



**ΣΧΟΛΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ, ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ
ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΚΗΣ**

**ΤΜΗΜΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΜΕ
ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ ΓΕΝΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ**

**ΣΥΓΧΡΟΝΑ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΑ ΠΡΟΤΥΠΑ ΚΑΙ
ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΤΟΜΕΑΣ. Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΗΣ
ΕΛΛΑΔΑΣ**

ΓΟΥΛΑΣ ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΣ

ΙΟΥΝΙΟΣ, 2022



**ΣΧΟΛΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ, ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ
ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΚΗΣ**

**ΤΜΗΜΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΜΕ
ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ ΓΕΝΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ**

**ΣΥΓΧΡΟΝΑ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΑ ΠΡΟΤΥΠΑ ΚΑΙ
ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΤΟΜΕΑΣ. Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΗΣ
ΕΛΛΑΔΑΣ**

**Διατριβή η οποία υποβλήθηκε προς απόκτηση εξ
αποστάσεως μεταπτυχιακού τίτλου σπουδών στη δημόσια
διοίκηση στο Πανεπιστήμιο Νεάπολις Πάφου**

ΓΟΥΛΑΣ ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΣ

ΙΟΥΝΙΟΣ, 2022

Πνευματικά δικαιώματα

Copyright © Γούλας Κωνσταντίνος, 2022.

Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος. All rights reserved.

Η έγκριση της διατριβής από το Πανεπιστημίου Νεάπολις δεν υποδηλώνει απαραίτητως και αποδοχή των απόψεων του συγγραφέα εκ μέρους του Πανεπιστημίου.

Η ΥΠΕΥΘΥΝΗ ΔΗΛΩΣΗ

Ο Γούλας Κωνσταντίνος, γνωρίζοντας τις συνέπειες της λογοκλοπής, δηλώνω υπεύθυνα ότι η παρούσα εργασία με τίτλο « Σύγχρονα Διοικητικά Πρότυπα και Δημόσιος Τομέας. Η περίπτωση της Ελλάδας», αποτελεί προϊόν αυστηρά προσωπικής εργασίας και όλες οι πηγές που έχω χρησιμοποιήσει, έχουν δηλωθεί κατάλληλα στις βιβλιογραφικές παραπομπές και αναφορές. Τα σημεία όπου έχω χρησιμοποιήσει ιδέες, κείμενο ή/και πηγές άλλων συγγραφέων, αναφέρονται ευδιάκριτα στο κείμενο με την κατάλληλη παραπομπή και η σχετική αναφορά περιλαμβάνεται στο τμήμα των βιβλιογραφικών αναφορών με πλήρη περιγραφή.

Ο Δηλών

Γούλας Κωνσταντίνος

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Περίληψη.....	6
Abstract	7
Κεφάλαιο 1 – Εισαγωγή.....	8
Κεφάλαιο 2 - Θεωρητική Θεμελίωση / Βιβλιογραφική Ανασκόπηση.....	9
2.1. Η διεθνής βιβλιογραφία για την δημόσια διοίκηση.....	9
2.2. Εννοιολογικοί ορισμοί.....	11
2.3. Διαστάσεις δημόσιου τομέα	12
2.3.1. Κεντρική διοίκηση.....	12
2.3.2. Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης	13
2.3.3. Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου	13
2.3.4. Δημόσια Νομικά Πρόσωπα Ιδιωτικού Δικαίου.....	13
2.3.5. Δημόσιες Επιχειρήσεις	14
2.3.6. Οργανισμοί Κοινωνικής Ασφάλισης.....	14
2.4. Ιστορική εξέλιξη του δημόσιου τομέα	14
2.5. Επισκόπηση του ελληνικού δημόσιου τομέα.....	15
2.6. Σύγχρονες μεταρρυθμιστικές τάσεις	17
2.6.1. Διοίκηση Ολικής Ποιότητας (TQM).....	18
2.6.2. Διοίκηση μέσω Στόχων (MBO)	20
Κεφάλαιο 3 - Μεθοδολογία Έρευνας	21
Κεφάλαιο 4 – Μεταρρυθμίσεις ελληνικού διοικητικού συστήματος.....	24
4.1. Η διοίκηση ολικής ποιότητας στον δημόσιο τομέα	24
4.2. Μάνατζμεντ μέσω στόχων (MBO) στον δημόσιο τομέα.....	27
4.3. Στοχοθεσία στις δημόσιες υπηρεσίες	29
4.4. Οι ανεξάρτητες αρχές	30
4.5. Σύσταση Υπηρεσιακών Γραμματέων	33
4.6. Περιγράμματα θέσεων εργασίας και θέσεων ευθύνης	36
4.7. Κινητικότητα δημοσίων υπαλλήλων	38
4.8. Προϋπολογισμός επιδόσεων	40
4.9. Πράσινη δημοσιονομική διακυβέρνηση	43
Κεφάλαιο 5 – Αποτελέσματα μεταρρυθμίσεων και σχολιασμός.....	45
5.1. Εισαγωγικά για τους Δείκτες Μέτρησης.....	46
5.2. Κυβέρνηση και οικονομία	47
5.2.1. Ανθρώπινο δυναμικό και παραγωγικότητα της εργασίας.....	47

