



ΑΕΙ ΠΕΙΡΑΙΑ ΤΕΧΝΟΛΟΓΙΚΟΥ ΤΟΜΕΑ  
ΣΧΟΛΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ  
ΤΜΗΜΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ  
ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ:  $\hat{A}$

1

ΠΤΥΧΙΑΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

$\hat{A}$   $\Sigma$   $\Sigma$   $\hat{A}$   $\Sigma$

ΦΟΙΤΗΤΗΣ

fl " ", &' ' )

ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ

Καθηγητής

ΑΘΗΝΑ, &\$%&

## ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Σκοπός της εργασίας είναι να διερευνηθεί ο σύγχρονος ρόλος και οι μελλοντικές προοπτικές της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης. Για το σκοπό αυτό η εργασία δομείται μεθοδολογικά σε θεωρητική βάση, με βάση την υπάρχουσα βιβλιογραφία και αρθρογραφία, καθώς και διαμέσου έγκυρων πηγών δημοσίων φορέων ως προς την ελληνική πραγματικότητα.

Η Δημόσια Διοίκηση λαμβάνει μέρος τόσο στη διαμόρφωση όσο και στην εφαρμογή της πολιτικής, αποβλέποντας στην ικανοποίηση του γενικού συμφέροντος των πολιτών ενός κράτους και όντας απόλυτα συνδεδεμένη με την εφαρμογή του δημόσιου δικαίου και της δημόσιας πολιτικής. Η μέτρηση της απόδοσης και της αποτελεσματικότητας της αποτελούν καταλυτικά στοιχεία στην επίτευξη βελτίωσης της αποδοτικότητας στη Δημόσια Διοίκηση.

Δυστυχώς στην Ελλάδα για πολλά χρόνια η Δημόσια Διοίκηση ήταν οργανωμένη με γραφειοκρατικό πρότυπο. Σήμερα, η Δημόσια Διοίκηση βρίσκεται υπό κρίση, με κύρια χαρακτηριστικά την αποδιοργάνωση και την χαμηλή απόδοση υπηρεσιών. Ταυτόχρονα απουσιάζει εντελώς η ύπαρξη διαλόγου μεταξύ πολιτικοκοινωνικών φορέων και εργαζομένων στη διοίκηση, κι έτσι δυσκολεύονται περισσότερο οι αλλαγές προς τον εκσυγχρονισμό της.

Ιδίως μέσα στο δυσχερές μακροοικονομικό περιβάλλον, η Δημόσια Διοίκηση χρήζει αναδιοργάνωσης μέσα από μια αποτελεσματική στρατηγική, άρτια διαχείριση ανθρωπίνων πόρων και αξιοποίηση της ηλεκτρονικής διοίκησης. Η αναπροσαρμογή του ρόλου του δημόσιου τομέα μπορεί να γίνει μέσα από μια δυναμική διάδραση μεταξύ ρυθμίσεων, ανθρώπων, δομών και πόρων, ηθική και δεοντολογία, ηλεκτρονική διακυβέρνηση μέσα από μία εθνική ενιαία προσπάθεια με οραματικό στόχο μέσα σε ένα ισχυρό πλαίσιο διακυβέρνησης.

## ABSTRACT

The aim of this thesis is to investigate the contemporary role and future prospects of the Greek public administration. For this purpose, the analysis is structured through a methodological theoretical basis, based on existing literature and journalism, as well as through authoritative sources of public bodies as to the Greek reality.

Public administration takes part both in the formulation and implementation of policy, with a view to the satisfaction of the general interest of the citizens and being absolutely connected with the application of public law and public policy. Measuring performance and effectiveness are catalytic elements in achieving efficiencies in public administration.

Unfortunately in Greece the public administration was organized within the bureaucratic model for many years. Today, public administration is in crisis, characterized by disorganization and low efficiency of services. At the same time there is no dialogue between operators and employees in the public administration, so it is more difficult for changes to modernize the sector.

Especially due to the difficult macroeconomic environment, public administration needs reorganization through an effective strategy, human resources management and utilization of electronic administration. The adjustment of the role of the public sector can be done through a dynamic interaction between settings, people, structures and resources, morality and ethics, e-governance through a national unified effort with visionary goal under a strong governance framework.

## Περιεχόμενα

ΠΕΡΙΛΗΨΗ .....	2
ABSTRACT .....	3
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ .....	7
1.1 Σκοπός εργασίας και μεθοδολογία .....	7
1.2 Γενικό πλαίσιο ανάλυσης και σημαντικότητα του θέματος .....	7
1.3 Θεωρητικοί στόχοι .....	8
1.4 Δομή εργασίας.....	8
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2. ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ .....	10
2.1 Οριοθέτηση και περιεχόμενο της έννοιας .....	10
2.2 Βασικά θεωρητικά μοντέλα.....	11
2.3 Μέτρηση απόδοσης και αποτελεσματικότητας.....	13
2.4 Εκσυγχρονισμός της Δημόσιας Διοίκησης.....	16
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3. ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ .....	20
3.1 Ιστορικά στοιχεία .....	20
3.2 Κανονιστικό πλαίσιο .....	24
3.3 Φορείς και αρμοδιότητες.....	25
3.4 Μεγέθη του ελληνικού δημόσιου τομέα.....	27
3.5 Προβλήματα και δυσκολίες.....	37
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4. Ο ΣΥΓΧΡΟΝΟΣ ΡΟΛΟΣ ΚΑΙ ΟΙ ΜΕΛΛΟΝΤΙΚΕΣ ΠΡΟΟΠΤΙΚΕΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ .....	39
4.1 Ηθική και δεοντολογία στη σύγχρονη Δημόσια Διοίκηση.....	39
4.2 Ο ρόλος της αποκρατικοποίησης.....	40
4.3 Οι τάσεις στην ηλεκτρονική διακυβέρνηση .....	41
4.4 Γενικό Στρατηγικό πλαίσιο μεταρρυθμίσεων και στόχοι βιώσιμης ανάπτυξης.....	44

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ-ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ.....	47
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....	50
Ελληνική.....	50
Ξενόγλωσση .....	51
Διαδίκτυο.....	53
Νομοθεσία .....	53

## ΛΙΣΤΑ ΣΧΗΜΑΤΩΝ – ΔΙΑΓΡΑΜΜΑΤΩΝ – ΠΙΝΑΚΩΝ

Σχήμα 1. Οι κατηγορίες στις μεθόδους μέτρησης απόδοσης και αποτελεσματικότητας που ορίζονται στη διεθνή βιβλιογραφία αναφορικά με τη Δημόσια Διοίκηση.....	15
Σχήμα 2. Οι βασικοί τομείς της οικονομίας που χρήζουν διαρθρωτικών αλλαγών στην Ελλάδα.....	36
Σχήμα 3 Η επίδοση της Ελλάδας στις πέντε παραμέτρους DESI σε σχέση με άλλες χώρες της ΕΕ.....	43
Σχήμα 4. Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση στη Δημόσια Διοίκηση: 3 Στρατηγικές κατευθύνσεις – 10 στόχοι στο ψηφιακό θεματολόγιο του 2020 για την Ελλάδα .....	44
Διάγραμμα 2 Δημοσιονομικό ισοζύγιο, 2014 και 2015 (καθαρή λήψη ή χορήγηση δανείων του ενοποιημένου τομέα της γενικής κυβέρνησης, ως % του ΑΕΠ) .....	28
Διάγραμμα 3 Χρέος γενικής κυβέρνησης, 2014 και 2015 (ενοποιημένο ακαθάριστο χρέος της γενικής κυβέρνησης, % του ΑΕΠ) .....	31
Διάγραμμα 4 Έσοδα και δαπάνες του δημοσίου, 2015–15 (% του ΑΕΠ) .....	32
Διάγραμμα 5 Κύριες συνιστώσες των εσόδων δημοσίου, 2015 (% των συνολικών εσόδων) .....	33
Διάγραμμα 6 Κύριες συνιστώσες των δαπανών δημοσίου, 2015 (% των συνολικών δαπανών) .....	34
Διάγραμμα 7 Κύριες κατηγορίες φόρων και κοινωνικών εισφορών, 2015 (% του ΑΕΠ) .....	35
Πίνακας 1. Πολιτισμική θεωρία και προσεγγίσεις στην οργάνωση του δημόσιου τομέα.....	12
Πίνακας 2. Οι κυριότεροι σταθμοί στην ιστορία της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης.....	22
Πίνακας 3 Δημοσιονομικό ισοζύγιο και χρέος γενικής κυβέρνησης, 2012–15 (% του ΑΕΠ)	30

# ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

## 1.1 Σκοπός εργασίας και μεθοδολογία

Σκοπός της εργασίας είναι να διερευνηθεί ο σύγχρονος ρόλος και οι μελλοντικές προοπτικές της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης. Για το σκοπό αυτό η εργασία δομείται μεθοδολογικά σε θεωρητική βάση, με βάση την υπάρχουσα βιβλιογραφία και αρθρογραφία, καθώς και διαμέσου έγκυρων πηγών δημοσίων φορέων ως προς την ελληνική πραγματικότητα.

## 1.2 Γενικό πλαίσιο ανάλυσης και σημαντικότητα του θέματος

Η Δημόσια Διοίκηση είναι απόλυτα συνδεδεμένη με την εφαρμογή του δημόσιου δικαίου και της δημόσιας πολιτικής. Η Δημόσια Διοίκηση έχει ως στόχο την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος. Στο πλαίσιο της Δημόσιας Διοίκησης και δημόσιας πολιτικής έχουν αναπτυχθεί επιμέρους θεωρητικές προσεγγίσεις, με την ταξινόμηση με βάση την πολιτισμική θεωρία να είναι μια από τις πιο πετυχημένες (Σπηλιωτόπουλος, Μακρυδημήτρης, 2001).

Όσον αφορά τις έννοιες μέτρησης της απόδοσης και της αποτελεσματικότητας, αυτές αποτελούν καταλυτικά στοιχεία στην επίτευξη βελτίωσης της αποδοτικότητας στη Δημόσια Διοίκηση, με πολλές χώρες να κάνουν χάραξη πολιτικής και λήψη αποφάσεων στο δημόσιο τομέα, αλλά δυστυχώς στην Ελλάδα η κατάσταση υπολείπεται σε επίπεδο υιοθέτησης κατάλληλων μεθόδων μέτρησης – αξιολόγησης σε σχέση με άλλες χώρες. Η επιβάρυνση στην ελληνική πραγματικότητα γίνεται ακόμη δυσχερέστερη μέσα στην οικονομική κρίση, παρά τις κάποιες προσπάθειες εκσυγχρονισμού που έχουν λάβει χώρα. Ωστόσο, χρειάζεται ακόμη πολλή προσπάθεια και συντονισμός, και κατάλληλη χάραξη πολιτικής για να βελτιωθεί η οργανωτική δομή της Δημόσιας Διοίκησης, να αξιοποιηθεί περισσότερο το ανθρώπινο δυναμικό που εμπλέκεται στη λειτουργία της και να είναι υψηλής ποιότητας το τελικό αποτέλεσμα παροχής υπηρεσιών προς τους πολίτες. Μόνο μέσα

από την επανεξέταση του ρόλου της Δημόσιας Διοίκησης στη σύγχρονη πραγματικότητα και τον προσδιορισμό των μελλοντικών προοπτικών δύναται η Ελληνική Δημόσια Διοίκηση να επιφέρει το βέλτιστο για τους πολίτες, διαπίστωση που επιβεβαιώνει τη σημαντικότητα ανάλυσης του παρόντος θέματος της εργασίας για την ελληνική κοινωνία.

### 1.3 Θεωρητικοί στόχοι

Η ανάλυση που θα ακολουθήσει έχει σκοπό να απαντήσει τους εξής τρεις θεωρητικούς στόχους:

1. Πώς χαρακτηρίζεται σήμερα η ελληνική Δημόσια Διοίκηση, σε ότι αφορά τις δυσκολίες που τη διέπουν και τις προκλήσεις που αντιμετωπίζει;
2. Ποιοι παράγοντες μπορεί να συμβάλλουν στον εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης;
3. Ποιους στόχους θέτει το στρατηγικό πλαίσιο μεταρρυθμίσεων στη χώρα μας για τη Δημόσια Διοίκηση;

### 1.4 Δομή εργασίας

Η εργασία δομείται σε πέντε κεφάλαια:

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ, όπου δίνεται ο σκοπός της εργασίας, το γενικό πλαίσιο ανάλυσης, η μεθοδολογία και οι στόχοι (θεωρητικοί), η σημαντικότητα του θέματος και η δομή της εργασίας.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2. ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ, όπου δίνεται η οριοθέτηση και το περιεχόμενο της εν λόγω έννοιας, τα βασικά θεωρητικά μοντέλα, η μέτρηση απόδοσης και αποτελεσματικότητας και παρουσιάζεται η συνιστώσα του εκσυγχρονισμού της Δημόσιας Διοίκησης.



ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3. ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ, όπου δίνονται κάποια βασικά ιστορικά στοιχεία, το κανονιστικό πλαίσιο, οι Φορείς και οι αρμοδιότητες τους, τα μεγέθη του ελληνικού δημόσιου τομέα και τα προβλήματα και οι δυσκολίες που χαρακτηρίζουν την Δημόσια Διοίκηση στη χώρα μας.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4. Ο ΣΥΓΧΡΟΝΟΣ ΡΟΛΟΣ ΚΑΙ ΟΙ ΜΕΛΛΟΝΤΙΚΕΣ ΠΡΟΟΠΤΙΚΕΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ, όπου γίνεται λόγος για την ηθική και δεοντολογία στη σύγχρονη Δημόσια Διοίκηση, ενώ ακολουθεί σχολιασμός για το ρόλο της ιδιωτικοποίησης, τις τάσεις στην ηλεκτρονική διακυβέρνηση, τη διοικητική αποκέντρωση, τις σχέσεις κράτους – πολίτη και στη συνέχεια δίνεται η βασική εικόνα ως προς το στρατηγικό πλαίσιο μεταρρυθμίσεων – επιχειρησιακό πρόγραμμα 2014-2020 στη χώρα μας και οι στόχοι βιώσιμης ανάπτυξης μέσα από τη συνεργασία δημόσιου και ιδιωτικού τομέα.

Η εργασία ολοκληρώνεται με το ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5 που είναι τα ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ από την προηγούμενη ανάλυση και οι ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ για μελλοντική έρευνα.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2. ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

### 2.1 Οριοθέτηση και περιεχόμενο της έννοιας

Ο όρος Δημόσια Διοίκηση αναφέρεται “στο σύνολο των διοικητικών μηχανισμών και οργανισμών του Κράτους οι οποίοι δραστηριοποιούνται σε κεντρικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο με στόχο την εφαρμογή των νόμων και των προγραμμάτων της δημόσιας πολιτικής. Χαρακτηριστικά αναφέρεται ότι η Δημόσια Διοίκηση λαμβάνει μέρος τόσο στη διαμόρφωση όσο και στην εφαρμογή της πολιτικής” (Μακρυδημήτρης, Πραβιτά, 2012:6). Με τον όρο Δημόσια Διοίκηση χαρακτηρίζεται γενικά στη διεθνή βιβλιογραφία «το σύνολο των νόμιμων μέσων και ενεργειών που έχουν συγκεκριμένους στόχους που αποβλέπουν στην ικανοποίηση του γενικού συμφέροντος των πολιτών ενός κράτους» (Buchbinder & Shanks, 2011).

Η Δημόσια Διοίκηση είναι απόλυτα συνδεδεμένη με την εφαρμογή του δημόσιου δικαίου και της δημόσιας πολιτικής. Η Δημόσια Διοίκηση έχει ως στόχο την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος. Σύμφωνα με το ίδιο το Σύνταγμα (Άρθρο 101):

1. Η διοίκηση του Κράτους οργανώνεται σύμφωνα με το αποκεντρωτικό σύστημα.
2. Η διοικητική διαίρεση της χώρας διαμορφώνεται με βάση τις γεωοικονομικές, κοινωνικές και συγκοινωνιακές συνθήκες.
3. Τα περιφερειακά όργανα του Κράτους έχουν γενική αποφασιστική αρμοδιότητα για τις υποθέσεις της περιφέρειάς τους. Τα κεντρικά όργανα του Κράτους, εκτός από ειδικές αρμοδιότητες, έχουν τη γενική κατεύθυνση, το συντονισμό και τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των περιφερειακών οργάνων, όπως ο νόμος ορίζει».

