθούν.[144]

Η κρίση θα μπορούσε να χρησιμοποιηθεί ως καταλύτης για μια αλλαγή στη σχέση μεταξύ διοίκησης, πολιτικής και κοινωνίας, στο βαθμό που η δημιουργία μιας διοικητικής ελίτ ή ανώτερης δημόσιας υπηρεσίας, θεωρηθεί τρόπος αντιμετώπισης των αδυναμιών της διοίκησης. Η ανώτερη δημόσια υπηρεσία θα μπορούσε απλώς να ορίσει τους δημοσίους υπαλλήλους που θα καλύψουν τις κορυφές της διοικητικής ιεραρχίας (Τσέκος 1986) αν και αυτό δεν προδικάζει τον αποτελεσματικό ρόλο τους στη διοίκηση, την επιρροή τους στο κοινό, τη χάραξη πολιτικής. Αλλά για τους δημοσίους υπαλλήλους η απασχόληση στη δημόσια διοίκηση υπήρξε πάντοτε μια επιλογή, που βασίζεται στην ασφάλεια εργασίας και όχι στην επαγγελματική φιλοδοξία, παρέχοντας συγχρόνως στα χαμηλότερα κοινωνικά στρώματα μια ευκαιρία για κοινωνική άνοδο. Έτσι, δεν υπήρξαν οι συνθήκες για την εμφάνιση μιας ανώτερης δημόσιας υπηρεσίας που θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως διοικητική ελίτ (Σωτηρόπουλος 2007). Οι

[142] Ο.π. Pappas T. (2012), σελ.29-38.

[143] Ο.π. Mylonas (2012).

[144] Petmesidou M. «*The crisis, the middle classes and social welfare in Greece*» στο «*Reforming Greece Sisyphean task or Herculean challenge*?» Edited by Othon Anastasakis and Dorian Singh, Published by South East European Studies at Oxford (SEESOX) European Studies Centre St Antony's College University of Oxford,σελ. 54-58.

πολιτικές παρέμβασης περιθωριοποιούν την ανώτερη δημόσια διοίκηση θεωρώντας την ανίκανη να πράξει κάτι πέρα από γραφειοκρατική μικροδιαχείριση. Για παράδειγμα στην προετοιμασία πολιτικών αποφάσεων οι υπουργοί ζητούν εμπειρογνωμοσύνη εκτός δημόσιας διοίκησης μέσω ειδικευμένων νέων μεταξύ του πολιτικού τους περιβάλλοντος εξασφαλίζοντας ταυτόχρονα την πολιτική τους πίστη. Η τριετής θητεία για εκτελεστικές θέσεις επίσης αποδυναμώνει την ιεραρχική εξουσία δίνοντας στους πολιτικούς τη δυνατότητα να προωθήσουν «δικούς τους» δημοσίους υπαλλήλους ή ακόμη να δημιουργήσουν θέσεις διευθυντών για να τους τοποθετήσουν. Υπάρχει σχέση ανταλλαγής μεταξύ της πολιτικής και δημόσιας διοίκησης, αμοιβαία επωφελής συμβίωσή, αλλά και διοικητική εξάρτηση από την πολιτική ηγεσία.

Οι ελληνικές δημόσιες υπηρεσίες απολαμβάνουν χαμηλό κύρος και έλλειψη διοικητικής ελίτ. Κοινωνικοπολιτικοί, πολιτικοί, διοικητικοί παράγοντες δεν επέτρεψαν την εμφάνιση μιας γραφειοκρατικής ελίτ. Η αναζήτηση διαφάνειας και αντικειμενικής επιλογής συνεχώς οδηγεί σε αλλαγές του συστήματος και των κριτηρίων επιλογής τα οποία δεν εφαρμόζονται στο υπάρχον πολιτικό σύστημα. Η ανταλλαγή προσωπικού μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα παραμένει ουσιαστικά ανύπαρκτη, ενώ γενικά το νέο δημόσιο μάνατζμεντ δεν έχει επίδραση στην ελληνική δημόσια διοίκηση.

Παρατηρείται έλλειψη συνέπειας μεταξύ μεταρρυθμίσεων και ad hoc μέτρων, που αποσκοπούν στην αποτροπή της δημόσιας απασχόλησης, υπονομεύοντας τις πρωτοβουλίες που στοχεύουν σε εκτεταμένες μεταρρυθμίσεις. Εν τέλει τόσο η πίεση για μεταρρυθμίσεις όσο και οι συνθήκες επιτυχίας των προσπαθειών είναι καλύτερες από αυτές του παρελθόντος. Η αλλαγή σε επίπεδο ανώτερης διοίκησης απαιτεί διαρκή δράση σε οργανωτικό επίπεδο για αντιμετώπιση των παραγόντων που εμποδίζουν τη διυπουργική δράση και όσον αφορά τη σχέση μεταξύ διοίκησης και πολιτικής είναι απαραίτητο να επανεξεταστεί ο ρόλος της διοίκησης και να ενισχυθεί η εξουσία και η ευθύνη της διοικητικής ιεραρχίας.