5.2.2. Δαπάνες κεντρικής κυβέρνησης και κόστος παραγωγής διοίκησης	50
5.2.3. Δαπάνες γενικής κυβέρνησης	51
5.2.4. Έσοδα και δαπάνες γενικής κυβέρνησης	52
5.2.5. Έλλειμμα γενικής κυβέρνησης και φορολογικά έσοδα.....	53
5.2.6. Εμπιστοσύνη στην κυβέρνηση	55
5.2.7. Δείκτης Ψηφιακής Οικονομίας και Κοινωνίας (DESI).....	56
5.3. Ανάπτυξη	57
5.3.1. Δείκτης Ανάπτυξης.....	57
5.4. Ενέργεια και περιβάλλον	58
5.4.1. Εκπομπές αερίων του άνθρακα και παροχή ενέργειας από Α.Π.Ε.....	58
5.4.2. Εκπομπές αερίων του θερμοκηπίου και μερίδιο Α.Π.Ε.....	60
Συμπεράσματα	61
Βιβλιογραφία	63

Κατάλογος Γραφικών Παραστάσεων/Εικόνων/Διαγραμμάτων

Διάγραμμα 2.1. Απασχολούμενοι σε δημόσια διοίκηση, άμυνα, υποχρεωτική κοινωνική ασφάλιση ανά 100.000 κατοίκους.....	17
Διάγραμμα 5.1. Δείκτης παραγωγικότητας εργασίας και αριθμός δημοσίων υπαλλήλων.....	49
Διάγραμμα 5.2. Δείκτες δαπανών κεντρικής κυβέρνησης και κόστους παραγωγής διοίκησης.....	50
Διάγραμμα 5.3. Δείκτης ατομικών δαπανών γενικής κυβέρνησης.....	51
Διάγραμμα 5.4. Δείκτης συλλογικών δαπανών γενικής κυβέρνησης.....	52
Διάγραμμα 5.5. Δείκτες δαπανών και εσόδων γενικής κυβέρνησης.....	53
Διάγραμμα 5.6. Δείκτες ελλείμματος και φορολογικών εσόδων.....	54
Διάγραμμα 5.7. Δείκτης εμπιστοσύνης στην κυβέρνηση.....	56
Διάγραμμα 5.8. Δείκτης Ψηφιακής Οικονομίας και Κοινωνίας (DESI).....	57
Διάγραμμα 5.9. Δείκτης ανάπτυξης ελληνικής οικονομίας.....	58
Διάγραμμα 5.10. Δείκτες εκπομπών αερίων του άνθρακα και ενέργειας από ΑΠΕ.....	59
Διάγραμμα 5.11. Δείκτες εκπομπών αερίων θερμοκηπίου και μεριδίου Α.Π.Ε.....	60

Κατάλογος Πινάκων

Πίνακας 4.1. Οι υφιστάμενες ανεξάρτητες αρχές.....	32
Πίνακας 5.1. Εξέλιξη αριθμού υπαλλήλων στο δημόσιο τομέα την περίοδο 2009-2018.....	48

Ονοματεπώνυμο Φοιτητή: Γούλας Κωνσταντίνος

Τίτλος Μεταπτυχιακής Διατριβής: Σύγχρονα διοικητικά πρότυπα και δημόσιος τομέας.

Η περίπτωση της Ελλάδας.

Η παρούσα Μεταπτυχιακή Διατριβή εκπονήθηκε στο πλαίσιο των σπουδών για την απόκτηση εξ αποστάσεως μεταπτυχιακού τίτλου στο Πανεπιστήμιο Νεάπολις και εγκρίθηκε στις 15/6/2022 από τα μέλη της Εξεταστικής Επιτροπής.

Εξεταστική Επιτροπή:

Πρώτος επιβλέπων (Πανεπιστήμιο Νεάπολις Πάφος): Ψυχάλης Μάριος, Λέκτορας στα Δημόσια Οικονομικά

Μέλος Εξεταστικής Επιτροπής: Μεραμβελιωτάκης Γεώργιος, Λέκτορας Οικονομικής Θεωρίας και Πολιτικής

Μέλος Εξεταστικής Επιτροπής: Χρυσομαλλίδης Χαράλαμπος, Λέκτορας στις Δημόσιες Πολιτικές

Περίληψη

Το διοικητικό σύστημα στην Ελλάδα χαρακτηρίζεται από πολύπλευρο τρόπο λειτουργίας, ο οποίος στοχεύει στην ικανοποίηση της κοινωνικής ευημερίας. Το γραφειοκρατικό βεμπεριανό μοντέλο που εφαρμόζεται στη χώρα δημιουργεί προβλήματα και καθυστερήσεις στην χρηστή εφαρμογή της νομοθεσίας και των πολιτικών αποφάσεων. Οι σύγχρονες διοικητικές προσεγγίσεις, της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας και της Διοίκησης μέσω Στόχων, συνιστούν βέλτιστες διεθνείς πρακτικές, ενώ περιλαμβάνουν σύγχρονα διοικητικά εργαλεία, τα οποία έχουν την ικανότητα να βελτιώσουν το παρωχημένο μοντέλο διοίκησης και να αλλάξουν τον τρόπο αντίληψης και νοοτροπίας των στελεχών και των υπαλλήλων. Η μελέτη επικεντρώνεται στην ανάλυση ορισμένων κύριων μεταρρυθμιστικών εγχειρημάτων, που έλαβαν χώρα κυρίως από το 2010 και έπειτα. Στη συνέχεια, μέσω περιγραφικής στατιστικής ανάλυσης και με τη βοήθεια δεικτών μέτρησης, επιχειρείται η ανάδειξη των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων ως ενδεδειγμένη λύση για την αύξηση της παραγωγικότητας της δημόσιας διοίκησης και την ενίσχυση της διαφάνειας, της λογοδοσίας και της αμεροληψίας. Παράλληλα, η πιστή τήρηση των δημοσιονομικών κανόνων τείνει να οδηγεί σε μείωση δαπανών, ελλειμμάτων και διαφθοράς, ενώ η αδυναμία του συστήματος να προχωρήσει σε βαθιές τομές σε ορισμένα πεδία δημιουργεί τριβές στη σχέση του κράτους με τον πολίτη.