Η Δημόσια Διοίκηση πρέπει να διέπεται από θεμελιώδεις αρχές. Αυτές επιγραμματικά είναι (Βενετσανοπούλου, 2002):

- η αρχή της νομιμότητας,
- η αρχή της υπεροχής/προστασίας του δημόσιου συμφέροντος,
- η αρχή της διοικητικής δράσης,
- η αρχή του σεβασμού των διοικουμένων,
- η αρχή της καλής πίστης των διοικουμένων,
- η αρχή της αναλογικότητας (επιλογή ανάλογων μέσων ως προς τους διάφορους σκοπούς),
- η αρχή της αμεροληψίας των διοικούντων,
- η αρχή της ισότητας,
- η αρχή της αιτιολογίας για κάθε διοικητική πράξη και τέλος,
- η αρχή ελέγχου της διοίκησης μέσω αναφορών σε ανώτερες διοικητικές αρχές ή προσφυγών σε δικαστήρια.

## 2.2 Βασικά θεωρητικά μοντέλα

Στο πλαίσιο της Δημόσιας Διοίκησης και δημόσιας πολιτικής έχουν αναπτυχθεί επιμέρους θεωρητικές προσεγγίσεις, με τις κάτωθι κατηγοριοποιήσεις να αναφέρονται στις Λαδή και Νταλάκου (2008):

Ανάλογα με το επιστημονικό πεδίο προέλευσης, η διάκριση των θεωρητικών οπτικών γωνιών περιλαμβάνει:

- οικονομικά του κράτους πρόνοιας (ορθολογισμός, ατομικιστικός τύπος)
- δημόσια επιλογή (εφαρμογή οικονομικής ανάλυσης στην πολιτική επιστήμη)
- κοινωνική δομή (βάσει εργαλείων κοινωνιολογίας)
- ανάλυση πληροφοριών (βάσει εργαλείων ψυχολογίας και θεωρίας οργανώσεων)
- δημόσια πολιτική ως μάνατζμεντ (επίδραση από τη διοίκηση επιχειρήσεων)

- δημόσια πολιτική ως πολιτική διαδικασία (άξονας η πολιτική επιστήμη, με βασικές προσεγγίσεις:
  - ✚ Προσέγγιση των Σταδίων,
  - ✚ Πλουραλισμός και Προσέγγιση των Ελίτ,
  - ✚ Νέο-Μαρξιστικές Προσεγγίσεις,
  - ✚ Προσεγγίσεις των Δικτύων,
  - ✚ Προσεγγίσεις του Πολιτικού Λόγου,
  - ✚ Θεμισμός και Νέο-Θεμισμός)

Αξίζει να αναφερθεί και η συστημική προσέγγιση της πολιτικής, με κεντρική έννοια το πολιτικό σύστημα και τις εισροές και εκροές του, τις αναδράσεις και τις σχέσεις που καλλιεργούνται ανάμεσα σε αυτό και στο περιβάλλον.

Η ταξινόμηση με βάση την πολιτισμική θεωρία είναι μια από τις πιο πετυχημένες, με τον Hood (1998) να εισάγει τους τέσσερις βασικούς ιδεότυπους της δημόσιας πολιτικής, έχοντας ως διαστάσεις το πλέγμα κανόνων και την ομάδα (συλλογικότητα):

**Πίνακας 1. Πολιτισμική θεωρία και προσεγγίσεις στην οργάνωση του δημόσιου τομέα**

Ομάδα	Χαμηλή συλλογικότητα	Υψηλή συλλογικότητα
<b>Πλέγμα κανόνων</b>		
<b>«Πυκνό» πλέγμα κανόνων (High grid)</b>	<b>Φαταλισμός (The Fatalist way):</b> πυκνό πλέγμα κανόνων, αλλά χαμηλή ομαδικότητα, π.χ. ατομικιστικές κοινωνίες που διέπονται από άκαμπτους κανόνες.	<b>Ιεραρχικός τύπος:</b> κοινωνική συνοχή και πυκνό πλέγμα κανόνων, π.χ. στερεοτυπικές στρατιωτικές δομές.
<b>«Αραιό» πλέγμα κανόνων (Low grid)</b>	<b>Ατομικιστικός τύπος:</b> Χαμηλή ομαδικότητα και αραιό πλέγμα κανόνων που ευνοούν τις διαπραγματεύσεις, π.χ. οργανώσεις που λειτουργούν με βάση τους νόμους της αγοράς.	<b>Τύπος της Ισότητας (The Egalitarian Way):</b> Αραιό πλέγμα κανόνων και υψηλή ομαδικότητα, π.χ. συμμετοχικές μορφές οργάνωσης.

Πηγή: Hood (1998:9) προσαρμογή από Λαδή, Νταλάκου (2008)

Τα βασικά σημεία των παραπάνω ιδεοτύπων δίνονται ακολούθως από τις παραπάνω συγγραφείς:

- ✚ ιεραρχικό μοντέλο (παραδοσιακό): βασίζεται στην κλασική θεωρία των οργανώσεων, τη θεωρία γραφειοκρατίας του Βέμπερ, τις έννοιες δημόσιο δίκαιο και δημόσιο συμφέρον, ενώ οριοθετείται μέσα από αυστηρούς κανόνες δικαίου και από διαφάνεια, εστιάζοντας στην επιτήρηση ως βασική μορφή ελέγχου.
- ✚ ατομικισμός: είναι μια προσέγγιση από τη βάση προς τα πάνω, δεν υπάρχει παίγνιο θετικού αθροίσματος, κυριαρχεί η ρυθμιστική ικανότητα της αγοράς και η εγωιστική ανθρώπινη φύση, με τον προτεινόμενο έλεγχο να απαντά στον ανταγωνισμό και στην άμιλλα.
- ✚ ισότητα: βασίζεται στον κοινοτισμό και τη συμμετοχικότητα, μέσα από την αποκέντρωση, με αμοιβαιότητα στον έλεγχο και με μέγιστη άμεση υπευθυνότητα
- ✚ φαταλισμός: υπάρχει άρνηση συνεργασίας στην κοινωνία, με αδύνατη την πρόβλεψη της δράσης των ομάδων και των ατόμων λόγω της πολυπλοκότητας των οργανώσεων

## 2.3 Μέτρηση απόδοσης και αποτελεσματικότητας

Σύμφωνα με τη μελέτη των Zervopoulos & Palaskas (2010), οι έννοιες μέτρησης της απόδοσης και της αποτελεσματικότητας αποτελούν καταλυτικά στοιχεία στην επίτευξη βελτίωσης της αποδοτικότητας στη Δημόσια Διοίκηση:

- Με τον όρο αποτελεσματικότητα νοείται «η ικανότητα ενός οργανισμού να επιτυγχάνει προκαθορισμένους στόχους (outcomes)»,
- Με τον όρο αποδοτικότητα αναφερόμαστε στη «διαδικασία μετασχηματισμού των απασχολούμενων παραγωγικών συντελεστών (εισροών) σε προϊόντα/υπηρεσίες (εκροές)».

Με τη μέτρηση της απόδοσης και αποτελεσματικότητας ένας φορέας μπορεί να αξιολογήσει τη θέση του και να κάνει επιλογή των βέλτιστων πρακτικών παραγωγής και διαχείρισης. Πιο συγκεκριμένα, και όπως διατυπώνουν οι

Zervopoulos & Palaskas (2010), μέσω των μετρήσεων απόδοσης και αποτελεσματικότητας στη Δημόσια Διοίκηση είναι δυνατή η βελτίωση:

- των οικονομικών όρων χρήσης
- των παραγωγικών συντελεστών,
- της προμήθειας πρώτων υλών και
- της διαχείρισης των χρηματικών πόρων που λαμβάνονται από τον Κρατικό Προϋπολογισμό

Εμφανώς λοιπόν, η μέτρηση της απόδοσης και αποτελεσματικότητας μπορεί να εξασφαλίσει την οικονομικότερη και αποδοτικότερη λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης αλλά και να συμβάλλει στον εύρεση και επίλυση των πιθανών δυσλειτουργιών που τη διέπουν.

Ιστορικά η έννοια της μέτρησης της απόδοσης και αποτελεσματικότητας ξεκινά το 1850 και έως και τα τέλη της δεκαετίας του '70 οι μέθοδοι μέτρησης διέπονται από εσωστρέφεια, με την έμφαση να δίνεται στην αξιολόγηση λογιστικών δεδομένων και χρηματοοικονομικών δεικτών (Kald and Nilson, 2000).

Ωστόσο, τη δεκαετία του '80 μπαίνει στο επίκεντρο η ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών και η μέτρηση αυτής (Niven, 2003), με ορόσημο την Πράξη Διοικητικής Απόδοσης και Αποτελεσμάτων (Government Performance and Results Act – GPRA) στις Η.Π.Α. το 1993 (OECD, 1997) μέσω της οποίας ξεκίνησε η αλλαγή προσανατολισμού της Δημόσιας Διοίκησης προς μια εξωστρεφή κατεύθυνση. Για τη μέτρηση της απόδοσης και της αποτελεσματικότητας ακολουθήθηκαν την εν λόγω περίοδο σύνθετες και πολυκριτήριες μέθοδοι, όπως η Ισορροπημένη Κάρτα Επιδόσεων (Balanced Scorecard) (Radnor and McGuire, 2004; Radnor and Lovell, 2003).

Οι μέθοδοι μέτρησης απόδοσης και αποτελεσματικότητας που ορίζονται στη διεθνή βιβλιογραφία αναφορικά με τη Δημόσια Διοίκηση κατηγοριοποιούνται σε τρεις υποομάδες, όπως δείχνει και το ακόλουθο σχήμα, με την τρίτη κατηγορία να είναι διευρυμένη σε σύγκριση με τις άλλες δυο. Οι κατηγορίες είναι (Zervopoulos & Palaskas, 2010):

- στις μετρήσεις χρηματοοικονομικής απόδοσης,

- στις μετρήσεις αποδοτικότητας και
- στις μετρήσεις στρατηγικής.

**Σχήμα 1. Οι κατηγορίες στις μεθόδους μέτρησης απόδοσης και αποτελεσματικότητας που ορίζονται στη διεθνή βιβλιογραφία αναφορικά με τη Δημόσια Διοίκηση**

μετρήσεις χρηματοοικονομικής απόδοσης	μετρήσεις αποδοτικότητας	μετρήσεις στρατηγικής
<ul style="list-style-type: none"> <li>• μέθοδος Απόδοσης επί της Επένδυσης (Return on Investment – ROI)</li> <li>• μέθοδος Σχεδιασμού, Προγραμματισμού και Προϋπολογισμού (Planning, Programming and Budgeting System – PPBS)</li> <li>• μέθοδος Προϋπολογισμού Μηδενικής Βάσης (Zero-Based Budgeting System – ZBB)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• μέθοδος Στοχαστικής Ανάλυσης (Stochastic Frontier Analysis – SFA)</li> <li>• μέθοδος Περιβάλλουσας Καμπύλης (Data Envelopment Analysis – DEA)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• μέθοδος Καλών Πρακτικών ή Προτύπων Αναφοράς (Best Practices/Benchmarking)</li> <li>• μέθοδος Ισορροπημένης Κάρτας Επιδόσεων (Balanced Scorecard – BSC)</li> </ul>

Πηγή: Zervopoulos & Palaskas 2010:4-5

Ενώ σύμφωνα με τη διεθνή έρευνα η Δημόσια Διοίκηση εστιάζει πλέον στα αποτελέσματα και στη μέτρηση αυτών, με βάση τα οποία γίνεται η χάραξη πολιτικής και η λήψη αποφάσεων στο δημόσιο τομέα, δυστυχώς στην Ελλάδα η κατάσταση μέτρησης της απόδοσης και της αποτελεσματικότητας υπολείπεται σε επίπεδο υιοθέτησης κατάλληλων μεθόδων μέτρησης – αξιολόγησης σε σχέση με άλλες χώρες.

Λόγου χάρη, όλο και περισσότερες δημόσιες διοικήσεις υιοθετούν μεθόδους μέτρησης απόδοσης και αποτελεσματικότητας στις χώρες του ΟΟΣΑ, με ιδιαίτερα προτιμώμενη μέθοδο αυτή της Περιβάλλουσας Καμπύλης (DEA) στο δημόσιο τομέα (Emrouznejad et al, 2008; Mūniz et al, 2006; Alfonso et al, 2005; Ouellette and Vierstraete, 2004; Karkazis and Thanassoulis, 1998). Η επιβάρυνση στην ελληνική πραγματικότητα γίνεται ακόμη δυσχερέστερη λόγω του υψηλού ελλείμματος της ελληνικής οικονομίας και του δημόσιου χρέους, μέσα στην οικονομική κρίση. Ωστόσο, κάποιες προσπάθειες εκσυγχρονισμού έχουν λάβει χώρα, με σκοπό να βελτιωθεί η οργανωτική δομή της Δημόσιας Διοίκησης, να αξιοποιηθεί περισσότερο το ανθρώπινο δυναμικό που εμπλέκεται στη λειτουργία της και να είναι υψηλής ποιότητας το τελικό αποτέλεσμα παροχής υπηρεσιών προς τους πολίτες.

## 2.4 Εκσυγχρονισμός της Δημόσιας Διοίκησης

Για πολλά χρόνια η Δημόσια Διοίκηση ήταν οργανωμένη με γραφειοκρατικό πρότυπο. Ωστόσο, δεν αποτελεί επαρκές πρότυπο οργάνωσης διότι δεν μπορεί να ανταποκριθεί στα νέα πολύπλοκα δημόσια προβλήματα που δημιουργούνται. Επιπλέον παράγοντες όπως η παγκοσμιοποίηση της οικονομίας, η τεχνολογική αλματώδης εξέλιξη, και η καθιέρωση του διαδικτύου επιβάλλουν τον εκσυγχρονισμό της και πλέον η δημόσια γραφειοκρατία τείνει να αντικατασταθεί από το δημόσιο management (Βενετσανοπούλου, 2002).

Στην Ελλάδα η Δημόσια Διοίκηση βρίσκεται υπό κρίση, με κύρια χαρακτηριστικά την αποδιοργάνωση και την χαμηλή απόδοση υπηρεσιών. Ταυτόχρονα απουσιάζει εντελώς η ύπαρξη διαλόγου μεταξύ πολιτικοκοινωνικών φορέων και εργαζομένων στη διοίκηση, κι έτσι δυσκολεύονται περισσότερο οι αλλαγές προς τον εκσυγχρονισμό της. (Δερβιτσιώτης , 2005; Βενετσανοπούλου, 2002).