Μια διοικητική ελίτ χρειάζεται αρκετό χρόνο για να προκύψει και προϋποθέτει την αλλαγή της σχέσης πολιτικής-διοικητικής ηγεσίας. Οι αναδυόμενες πολιτικές δυνάμεις μέσα από μια μεταβατική περίοδο σαφώς παρουσιάζουν διαφορετική προσέγγιση και νοοτροπία. Η ανώτερη διοίκηση από την πλευρά της, θα πρέπει να αποδείξει την

ικανότητά της για ανεξαρτησία και επαγγελματισμό. Οι προοπτικές δεν είναι ακόμη σαφείς και ο χρόνος δεν είναι ακόμη ώριμος, για να διακηρύξει το τέλος της δυσανάλογης επικράτησης της πολιτικής.[145]

Η δημόσια διοίκηση θα μπορούσε να ενισχύσει την επιχειρησιακή της δύναμη, εφαρμόζοντας διαφορετικές μεθόδους κινήτρων. Όπως ένα σύγχρονο, αξιοκρατικό και αποτελεσματικό σύστημα αξιολόγησης που θα ωφελήσει τους επαγγελματίες, προσφέροντάς τους την ιεραρχία και τα κίνητρα μισθών (αμοιβή σχετική με την απόδοση), που μπορεί να παρακινήσει το ελληνικό προσωπικό. Επανασχεδιασμός των θέσεων εργασίας ως αποτέλεσμα πολύτιμης αξιολόγησης του προσωπικού και εκσυγχρονισμού της υπάρχουσας οργανωτικής δομής με στόχο την καλύτερη διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού. Συμμετοχή των εργαζομένων στη διαδικασία λήψης αποφάσεων, που χρησιμεύει ως ευκαιρία για αυτούς που ρυθμίζουν τα διοικητικά προβλήματα να υποδεικνύουν λύσεις στη κεντρική διοίκηση.[146]

[145] ο.π. Spanou Calliope (2014).

[146] Rossidis Ioannis (Aspridis George, Dr Blanas Nikolaos, Bouas Konstantinos and Katsimardos Petros (2016), «*Best Practices for Motivation and their Implementation in the Greek Public Sector for Increasing Efficiency*», Academic Journal of Interdisciplinary Studies MCSER Publishing, Rome-Italy Vol 5 No 3 S1 December 2016.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6: ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις είναι αδύνατο να εφαρμοστούν από τα στελέχη μιας διοίκησης τα οποία έχουν διαπαιδαγωγηθεί με τις παραδοσιακές αξίες της γραφειοκρατίας, δηλαδή την πρωτοκαθεδρία της πολιτικής και τη διοικητική διαδικαστική νομιμοποίηση των ενεργειών της. Απαιτείται σαφής διαχωρισμός της δημόσιας διοίκησης από την πολιτική διεύθυνσή της (διάκριση αρμοδιοτήτων και ευθυνών των πολιτικών προϊσταμένων και των διευθυντικών στελεχών της δημόσιας διοίκησης) για να λειτουργήσει αυτόνομα και αποτελεσματικά και να επιτευχθεί εξάλειψη των πολιτικών παρεμβάσεων στο έργο της, που συντηρούν κλίμα ευνοιοκρατίας και αναξιοκρατίας.

Το σημαντικότερο όλων είναι οι δημόσιοι υπάλληλοι να μεταμορφωθούν από απλοί εφαρμοστές του νόμου σε δημιουργικούς επεξεργαστές δημόσιων πολιτικών, σε θεσμικούς, πολιτικά ουδέτερους, συμβούλους της πολιτικής ηγεσίας, ώστε αυτή να λαμβάνει με την συνεργασία τους τις κατάλληλες αποφάσεις δημόσιας πολιτικής προς όφελος της χώρας και πέρα από μικροκομματικά οφέλη.[147]

Βελτίωση της ποιότητας του υπηρετούντος ανθρώπινου δυναμικού, ως βασικής παραμέτρου επιτυχίας οποιασδήποτε μεταρρυθμιστικής προσπάθειας, μέσω ελαχιστοποίησης των ιεραρχικών πυραμίδων και του περιορισμού και της απλούστευσης των γραφειοκρατικών διαδικασιών, ώστε οι παρεχόμενες υπηρεσίες να είναι ευκολότερα προσπελάσιμες σ' όλους όσους συναλλάσσονται με τη δημόσια διοίκηση.