Λέξεις κλειδιά : Διοίκηση Ολικής Ποιότητας, Διοίκηση μέσω Στόχων, διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις, δείκτες μέτρησης, παραγωγικότητα, διαφάνεια, λογοδοσία, αμεροληψία, δημοσιονομικοί κανόνες, δαπάνες, έλλειμμα, διαφθορά

Abstract

The administrative system in Greece is characterized by a multifaceted mode of operation, which aims at satisfying social welfare. The bureaucratic Weberian model applied in the country creates problems and delays in the proper implementation of legislation and political decisions. Modern management approaches, Total Quality Management (TQM) and Management by Objectives (MBO), are best international practices, while incorporating modern management tools, which have the ability to improve the outdated management model and change the perception and mentality of executives. The study focuses on the analysis of some major reform projects, which took place mainly from 2010 onwards. Then, through descriptive statistical analysis and with the help of measurement indicators, attempts are made to highlight structural reforms as an appropriate solution to increase the productivity of public administration and enhance transparency, accountability and impartiality. At the same time, strict adherence to fiscal rules tends to lead to reduced spending, deficits and corruption, while the system's inability to make deep cuts in some areas creates friction in the state-citizen relationship.

Keywords: Total Quality Management, Management by Objectives, structural reforms, measurement indicators, productivity, transparency, accountability, impartiality, fiscal rules, spending, deficits, corruption

Κεφάλαιο 1 – Εισαγωγή

Η παρούσα έρευνα πραγματεύεται την εφαρμογή σύγχρονων διοικητικών εργαλείων στο ελληνικό διοικητικό σύστημα, μέσα από την υιοθέτηση μεταρρυθμιστικών δράσεων. Το εν λόγω ζήτημα περιλαμβάνεται στο ευρύτερο επιστημονικό πεδίο Κράτος και Δημόσια Διοίκηση, το οποίο εξετάζει τον διακριτό ρόλο, τη συνύπαρξη και τα χαρακτηριστικά των δύο κεντρικών πυλώνων στην άσκηση των δημόσιων πολιτικών.

Ο ιδεότυπος του διοικητικού συστήματος στην Ελλάδα, την περίοδο της Μεταπολίτευσης, διαρθρώνεται στον άξονα δύο πλευρών. Από την μία, το κράτος, την εκτελεστική εξουσία του οποίου αντιπροσωπεύει η κυβέρνηση, εφαρμόζει το βεμπεριανό μοντέλο της γραφειοκρατίας στην άσκηση της πολιτικής εξουσίας. Από την άλλη, ο διοικητικός μηχανισμός είναι επιφορτισμένος με την εφαρμογή της νομοθεσίας, ωστόσο θεωρείται εξαιρετικά σημαντική η συμβολή του στη διαδικασία διαμόρφωσης των πολιτικών αποφάσεων.

Αρχικός σκοπός της μελέτης είναι να παρουσιάσει τις αδυναμίες που χαρακτηρίζουν το διοικητικό σύστημα της χώρας, καθώς και τις διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις που έχουν υλοποιηθεί τα τελευταία χρόνια, μεταβάλλοντας το πλαίσιο λειτουργίας των δημόσιων υπηρεσιών. Η στενή σχέση μεταξύ πολιτικής ηγεσίας και διοικητικής αρχής συχνά δυσχεραίνει την χρηστή διακυβέρνηση και την επίτευξη της κοινωνικής ευημερίας. Οι συνεχείς κοινωνικοοικονομικές εξελίξεις, η αναγκαιότητα ανάπτυξης της εξωστρέφειας των οργανισμών, η απαίτηση για βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών αποτελούν σημαντικά κριτήρια στην ανάγκη αλλαγής του τρόπου λειτουργίας του δημόσιου τομέα. Η προσπάθεια αφομοίωσης σύγχρονης διοικητικής κουλτούρας, με μεταφορά από διεθνείς πρακτικές, αναμένεται να βελτιώσει το ισχύον μοντέλο διακυβέρνησης. Τόσο η **Διοίκηση Ολικής Ποιότητας (TQM)**, όσο και η **Διοίκηση μέσω Στόχων (MBO)**, συνιστούν παραδείγματα σύγχρονων διοικητικών προσεγγίσεων, ικανών να παρέχουν ποιοτικές υπηρεσίες με αποδοτικό και αποτελεσματικό χαρακτήρα.

Η επισκόπηση των **εννοιών**, των **χαρακτηριστικών** και των **διαστάσεων** του δημόσιου τομέα κρίνεται απαραίτητη, προκειμένου να αναλυθούν στη συνέχεια τα καινοτόμα μεταρρυθμιστικά εργαλεία, οι αναμενόμενοι στόχοι, καθώς και τα παραγόμενα αποτελέσματα. Τελικός στόχος της έρευνας είναι να επιβεβαιώσει την καθοριστική σημασία που έχει η **υλοποίηση μεταρρυθμίσεων** και η **τήρηση των δημοσιονομικών κανόνων** στην αύξηση της παραγωγικότητας της δημόσιας διοίκησης και στην ενίσχυση της αποτελεσματικότητας, της διαφάνειας και της λογοδοσίας του πολιτικοδιοικητικού

συστήματος, μέσα από την παράθεση δεικτών μέτρησης που έχουν καθοριστεί από τη νομοθεσία.