Στην πρώτη κατηγορία των στόχων που γίνεται προσπάθεια να επιτευχθούν στο πλαίσιο του εκσυγχρονισμού της Δημόσιας Διοίκησης είναι η βελτίωση της λειτουργίας των υπουργείων και των υπηρεσιών. Η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει θεσπίσει συγκεκριμένους κανόνες για τις κοινωνικές υπηρεσίες κοινής ωφελείας και όλες οι



χώρες προσπαθούν ώστε να τους εφαρμόσουν, προσαρμόζοντάς τους στις δικές τους ανάγκες. Η Ελλάδα έχει κάνει μια προσπάθεια να μειώσει τον εργασιακό φόρτο των δημοσίων υπηρεσιών, συγχωνεύοντας ορισμένα τμήματά τους, με βάση το επονομαζόμενο «σχέδιο Καλλικράτη». Ταυτόχρονα οι διοικήσεις κάνουν προσπάθεια για περαιτέρω μελέτες που αφορούν τη βελτίωση υπηρεσιών διαφόρων τμημάτων. (Dracopolou, 1998; Galbraith, 1973; Handy, 1993; Βενετσανοπούλου, 2002)

Ένας εξίσου σημαντικός στόχος για τον εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης είναι η βελτίωση του ρυθμιστικού πλαισίου της. Αυτό σημαίνει πρακτικά την απλούστευση της νομοθεσίας που αφορά τόσο το οικονομικό όσο και το κοινωνικό μέρος της άσκησης Δημόσιας Διοίκησης. Κατά καιρούς, τα κοινοτικά πλαίσια και τα επιχειρησιακά προγράμματα που δραστηριοποιούνται στην Ευρώπη γενικότερα αλλά και στη χώρα μας, περιλαμβάνουν προτάσεις για νέα νομοθέτηση, για μείωση του διοικητικού βάρους και της γραφειοκρατίας και για κατάργηση ρυθμίσεων που δεν εφαρμόζονται πια. (Handy, 1993)

Σημαντικό ρόλο στον εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης έχει διαδραματίσει το κοινό πλαίσιο αξιολόγησης, ένα εργαλείο διαχείρισης ολικής ποιότητας που λειτουργεί ως μια βάση αξιολόγησης της απόδοσης και προσπαθεί να εντοπίσει τις διοικητικές αδυναμίες και να προωθήσει μέσα βελτίωσης της διοίκησης (Δερβιτσιώτης, 2005; Βενετσανοπούλου, 2002)

Πολύ χρήσιμο βοήθημα στην προσπάθεια για εκσυγχρονισμό της διοίκησης είναι η τεχνολογική εξέλιξη των συστημάτων πληροφορικής και του προγραμματισμού. Με τη βοήθεια της τεχνολογίας λοιπόν δημιουργείται ένα ολόκληρο δίκτυο πληροφοριών διαθέσιμο σε κάθε δημόσια υπηρεσία, με την πρόσβαση στην ενημέρωση να είναι πλέον εύκολη, γρήγορη και ακριβής. Αυτό αποτελεί μεγάλο επίτευγμα, πρώτον διότι η ηλεκτρονική πλέον αρχειοθέτηση πληροφοριών που βρίσκονται σε γραπτή μορφή στα γραφεία των υπηρεσιών διευκολύνει τη διαχείριση των εγγράφων και αυτοματοποιεί τη ροή τους μέσα στην κάθε υπηρεσία καθώς κι από τη μια υπηρεσία στην άλλη, επομένως οι πολίτες εξυπηρετούνται ταχύτερα και μειώνεται ο διοικητικός φόρτος, και, δεύτερον, διευκολύνεται η ηγεσία στην έρευνα και μελέτη των διαδικασιών αξιοποίησης του ανθρωπίνου δυναμικού. (Μπουραντάς, 1992; Κριεμάδης & Χρηστάκης, 2009)

Ένα κράτος που επιθυμεί βελτίωση της Δημόσιας Διοίκησης οφείλει να κινητοποιείται προς την αποκέντρωση αυτής προκειμένου να παραχωρούνται αρμοδιότητες και στις περιφερικές διοικήσεις, και αυτές, σε συνεργασία με τις κεντρικές να συμβάλλουν στην ομαλή λειτουργία του συνόλου της άσκησης διοικητικής εξουσίας. Το σύστημα διοίκησης στην Ελλάδα, αν εξεταστεί από άποψη ομοιομορφίας, είναι ξεκάθαρα ετεροβαρές υπέρ του κέντρου. Ωστόσο, τα τελευταία χρόνια έχουν γίνει προσπάθειες αποκέντρωσης, με το θεσμό των Κέντρων Εξυπηρέτησης του Πολίτη να αποτελεί πολύ σημαντικό βήμα για την βελτίωση του τρόπου λειτουργίας των διοικητικών δημόσιων υπηρεσιών. Η υπεράσπιση των δικαιωμάτων και των υποχρεώσεων τόσο των πολιτών όσο και των διοικητικών υπαλλήλων έχει επίσης βελτιωθεί τα τελευταία χρόνια μέσω του θεσμού του Συνηγόρου του πολίτη, των διοικητικών δικαστηρίων, που ασκούν δικαστικό έλεγχο των πράξεων και παραλείψεων της διοίκησης, και των επιτροπών κοινωνικού ελέγχου (Κριεμάδης & Χρηστάκης, 2009).

Φαίνεται λοιπόν, πως η Δημόσια Διοίκηση στην χώρα μας έχει κάνει κάποια βήματα προόδου και εκσυγχρονισμού ώστε να βελτιωθεί κι άλλο η οργανωτική δομή της, να αξιοποιηθεί περισσότερο το ανθρώπινο δυναμικό που εμπλέκεται στη λειτουργία της και να είναι υψηλής ποιότητας το τελικό αποτέλεσμα παροχής υπηρεσιών προς τους πολίτες. Ωστόσο, χρειάζονται προφανώς κι άλλες μελέτες σε συνεχή βάση, καθώς και περαιτέρω βελτίωση της υποδομής της διοίκησης για να μπορεί να ειπωθεί ότι έχει φτάσει σε ικανοποιητικό επίπεδο εκσυγχρονισμού. Τα κυρίως κακώς κείμενα στην ελληνική πραγματικότητα είναι η αναξιοκρατία στην εξυπηρέτηση πολιτών, και η διαφάνεια στις προσλήψεις διοικητικών υπαλλήλων με τις πελατειακές σχέσεις να τις καθορίζουν σε μεγάλο βαθμό. Έχουν γίνει κάποια αξιολογικά βήματα όσον αφορά την αξιολόγηση των δημοσίων υπαλλήλων, την συνεχή εκπαίδευση τους με σκοπό την καλύτερη κατάρτιση και την κατοχύρωση των δικαιωμάτων των πολιτών όσον αφορά τις διοικητικές τους υποθέσεις, ωστόσο υπάρχουν ζητήματα που αφορούν τον εκσυγχρονισμό που ακόμη δεν έχουν προσδιοριστεί σαφώς και μέτρα που για να εφαρμοστούν απαιτούν ταυτόχρονη συνεργασία από πολλούς κρατικούς φορείς, πράγμα δύσκολο και πολύπλοκο. Ταυτόχρονα επειδή όλες οι υποδομές χρειάζονται κρατικά έσοδα για να βελτιωθούν, γίνεται σαφές ότι πρέπει να γίνει προσπάθεια στη χώρα μας για εισαγωγή

περισσότερων χρηματικών πόρων στη διοίκηση που θα βοηθήσουν την αποτελεσματικότερη λειτουργία της.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3. ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

### 3.1 Ιστορικά στοιχεία

Έχοντας ως σημείο αφετηρίας την Επανάσταση του 1821, μπορούμε να διατυπώσουμε πως η Ελλάδα και οι λοιπές κατακτημένες περιοχές των Βαλκανίων σχημάτιζαν μια ενιαία διοικητική οργάνωση, με το θεσμό της αυτοδιάθεσης των τοπικών κοινωνιών εξελισσόμενων σε κοινοτική και περιφερειακή διοίκηση να αποτελεί τη βάση για τη δημιουργία των ελληνικών κοινοτήτων. Η κοινότητα ήταν η βασική μορφή οργάνωσης εκείνη την περίοδο και αποτέλεσε ένα σημαντικό διοικητικό τμήμα του μηχανισμού χρηματοδότησης του οθωμανικού κράτους, με τις πελατειακές σχέσεις να βασίζονται στη λογική του συστήματος της προστασίας. Η λογική του συγκεντρωτικού κράτους και των πελατειακών σχέσεων συνεχίστηκε και στα πρώτα χρόνια του νεοσύστατου ελληνικού κράτους, αλλά χωρίς κάποιο ιδιαίτερο ενδιαφέρον για την ανάπτυξη της τοπικής αυτοδιοίκησης, κάτι που παρατηρούμε και στο πρώτο Εθνικό Σύνταγμα. Με αυτό ξεκίνησε να διαμορφώνεται η έννοια της συγκεντρωτικής κρατικής εξουσίας και μειώθηκε σταδιακά η ισχύς της τοπικής αυτοδιοίκησης. Με την άφιξη του Ιωάννη Καποδίστρια στην Ελλάδα το 1828, ξεκίνησε ουσιαστικά η διαδικασία συγκρότησης του ελληνικού κράτους, με τη διακυβέρνηση του να αποτελεί την πρώτη σοβαρή προσπάθεια διοργάνωσης του Ελληνικού κράτους.

Στη συνέχεια, την περίοδο 1864 - 1882 και μετά την ψήφιση του Συντάγματος και την κατάλυση της απολυταρχικής διακυβέρνησης του Όθωνα, ακολούθησε περίοδος στην οποία πραγματοποιήθηκαν σημαντικές αλλαγές στον χώρο της Δημόσιας Διοίκησης και των δημοσίων υπαλλήλων. Ο Τρικούπης, το 1882, συνέβαλε σημαντικά στην ανόρθωση της Δημόσιας Διοίκησης. Ο Τρικούπης επιθυμούσε την κάθαρση του κρατικού μηχανισμού, την αντιμετώπιση των πελατειακών σχέσεων και τη δημιουργία ενός ισχυρού δημοσιοϋπαλληλικού σώματος με άρτια οργάνωση. Ο πλέον σημαντικός από όλους τους νόμους ψηφίστηκε το 1905 και αποτέλεσε τη βάση για τη μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων.

Προς το τέλος του 19ου αιώνα είχε διαφανεί η ανάγκη να αναθεωρηθούν οι διατάξεις που αφορούσαν τα προσόντα των δημοσίων υπαλλήλων. Η περίοδος αυτή χαρακτηρίζεται από την προσπάθεια των κυβερνήσεων να θεμελιώσουν μια σύγχρονη μορφή διοίκησης. Από την έλευση του Ελ. Βενιζέλου έως το τέλος του Εμφυλίου Πολέμου παρατηρούμε την έναρξη μιας νέας περιόδου για τη Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα. Νέοι οργανικοί νόμοι καθιέρωσαν μια νέα αρχή για την είσοδο των πολιτών σε όλες τις δημόσιες υπηρεσίες. Η πρόσληψη των δημοσίων υπαλλήλων γινόταν κατόπιν διαγωνισμού και με αξιοκρατικά κριτήρια. Η μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων καθιερώθηκε με το Σύνταγμα του 1911 ενώ συστάθηκαν νέα Υπουργεία για πρώτη φορά μετά το 1833. Σε επίπεδο αυτοδιοίκησης και αποκέντρωσης τόσο η περίοδος της γερμανικής κατοχής όσο και αυτή του Εμφυλίου Πολέμου χαρακτηρίζονται από μεγάλη αστάθεια. Κύριο χαρακτηριστικό αυτής της περιόδου ήταν οι πολλές αλλαγές στο επίπεδο των Γενικών Διοικήσεων.

Μετά την πτώση της δικτατορίας ξεκίνησε η μεγαλύτερη σε διάρκεια περίοδος σταθερότητας του πολιτεύματος, με αποτέλεσμα να παγιωθούν οι δημοκρατικοί θεσμοί, αφενός με την ψήφιση του Συντάγματος 1975, η αναθεώρηση του οποίου αποτέλεσε μια από τις πιο σημαντικές στιγμές στην ελληνική συνταγματική ιστορία, και αφετέρου με την ένταξη της χώρας στην Ε.Ο.Κ. και αργότερα στην Ε.Ε. και τη συμμετοχή της και σε άλλους διεθνείς οργανισμούς. Η ενσωμάτωση της Ελλάδας στην παγκοσμιοποιημένη αγορά βοήθησε τη χώρα να προσεγγίσει ακόμη περισσότερο τον κοινωνικό εκσυγχρονισμό της Δυτικής Ευρώπης. Από το 1990 μέχρι και σήμερα γίνεται προσπάθεια για τη δημιουργία ενός πιο αξιοκρατικού συστήματος προσλήψεων στον δημόσιο τομέα και τη διαμόρφωση ενός νέου προτύπου οργάνωσης, του Νέου Δημοσίου Μάνατζμεντ, μέσα από τη διοίκηση διά στόχων και τη διοίκηση ολικής ποιότητας. Δυστυχώς όμως η ελληνική διοίκηση αντιμετωπίζει πολλές γραφειοκρατικές παθολογίες και δυσλειτουργίες της και η οικονομική κρίση τη δυσκολεύει ακόμη περισσότερο στο να μετασχηματιστεί από ένα παραδοσιακό σε ένα σύγχρονο και ευέλικτο μοντέλο διοίκησης. Ο εξευρωπαϊσμός της κινείται με αργούς ρυθμούς και οι όποιες διαρθρωτικές αλλαγές οφείλονται στην πίεση της κοινής γνώμης, της Ε.Ε. και του Δ.Ν.Τ., με στόχο τη διαμόρφωση μιας πιο αποτελεσματικής διοίκησης (Ασπρίδης, 2013)

Οι κυριότεροι σταθμοί στην ιστορία της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης δίνονται παρακάτω (Ασπρίδης, 2013: 38-39)

Πίνακας 2. Οι κυριότεροι σταθμοί στην ιστορία της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης

ΧΡΟΝΟΛΟΓΙΑ	ΓΕΓΟΝΟΣ
Έως την Επανάσταση του 1821	Η Ελλάδα και οι υπόλοιπες κατακτημένες περιοχές των Βαλκανίων σχηματίζουν την ενιαία διοικητική οργάνωση, το Εγιαλέτι της Ρούμελης.
1821 - 1828	Δημιουργούνται οι πρώτες τοπικές Αρχές για να καλύψουν τις απαιτήσεις και τις ανάγκες του αγώνα.
20/12/1821	Ψηφίζεται το Προσωρινό Πολίτευμα της Επιδαύρου.
1822	Με τον ν. 12/30-4-1822 ψηφίζεται ο « <i>Οργανισμός των Ελληνικών Επαρχιών</i> ».
1823	Ψηφίζεται το Πολίτευμα του Άστρους, κατά τη Β΄ Εθνοσυνέλευση, στις 29/3/1823.
1827	Το πολίτευμα του Άστρους αναθεωρείται από την Τρίτη Εθνική Συνέλευση της Τροιζήνος, 1827, η οποία ψήφισε το « <i>Πολίτευμα της Τροιζήνος</i> » ή αλλιώς « <i>Πολιτικό Σύνταγμα της Τροιζήνος</i> » ή « <i>Σύνταγμα της Τροιζήνος</i> ».
1828	Άφιξη στην Ελλάδα του Ι. Καποδίστρια.
1833	Άφιξη στην Ελλάδα του Όθωνα και της Αντιβασιλείας.
1833	Με το Διάταγμα της 3ης/15ης Απριλίου 1833 « <i>περί σχηματισμού των Γραμματειών της Επικρατείας</i> » διορίζεται το πρώτο Υπουργικό Συμβούλιο το οποίο αποτελούσαν επτά Γραμματείες.
1833	Με το Διάταγμα της 3ης/8/1833 « <i>περί εισαγωγής των βιβλίων ποιότητας των δημοσίων υπηρετών</i> » καθιερώνεται το σύστημα αξιολόγησης του ανθρώπινου δυναμικού των εργαζομένων στη δημόσια διοίκηση.
1833	Με τα Β.Δ. της 18/30-9-1833 « <i>Οργανικόν διάταγμα περί συστάσεως του Συμβουλίου της Επικρατείας</i> » δημιουργήθηκε το Συμβούλιο της Επικρατείας.
1844	Ψηφίζεται το Σύνταγμα του 1844. Ο Όθωνας το κύρωσε στις 18/3/1844.
1846	Με τον ν. ΛΓ΄/1846 « <i>περί διοργανισμού των Υπουργείων</i> » καθιερώθηκε ο όρος Υπουργός και δημιουργήθηκε η θέση των Γενικών Γραμματέων των Υπουργείων.

1864	Ψηφίζεται το νέο Σύνταγμα.
1864-1882	Μετά την ψήφιση του Συντάγματος και την κατάλυση της απολυταρχικής διακυβέρνησης του Όθωνα, ακολούθησε περίοδος όπου πραγματοποιήθηκαν σημαντικές αλλαγές στον χώρο της δημόσιας διοίκησης.
1877-1878	Με την ψήφιση των ν. ΧΝΖ'/1877 και ΧΝΣΤ'/1877 εξασφαλίζεται η μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων. Παρόμοιες διατάξεις περιλάμβανε και ο ν. ΧΕΧΤ'/1877 περί προσόντων διορισμού και προαγωγής των δικαστικών υπαλλήλων. Ο ν. ΧΠΗ' 1878 καθιέρωσε τη μονιμότητα των πολιτικών μηχανικών.
1884	Με τον νόμο της 14ης/5/1884 ορίστηκε ότι οι δημόσιοι λειτουργοί απολύονταν μόνο με αιτιολογημένη έκθεση του προϊσταμένου τους και αφού είχε αποδειχθεί ότι ήταν ανίκανοι να εκπληρώσουν τα καθήκοντά τους.