Σύμφωνα με τον Μακρυδημήτρη Α., *Ό,τι καλύτερο διαθέτει ο τόπος στο επίπεδο του ανθρώπινου δυναμικού, δίχως αποκλεισμούς και δίχως ευνοιοκρατία, πρέπει τώρα να κληθεί σε πανστρατιά. Μόνο κριτήριο και προϋπόθεση –«η αξιότης εκάστου». Η επιστημονική κατάρτιση, η γνώση και η εμπειρία. Το ήθος και η πίστη στον τόπο. Η αφοσίωση. Γιατί η διοίκηση, όπως και η πολιτική, στις καλύτερες στιγμές της δεν είναι*

[147] Ο.π. Μανιτάκης (2015).

μόνο επάγγελμα και βιοπορισμός, αλλά αποστολή και καθήκον. Προσφορά στο κοινωνικό σύνολο και την πατρίδα.[148]

Είναι χρήσιμο να δημιουργηθεί μια διοικητική ελίτ που δεν θα επηρεάζεται πολιτικά και πελατειακά, από την εκάστοτε κυβέρνηση στην άσκηση της δημόσιας πολιτικής. Η δημιουργία σώματος ανώτατων δημοσίων λειτουργών, που θα αναπαράγεται με ένα αξιοκρατικό (διακομματικά συμφωνημένο) σύστημα δημόσια γνωστών κανόνων, για να διασφαλίζεται η διοικητική ανεξαρτησία του και η κοινωνική αποδοχή του.

Οι μεταρρυθμίσεις πρέπει να αποσκοπούν στη συγκρότηση μιας κοινωνίας περισσότερο ανοιχτής και δίκαιης, με λιγότερο φόβο και μεγαλύτερη κοινωνική δικαιοσύνη και συνοχή. Οι εξωτερικοί παράγοντες πρέπει να διαδραματίσουν σημαντικό ρόλο, διότι η οικονομική πίεση και η αυστηρή τακτική παρακολούθηση από την τρόικα αυξάνουν την πίεση για εφαρμογή της μεταρρυθμιστικής ατζέντας. Η επιτυχής μεταρρύθμιση θα πρέπει να πείσει την τρόικα στη μη αποκλειστική εστίαση στη μείωση του κρατικού τομέα.

Οι δημόσιες διοικήσεις πρέπει να υιοθετήσουν πρακτικές και πολιτικές με κριτήρια όπως η απόδοση, η ρεαλιστική επίτευξη στόχων με αντίστοιχη χρήση πόρων και προγραμμάτων εφαρμογής, η διαφάνεια, η αξιοκρατία, και η αποτελεσματικότητα.

Ο εκσυγχρονισμός των επιδόσεων θα προκαλέσει αλλαγή της πολιτικής διαχείρισης του κράτους, όσον αφορά τους κανόνες αναδιανομής των πόρων, η οποία απαιτεί μετατόπιση παραδείγματος επαναπροσδιορίζοντας το ρόλο του κράτους από διανεμητικό σε ενεργό.

Εφαρμογή στρατηγικής διοίκησης και μέτρησης των αποτελεσμάτων με έμφαση στη βελτίωση των επιτελικών λειτουργιών, τη λογοδοσία, τη διασφάλιση της διαφάνειας και της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών, και τη συνεχή αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητάς τους.

---

[148]Μακρυδημήτρης Α.(2013), «*ΕΙΝΑΙ ΕΦΙΚΤΗ Η ΑΛΛΑΓΗ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ, ΣΗΜΕΡΑ; Στο ΑΝΑΔΙΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ ΣΤΗ ΜΕΤΑ ΤΟ ΜΝΗΜΟΝΙΟ ΕΠΟΧΗ*» 5ο ΣΥΝΕΔΡΙΟ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΩΝ, Νοέμβριος 2013 στο Πανεπιστήμιο Κομοτηνής σελ 185.

Μείωση της παραγωγής κανονιστικού πλαισίου και εκπόνηση με κάθε σημαντικό νόμο ενός προγράμματος εφαρμογής.

Εξειδικευμένα προγράμματα επιμόρφωσης του ανθρώπινου δυναμικού, σύμφωνα με τις επιχειρησιακές ανάγκες των φορέων που υπηρετούν και όχι σύμφωνα με τις δυνατότητες του φορέα κατάρτισης, όπως γίνεται έως τώρα. Η επιμόρφωση πρέπει να είναι πρακτική, διότι η δημόσια διοίκηση μαθαίνεται εμπειρικά και δεν αποτελεί επιστημονική σπουδή.