Η διεξαγωγή της έρευνας συνιστά μία εκτεταμένη επισκόπηση της βιβλιογραφίας, η οποία με τη σειρά της θα συμπληρώσει την ήδη υπάρχουσα βιβλιογραφία και θα συνδράμει στην επέκτασή της. Με τον τρόπο αυτό, επιχειρείται η διαρκής διάδοση της γνώσης στην επιστημονική και ακαδημαϊκή κοινότητα, με σκοπό την εξαγωγή χρήσιμων συμπερασμάτων στο ζήτημα της μεταρρύθμισης της δημόσιας διοίκησης.

Με την επιλογή της βιβλιογραφικής επισκόπησης ως κύριας μεθοδολογίας της εργασίας, προκύπτουν μία σειρά περιορισμών και ορίων, εξειδικεύοντας το πεδίο στο οποίο εκπονείται. Οι περιορισμοί αφορούν την απουσία διατύπωσης ερωτηματολογίων σε δείγμα πολιτών ή/ και δημόσιων υπηρεσιών, γεγονός που δεν περιλαμβάνει στην εξαγωγή των συμπερασμάτων την συνολική εικόνα της κοινωνίας των πολιτών. Επιπλέον, τόσο οι μεταρρυθμιστικές δράσεις, όσο και οι δείκτες μέτρησης που καταγράφονται, αποτελούν ενδεικτικά παραδείγματα και δεν εξαντλούν τα περιθώρια εξέλιξης και αναδιοργάνωσης του δημόσιου τομέα. Στο πλαίσιο της σύγχρονης επιστημονικής έρευνας, το θέμα της εργασίας έχει συγκεκριμένο και περιορισμένο περιεχόμενο, το οποίο μελετάται αναλυτικά και σε βάθος.

Κεφάλαιο 2 - Θεωρητική Θεμελίωση / Βιβλιογραφική Ανασκόπηση

Η ανάλυση και η εμβάθυνση της υπόστασης του δημόσιου τομέα αποτελεί σημαντικό στοιχείο για την κατανόηση του περιβάλλοντος που διέπει την ελληνική δημόσια διοίκηση. Στο παρόν κεφάλαιο δομείται το θεωρητικό πλαίσιο γύρω από την υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων στη δημόσια διοίκηση σε ενωσιακό επίπεδο. Ακόμη, περιγράφονται επιγραμματικά τα χαρακτηριστικά και οι διαστάσεις του δημόσιου τομέα. Μέσα από μία συγκριτική ανάλυση με τα υπόλοιπα κράτη μέλη της Ευρωζώνης, αναδεικνύεται η ανάγκη για την υλοποίηση διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων στο εθνικό σύστημα. Τέλος, θα επιχειρηθεί η καταγραφή των σύγχρονων διοικητικών προσεγγίσεων που χαρακτηρίζουν την λειτουργία των δημόσιων οργανισμών.

2.1. Η διεθνής βιβλιογραφία για την δημόσια διοίκηση

Η δημόσια διοίκηση είναι στενά συνδεδεμένη με την οργάνωση και την λειτουργία ενός κράτους. Μέσα από διαδικασίες, ρόλους και προγράμματα στοχεύει στην οικονομική

ευμάρεια, την ισορροπία με το πολιτικό σύστημα, και μακροπρόθεσμα, με την κοινωνική συνοχή. Σε αυτό το πλαίσιο, ο ρόλος των θεσμών στην οικοδόμηση της εμπιστοσύνης με τον πολίτη αποδεικνύεται καθοριστικός, προκειμένου να διαμορφωθούν οι κατάλληλες συνθήκες για την δημιουργία της δημόσιας αξίας (Lapuente et al, 2019).

Οι αδυναμίες του διοικητικού συστήματος δύναται να σταθούν ισχυρό εμπόδιο στην υλοποίηση μεταρρυθμιστικών δράσεων, στην προσέλκυση επενδύσεων, στην υιοθέτηση καινοτομίας σε όλο το φάσμα του δημόσιου τομέα, καθώς και στην αποτελεσματικότητα των δημόσιων υπαλλήλων (Παπαϊωάννου et al, 2020).

Ένα σημαντικό τμήμα κρατών- μελών της ΕΕ επιδιώκει σταθερά την ενσωμάτωση δράσεων που βελτιώνουν το διοικητικό τους επίπεδο. Ωστόσο, πλήθος χωρών χρειάζεται να προβεί σε αναδιαρθρώσεις στα δομικά στοιχεία των συστημάτων τους. Οι τρέχουσες κοινωνικές, πολιτικές και οικονομικές συγκυρίες επιτάσσουν την προσαρμοστικότητα των διοικητικών μηχανισμών από όλα τα κράτη (Lampropoulou et al, 2018).

Οι μεταρρυθμίσεις που έχουν υλοποιηθεί τις τελευταίες δύο δεκαετίες, από τις χώρες που είναι μέλη του ΟΟΣΑ, κατόρθωσαν να επιτύχουν σημαντικό βαθμό βελτίωσης στην οικονομική αποδοτικότητα της δημόσιας διοίκησης. Οι κρατικοί και διοικητικοί θεσμοί κατάφεραν να γίνουν περισσότερο διαφανείς και προσβάσιμοι στον πολίτη, ενώ ταυτόχρονα αναπτύχθηκαν ποιοτικά οι παρεχόμενες από το κράτος υπηρεσίες (OECD, 2021).