1890	Ο ν. ΑΩΠ'/1890 τροποποίησε προηγούμενους νόμους για τα προσόντα και τις πειθαρχικές τιμωρίες των δημοσίων υπαλλήλων.
1910	Ψηφίζεται ο ν. ΓΨΒ'/1910, σχετικά με τα προσόντα, την πειθαρχία και τη μονιμότητα των υπαλλήλων του Υπ. Εσωτερικών.
1911	Αναθεώρηση του Συντάγματος.
1927	Αναθεώρηση του Συντάγματος.
1929	Ψηφίζεται ν. 4229/1929 «Περί μέτρων ασφαλείας του κοινωνικού καθεστώτος και προστασίας των ελευθέρων πολιτών», γνωστός και ως «Ιδιώνυμο».
1947	Το δόγμα Τρούμαν (22/3/1947) επέβαλε, μεταξύ των άλλων, την εξυγίανση της δημόσιας διοίκησης.
1948	Ο Α.Ν. 516/1948 «περί ελέγχου νομιμοφροσύνης των δημοσίων υπαλλήλων και υπηρετών» θεωρεί ως κύριο «προσόν» πρόσληψης των δημοσίων υπαλλήλων τη νομιμοφροσύνη.
1951	Ψηφίζεται ο ν. 1811/1951 «περί κώδικος καταστάσεως των δημοσίων διοικητικών υπαλλήλων».
1959	Ψηφίζεται το Ν.Δ. 3983/1959 «περί μέτρων τινών προς βελτίωσιν της λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών».
1967 - 1974	Δικτατορία των Συνταγματαρχών.

1975	Αναθεώρηση του Συντάγματος.
1976	Εκδίδεται η εγκύκλιος Ράλλη (ΓΔΓ' /2/23/20479/8-12- 1976).
1977	Ψηφίζεται ο Υπαλληλικός Κώδικας (Π.Δ. 611/1977).
1983	Ψηφίζεται ο ν. 1320/1983 για την εγκαθίδρυση ενός μηχανογραφικού συστήματος προσλήψεων προσωπικού με «μόρια».
1985	Αναθεώρηση του Συντάγματος.
1985	Ιδρύεται η Εθνική Σχολή Δημόσια Διοίκηση (Ε.Σ.Δ.Δ.),
1994	Ψηφίζεται ο Ιδρυτικός νόμος του Ανωτάτου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού (Ν. 2190/1994, πιο γνωστός ως «νόμος Πεπονής»).
1996	Ψηφίζεται ο ν. 2431/1996 «Διορισμός ή πρόσληψη πολιτών της Ε.Ε. στη δημόσια διοίκηση».
1999	Ψηφίζεται ο νέος Υπαλληλικός Κώδικας.
2001	Αναθεώρηση του Συντάγματος.
2004	Ψηφίζεται ο ν. 3230/2004 «Καθιέρωση συστήματος διοίκησης με στόχους, μέτρηση της αποδοτικότητας και άλλες διατάξεις».
2008	Αναθεώρηση του Συντάγματος.
2008 - 2010	Εφαρμόζεται το Πρόγραμμα Πολιτεία.
2009	Εφαρμογή του Κ.Π.Α.
2000 -	Εφαρμόζεται στην ελληνική δημόσια διοίκηση η Διοίκηση Ολικής Ποιότητας.

Πηγή: Ασπρίδης, 2013: 38-39

### 3.2 Κανονιστικό πλαίσιο

Σύμφωνα με το «Εθνικό Πρόγραμμα Μεταρρυθμίσεων του 2016», με τον πρόσφατο νόμο 4369/2016 οριοθετείται στην Ελλάδα ένα νέο πιο λειτουργικό και συμμετοχικό περιβάλλον με σκοπό την αποτελεσματικότερη εφαρμογή των διαδικασιών του Συστήματος Διοίκησης μέσω Στόχων στη Δημόσια Διοίκηση.

Στο πλαίσιο που ορίζει το Σχέδιο Δράσης για τη Στοχοθεσία και την Ποιότητα 2015-2016 περιλαμβάνονται ένα σύνολο οργανωτικών μεταρρυθμίσεων, όπως η εφαρμογή του Κοινού Πλαισίου Αξιολόγησης σε προκαθορισμένες υπηρεσίες των Υπουργείων, η κατάρτιση της στοχοθεσίας των δημόσιων οργανώσεων, καθώς και μεταρρυθμιστικές πρωτοβουλίες με σκοπό τη διαφάνεια, τη λογοδοσία και την ηλεκτρονική διακυβέρνηση.



Με τις διατάξεις του ν. 4369/2016 εισάγεται το Εθνικό Μητρώο Επιτελικών Στελεχών, ενώ ακόμη εξετάζεται ένα νέο θεσμικό πλαίσιο για την κινητικότητα των δημοσίων υπαλλήλων κυρίως μέσω μετατάξεων προσωπικού. Ο βασικός άξονας είναι ο αμιγώς εθελοντικός χαρακτήρας της κινητικότητας, η οποία θα ενισχυθεί με τη χορήγηση κινήτρων για την ταχύτερη εξέλιξη και αξιοποίηση των υπαλλήλων.

Αξίζει ακόμη να αναφερθεί πως στο πλαίσιο του σχεδιασμού με στόχο την περαιτέρω βελτίωση της εξυπηρέτησης του πολίτη και των επιχειρήσεων, οι υπηρεσίες Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών (ΚΕΠ) και η Ηλεκτρονική Πύλη “Ερμής” έχουν στόχο τον περαιτέρω περιορισμό της γραφειοκρατίας.

### 3.3 Φορείς και αρμοδιότητες

Σύμφωνα με τα στοιχεία του Μητρώου Υπηρεσιών και Φορέων της Ελληνικής Διοίκησης (2013), ορίζονται οι κάτωθι κατηγορίες δημοσίων φορέων της Ελληνικής Διοίκησης (σελ 6-7):

#### Α. Φορείς του δημόσιου τομέα:

- «Δημόσιες Υπηρεσίες και Αρχές, που υπάγονται στο νομικό πρόσωπο του Δημοσίου και εκπροσωπούνται από αυτό, όπως: α) Ανεξάρτητες (αυτοτελείς) Υπηρεσίες της πολιτειακής ηγεσίας του Κράτους.  
β) Δημόσιες Αρχές της νομοθετικής λειτουργίας του Κράτους.  
γ) Δημόσιες Αρχές της δικαστικής λειτουργίας του Κράτους.  
δ) Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές.  
ε) Υπουργεία, με τις Γενικές Γραμματείες, τις Ειδικές Γραμματείες και τους Διοικητικούς Τομείς, τις Περιφερειακές Υπηρεσίες, τις Ειδικές Αποκεντρωμένες Υπηρεσίες, τις Υπηρεσίες Εξωτερικού και τις Αυτοτελείς Δημόσιες Υπηρεσίες τους.  
στ) Αποκεντρωμένες Διοικήσεις (ενιαίες αποκεντρωμένες μονάδες διοίκησης του Κράτους)

- Νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου (Ν.Π.Δ.Δ.):
  - α) Ν.Π.Δ.Δ. της καθ' ύλην αυτοδιοίκησης (κατά εποπτεύον υπουργείο)
  - β) Ν.Π.Δ.Δ. της κατά τόπον αυτοδιοίκησης Δήμοι (Ο.Τ.Α. α' βαθμού) και Περιφέρειες (Ο.Τ.Α. β' βαθμού)
- Τα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου (Ν.Π.Ι.Δ.) δημόσιου χαρακτήρα που επιδιώκουν κοινωφελείς ή άλλους δημόσιους σκοπούς.
- Τις ανώνυμες εταιρείες του Δημοσίου, τις δημόσιες επιχειρήσεις και οργανισμούς του δημόσιου τομέα (Δ.Ε.Κ.Ο.), καθώς και τις θυγατρικές εταιρείες όλων των ανωτέρω φορέων, εκτός των επιχειρήσεων των Ο.Τ.Α., όπως, επίσης, τις ανώνυμες τραπεζικές εταιρείες που ανήκουν στο νομικό πρόσωπο του δημοσίου».

B. Δημόσιοι φορείς που δεν υπάγονται στο δημόσιο τομέα:

- «Τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, που εξαιρέθηκαν από το δημόσιο τομέα, με νομοθετική ρύθμιση, ή όσα, από τη σύστασή τους, δεν υπήχθησαν σε αυτόν.
- Τα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου δημόσιου χαρακτήρα και σκοπού, που «εξήλθαν» από το δημόσιο τομέα, με νομοθετική ρύθμιση, ή όσα ρητά εξαιρέθηκαν, κατά τη σύστασή τους, από αυτόν.
- Τις ανώνυμες εταιρείες του Δημοσίου που εξυπαρχής δεν υπήχθησαν στο δημόσιο τομέα, καθώς και τις δημόσιες επιχειρήσεις και οργανισμούς (Δ.Ε.Κ.Ο.), που «εξήλθαν» από το δημόσιο τομέα, αν και οι δημόσιες αρχές ασκούν σε αυτές, άμεσα ή έμμεσα, καθοριστική επιρροή.
- Τις ανώνυμες εταιρείες παροχής υπηρεσιών ή παραγωγής αγαθών γενικότερου οικονομικού συμφέροντος, οι οποίες εξήλθαν από τον

έλεγχο του Δημοσίου ή ουδέποτε υπήχθησαν σε αυτόν και δεν αποτελούν δημόσιες επιχειρήσεις.

- Τα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου μη δημόσιου χαρακτήρα αλλά κοινωφελούς σκοπού, καθώς και τα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου διεθνούς χαρακτήρα (ελληνικοί φορείς διεθνούς χαρακτήρα), τα οποία ασκούν έργο γενικότερης σημασίας και για τα οποία εκδηλώνεται η άσκηση του δικαιώματος εποπτείας του κράτους.»

### 3.4 Μεγέθη του ελληνικού δημόσιου τομέα

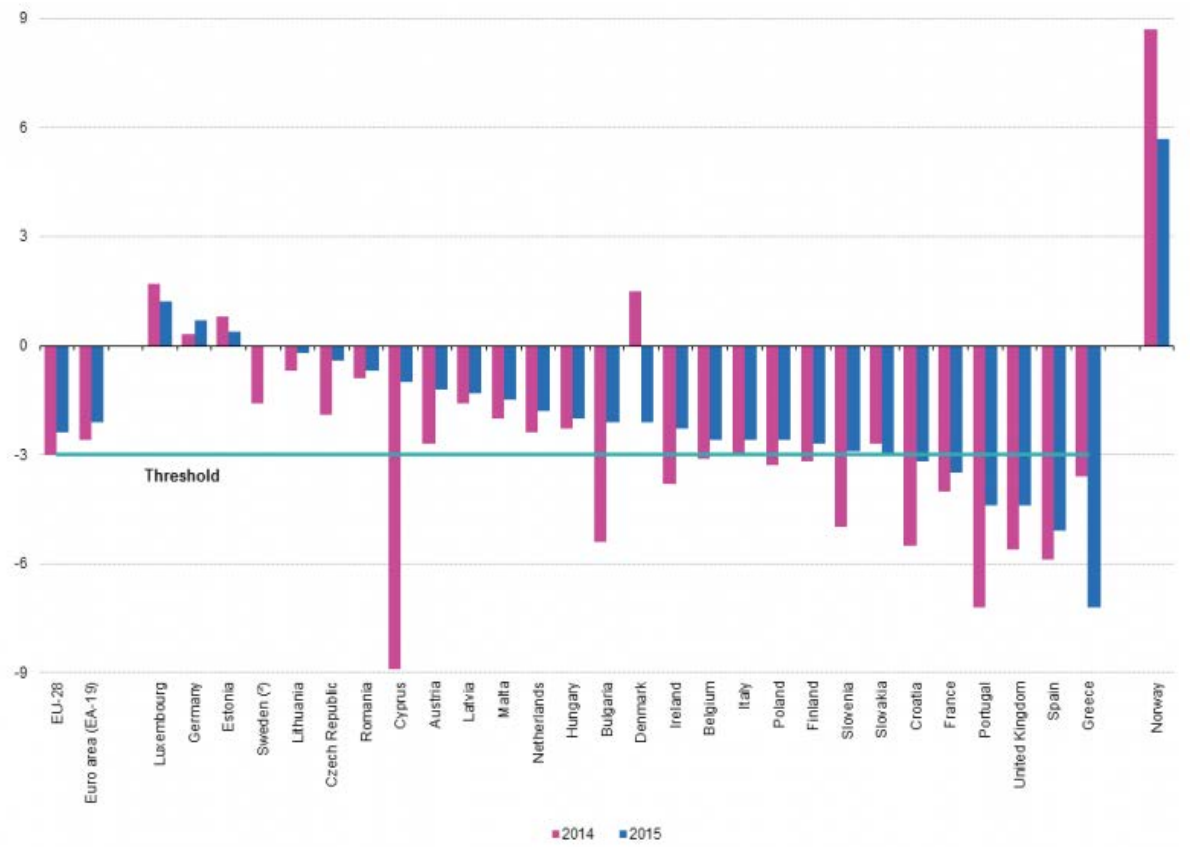
Η σύγχρονη πραγματικότητα αναδεικνύει πως τα πραγματικά μεγέθη του ελληνικού Δημόσιου Τομέα σηματοδοτούν την έντονη ανάγκη για μια ουσιαστική και ποιοτική αλλαγή, μέσα από μια δημοκρατική και κοινωνικά υπεύθυνη κρατική διοίκηση και δημόσιες υπηρεσίες που θα βοηθήσουν τη χώρα να βγει από την κρίση που την μαστίζει τα τελευταία χρόνια. Το υπάρχον μακροοικονομικό πλαίσιο, σύμφωνα με τα δεδομένα που παρέχονται στο «Εθνικό Πρόγραμμα Μεταρρυθμίσεων του 2016» (σελ 5-8) δηλώνει πως η Ελλάδα έχει βελτιώσει αρκετές ανισοροπίες στο δημοσιονομικό τομέα και στο ισοζύγιο εξωτερικών συναλλαγών, μέσα από το Πρόγραμμα Οικονομικής Προσαρμογής (ΠΟΠ) που εφαρμόζεται από το 2010, αλλά αυτό έχει επιφέρει επιβάρυνση κοστολογικά στην εξέλιξη του ΑΕΠ, στη βιωσιμότητα του δημοσίου χρέους και στις κοινωνικοοικονομικές συνθήκες του πληθυσμού της χώρας. Πιο συγκεκριμένα, τα μεγέθη δείχνουν πως:

- μεταξύ 2010 και 2014 το δυνητικό ΑΕΠ μειώθηκε κατά 13,4% και η ελληνική οικονομία συρρικνώθηκε κατά 25% μετρούμενη σε σταθερές τιμές του ΑΕΠ από το 2008 έως το 2015, εντείνοντας το χρέος και τις συνέπειες της κρίσης.
- το δημόσιο χρέος αυξήθηκε από 109,3% του ΑΕΠ το 2008 σε 180,2% του ΑΕΠ το 2015, παρά τη σημαντική αναδιάρθρωση, ενώ το χαμηλότερο ονομαστικό ΑΕΠ οδήγησε σε σταδιακή μετατόπιση του χρέους σε υψηλότερα επίπεδα.

- Η έντονη δημοσιονομική προσαρμογή είχε ποικίλα κοινωνικοοικονομικά αποτελέσματα, όπως:
  - αύξηση στο ποσοστό της ανεργίας κατά 14,1%,
  - μείωση στο εισόδημα των νοικοκυριών,
  - συρρίκνωση της ελληνικής αγοράς εργασίας από το 2008 μέχρι τα μέσα του 2014 κατά 1.000.000 θέσεις,
  - αύξηση του κινδύνου φτώχειας κατά 7,3%,
  - διόγκωση στα μη εξυπηρετούμενα δάνεια τα οποία αποτελούν μεγάλο πρόβλημα στο χρηματοοικονομικό σύστημα.

Διαγραμματικά, οι ακόλουθοι βασικοί στατιστικοί δείκτες των δημόσιων οικονομικών της Ελλάδας σε σχέση με την Ε.Ε - σχετικά με τα δημόσια ελλείμματα της γενικής κυβέρνησης, το ακαθάριστο χρέος της γενικής κυβέρνησης, τα έσοδα και τις δαπάνες της γενικής κυβέρνησης, καθώς και τους φόρους και τις κοινωνικές εισφορές, που αποτελούν τις κύριες πηγές εσόδων της κυβέρνησης - δείχνουν την επιρρεπή κατάσταση στην Ελλάδα και τονίζουν τη ζωτική σημασία βελτίωσης τους, όντας σημεία αναφοράς για τον προσδιορισμό της υγείας των οικονομιών των κρατών μελών της ΕΕ (Eurostat, 2016).