Αξιοκρατικό, διακομματικά και κοινωνικά αποδεκτό σύστημα αξιολόγησης, εξέλιξης και κινήτρων για τους δημοσίου υπαλλήλους, δηλαδή ένα σύγχρονο σύστημα πολιτικών προσωπικού και αποκλειστική πρόσληψη προσωπικού μέσω γραπτών αξιοκρατικών, διαφανών διαγωνισμών που διεξάγονται από τον ΑΣΕΠ.

Ενίσχυση των υπηρεσιών εσωτερικών ελέγχων για επίτευξη, διαφάνειας, λογοδοσίας και πάταξης της διαφθοράς. Η πρωτοβουλία του πολιτικού και διοικητικού συστήματος στα ζητήματα διαφάνειας και αξιοκρατίας, θα διευρύνει την κοινωνική καταξίωση και εμπιστοσύνη από την κοινωνία για να γίνουν αποδεκτές οι μεταρρυθμίσεις.

Δομές, ανθρώπινο δυναμικό και πόροι πρέπει να υπόκεινται σε διαρκή αξιολόγηση σε σχέση με τα παραγόμενα αποτελέσματα ως προς την ικανοποίηση του πολίτη. Η αξιολόγηση να συνδέεται με επιβράβευση ή επίπτωση.

Αποκομματικοποίηση της δημόσιας διοίκησης, πολιτική αποδοχή των μεταρρυθμίσεων και συνεχής υποστήριξή τους από ηγεσία σε ηγεσία. Απαραίτητη η εστίαση στην επίπτωση και ουσία των μεταρρυθμίσεων και όχι στην υπερβολική υπερφόρτωσή τους με φοβερές αναφορές σε «αξίες» και «ιδανικά».

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

<u>Ελληνική</u>

→ Ασπρίδης Γ.(2013), «*Εισαγωγή στην Πολιτική και Διοικητική Οργάνωση του Ελληνικού Κράτους*», εκδόσεις, Αθήνα: ΠΡΟΠΟΜΠΟΣ.

→ Βαρβαρέσος Κ.(2002), «*Έκθεσις επί του οικονομικού προβλήματος της Ελλάδος*», Αθήνα: Σαβάλας.

→ Ζαβλανός Μ. (2002), «*Οργανωτική Συμπεριφορά*», Αθήνα : Αθ. Σταμούλης.

Θεοφανίδης Στ. (1999) «*Ποιος είναι ηγέτης, η ποιότητα της ηγεσίας*», Αθήνα: Παπαζήσης

→ Καρκατσούλης Π. (2004) «*Το κράτος σε μετάβαση. Από τη διοικητική μεταρρύθμιση και το νέο δημόσιο μάνατζμεντ στη διακυβέρνηση*», Αθήνα: Ι.Σιδέρης.

→ Λαδή Στ. (2011), «*Οικονομική Κρίση και Διοικητική Μεταρρύθμιση στην Ελλάδα και στην Κύπρο: Ευκαιρίες και Περιορισμό*», Σειρά Κειμένων Πολιτική τεύχος 2/2011, ΚΕΝΤΡΟ ΕΥΡΩΠΑΙΚΩΝ ΚΑΙ ΔΙΕΘΝΩΝ ΥΠΟΘΕΣΕΩΝ Πανεπιστήμιου Λευκωσίας.

→ Μαΐστρος Π. (2009), «*Τα τρία κύματα των μεταρρυθμίσεων της Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα (1975-2015+)*», Δημόσια πολιτική και θεσμοί, Αθήνα : Παπαζήσης.

→ Μακρής Σπ. (2011) «*ΑΝΑΠΤΥΞΗ-ΗΓΕΣΙΑ-ΚΟΙΝΩΝΙΑ, Πολιτική Επιστήμη και Πολιτική Ηγεσία, η Συμβολή του Κλεομένη Σ. Κουτσούκη*», Αθήνα : Ι. Σιδέρης.

→ Μακρυδημήτρης Α. και Μιχόπουλος Ν. (επ.)(2000) «*Εκθέσεις εμπειρογνωμόνων για τη δημόσια διοίκηση 1950-1998*», Αθήνα: Παπαζήσης.

→ Μακρυδημήτρης Α. (2008), «*Δημόσια Διοίκηση Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης», Γ΄΄*Έκδοση, Αθήνα-Θεσσαλονίκη : Σάκκουλας.