Παρόλα αυτά, δείκτες όπως η εμπιστοσύνη του πολίτη προς το κράτος, η κοινωνική συνοχή, καθώς και η δυναμική του δημόσιου τομέα ως ελκυστικό εργοδότη παρουσίασαν πτωτική τάση. Οι πρωτοβουλίες των πολιτικών ηγεσιών επικεντρώνονται στην αναδιοργάνωση των δομών και των διαδικασιών, όπου τα ανώτερα και ανώτατα στελέχη προωθούν τις αλλαγές στα κατώτερα κλιμάκια, σε μία δημοσιονομική και πολιτική λογική που παρακωλύει την εξέλιξη του ανθρώπινου δυναμικού και την αλλαγή φιλοσοφίας στη δημόσια διοίκηση. Επιπρόσθετα, τα διοικητικά στελέχη σπάνια διαθέτουν αυτονομία κινήσεων, ενώ το κανονιστικό και ρυθμιστικό πλαίσιο σε πολλά κράτη δεν ευνοεί την ανάπτυξη κριτικού προβληματισμού, ομαδικής συνεργασίας όλων των βαθμίδων και καινοτόμων δράσεων (Καρκατσούλης, 2017).

Σε ενωσιακό επίπεδο, τα περισσότερα κράτη που εισήλθαν στην ΕΕ μετά το 2004 προχώρησαν σε βαθιές τομές διοικητικής ανασυγκρότησης, στο πλαίσιο υλοποίησης προαπαιτούμενων μεταρρυθμίσεων για ευρωπαϊκή ένταξη. Στόχος των εν λόγω δράσεων ήταν ο εκσυγχρονισμός στην διαμόρφωση δημόσιων πολιτικών, ο αποδοτικός συντονισμός των διοικητικών και πολιτικών αποφάσεων και η δημιουργία ενός διοικητικού μηχανισμού

με αξιοκρατικά κριτήρια, ικανού να προσελκύει προσωπικό με υψηλή εκπαίδευση και κατάρτιση (Χριστοδουλίδης, 2010).

Ωστόσο, μεγάλο μέρος των προωθούμενων δράσεων παρέμεινε επισφαλής, εξαιτίας του μικρού βαθμού συναίνεσης της πολιτικής ηγεσίας και των διοικητικών θεσμών. Αξίζει να τονιστεί πως οι διαφορές των κρατών μελών της ΕΕ, σχετικά με την ορθολογικότητα των δημόσιων πολιτικών, την διαφάνεια και την λογοδοσία είναι εμφανείς, και καταδεικνύουν την ανάγκη για περαιτέρω εφαρμογή διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων. Ειδικότερα, χώρες όπως η Ελλάδα, η Κύπρος και η Ουγγαρία υστερούν στη συγκρότηση στρατηγικού σχεδιασμού και τον συντονισμό των πολιτικών δράσεων, ενώ αντίθετα το Ηνωμένο Βασίλειο, η Δανία και η Φινλανδία βελτιώνουν διαρκώς τα ποσοστά στους σχετικούς δείκτες. Συνολικά, 13 χώρες της ΕΕ¹ καταγράφουν χαμηλά ποσοστά, όσον αφορά την συνολική δημόσια διακυβέρνηση (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2017).

Ο δημόσιος τομέας αντιπροσωπεύει τον μεγαλύτερο κλάδο εντός της Ευρωζώνης. Περίπου 75 εκατομμύρια εργαζόμενοι απασχολούνται σε δημόσιες δομές, αριθμός που συνεπάγεται το 25% του εργατικού δυναμικού, ενώ οι δημόσιες δαπάνες ανέρχονται στο 50% του ευρωπαϊκού ΑΕΠ. Η οικονομική κρίση του 2008 επέφερε δραστική περιστολή των δημοσίων δαπανών, επηρεάζοντας τόσο τις αποδοχές των εργαζομένων όσο και τις επενδύσεις στην κατάρτιση του προσωπικού. Ταυτόχρονα, η υλοποίηση μεταρρυθμίσεων σε ορισμένα εθνικά συστήματα υπονομεύεται από την ανάπτυξη πελατειακών σχέσεων στην επιλογή προσωπικού, γεγονός που αυξάνει τα επίπεδα διαφθοράς και μειώνει την αποδοτικότητα και παραγωγικότητα της δημόσιας διοίκησης (Andreou, 2015).

2.2. Εννοιολογικοί ορισμοί

Ο δημόσιος τομέας αναφέρεται στο σύνολο των οργανισμών που διαχειρίζονται δημόσια εξουσία και διαθέτουν οικονομική και διοικητική αυτονομία, με σκοπό να υλοποιήσουν δράσεις που εξυπηρετούν το κοινωνικό σύνολο. Ειδικότερα, περιλαμβάνει το σύνολο των δημόσιων υπηρεσιών που υπάγονται στο νομικό πρόσωπο του Δημοσίου, τα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου (εκτός της Επιτροπής Κεφαλαιαγοράς, της Επιτροπής Εποπτείας της Ιδιωτικής Ασφάλισης και των Χρηματιστηρίων Αξιών), τις κρατικές επιχειρήσεις και τα Νομικά Πρόσωπα Ιδιωτικού Δικαίου. Επιπλέον, σε αυτόν συγκαταλέγονται οι τράπεζες που ανήκουν στο νομικό πρόσωπο του Δημοσίου και οι

¹ Εσθονία, Κροατία, Λετονία, Πολωνία, Σουηδία, Λιθουανία, Σλοβακία, Ολλανδία, Σλοβενία, Φινλανδία, Πορτογαλία, Ουγγαρία, Λουξεμβούργο

θυγατρικές εταιρίες των νομικών προσώπων Δημόσιου και Ιδιωτικού Δικαίου (Ακριβοπούλου et al, 2015).