**Διάγραμμα 1 Δημοσιονομικό ισοζύγιο, 2014 και 2015 (καθαρή λήψη ή χορήγηση δανείων του ενοποιημένου τομέα της γενικής κυβέρνησης, ως % του ΑΕΠ)**



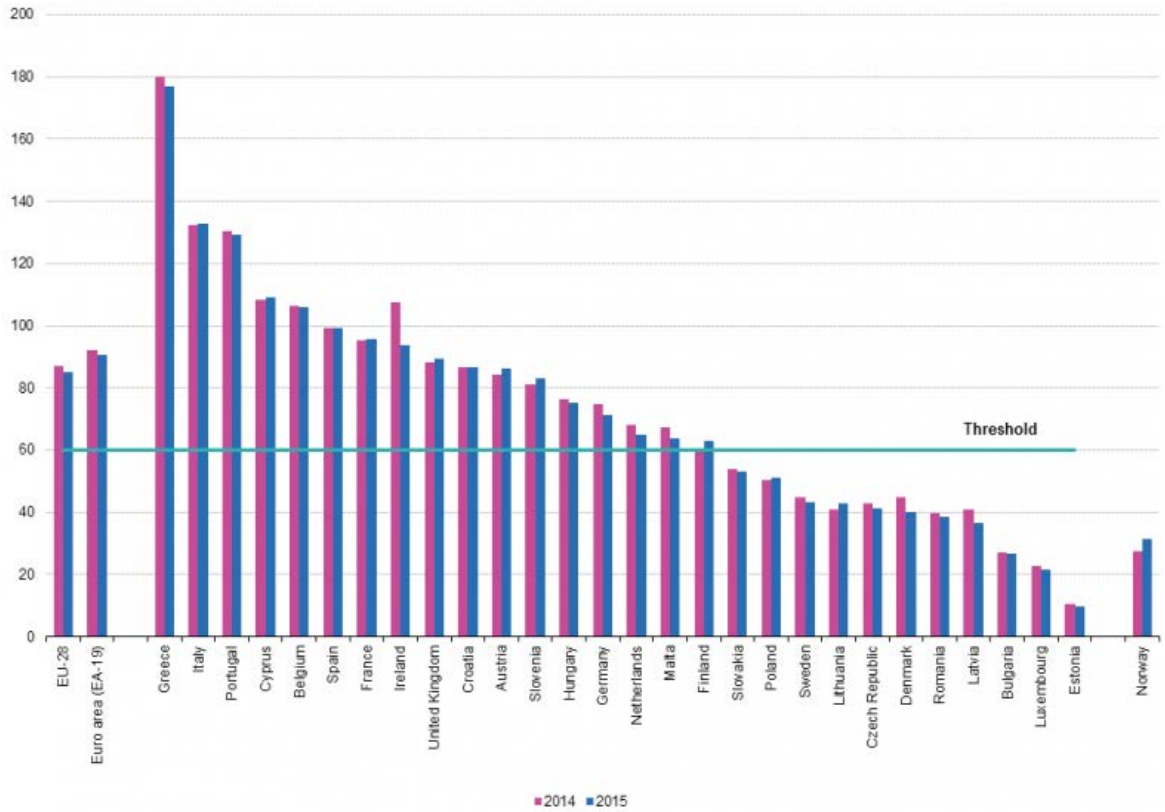
Πηγή: Eurostat, 2016

Πίνακας 3 Δημοσιονομικό ισοζύγιο και χρέος γενικής κυβέρνησης, 2012–15 (% του ΑΕΠ)

	Public balance (net borrowing/lending of consolidated general government sector)				General government debt (general government consolidated gross debt)			
	2012	2013	2014	2015	2012	2013	2014	2015
EU-28	-4.3	-3.3	-3.0	-2.4	83.8	85.5	86.8	85.2
Euro area (EA-19)	-3.7	-3.0	-2.6	-2.1	89.3	91.1	92.0	90.7
Belgium	-4.2	-3.0	-3.1	-2.6	104.1	105.2	106.5	106.0
Bulgaria	-0.3	-0.4	-5.4	-2.1	16.8	17.1	27.0	26.7
Czech Republic	-3.9	-1.3	-1.9	-0.4	44.7	45.1	42.7	41.1
Denmark	-3.5	-1.1	1.5	-2.1	45.2	44.7	44.8	40.2
Germany	-0.1	-0.1	0.3	0.7	79.6	77.2	74.7	71.2
Estonia	-0.3	-0.2	0.8	0.4	9.5	9.9	10.4	9.7
Ireland	-8.0	-5.7	-3.8	-2.3	120.1	120.0	107.5	93.8
Greece	-8.8	-13.0	-3.6	-7.2	159.6	177.7	180.1	176.9
Spain	-10.4	-6.9	-5.9	-5.1	85.4	93.7	99.3	99.2
France	-4.8	-4.0	-4.0	-3.5	89.6	92.4	95.4	95.8
Croatia	-5.3	-5.3	-5.5	-3.2	70.7	82.2	86.5	86.7
Italy	-2.9	-2.9	-3.0	-2.6	123.3	129.0	132.5	132.7
Cyprus	-5.8	-4.9	-8.9	-1.0	79.3	102.5	108.2	108.9
Latvia	-0.8	-0.9	-1.6	-1.3	41.4	39.1	40.8	36.4
Lithuania	-3.1	-2.6	-0.7	-0.2	39.8	38.8	40.7	42.7
Luxembourg	0.3	0.8	1.7	1.2	22.0	23.3	22.9	21.4
Hungary	-2.3	-2.6	-2.3	-2.0	78.3	76.8	76.2	75.3
Malta	-3.5	-2.6	-2.0	-1.5	67.5	68.6	67.1	63.9
Netherlands	-3.9	-2.4	-2.4	-1.8	66.4	67.9	68.2	65.1
Austria	-2.2	-1.3	-2.7	-1.2	81.6	80.8	84.3	86.2
Poland	-3.7	-4.0	-3.3	-2.6	54.0	56.0	50.5	51.3
Portugal	-5.7	-4.8	-7.2	-4.4	126.2	129.0	130.2	129.0
Romania	-3.7	-2.1	-0.9	-0.7	37.4	38.0	39.8	38.4
Slovenia	-4.1	-15.0	-5.0	-2.9	53.9	71.0	81.0	83.2
Slovakia	-4.3	-2.7	-2.7	-3.0	52.4	55.0	53.9	52.9
Finland	-2.2	-2.6	-3.2	-2.7	52.9	55.5	59.3	63.1
Sweden	-0.9	-1.4	-1.6	0.0	37.2	39.8	44.8	43.4
United Kingdom	-8.3	-5.6	-5.6	-4.4	85.3	86.2	88.2	89.2
Norway	13.8	10.8	8.7	5.7	29.1	29.7	27.3	31.6

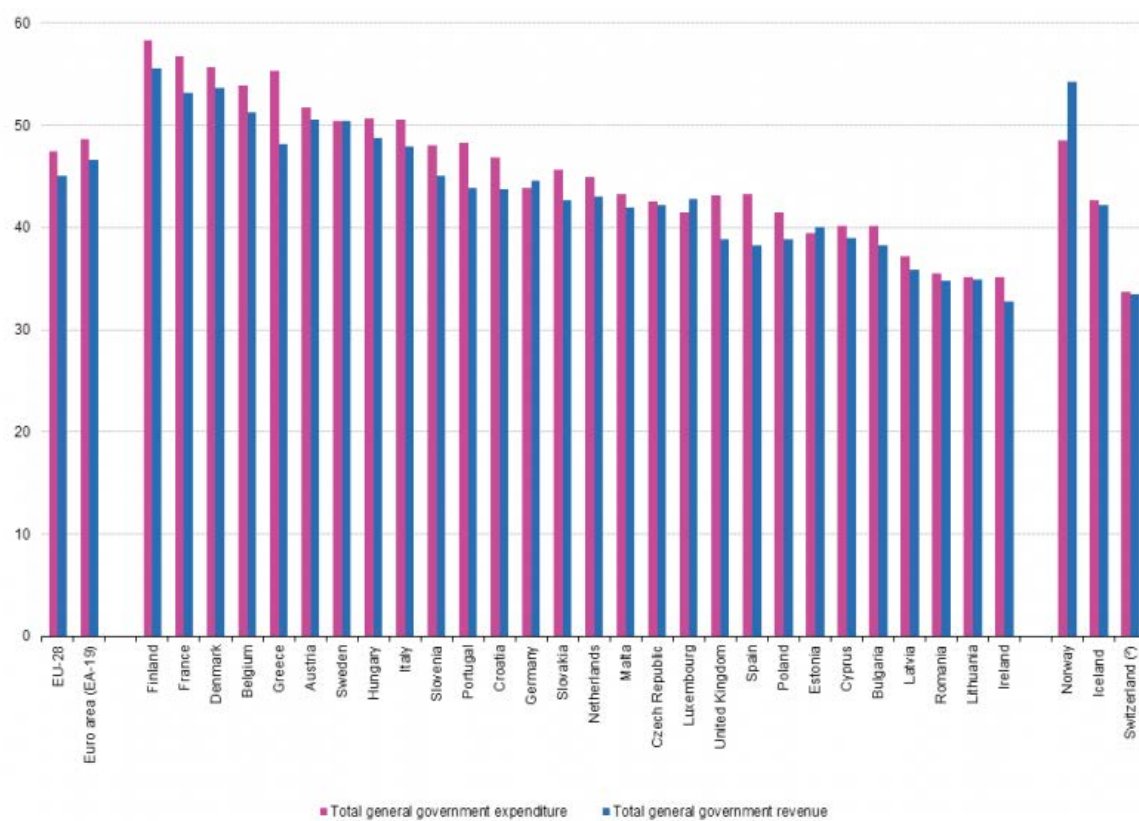
Πηγή: Eurostat, 2016

Διάγραμμα 2 Χρέος γενικής κυβέρνησης, 2014 και 2015 (ενοποιημένο  
ακαθάριστο χρέος της γενικής κυβέρνησης, % του ΑΕΠ)



Πηγή: Eurostat, 2016

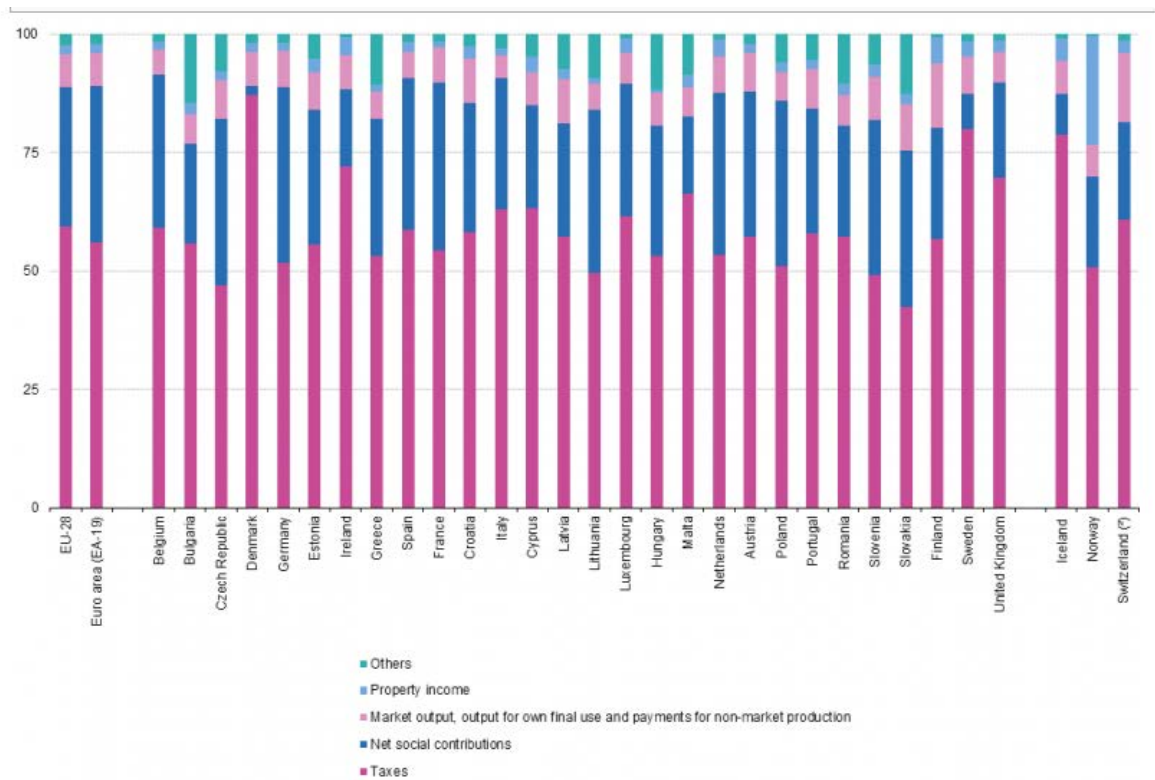
Διάγραμμα 3 Έσοδα και δαπάνες του δημοσίου, 2015–15 (% του ΑΕΠ)



Πηγή: Eurostat, 2016

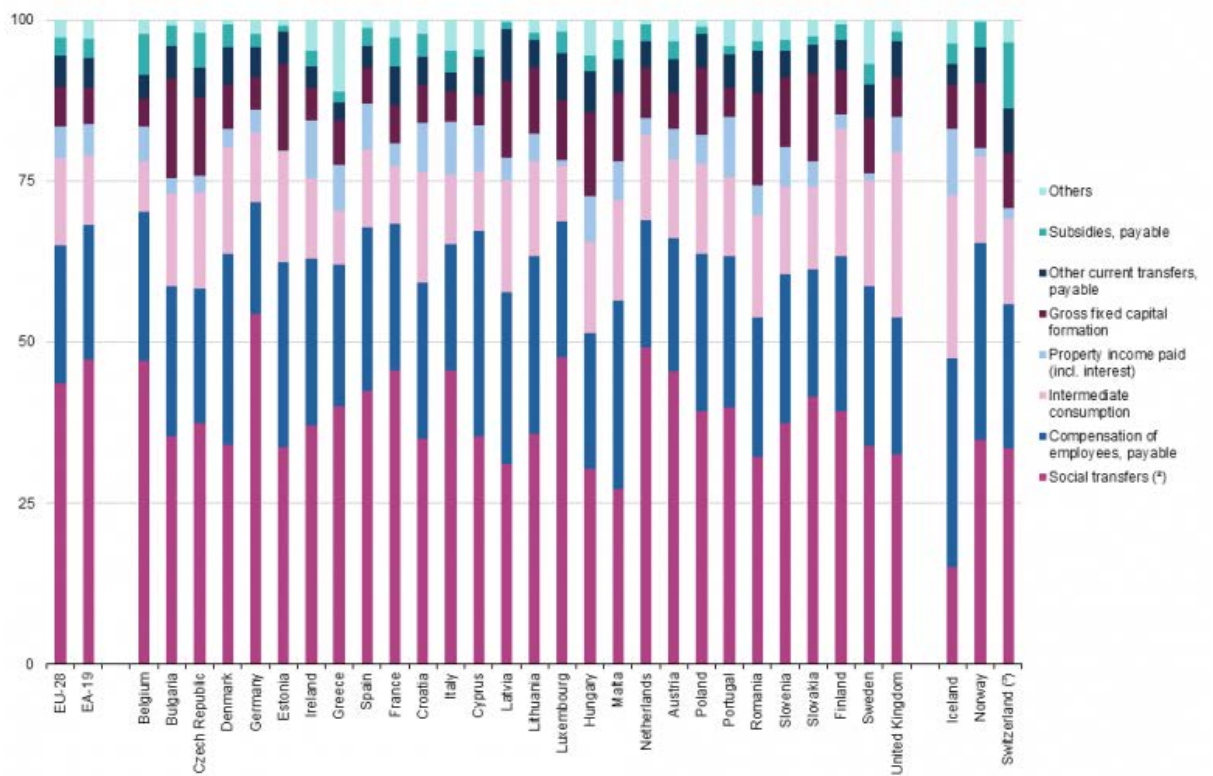


Διάγραμμα 4 Κύριες συνιστώσες των εσόδων δημοσίου, 2015 (% των συνολικών εσόδων)