→ Μαρκαντωνάτου Μ. (2011) «*Η προνομιακή απορρύθμιση μέσα από την επιχειρηματική διακυβέρνηση, τις καλές πρακτικές και την ISO προτυποποίηση*», Κράτος και νέο δημόσιο μάνατζμεντ, τεύχος 116, Ιούλιος-Σεπτέμβριος 2011.

→ Μπουραντάς Δ. (2005) «*ΗΓΕΣΙΑ, ο δρόμος της διαρκούς επιτυχίας*», Αθήνα: ΚΡΙΤΙΚΗ.

→ Παπάζογλου Μ. (2012) «*Σύγχρονη πολιτική ηγεσία.. Κρίση και θεμέλια διακυβέρνησης*», Αθήνα: Παπαζήσης.

→ Ρεγκούζας Β., Τσόλκας Λ. και Παπαϊωάννου Λ., (2016) « *Οι απόψεις του ΣΕΣΜΑ δια τη δημοσία διοίκηση», « Ο εκσυγχρονισμός της δημόσιας διοίκησης*» manager m. Νοέμβριος- Δεκέμβριος 2016.

→ Σπηλιωτόπουλος Ε.,(2007), «*Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*», 12η έκδοση, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας.

→ Φαναριώτης Π. (1999), «*Δημόσια Διοίκηση Αποκέντρωση και αυτοδιοίκηση, Μπροστά στις προκλήσεις του 21ου αιώνα*», Αθήνα: Αθ. Σταμούλης,

→ Φαναριώτης Π. (1999), «*Διοίκηση Δημοσίων Υπηρεσιών και Οργανισμών, Εισαγωγή στο Σύγχρονο Δημόσιο Management*», Αθήνα : Αθ. Σταμούλης,.

→ Joe Wallis & Brian Dolley (2005) «*ΑΠΟΤΥΧΙΑ ΤΗΣ ΑΓΟΡΑΣ ΑΠΟΤΥΧΙΑ ΤΗΣ ΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ, ΗΓΕΣΙΑ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗ, ΚΕΝΤΡΟ ΘΕΣΜΙΚΩΝ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ*» Επιστημονική επιμέλεια. Θ. Πελαγίδης, μετάφραση: Αλ. Στρατής και επ. μετ. Τινα Πλυτά, Αθήνα : Παπαζήσης.

<u>Ξενόγλωσση</u>

→ Max Weber (1919) "*Politics as a Vocation*", διαθέσιμο στο http://anthropos-lab.net/wp/wp-content/uploads/2011/12/Weber-Politics-as-a-Vocation.pdf.

→ Spanou C. and Sotiropoulos D.A (2011) "*THE ODYSSEY OF ADMINISTRATIVE REFORMS IN GREECE, 1981-2009 A TALE OF TWO REFORM PATHS*", Public Administration Vol. 89, No3, 2011 (723-797).

→ Galbraith J. (2002). "*Designing Organization: in Executive Guide to Strategy. Structure and Process Revised*". Εκδ. Jossey-bass.

→ Anderson, J. E. (2003). "*Public policymaking: An introduction*" Boston: Houghton Mifflin Company, pp. 1 – 34

→ Bradley E. Wright and Sanjay K. Pandey (2010) "*Transformational Leadership in the Public Sector: Does Structure Matter?*" University of North Carolina at Charlotte, University of Kansas Article in Journal of Public Administration Research and Theory January 2010.

→ Diamadouros N. (2012), «*Politics, culture, and the state: Background to the Greek crisis*» στο «*Reforming Greece Sisyphean task or Herculean challenge*?» Edited by Othon Anastasakis and Dorian Singh, Published by South East European Studies at Oxford (SEESOX) European Studies Centre St Antony's College University of Oxford.

→ Mylonas H. (2012) "*Democratic Politics in Times of Austerity: The Limits of Forced Reform in Greece ,From Stagnation to Forced Adjustment: Reforms in Greece, 1974–2010"*. Edited by Stathis Kalyvas, George Pagoulatos, and Haridimos Tsoukas. London: C. Hurst & Co, 2012.

→ Graham Al (2012), «*Is Greece Ready for Democracy*?» στο «*Reforming Greece Sisyphean task or Herculean challenge*?» Edited by Othon Anastasakis and Dorian Singh, Published by South East European Studies at Oxford (SEESOX) European Studies Centre St Antony's College University of Oxford.

→ Howard R. Bromley, MD, MBA, and Victoria A. Kirschner-Bromley, MEd, LPC, CC **"***Are You a Transformational Leader*?" the Physician Executive, American College of Physicia, November • December 2007.

→ FERNANDEZ AND RAINEY (2006) "*Managing Successful Organizational Change in the Public Sector", Public Administration Review*, March/April 2006, 168-176.