Ο δημόσιος τομέας διαθέτει σημαίνοντα χαρακτηριστικά που τον διαφοροποιούν από τον ιδιωτικό κλάδο. Συγκεκριμένα, οι δημόσιοι οργανισμοί συστήνονται με νομοθετική πρωτοβουλία δημόσιας εξουσίας που ορίζει την οργάνωση, λειτουργία και τον τρόπο εποπτείας του Κράτους. Ακόμη, η ιδιοκτησία και η διαχείριση της περιουσίας ανήκουν στη δικαιοδοσία του κράτους, το οποίο μέσω των χρηματοδοτήσεων και των ορισμών διευθύνσεων, ασκεί σημαντική επιρροή. Τα παραπάνω γνωρίσματα συνιστούν βασικά σημεία του κανονιστικού πλαισίου που διαμορφώνει την δράση και την λειτουργία των δημόσιων οργανισμών (Γέροντας et al, 2018).

2.3. Διαστάσεις δημόσιου τομέα

Ο δημόσιος τομέας έχει επιφορτιστεί με την προαγωγή του δημοσίου συμφέροντος, και ως εκ τούτου, ο ρόλος του κρίνεται πολυδιάστατος, τόσο λόγω της ικανοποίησης πολύπλευρων αναγκών όσο και λόγω του πλήθους αρμοδιοτήτων που του έχει ανατεθεί. Οι δημόσιες υπηρεσίες καλούνται να διαχειριστούν διοικητικές υποθέσεις για την εξυπηρέτηση δημοσίων αναγκών, ενώ ενδέχεται να αναθέτουν κοινωφελείς σκοπούς σε Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου. Για λόγους διοικητικής ανάλυσης, θα οριστεί ότι ο δημόσιος τομέας περιλαμβάνει τα παρακάτω: την Κεντρική Διοίκηση, τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, τα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου, τα Δημόσια Νομικά Πρόσωπα Ιδιωτικού Δικαίου, τους Οργανισμούς Κοινωνικής Ασφάλισης και τις Δημόσιες Επιχειρήσεις. Στη συνέχεια, ακολουθεί σύντομη περιγραφή αυτών των τομέων (Γέροντας et al, 2018).

2.3.1. Κεντρική διοίκηση

Ο όρος αναφέρεται σε γεωγραφικές και λειτουργικές διαστάσεις, προσδιορίζοντας το επίπεδο δραστηριότητας των αντίστοιχων υπηρεσιών. Οι αρμοδιότητές τους εκτείνονται σε όλο το φάσμα της επικράτειας και δεν περιορίζονται εντός συγκεκριμένης έκτασης. Στην Ελλάδα, στην κεντρική διοίκηση ανήκουν η Προεδρία της Δημοκρατίας, τα Υπουργεία, οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις και οι Ανεξάρτητες Αρχές χωρίς νομική αυτοτέλεια. Σύμφωνα με τον Ν.1982/1990, το σύνολο του διοικητικού μηχανισμού οφείλει να εναρμονίζεται με

την πιστή τήρηση των κανόνων δικαίου, που αποτελεί κατεξοχήν στοιχείο του βεμπεριανού γραφειοκρατικού προτύπου.

2.3.2. Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Στα πλαίσια ενίσχυσης της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας του δημόσιου τομέα, λειτουργούν οι μονάδες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, σε μία προσπάθεια μεταφοράς αρμοδιοτήτων από το κεντρικό επίπεδο σε περιφερειακό και τοπικό. Μεταξύ των χαρακτηριστικών των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ξεχωρίζουν η τοπική αυτονομία των μονάδων σε σχέση με την κεντρική διοίκηση, η διοικητική αυτονομία, η εκλογή των οργάνων και ο χειρισμός τοπικών υποθέσεων. Στην Ελλάδα, η Αυτοδιοίκηση διακρίνεται σε τοπική και καθ' ύλην. Η πρώτη ασκείται από τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ενώ η δεύτερη από εξειδικευμένους οργανισμούς που έχουν να εξυπηρετήσουν ειδικούς σκοπούς, όπως ένα δημόσιο νοσοκομείο. Σύμφωνα με τον **N.3852/2010**, τέτοιοι οργανισμοί μπορεί να είναι είτε Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου είτε Ιδιωτικού Δικαίου είτε Δημόσιες Επιχειρήσεις, που περιγράφονται παρακάτω.

2.3.3. Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου

Ο συγκεκριμένος κλάδος οργανισμών λειτουργεί με γνώμονα το δημόσιο συμφέρον και υπηρετεί δημόσιους σκοπούς. Σε πρώτη φάση, ιδρύονται ως Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου με τυπικό νόμο ή Προεδρικό Διάταγμα. Επιπλέον, μπορούν να εκδώσουν κανονιστικές πράξεις και απολαμβάνουν οικονομικής και διοικητικής αυτονομίας. Υπόκεινται σε εποπτεία αλλά όχι σε έλεγχο από το κράτος, ενώ η λειτουργία τους διαρθρώνεται με βάση τους κανόνες διοικητικού δικαίου. Παραδείγματα Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου είναι τα δημόσια νοσοκομεία και τα Ανώτατα Εκπαιδευτικά Ιδρύματα, όπως περιγράφονται αναλυτικά στον σχετικό **N.4250/2014**.

2.3.4. Δημόσια Νομικά Πρόσωπα Ιδιωτικού Δικαίου

Ο εν λόγω κλάδος οργανισμών καθ' ύλην αυτοδιοίκησης συστάθηκε, προκειμένου να επιτελέσει δημόσιους στόχους και αναλαμβάνουν παραγωγικές ή επιχειρηματικές δραστηριότητες. Ιδρύονται με πράξη του κράτους και λειτουργούν με άξονα, κυρίως, τους κανόνες ιδιωτικού δικαίου, αν και ορισμένες διατάξεις επαφίονται στο διοικητικό δίκαιο,

όπως η εσωτερική οργάνωση. Παραδείγματα Νομικών Προσώπων Ιδιωτικού Δικαίου αποτελούν η Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδας και η Περιφερειακή Ένωση Δήμων Κεντρικής Μακεδονίας, σύμφωνα με τον **N.4250/2014**.