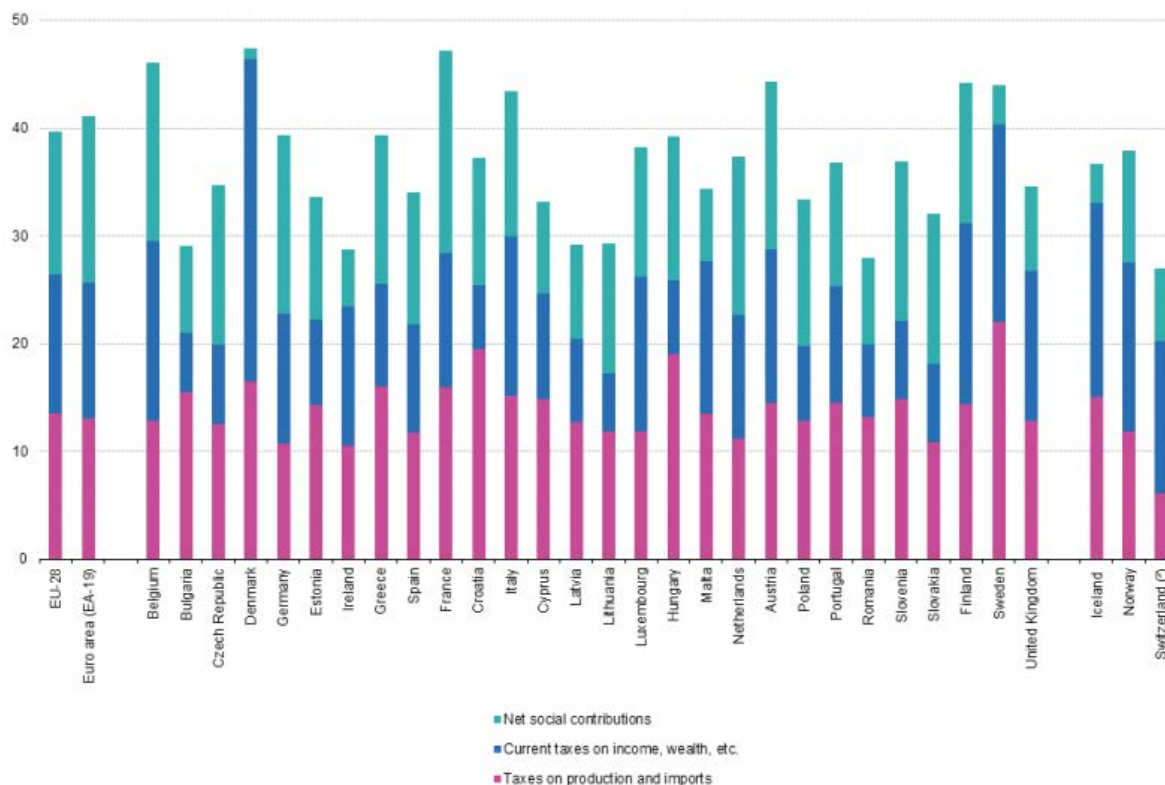
Πηγή: Eurostat, 2016

Διάγραμμα 5 Κύριες συνιστώσες των δαπανών δημοσίου, 2015 (% των συνολικών δαπανών)



Πηγή: Eurostat, 2016

Διάγραμμα 6 Κύριες κατηγορίες φόρων και κοινωνικών εισφορών, 2015 (% του ΑΕΠ)

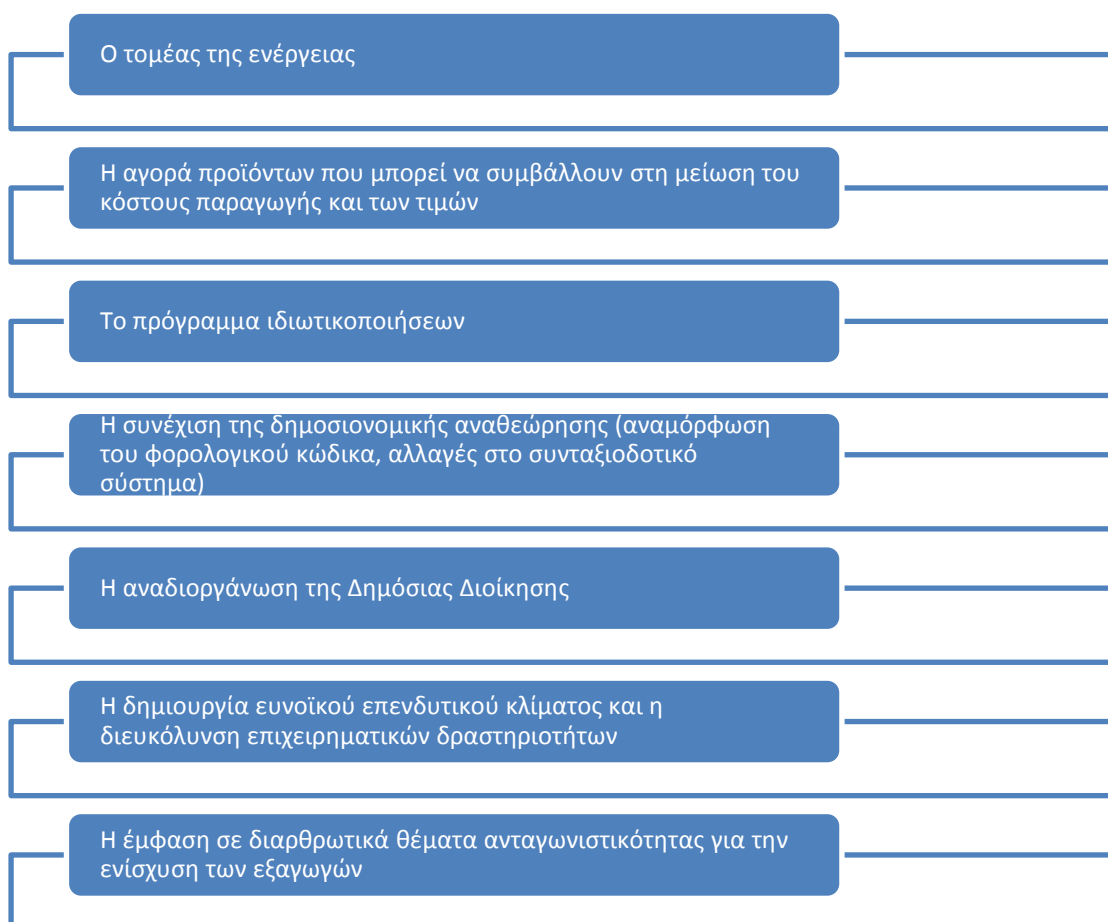


Πηγή: Eurostat, 2016

Η ελληνική οικονομία αντιμετωπίζει λοιπόν σημαντικές συνιστώσες που τη θέτουν σε μία εύθραυστη ισορροπία, ενώ η εμφάνιση της προσφυγικής κρίσης έχει επηρεάσει δυσανάλογα τη χώρα σε σχέση με τις άλλες χώρες ως χώρα διέλευσης, επιφέροντας ένα επιπλέον υψηλό δημοσιονομικό κόστος σε δαπάνες υποδοχής και προσωρινής εγκατάστασης. Σε αυτό το δυσμενές μακροοικονομικό και πολιτικό πλαίσιο, η Ελλάδα χρήζει ανάγκης αποτελεσματικών και περιεκτικών διαρθρωτικών αλλαγών, εξασφαλίζοντας ταυτόχρονα την προστασία των ευπαθών ομάδων του πληθυσμού και τη δίκαιη και αναλογική κατανομή των βαρών της διαδικασίας προσαρμογής.

Μέσα από τα παραπάνω, θα δύναται να πετύχει ενίσχυσης του δυνητικού προϊόντος, να αυξήσει την παραγωγικότητα και να μειώσει την ανεργία, βελτιώνοντας συνάμα τα χαρακτηριστικά του επιχειρηματικού περιβάλλοντος, τα εθνικά συστήματα συνταξιοδότησης και περίθαλψης, τη γενική της ανταγωνιστικότητα και εξωστρέφεια. Ανάμεσα στους βασικούς τομείς που χρήζουν αναδιάρθρωσης, όπως δείχνει το ακόλουθο σχήμα, βρίσκεται και η Δημόσια Διοίκηση, της οποίας η αναδιοργάνωση μπορεί να γίνει μέσα από μια αποτελεσματική στρατηγική, από άρτια διαχείριση ανθρωπίνων πόρων και από αξιοποίηση της ηλεκτρονικής διοίκησης.

## Σχήμα 2. Οι βασικοί τομείς της οικονομίας που χρήζουν διαρθρωτικών αλλαγών στην Ελλάδα



Πηγή: Εθνικό Πρόγραμμα Μεταρρυθμίσεων του 2016

Σύμφωνα με το «Εθνικό Πρόγραμμα Μεταρρυθμίσεων του 2016» (σελ 5-8), η βιωσιμότητα του χρέους συνιστά αναμφισβήτητα ένα σημαντικό εμπόδιο για τη μεγέθυνση της οικονομίας της Ελλάδας. Για να γίνει εφικτή η οικονομική ανάπτυξη και η αποκατάσταση της εν λόγω βιωσιμότητας του χρέους, είναι αναγκαίες οι παραπάνω διαρθρωτικές αλλαγές στους τομείς κλειδιά της οικονομίας, συμπεριλαμβανομένης της Δημόσιας Διοίκησης.

### 3.5 Προβλήματα και δυσκολίες

Η παραπάνω ανάλυση αναδεικνύει πως η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα χαρακτηρίζεται από σημαντικά δομικά ελλείμματα που λόγω του συστημικού τους χαρακτήρα φαίνεται πως συνιστούν πλέον πάγια προβληματική κατάσταση του συνολικού πλαισίου οργάνωσης και λειτουργίας της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης. Όπως εύστοχα ορίζει η «Εθνική Στρατηγική για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση 2014 – 2016», τα καίρια προβλήματα και δυσκολίες που αντιμετωπίζει η ελληνική Δημόσια Διοίκηση είναι τα εξής (σελ 3-4):

- Αδυναμία σχεδιασμού & εφαρμογής δημόσιων πολιτικών
- Έλλειψη συντονισμού
- Ανεπαρκής αξιοποίηση και ανορθολογική κατανομή ανθρώπινου δυναμικού
- Προβληματικό ρυθμιστικό πλαίσιο
- Υστέρηση σε ζητήματα ηλεκτρονικής διακυβέρνησης
- Απουσία σύγχρονων μεθόδων, τεχνικών και εργαλείων διοίκησης»

Μέσα από το πλαίσιο των τρεχουσών σημαντικών αλλαγών στο πεδίο της διοικητικής μεταρρύθμισης, με άξονα προβληματισμού τα παραπάνω δυσχερή σημεία, έχει γίνει κάποια σημειωτέα πρόοδος στη χώρα μας αναφορικά με τη μείωση του λειτουργικού κόστους του δημοσίου τομέα, ωστόσο όμως υπάρχουν ακόμη σημαντικές προκλήσεις που τίθενται στο προσκήνιο ή βρίσκονται σε φάση υλοποίησης. Σε κάθε περίπτωση, ο τρόπος οργάνωσης και λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης χρειάζεται μια περισσότερο αποτελεσματική, ανοικτή και ευέλικτη

προσέγγιση, η οποία έχει ξεκινήσει μέσα από μεταρρυθμίσεις όπως Διαύγεια, Ορεγόν, «Καλλικράτης» (Ν.3852/2010), Ενιαίο μισθολόγιο-βαθμολόγιο (Ν.4024/2011), Θεσμοθέτηση Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής, Επικαιροποίηση πειθαρχικού δικαίου (Ν.4057/2012), Σύσταση Γενικής Γραμματείας Συντονισμού (Ν.4109/2013), Επικαιροποίηση διατάξεων του Υπαλληλικού Κώδικα (Ν.4210/2013), Σχέδιο Νόμου για διοικητικές απλουστεύσεις, και τροποποίησης του συστήματος αξιολόγησης δημοσίων υπαλλήλων κ.α., αλλά με ένα σύνολο προκλήσεων να εκκρεμούν, σε ότι αφορά την αναπροσαρμογή του ρόλου του δημόσιου τομέα στα εξής επίπεδα, μέσα από μια δυναμική διάδραση μεταξύ ρυθμίσεων, ανθρώπων, δομών και πόρων (σελ 6):

- αποκατάστασης της εμπιστοσύνης έναντι των θεσμών διακυβέρνησης
- υποστήριξη της επιχειρηματικής δράσης,
- ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής και
- αναβάθμιση του επιπέδου εξυπηρέτησης του πολίτη και των επιχειρήσεων

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4. Ο ΣΥΓΧΡΟΝΟΣ ΡΟΛΟΣ ΚΑΙ ΟΙ ΜΕΛΛΟΝΤΙΚΕΣ ΠΡΟΟΠΤΙΚΕΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

### 4.1 Ηθική και δεοντολογία στη σύγχρονη Δημόσια Διοίκηση

Η Ελλάδα, όπως αναφέρθηκε και πρωτίστως, αντιμετωπίζει μια πολύμορφη κρίση με πλήθος κοινωνικών, οικονομικών, πολιτικών και διοικητικών συνεπειών στις δομές της χώρας. Επίκεντρο του προβλήματος είναι η λειτουργία του κράτους, η δομή και η λογική λειτουργίας του γενικού πολιτικού συστήματος, το οποίο βασίζεται στις πελατειακές σχέσεις που διέπουν την οικονομία και την κοινωνία, τις εφαρμοσμένες πρακτικές και την αναξιοκρατία στη Δημόσια Διοίκηση. Έχοντας ως πρότυπο το σύστημα της Γαλλίας σε ότι αφορά τη Δημόσια Διοίκηση, με την ορθολογική διάρθρωση και την τεχνοκρατική και διαχειριστική επάρκεια που το διέπει, γίνεται σήμερα μια προσπάθεια υπέρβασης της κρίσης στην Ελλάδα με βάση το εν λόγω σύστημα ως σημείο αναφοράς. Το γαλλικό μοντέλο που εστιάζει στην έννοια «service public» και στο δημόσιο συμφέρον, δύναται να δώσει κατευθυντήριες γραμμές στην ελληνική διοίκηση αφήνοντας πίσω το συγκεντρωτικό χαρακτήρα οργάνωσης, αλλά δυστυχώς μη μπορώντας στην παρούσα φάση να υιοθετήσει την ορθολογική οργάνωση και αποτελεσματικότητα που χαρακτηρίζει το γαλλικό μοντέλο. Οι στάσεις και συμπεριφορές δεν υπηρετούσαν πάντα το δημόσιο συμφέρον στην Ελλάδα και έφεραν μια αναποτελεσματική σχέση ανάμεσα σε κράτος και πολίτη, με έντονα τα φαινόμενα της παραβατικότητας και της ανομίας. Για όλα τα παραπάνω, είναι εμφανές πως η ηθική και η δεοντολογία στη Δημόσια Διοίκηση συνιστούν την καταλυτικότερη δύναμη προσέγγισης, ανάδειξης και επίλυσης των χρόνιων εμποδίων του ελληνικού διοικητικού συστήματος.

Η Ελλάδα αντιμετωπίζει μια πολυσύνθετη και πολύπλευρη κρίση, όχι μόνο οικονομική, αλλά και αξιών, κουλτούρας, αντιλήψεων και συμπεριφορών και έχοντας εισέλθει σε μια φάση ριζικής ανασυγκρότησης όλων των διοικητικών δομών προσπαθεί να φέρει εις πέρας τη μεγαλύτερη και σημαντικότερη θεσμική παρέμβαση των τελευταίων δεκαετιών, με σκοπό να εξαλείψει όλα τα διαρθρωτικά προβλήματα

της, συμπεριλαμβανομένης της Δημόσιας Διοίκησης. Μέσα από την υιοθέτηση ηθικής και δεοντολογίας θα μπορέσει να επιτύχει:

- ανασυγκρότηση, αναδιοργάνωση και αποκέντρωση των κρατικών δομών
- ανάδειξη των επιτελικών λειτουργιών
- εμπέδωση της διαφάνειας στη λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης
- καταπολέμηση της διαφθοράς

Η υιοθέτηση ηθικής και δεοντολογίας από τα στελέχη της Δημόσιας Διοίκησης θα δώσει ώθηση στην υλοποίηση των στρατηγικών προτεραιοτήτων της χώρας και θα κάνουν εμφανές πως μόνο μια σύγχρονη και αποτελεσματική Δημόσια Διοίκηση, αξιόπιστη και με ήθος, θα διευκολύνει την αλλαγή των νοοτροπιών στην καθημερινή πρακτική και θα συμβάλλει ώστε να επιλύσει η χώρα τα κρίσιμα θέματα που την απασχολούν στον τομέα της διοίκησης. Διαφάνεια, ισότητα, ακεραιότητα, αποτελεσματικότητα, δικαιοσύνη πρέπει να αποτελούν τις συνιστώσες της κεντρικής ιδέας του ότι η αρμονική ανάπτυξη σε μία χώρα δε μπορεί να λάβει πραγματικότητα δίχως μία ηθική και δεοντολογική Δημόσια Διοίκηση, που θα υπηρετεί τους πολίτες και τους χρήστες αυτής, θα τάσσεται υπέρ του δημοσίου συμφέροντος και θα υπηρετεί το κοινό καλό, δείχνοντας σεβασμό στη νομιμότητα, την αντικειμενικότητα, την ουδετερότητα και την υπευθυνότητα ως θεμελιώδεις αξίες των δημοσίων υπηρεσιών (Κασίμη κ.α, 2011).