→ Ferguson John, Ronayne Peter, and Rybacki Mike (2014) "*Public Sector Leadership Challenges Are They Different and Does It Matter?"* Center for Creative Leadership. All rights reserved

→ Johnson David and Molloy Andrew (2009) "*Public Service Management Training and Leadership Development Institutes:Building a New Generation of Commonwealth Public Service Professionals***"** Department of Political Science Department of Political Science Cape Breton University Cape Breton University Sydney, Nova Scotia, Canada Sydney, Nova Scotia, Canada.

→ Iordanoglou C.H. (2012), « Patronage and Public Employment in Greece» στο «*Reforming Greece Sisyphean task or Herculean challenge*?» Edited by Othon Anastasakis and Dorian Singh, Published by South East European Studies at Oxford (SEESOX) European Studies Centre St Antony's College University of Oxford.

→ Bourgon Jocelyne and President Emeritus "*Understanding the Public Leadership Environment: Preparing people to serve People in the 21st Century*" Commonwealth Association for Public Administration & Management (CAPAM) August 2009

→ Bastian J. and Nicolaidis Kalypso, (2012), «*Hercules vs Sisyphus: The path to democratically sustainable reform in Greece*» στο «*Reforming Greece Sisyphean task or Herculean challenge*?» Edited by Othon Anastasakis and Dorian Singh, Published by South East European Studies at Oxford (SEESOX) European Studies Centre St Antony's College University of Oxford.

→ Suciu Leonina-Emilia (2010) "*THE PUBLIC ADMINISTRATION COMPARED TO PUBLIC MANAGEMENT AND OTHER SCIENCES*" *Universitatea Babe_Bolyai, Facultatea de _tiin_e Economice _i Gestiunea Afacerilor* Laz_r Ioan

→ Spanou C. (2012), «*Public administration reform: Past experience and a glimpse of hope?*» στο «*Reforming Greece Sisyphean task or Herculean challenge*?» Edited by Othon Anastasakis and Dorian Singh, Published by South East European Studies at Oxford (SEESOX) European Studies Centre St Antony's College University of Oxford.

→ Spanou C. (2014), "*Administrative elites and the crisis: what lies ahead for the senior civil service in Greece*?" Iinternational Review of Administrative Article Sciences, The Author(s) 2014.

→ Stournaras Y, Vassiliadis M. and Ventouris N.(2012) «*Recent economic developments and economic policy options for Greece*» στο «*Reforming Greece Sisyphean task or Herculean challenge*?» Edited by Othon Anastasakis and Dorian Singh, Published by South East European Studies at Oxford (SEESOX) European Studies Centre St Antony's College University of Oxford.

→ Dion Curry, (2014), "TRENDS FOR THE FUTURE OF PUBLIC SECTOR REFORM: A CRITICAL REVIEW OF FUTURE-LOOKING RESEARCH IN PUBLIC ADMINISTRATION" www.cocops.eu – Coordinating for Cohesion in the Public Sector of the Future.

→ Pappas T. (2012), "*Blaming the crisis on the political class? Yes, but why"?* στο «*Reforming Greece Sisyphean task or Herculean challenge*?» Edited by Othon Anastasakis and Dorian Singh, Published by South East European Studies at Oxford (SEESOX) European Studies Centre St Antony's College University of Oxford.

→ Petmesidou M. "*The crisis, the middle classes and social welfare in Greece*» στο «*Reforming Greece Sisyphean task or Herculean challenge*?" Edited by Othon Anastasakis and Dorian Singh, Published by South East European Studies at Oxford (SEESOX) European Studies Centre St Antony's College University of Oxford,σελ. 54-58.

→ Karyotakis Konstantinos , Bakatsaki Maria and Moustakis Vassilis . "*THE ENTREPRENEURIAL FACETS OF PUBLIC ADMINISTRATION*" Contemporary business and management SYNTHESIS 2015.

→ Rossidis Ioannis, Aspridis George Dr Blanas Nikolaos Bouas Konstantinos Katsimardos Petros (2016), "*Best Practices for Motivation and their Implementation in the Greek Public Sector for Increasing Efficiency*" Academic Journal of Interdisciplinary Studies MCSER Publishing, Rome-Italy Vol 5 No 3 S1 December 2016.