2.3.5. Δημόσιες Επιχειρήσεις

Σύμφωνα με τον επίσημο ορισμό του Ευρωπαϊκού Κέντρου Δημοσίων Επιχειρήσεων, ως δημόσια επιχείρηση νοείται κάθε οργανισμός στην οποία το κράτος διαθέτει μέρος του κεφαλαίου και ειδικά δικαιώματα που επιτρέπουν στη δημόσια αρχή να έχει τον έλεγχο της επιχείρησης. Το νομικό καθεστώς των δημοσίων επιχειρήσεων βασίζεται τόσο στο δημόσιο όσο και στο ιδιωτικό δίκαιο. Αρχικά, η σύστασή τους προέρχεται από τυπικό ή ουσιαστικό νόμο, η οργάνωση και η εποπτεία ασκείται από το κράτος, ενώ η υπηρεσιακή κατάσταση των εργαζομένων συμπίπτει με των δημοσίων υπαλλήλων. Αντίθετα, οι εργασιακές σχέσεις του ανθρώπινου δυναμικού στηρίζονται στους κανόνες ιδιωτικού δικαίου, ενώ η οικονομική διαχείριση των δημοσίων επιχειρήσεων πραγματοποιείται με βάση τους νόμους της ελεύθερης αγοράς, στοιχεία που παρουσιάζονται στον **N.3429/2005**.

2.3.6. Οργανισμοί Κοινωνικής Ασφάλισης

Οι Οργανισμοί Κοινωνικής Ασφάλισης περιλαμβάνουν τα δημόσια και ιδιωτικά νομικά πρόσωπα που χορηγούν παροχές είτε με την μορφή συντάξεων είτε μερισμάτων είτε εφάπαξ βοηθημάτων και χρηματοδοτούνται από τους εργοδότες και κοινωνικούς πόρους. Χαρακτηριστικό παράδειγμα στο ελληνικό κράτος συνιστά ο Εθνικός Φορέας Κοινωνικής Ασφάλισης, ο οποίος αποτελεί τυπικό νόμο του ελληνικού κράτους στο **N.4387/2016**.

2.4. Ιστορική εξέλιξη του δημόσιου τομέα

Με το πέρασμα των χρόνων, τόσο οι διαστάσεις όσο και τα όρια του δημόσιου τομέα μεταβλήθηκαν αισθητά, προκειμένου να ανταποκριθούν οι αυξανόμενες ανάγκες της κοινωνίας. Ειδικότερα, την περίοδο της Αναγέννησης, η κρατική δραστηριότητα ήταν περιορισμένη και επικεντρωνόταν στην συγκέντρωση των φόρων, με σκοπό την χρηματοδότηση κατασκευών ή πολέμων. Κατά την διάρκεια του 18^{ου} αιώνα, η κρατική παρέμβαση επεκτάθηκε στους κλάδους της βιομηχανίας και του εμπορίου. Επικράτησε,

δηλαδή, ο θεσμός του μερκαντισμού, σύμφωνα με τον οποίο η οικονομική ανάκαμψη του κράτους δύναται να προέλθει μόνο με κυβερνητικές δράσεις εθνικού χαρακτήρα.

Το επόμενο διάστημα, πλήθος επιστημόνων, όπως ο Wagner, ο Keynes, ο Marx, ο Rousseau, διατύπωσαν την θεωρία πως ο δημόσιος τομέας χρειάζεται να αναλάβει δράσεις με σκοπό την προάσπιση των συμφερόντων του κοινωνικού συνόλου. Το γεγονός αυτό είχε ως αποτέλεσμα η κρατική δραστηριότητα να περικλείει στο εξής τομείς, όπως η δικαιοσύνη, η παιδεία, η άμυνα και η προστασία του πολίτη. Υπό αυτό το πρίσμα, την διάρκεια του 20^{ου} αιώνα, προέκυψε η ανάγκη συγκρότησης ενός διοικητικού μηχανισμού, ώστε να διεκπεραιώνονται οι δημόσιες υποθέσεις. Το μοντέλο που υιοθετήθηκε βασιζόταν στην γραφειοκρατική διοίκηση, σύμφωνα με την προσέγγιση του Max Weber (Hague et al, 2011).

Η διοικητική οργάνωση που χαρακτηρίζει το γραφειοκρατικό πρότυπο αποτιμάται ως ιδιαίτερα αποτελεσματική για την επίλυση των προβλημάτων του δημόσιου τομέα. Σταδιακά, η γραφειοκρατία συνδέθηκε άρρηκτα με την δημόσια διοίκηση, προκαλώντας ωστόσο δυσκολίες στην ταχεία λειτουργία του κρατικού μηχανισμού, και στις παρεχόμενες υπηρεσίες στον πολίτη. Παρόλα αυτά, το γραφειοκρατικό μοντέλο ασκήθηκε και από μεγάλους οργανισμούς σε εσωστρεφή περιβάλλοντα, πέραν των δημόσιων φορέων (Lane, 2000).