## 4.2 Ο ρόλος της αποκρατικοποίησης

Ο όρος «αποκρατικοποίηση» είναι κάτι πολύ περισσότερο από ένα οικονομικό ή διαχειριστικό στοιχείο. Ουσιαστικά, είναι η πράξη της μείωσης του ρόλου της κυβέρνησης ή η αύξηση του ρόλου των ιδιωτικών οργάνων ενός οργανισμού. Αυτό σημαίνει ότι οι ρόλοι και οι σχέσεις βασίζονται περισσότερο στον ιδιωτικό τομέα και λιγότερο στην κυβέρνηση. Ο όρος «αποκρατικοποίηση» παρουσιάζεται στη διεθνή βιβλιογραφία ως “η εφάπαξ ή η σταδιακή έξοδος επιχειρήσεων του δημοσίου από τον έλεγχο του, δηλ. αφορά τις διαδικασίες



μετάβασης από το δημόσιο στον ιδιωτικό τομέα” (Starr, 1988). Σύμφωνα με το Ν.2000/9 (άρθρο 1, παρ. 1), «αποκρατικοποίηση θεωρείται:

α) Η κατάργηση ή η συγχώνευση φορέων του Δημοσίου.

β) Η μεταβίβαση σε ιδιώτες φορέων του δημοσίου ή περιουσιακών στοιχείων, δικαιωμάτων και προνομίων των φορέων αυτών, κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 5 (ιδιωτικοποίηση).

γ) Η εκκαθάριση υπερχρεωμένων φορέων του Δημοσίου».

Βασικό κίνητρο για την ιδιωτικοποίηση των δημόσιων επιχειρήσεων είναι οι προσδοκώμενες αυξήσεις στην απόδοση ως απόρροια της ιδιωτικής ιδιοκτησίας και συνεπώς η μεγιστοποίηση του κέρδους σε σχέση με την κυβέρνηση (Pagoulatos, 2001). Ως έννοια οι αποκρατικοποιήσεις αντανακλούν τις αρχές της αγοράς και αποτελούν μια στρατηγική για τη βελτίωση της Δημόσιας Διοίκησης (Savas, 2000). Λαμβάνουν χώρα στο πλαίσιο της χρηματοδοτικής πολιτικής αλλά και στο πλαίσιο οικονομικής πολιτικής και ισχυροποίησης του ανταγωνισμού (Τσάνης, 2011). Συμπεριλαμβάνουν τις βασικές αρχές της οικονομικής θεωρίας, ως προς το κατά πόσο η κρατική παρέμβαση είναι επιθυμητή και ποια αγαθά θα πρέπει να προσφέρονται από το δημόσιο τομέα. Οι αποκρατικοποιήσεις αποκτούν νόημα όταν η κυβέρνηση έχει ως αντικειμενικό στόχο να αποκτήσει έσοδα μέσω αυτών ή να μειώσει το χρέος της από τις συσσωρευμένες ζημίες. Ωστόσο, καθώς υπάρχει αβεβαιότητα σε ότι αφορά τις προτιμήσεις των πολιτών αναφορικά με τα δημόσια αγαθά, μπορεί να υποστηριχθεί πως μια αποκρατικοποίηση δεν είναι μονόδρομος. Αναμφισβήτητα όμως, ανάμεσα στις πολιτικές που επιδρούν στην ισορροπία κράτους-αγοράς, η αποκρατικοποίηση είναι ίσως η πιο σημαντική και άμεση επιλογή (Clifton et al., 2003).

### **4.3 Οι τάσεις στην ηλεκτρονική διακυβέρνηση**

Η Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση (e-governance) έχει να κάνει με τον εκσυγχρονισμό του Κράτους και της Δημόσιας Διοίκησης, έχοντας ως άξονα τις Τεχνολογίες Πληροφοριών και Επικοινωνιών (ΤΠΕ), με στόχο την αναβάθμιση των

παρεχόμενων υπηρεσιών και μια Δημόσια Διοίκηση πιο αποτελεσματικότερη και αποδοτική (Ντανός, 2014). Σύμφωνα με τη «Στρατηγική για την Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση 2014-2020», η Ελλάδα υστερεί στο 72% των δεικτών του Ευρωπαϊκού ψηφιακού θεματολογίου, παρά τη σημαντική προσπάθεια υιοθέτησης ψηφιακών τεχνολογιών για τον εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης, όπως:

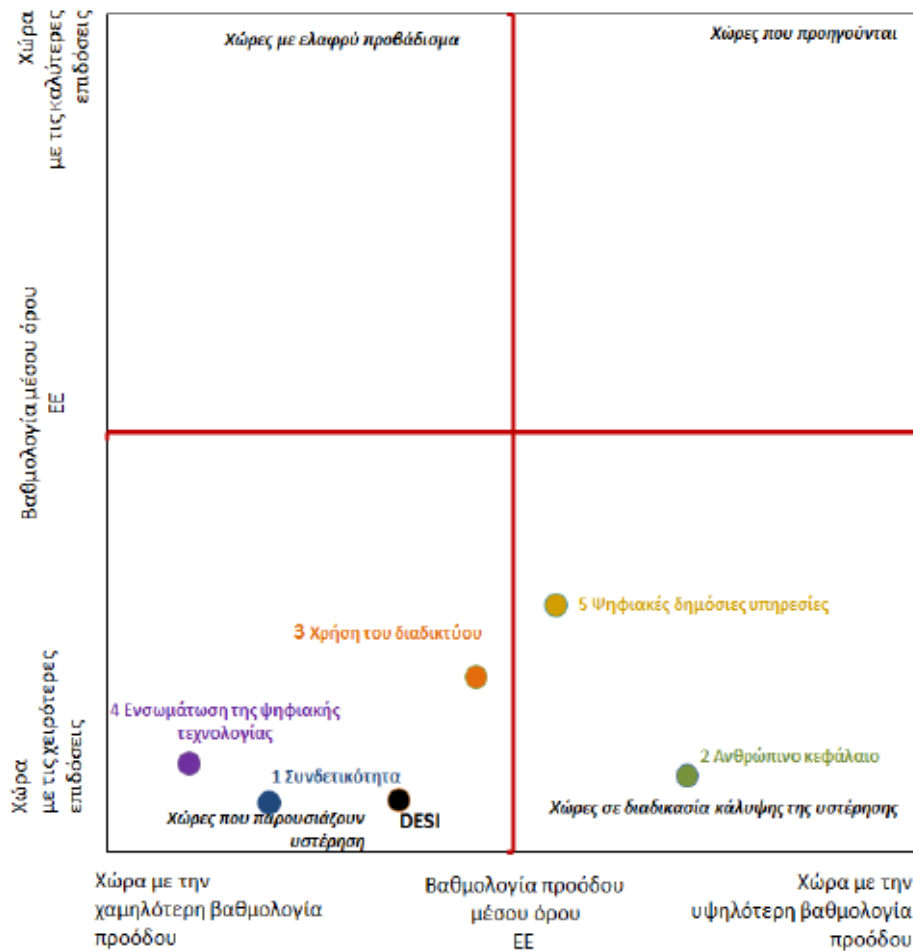
- της πύλης (ΕΡΜΗΣ),
- του προγράμματος Δι@ύγεια,
- του συστήματος παροχής οικονομικών υπηρεσιών TAXIS.

Η εικόνα αυτή διαφαίνεται και από την «Εκθεση Προόδου του Ψηφιακού Θεματολογίου για την Ευρώπη», σύμφωνα με την οποία η Ελλάδα βρίσκεται στην 26η θέση στην Ε.Ε- 28 αναφορικά με το Δείκτη Ψηφιακής Οικονομίας και Κοινωνίας (DESI)<sup>1</sup> του έτους 2016 της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Δυστυχώς τα επίπεδα ψηφιακών δεξιοτήτων παραμένουν χαμηλά για την Ελλάδα και εμποδίζουν τις ψηφιακές εξελίξεις να αξιοποιηθούν από τους πολίτες και τις επιχειρήσεις, περιορίζοντας την αφομοίωση των ευρυζωνικών συνδέσεων. Συνάμα, η Ελλάδα χαρακτηρίζεται από τις χειρότερες επιδόσεις από πλευράς παροχής υπηρεσιών των ηλεκτρονικών δημοσίων υπηρεσιών στην ΕΕ-28. Δεδομένου της επίδοσης της Ελλάδας στις πέντε παραμέτρους DESI σε σχέση με άλλες χώρες της ΕΕ, όπως δείχνει το ακόλουθο σχήμα, είναι εμφανές πως υπάρχει υστέρηση σε σχέση με την ΕΕ.

---

<sup>1</sup> Ο δείκτης ψηφιακής οικονομίας και κοινωνίας (DESI) αξιολογεί την πρόοδο των χωρών της ΕΕ προς μια ψηφιακή οικονομία και κοινωνία, συναθροίζοντας μια σειρά σχετικών δεικτών διαρθρωμένων γύρω από 5 παραμέτρους: συνδεσιμότητα, ανθρώπινο κεφάλαιο, χρήση του διαδικτύου, ενσωμάτωση της ψηφιακής τεχνολογίας και ψηφιακές δημόσιες υπηρεσίες

Σχήμα 3 Η επίδοση της Ελλάδας στις πέντε παραμέτρους DESI σε σχέση με άλλες χώρες της ΕΕ



Πηγή: Έκθεση Προόδου του Ψηφιακού Θεματολογίου για την Ευρώπη 2016:1

Με βάση την παραπάνω διαπίστωση, η Ελλάδα έχει θέσει στο πλαίσιο του σχεδίου ψηφιακής στρατηγικής της για το 2020 τρεις βασικούς άξονες εθνικής στρατηγική διοικητικής μεταρρύθμισης, με δέκα επιμέρους στόχους (σελ 9):

#### Σχήμα 4. Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση στη Δημόσια Διοίκηση: 3 Στρατηγικές κατευθύνσεις – 10 στόχοι στο ψηφιακό θεματολόγιο του 2020 για την Ελλάδα



Πηγή: Στρατηγική για την Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση 2014-2020:9

#### 4.4 Γενικό Στρατηγικό πλαίσιο μεταρρυθμίσεων και στόχοι βιώσιμης ανάπτυξης

Όπως διαφαίνεται ξεκάθαρα, η Δημόσια Διοίκηση αντιμετωπίζει όλο και πιο πολλές προκλήσεις σε όρους αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας, έχοντας συνάμα το εμπόδιο της ανεπάρκειας οικονομικών και λοιπών πόρων μέσα στο τρέχον αβέβαιο περιβάλλον. Η βασική προτεραιότητα της χώρας τίθεται πλέον η αποτελεσματική υλοποίηση μεταρρυθμίσεων σε όλους τους τομείς της Δημόσιας Διοίκησης, μέσα από μία εθνική ενιαία προσπάθεια με οραματικό στόχο, όπως διατυπώνει το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Μεταρρύθμιση Δημοσίου Τομέα 2014-2020» (σελ 27):

*«η ελληνική ΔΔ να καταστεί συνεκτική, καλά συντονισμένη, ευέλικτη, εξωστρεφής και προσανατολισμένη στο αποτέλεσμα, αποκαθιστώντας τη σχέση εμπιστοσύνης του κράτους με τους πολίτες και τις επιχειρήσεις, παρέχοντας πολιτοκεντρικές και συνεχώς αναβαθμιζόμενες υπηρεσίες αποτελώντας έτσι έναν από τους βασικούς πυλώνες για την ανάκαμψη της χώρας».*

Το παραπάνω όραμα οριοθετείται στο στρατηγικό πλάνο της χώρας μέσα από 4 πυλώνες παρεμβατικής ενίσχυσης:

- α) την αναδιοργάνωση των διοικητικών Δομών,
- β) τη βέλτιστη αξιοποίηση του Ανθρώπινου Δυναμικού,
- γ) τον εξορθολογισμό βασικών διοικητικών λειτουργιών, και
- δ) την ενίσχυση της διαφάνειας και της λογοδοσίας.

Το σύνολο των προτεινόμενων παρεμβάσεων που περιλαμβάνονται στο πλαίσιο των τεσσάρων αυτών πυλώνων τέμνεται οριζόντια από τις αρχές, τα σύγχρονα εργαλεία και μεθόδους της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης και των νέων τεχνολογιών.

Για να λάβουν χώρα οι προτεινόμενες παρεμβάσεις, χρειάζονται αλλαγές σε όλους τους οριζόντιους τομείς που διέπουν το σύνολο του Δημόσιου Τομέα αλλά και σε κάθετους τομείς πολιτικής που δεν άπτονται άμεσα της επιχειρηματικότητας, όπως υγεία και κοινωνική ασφάλιση. Εστίαση και σαφείς στόχοι με διάφανα κριτήρια αξιολόγησης της προόδου κρίνονται απαραίτητα ως στοιχεία ενός ισχυρού πλαισίου διακυβέρνησης, με τους εξής διακριτούς στρατηγικούς στόχους:

- 1) «Ενίσχυση της οργανωτικής, θεσμικής και επιχειρησιακής ικανότητάς της κεντρικής κυβέρνησης και της αποκεντρωμένης ΔΔ καθώς και της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης.
- 2) Ενίσχυση της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης στο Δημόσιο Τομέα.
- 3) Ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού του δημόσιου τομέα».

Οι παραπάνω τρεις στόχοι επιμερίζονται σε ειδικούς στόχους, οι οποίοι είναι:

Για τον στόχο 1:

- «Αύξηση των τομέων δημόσιας δράσης στους οποίους εφαρμόζονται νέα συστήματα και διαδικασίες για την ενίσχυση του επιτελικού χαρακτήρα της Δημόσιας Διοίκησης.
- Αύξηση των φορέων του δημοσίου τομέα στους οποίους εφαρμόζονται σχέδια λειτουργικής αναδιοργάνωσης και απλοποίησης διοικητικών διαδικασιών.
- Αύξηση των φορέων του δημοσίου τομέα που εφαρμόζουν συστήματα στοχοθεσίας, αξιολόγησης και εσωτερικού ελέγχου για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας και της διαφάνειας στη Δημόσια Διοίκηση».

Για τον στόχο 2:

- «Αύξηση των φορέων και συστημάτων του δημοσίου τομέα όπου εντείνεται η χρήση αποτελεσματικών μεθόδων ηλεκτρονικής διακυβέρνησης .
- Αύξηση των υπηρεσιών, εφαρμογών και συστημάτων ηλεκτρονικής διακυβέρνησης που παρέχονται προς τους πολίτες και τις επιχειρήσεις».

Για τον στόχο 3:

- «Αύξηση των φορέων της Δημόσιας Διοίκησης όπου εφαρμόζονται νέα συστήματα αξιολόγησης και ορθολογικής διοίκησης ανθρώπινου δυναμικού.
- Αύξηση του αριθμού στελεχών / υπαλλήλων της Δημόσιας Διοίκησης με πιστοποιημένες διοικητικές ικανότητες»

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ-ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ

Η Δημόσια Διοίκηση λαμβάνει μέρος τόσο στη διαμόρφωση όσο και στην εφαρμογή της πολιτικής, αποβλέποντας στην ικανοποίηση του γενικού συμφέροντος των πολιτών ενός κράτους και όντας απόλυτα συνδεδεμένη με την εφαρμογή του δημόσιου δικαίου και της δημόσιας πολιτικής.