Νομοθεσία

→ Ν.3528/2007 (ΦΕΚ26Α'/2007),«*Κύρωση του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ Υπαλληλικός Κώδικας*»

→ Ν.4250/2014 (ΦΕΚ74Α'/2014) «*Διοικητικές Απλουστεύσεις – Καταργήσεις, Συγχωνεύσεις Νομικών Προσώπων και Υπηρεσιών του Δημοσίου Τομέα – Τροποποίηση Διατάξεων του π.δ. 318/1992 (Α΄ 161) και λοιπές ρυθμίσεις»*

→ Ν.4369/2016 (ΦΕΚ33Α'/2016) *«Εθνικό Μητρώο Επιτελικών Στελεχών Δημόσιας Διοίκησης, βαθμολογική διάρθρωση θέσεων, συστήματα αξιολόγησης, προαγωγών και επιλογής προϊσταμένων (διαφάνεια – αξιοκρατία και αποτελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης) και άλλες διατάξεις»*

→ ΑΠΟΦΑΣΗ Α.Π.: ΔΙΔΚ/Φ.38/4/οικ.3716 «*Συγκρότηση και Ορισμός Μελών Ομάδας Εργασίας, για την υποστήριξη της Ομάδας Εργασίας με αντικείμενο την αξιολόγηση του προσωπικού του δημόσιου τομέα, κατ' εφαρμογή των διατάξεων του ν. 4024/2011*». Αθήνα 2012, διαθέσιμη στο **http://www.minadmin.gov.gr/?p=141** (Ημερομηνία τελευταίας προσπέλασης 3/8/2017).

→ Εγκύκλιος ΔΙΔΑΔ/Φ.32.14/ 753/οικ.7513/ 2017 « *Ν. 4369/2016 (ΦΕΚ Α' /33) – ΜΕΡΟΣ Β' ΣΥΣΤΗΜΑ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ- Αξιολόγηση, Στοχοθεσία, Κοινωνική λογοδοσία και συμμετοχή*» διαθέσιμη στο https://www.taxheaven.gr/laws/circular/view/id/25739 (Ημερομηνία τελευταίας προσπέλασης 19/8/2017).

Διαδίκτυο

→ *PUBLIC SECTOR LEADERSHIP FOR THE 21ST CENTURY: EXECUTIVE SUMMARY, OECD 2001.* All rights reserved. Διαθέσιμο στο http://www.oecd.org/governance/pem/2434104.pdf (Ημερομηνία τελευταίας προσπέλασης 8/9/2017)

→ «Ελλάδα: τρίτο πρόγραμμα Eurogroup». Διαθέσιμο στο http://www.consilium.europa.eu/el/meetings/eurogroup/2017/05/22/ (Ημερομηνία τελευταίας προσπέλασης 2/8/2017)

→ «Eurogroup statement on Greece» PRESSNT STATEMENTS AND REMARKS 375/17 15/06/2017 οργανόγραμμα οικονομικής προσαρμογής» διαθέσιμο στο http://www.consilium.europa.eu/press-releases-pdf/2017/6/47244661151_en.pdf (Ημερομηνία τελευταίας προσπέλασης 17/8/2017)

→ Γκέκας Ραλ. (2014) «*Νέο ΕΣΠΑ: Ποιες δράσεις των δήμων μπορούν να ενταχθούν στο Ε.Π. «Μεταρρύθμιση του Δημοσίου Τομέα 2014-2020*» 23/09/2014 διαθέσιμο στο http://www.skepsis.net.gr (Ημερομηνία τελευταίας προσπέλασης 28/7/2017)

→ «*Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Μεταρρύθμιση του Δημοσίου τομέα 2014-2020*» https://www.espa.gr/elibrary/Metarrythmisi_Dimosiou_2014GR05M2OP001_1_2_el.pdf (Ημερομηνία τελευταίας προσπέλασης 10/7/2017)

→ Επιτροπή για την εξέταση της μακροπρόθεσμης οικονομικής πολιτικής «*Ποιότητα στη Δημόσια Διοίκηση, Πρόταση αλλαγών*», ΕΘΝΙΚΗ ΤΡΑΠΕΖΑ Της ΕΛΛΑΔΟΣ, Αθήνα 1998, διαθέσιμο στο http://utopia.duth.gr/mpetmes/txts_files/PublicAdmQuality_1998.pdf, (Ημερομηνία τελευταίας προσπέλασης 5/7/2017)

Εισηγήσεις

→ Δραμαλιώτη Π-Παπαδημητρίου Κων. «*ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ – ΑΝΑΔΙΟΡΓΑΝΩΣΗ ΚΑΙ ΚΥΒΕΡΝΗΤΙΚΟΣ ΣΥΝΤΟΝΙΣΜΟΣ» Στο ΑΝΑΔΙΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ ΣΤΗ ΜΕΤΑ ΤΟ ΜΝΗΜΟΝΙΟ ΕΠΟΧΗ*» 5ο ΣΥΝΕΔΡΙΟ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΩ, Νοέμβριος 2013, Πανεπιστήμιο Κομοτηνής σελ 185. Διαθέσιμο στο http://www.pspa.uoa.gr/fileadmin/pspa.uoa.gr/uploads/Research/EDE/Conferences/SDE_2013/Conference_Proceedings.pdf (Ημερομηνία τελευταίας προσπέλασης 22/7/2017)

→ Μανιτάκης Α.και Μπαλαμπανίδης Γ.(2015) «*Γιατί δεν ολοκληρώνεται η διοικητική μεταρρύθμιση στην Ελλάδα: Δομικά ελλείμματα, προαπαιτούμενα και προκλήσεις*», Neapolis University HEPHAESTUS Repository διαθέσιμο στο

https://hephaestus.nup.ac.cy/bitstream/handle/11728/7368/giati_den_oloklironetai_full.pdf?sequence=1&isAllowed=y, (Ημερομηνία τελευταίας προσπέλασης 20/7/2017)

→ Μακρυδημήτρης Α. (2012), *Οι μεταρρυθμίσεις στη δημόσια διοίκηση*, εισήγηση στο πλαίσιο του Εκπαιδευτικού Προγράμματος Ερευνητών στην Εξωτερική και Ευρωπαϊκή Πολιτική – Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση, Ευρωπαϊκό Κέντρο Αριστείας Jean Monnet, 11.6.2012. Μακρυδημήτρης Α. διαθέσιμο στο www.jmc.uoa.gr/fileadmin/jmc.pspa.uoa.../MAKRYDIMITRIS_final_praktika.docx, (Ημερομηνία τελευταίας προσπέλασης 20/7/2017)

→ Μακρυδημήτρης Α.(2013), «*ΕΙΝΑΙ ΕΦΙΚΤΗ Η ΑΛΛΑΓΗ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ, ΣΗΜΕΡΑ; Στο ΑΝΑΔΙΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ ΣΤΗ ΜΕΤΑ ΤΟ ΜΝΗΜΟΝΙΟ ΕΠΟΧΗ*» 5ο ΣΥΝΕΔΡΙΟ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΩ, Νοέμβριος 2013, Πανεπιστήμιο Κομοτηνής σελ 185. Διαθέσιμο στο http://www.pspa.uoa.gr/fileadmin/pspa.uoa.gr/uploads/Research/EDE/Conferences/SDE_2013/Conference_Proceedings.pdf (Ημερομηνία τελευταίας προσπέλασης 7/9/2017)

→ Κωνσταντάρα Δ. «*ΑΡΧΕΣ ΚΑΙ ΠΡΑΚΤΙΚΕΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΑΝΘΡΩΠΙΝΟΥ ΔΥΝΑΜΙΚΟΥ-ΘΕΜΑΤΑ ΟΡΓΑΝΩΣΙΑΚΗΣ ΣΥΜΠΕΡΙΦΟΡΑΣ ΣΤΟΝ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟ ΧΩΡΟ. Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΗΣ Ν.Α ΑΘΗΝΑΣ*» Δ' ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗ ΣΕΙΡΑ 2005-2007, ΕΘΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ. Διαθέσιμο στο http://www.ekdd.gr/ekdda/files/ergasies_esta/T1/027/10089.pdf (Ημερομηνία τελευταίας προσπέλασης 24/8/2017)

→ Σπανού Κ. (2010) «*Θεωρία της Δημόσιας Διοίκησης, η ιδιαιτερότητα της δημόσιας διοίκησης*», διαθέσιμο στο https://eclass.uoa.gr/modules/document/file.php/PSPA216/ (Ημερομηνία τελευταίας προσπέλασης 22/7/2017)

Επιτροπή για την εξέταση της μακροπρόθεσμης οικονομικής πολιτικής «*Ποιότητα στη Δημόσια Διοίκηση, Πρόταση αλλαγών*», ΕΘΝΙΚΗ ΤΡΑΠΕΖΑ Της ΕΛΛΑΔΟΣ, Αθήνα, 1998. Διαθέσιμο στο http://utopia.duth.gr/mpetmes/txts_files/PublicAdmQuality_1998.pdf (Ημερομηνία τελευταίας προσπέλασης 10/7/2017)

Διατριβές & Διπλωματικές εργασίες

→ Liveris Panagiotis D. «New public Management reforms, an empirical study of human resources critical factors, in the context of the Greek Public sector" Item type Thesis Downloaded 25-Jun-2017 21:49:19 Link to item http://hdl.handle.net/10545/576013(Ημερομηνία τελευταίας προσπέλασης 10/7/2017)