Η μέτρηση της απόδοσης και της αποτελεσματικότητας αποτελούν καταλυτικά στοιχεία στην επίτευξη βελτίωσης της αποδοτικότητας στη Δημόσια Διοίκηση, καθώς μέσω αυτών ένας φορέας μπορεί να αξιολογήσει τη θέση του και να κάνει επιλογή των βέλτιστων πρακτικών παραγωγής και διαχείρισης. Η μέτρηση της απόδοσης και αποτελεσματικότητας μπορεί να εξασφαλίσει λοιπόν την οικονομικότερη και αποδοτικότερη λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης αλλά και να συμβάλλει στον εύρεση και επίλυση των πιθανών δυσλειτουργιών που τη διέπουν. Δυστυχώς στην Ελλάδα η μέτρηση της απόδοσης και της αποτελεσματικότητας υπολείπεται σε επίπεδο υιοθέτησης κατάλληλων μεθόδων μέτρησης – αξιολόγησης σε σχέση με άλλες χώρες. Η επιβάρυνση στην ελληνική πραγματικότητα γίνεται ακόμη δυσχερέστερη λόγω του υψηλού ελλείμματος της ελληνικής οικονομίας και του δημόσιου χρέους, μέσα στην οικονομική κρίση. Ωστόσο, κάποιες προσπάθειες εκσυγχρονισμού έχουν λάβει χώρα, με σκοπό να βελτιωθεί η οργανωτική δομή της Δημόσιας Διοίκησης, να αξιοποιηθεί περισσότερο το ανθρώπινο δυναμικό που εμπλέκεται στη λειτουργία της και να είναι υψηλής ποιότητας το τελικό αποτέλεσμα παροχής υπηρεσιών προς τους πολίτες.

Για πολλά χρόνια η Δημόσια Διοίκηση στη χώρα μας ήταν οργανωμένη με γραφειοκρατικό πρότυπο. Σήμερα, η Δημόσια Διοίκηση βρίσκεται υπό κρίση, με κύρια χαρακτηριστικά την αποδιοργάνωση και την χαμηλή απόδοση υπηρεσιών. Ταυτόχρονα απουσιάζει εντελώς η ύπαρξη διαλόγου μεταξύ πολιτικοκοινωνικών φορέων και εργαζομένων στη διοίκηση, κι έτσι δυσκολεύονται περισσότερο οι αλλαγές προς τον εκσυγχρονισμό της. Στην πρώτη κατηγορία των στόχων που γίνεται προσπάθεια να επιτευχθούν στο πλαίσιο του εκσυγχρονισμού της Δημόσιας Διοίκησης είναι η βελτίωση της λειτουργίας των υπουργείων και των υπηρεσιών.

Ένας εξίσου σημαντικός στόχος για τον εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης είναι η βελτίωση του ρυθμιστικού πλαισίου της. Σημαντικό ρόλο στον εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης έχει διαδραματίσει το κοινό πλαίσιο αξιολόγησης, ένα εργαλείο διαχείρισης ολικής ποιότητας που λειτουργεί ως μια βάση αξιολόγησης της απόδοσης και προσπαθεί να εντοπίσει τις διοικητικές αδυναμίες και να προωθήσει μέσα βελτίωσης της διοίκησης. Πολύ χρήσιμο βοήθημα στην προσπάθεια για εκσυγχρονισμό της διοίκησης είναι η τεχνολογική εξέλιξη των συστημάτων πληροφορικής και του προγραμματισμού. Συνάμα, ένα κράτος που επιθυμεί βελτίωση της Δημόσιας Διοίκησης οφείλει να κινητοποιείται προς την αποκέντρωση, σημείο που επίσης τίθεται αναγκαιότητα εστίασης.

Αν και η Δημόσια Διοίκηση στην χώρα μας έχει κάνει κάποια βήματα προόδου και εκσυγχρονισμού, χρειάζονται προφανώς κι άλλες μελέτες σε συνεχή βάση, καθώς και περαιτέρω βελτίωση της υποδομής της διοίκησης για να μπορεί να ειπωθεί ότι έχει φτάσει σε ικανοποιητικό επίπεδο εκσυγχρονισμού. Ιδίως μέσα στο δυσχερές μακροοικονομικό περιβάλλον, ανάμεσα στους βασικούς τομείς που χρήζουν αναδιάρθρωσης βρίσκεται και η Δημόσια Διοίκηση, της οποίας η αναδιοργάνωση μπορεί να γίνει μέσα από μια αποτελεσματική στρατηγική, από άρτια διαχείριση ανθρωπίνων πόρων και από αξιοποίηση της ηλεκτρονικής διοίκησης.

Ως προς τις προκλήσεις για την αναπροσαρμογή του ρόλου του δημόσιου τομέα, εστίαση πρέπει να δοθεί στη δυναμική διάδραση μεταξύ ρυθμίσεων, ανθρώπων, δομών και πόρων, με στόχο την αποκατάσταση της εμπιστοσύνης έναντι των θεσμών διακυβέρνησης, την υποστήριξη της επιχειρηματικής δράσης, την ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής και την αναβάθμιση του επιπέδου εξυπηρέτησης του πολίτη και των επιχειρήσεων.

Η Ελλάδα αντιμετωπίζει μια πολύμορφη κρίση με πλήθος κοινωνικών, οικονομικών, πολιτικών και διοικητικών συνεπειών στις δομές της χώρας. Έχοντας ως πρότυπο το σύστημα της Γαλλίας σε ό,τι αφορά τη Δημόσια Διοίκηση, με την ορθολογική διάρθρωση και την τεχνοκρατική και διαχειριστική επάρκεια που το διέπει, γίνεται σήμερα μια προσπάθεια υπέρβασης της κρίσης στην Ελλάδα με βάση το εν λόγω σύστημα ως σημείο αναφοράς. Με γνώμονα αυτό το μοντέλο, η ηθική και η δεοντολογία στη Δημόσια Διοίκηση δύναται να αποτελέσουν την καταλυτικότερη



δύναμη προσέγγισης, ανάδειξης και επίλυσης των χρόνιων εμποδίων του ελληνικού διοικητικού συστήματος.

Η Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση διαδραματίζει επίσης βαρύνοντα ρόλο στον εκσυγχρονισμό του Κράτους και της Δημόσιας Διοίκησης, έχοντας ως άξονα τις Τεχνολογίες Πληροφοριών και Επικοινωνιών (ΤΠΕ), με στόχο την αναβάθμιση των παρεχόμενων υπηρεσιών και μια Δημόσια Διοίκηση πιο αποτελεσματικότερη και αποδοτική. Δεδομένου της επίδοσης της Ελλάδας στις πέντε παραμέτρους DESI σε σχέση με άλλες χώρες της ΕΕ, είναι εμφανές πως υπάρχει υστέρηση σε σχέση με την ΕΕ σε σχέση με το ψηφιακό γίγνεσθαι. Συνεπώς, χρειάζεται να τεθούν και στο σημείο αυτό οι κατάλληλες στρατηγικές κατευθύνσεις.

Διαφαίνεται ξεκάθαρα, πως η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα αντιμετωπίζει όλο και πιο πολλές προκλήσεις σε όρους αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας, έχοντας συνάμα το εμπόδιο της ανεπάρκειας οικονομικών και λοιπών πόρων μέσα στο τρέχον αβέβαιο περιβάλλον. Η βασική προτεραιότητα της χώρας τίθεται πλέον η αποτελεσματική υλοποίηση μεταρρυθμίσεων σε όλους τους τομείς της Δημόσιας Διοίκησης, μέσα από μία εθνική ενιαία προσπάθεια με οραματικό στόχο, με πυλώνες την αναδιοργάνωση των διοικητικών Δομών, τη βέλτιστη αξιοποίηση του Ανθρώπινου Δυναμικού, τον εξορθολογισμό βασικών διοικητικών λειτουργιών, και την ενίσχυση της διαφάνειας και της λογοδοσίας.

Για να λάβουν χώρα οι προτεινόμενες παρεμβάσεις, χρειάζονται αλλαγές σε όλους τους οριζόντιους τομείς που διέπουν το σύνολο του Δημόσιου Τομέα αλλά και σε κάθετους τομείς πολιτικής που δεν άπτονται άμεσα της επιχειρηματικότητας, ενώ σαφείς στόχοι είναι αναγκαίοι με διάφανα κριτήρια αξιολόγησης της προόδου μέσα σε ένα ισχυρό πλαίσιο διακυβέρνησης.

Ολοκληρώνοντας, προτείνεται σε ότι αφορά τη μελλοντική έρευνα να διεξαχθούν κι άλλες μελέτες σε συνεχή βάση, ώστε να διερευνηθεί η περαιτέρω βελτίωση της υποδομής της διοίκησης για να μπορεί να ειπωθεί ότι έχει φτάσει σε ικανοποιητικό επίπεδο εκσυγχρονισμού. Η έρευνα με εργαλείο το ερωτηματολόγιο, είτε με ποσοτική έρευνα σε δείγμα από εργαζομένους δημοσίων υπηρεσιών της Ελλάδας είτε με ποιοτική έρευνα με συνέντευξη σε διοικητικά στελέχη αυτών είτε και τα δύο, δύναται να διερευνήσει εις βάθος το θέμα της παρούσας εργασίας και να δώσει ενδιαφέροντα αποτελέσματα μέσα από μια εμπειρική επισκόπηση.

## ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

### Ελληνική

Ασπριδης Μ. Γ. (2013), Εισαγωγή στην Πολιτική και Διοικητική Οργάνωση του Ελληνικού Κρατους, Εκδόσεις Προπομπός

Βενετσανοπούλου, Μ. (2002). *Η θεσμική διαδρομή της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης*. Σάκκουλα Α.Ε

Δερβιτσιώτης, Κ. (2005). *Διοίκηση ολικής ποιότητας*. Νομική Βιβλιοθήκη.

Εθνική Στρατηγική για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση 2014 – 2016, Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρυθμίσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης

Εθνικό Πρόγραμμα Μεταρρυθμίσεων του 2016, Συμβούλιο Οικονομικών Εμπειρογνομόνων του Υπουργείου Οικονομικών σε συνεργασία με τα Υπουργεία Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης, Πολιτισμού Παιδείας και Θρησκευμάτων, Παραγωγικής Ανασυγκρότησης Περιβάλλοντος και Ενέργειας, Οικονομίας Υποδομών Ναυτιλίας και Τουρισμού και το Υπουργείο Εργασίας

Έκθεση Προόδου του Ψηφιακού Θεματολογίου για την Ευρώπη 2016

Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Μεταρρύθμιση Δημοσίου Τομέα 2014-2020»

Κασίμη Χ, Βρεττάκου Ν., Μπάλτας Γ (2011), Ηθική Και Δεοντολογία Στη Συγχρονη Δημοσια Διοικηση, Πρακτικά Συνεδρίου ΕΚΔΔΑ/ΕΝΑ, Αθήνα, 9 Δεκεμβρίου 2011

Κριεμάδης, Α., & Χρηστάκης, Μ. (2009). *Αρχές και πρότυπα μανάτζμεντ για τη Δημόσια Διοίκηση και τους μη κερδοσκοπικούς οργανισμούς*. Νομική Βιβλιοθήκη.

Λαδή Σ, Νταλάκου Β (2008), *Δημόσια Διοίκηση και Πολιτική*, Τόμος Α, ΕΑΠ, ΠΑΤΡΑ, σελ 39-60

- Μακρυδημήτρης Α., Πραβιτά Μ.Η (2012), *Διοικητική Επιστήμη Ι: Δημόσια Διοίκηση Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης*, Ε΄ Έκδοση, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, Εκδόσεις Σάκκουλας
- Μητρώο Υπηρεσιών και Φορέων της Ελληνικής Διοίκησης, ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΜΕΤΑΡΡΥΜΙΣΗΣ ΚΑΙ ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ ΓΕΝΙΚΗ ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΟΡΓΑΝΩΣΗΣ ΚΑΙ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΩΝ ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΟΡΓΑΝΩΤΙΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΤΜΗΜΑ ΟΡΓΑΝΩΣΗΣ ΚΕΝΤΡΙΚΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ, Αθήνα 2013
- Μπουραντάς, Δ. (1992). *Management, Οργανωτική Θεωρία και Συμπεριφορά*. Team.
- Ντάνος Α (2014), *Δημόσια Διοίκηση*, Εκδόσεις Σύγχρονη Εκδοτική Αθήνα
- Σπηλιωτόπουλος Επ. -Μακρυδημήτρης Αντ. (2001), *Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα 2001
- Στρατηγική για την Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση 2014-2020, ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ ΚΑΙ ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ
- Τσάνης Γ (2011), «*Κριτική Ανάλυση Συνταγματικότητας και Οικονομικής Αποτελεσματικότητας των Ιδιωτικοποιήσεων στο Πλαίσιο της Οικονομικής Κρίσης*», ΕΘΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ, ΚΑ΄ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗ ΣΕΙΡΑ, ΤΜΗΜΑ: Διαχείρισης Πληροφοριακών Συστημάτων, ΑΘΗΝΑ – 27.09.2011

## Ξενόγλωσση

- Alfonso, A., Schuknecht, L. and Tanzi, V. (2005) 'Public Sector Efficiency: An International Comparison', *Public Choice*, 123, 321-347
- Buchbinder, S., & Shanks, N. (2011). *Introduction To Health Care Management* (2η ed.). Jones & Bartlett Learning.

- Clifton, J., Comin F., Fuentes D.D (2003). *Privatisation in the European Union. Public Enterprises and Integration*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers
- Dracopolou, S. (1998). *Ethics and Values in Healthcare Management*. Routledge
- Emrouznejad, A., Parker, B. and Tavares, G. (2008) 'Evaluation of Research in Efficiency and Productivity: A Survey and Analysis of the First 30 Years of Scholarly Literature in DEA', *Socio-Economic Planning Sciences*, 42, 151-157
- Galbraith, J. (1973). *Designing complex organisations*. Addison-Westley.
- Handy, C. (1993). *Understanding organisations*. Penguin books
- Kald, M. and Nilsson, F. (2000) 'Performance Measurement at Nordic Companies', *European Management Journal*, 18 (1), 113-127
- Karkazis, J. and Thanassoulis, E. (1998) 'Assessing the Effectiveness of Regional Development Policies in Northern Greece Using Data Envelopment Analysis', *Socio-Economic and Planning Science*, 32 (2), 123-137
- Müniz, M., Paradi, J., Ruggiero, J. and Yang, Z. (2006) 'Evaluating Alternative DEA Models Used to Control for Non-Discretionary Inputs', *Computers & Operations Research*, 33, 1173-1183
- Niven, P. (2003) *Balanced Scorecard for Government and Nonprofit Agencies*, New Jersey: John Wiley & Sons
- OECD (1997) *In Search of Results: Performance Management Practices*, Paris: Organisation for Economic Co-Operation and Development
- Ouellette, P. and Vierstraete, V. (2004) 'Technological Change and Efficiency in the Presence of Quasi-Fixed Inputs: A DEA Application to the Hospital Sector', *European Journal of Operational Research*, 154, 755-763
- Pagoulatos, G. (2001). 'The Enemy Within: Intragovernmental Politics and Organizational Failure in Greek Privatization', *Public Administration*, 79:1, 125-46.

- Radnor, Z. and Lovell, B. (2003) ‘Success Factors for Implementation of the Balanced Scorecard in a NHS Multi-Agency Setting’, *International Journal of Health Care Quality Assurance*, 16 (2), 99-108
- Radnor, Z. and McGuire, M. (2004) ‘Performance Management in the Public Sector: Fact or Fiction?’, *International Journal of Productivity and Performance Management*, 53 (3), 245-260
- Savas E.S., (2000), *Privatization and Public-Private Partnerships*, New York: CQ Press.
- Starr, P. (1988) The Meaning of Privatization, *Yale Law & Policy Review*: Vol. 6: Iss. 1, Article 3, 6-41.
- Zervopoulos P., Palaskas T (2010), Performance - effectiveness – efficiency measurement methods in public sector: international and greek experience, Panteion University of Social and Political Sciences, *MPRA Paper* No. 30936

## Διαδίκτυο

- Eurostat (2016), Στατιστικές δημόσιων οικονομικών,  
[http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Government\\_finance\\_statistics/el#.CE.A3.CF.84.CE.B1.CF.84.CE.B9.CF.83.CF.84.CE.B9.CE.BA.CE.AD.CF.82\\_.CE.B4.CE.B7.CE.BC.CF.8C.CF.83.CE.B9.CF.89.CE.BD\\_.CE.BF.CE.B9.CE.BA.CE.BF.CE.BD.CE.BF.CE.BC.CE.B9.CE.BA.CF.8E.CE.BD](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Government_finance_statistics/el#.CE.A3.CF.84.CE.B1.CF.84.CE.B9.CF.83.CF.84.CE.B9.CE.BA.CE.AD.CF.82_.CE.B4.CE.B7.CE.BC.CF.8C.CF.83.CE.B9.CF.89.CE.BD_.CE.BF.CE.B9.CE.BA.CE.BF.CE.BD.CE.BF.CE.BC.CE.B9.CE.BA.CF.8E.CE.BD) ανάκτηση 13-3-2017

## Νομοθεσία

Άρθρο 101 του Συντάγματος

N.2000/9 (άρθρο 1, παρ. 1)