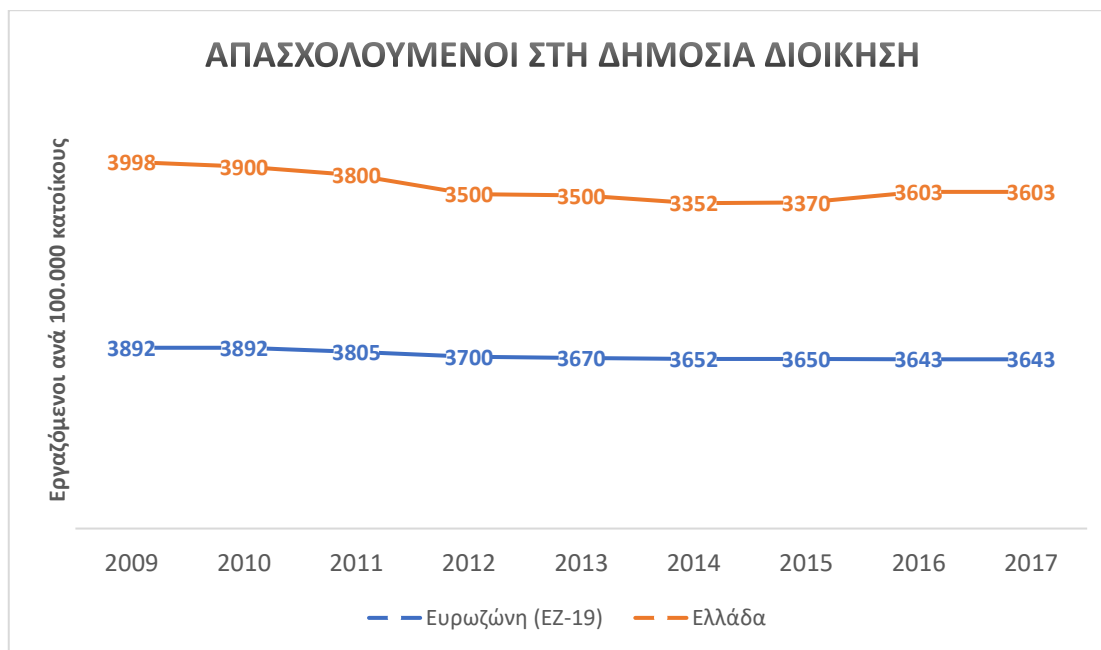
Τέλος, τα γραφειοκρατικά διοικητικά συστήματα υλοποίησαν σειρά επιτυχών δράσεων, όσο οι οργανισμοί λειτουργούσαν υπό καθεστώς στατικών διοικητικών προδιαγραφών, όπως ιεραρχική δομή, μέγεθος, βαθμός τυπικότητας. Στην πορεία των χρόνων, όμως, οι συνθήκες μεταβλήθηκαν δραστικά, επηρεάζοντας τους στόχους και την λειτουργία των οργανισμών. Ως εκ τούτου, η γραφειοκρατική οργάνωση άρχισε να εμφανίζει διαρθρωτικές αδυναμίες και δυσλειτουργίες, κρίνοντας επιτακτική την ανάγκη εξέλιξης των διοικητικών μηχανισμών με κύριους άξονες την αποδοτικότητα και την αποτελεσματικότητα (Kickert, 2011).

2.5. Επισκόπηση του ελληνικού δημόσιου τομέα

Οι απαραίτητες διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις στον ελληνικό δημόσιο τομέα μέσω της έμφασης στις έννοιες της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας, απασχολεί την ακαδημαϊκή και επιστημονική κοινότητα μέχρι σήμερα. Στο πέρασμα των χρόνων,

παρατηρήθηκε ραγδαία αύξηση των δημόσιων υπαλλήλων στο ελληνικό κράτος, εξέλιξη που συνδέεται άμεσα με την ικανοποίηση πολιτικών και κομματικών συμφερόντων. Η παρουσία υψηλού αριθμού υπαλλήλων στο διοικητικό σύστημα της χώρας οδηγεί, μεσοπρόθεσμα και μακροπρόθεσμα, σε αύξηση της φορολογίας, προκειμένου ο κρατικός μηχανισμός να ανταποκριθεί στην καταβολή μισθών, γεγονός που διογκώνει υπέρμετρα το δημοσιονομικό κόστος και τις ανάγκες δανεισμού της χώρας. Επιπρόσθετα, το επίπεδο παραγωγικότητας, συγκριτικά με τον ιδιωτικό κλάδο, παραμένει εξαιρετικά χαμηλό, αφενός λόγω του αριθμού προσωπικού, αφετέρου εξαιτίας της αδυναμίας στελέχωσης του ανθρώπινου δυναμικού στις κατάλληλες θέσεις (Spanou, 2008).

Εξαιτίας της εφαρμογής των προγραμμάτων δημοσιονομικής προσαρμογής, οι πολιτικές ηγεσίες υιοθέτησαν δημόσιες πολιτικές με έμφαση τη συρρίκνωση των λειτουργικών δαπανών του δημοσίου, με αποτέλεσμα να μειωθεί σημαντικά ο αριθμός των δημοσίων υπαλλήλων στην Ελλάδα, προσεγγίζοντας πλέον τον μέσο όρο των χωρών της Ευρωζώνης (**διάγραμμα 2.1.**). Παρόλα αυτά, η υλοποίηση περαιτέρω μεταρρυθμιστικών δράσεων παραμένει σε εκκρεμότητα, ενώ η δημόσια διοίκηση αδυνατεί να ανταποκριθεί επαρκώς στις αυξημένες ανάγκες της κοινωνίας. Η αμιγώς γραφειοκρατική διάσταση του κράτους σε συνδυασμό με την εκτεταμένη πολιτική παρέμβαση και τα φαινόμενα κακοδιοίκησης και διαφθοράς, εντείνουν τον προβληματισμό για τις επιδόσεις και την παραγωγικότητα του δημόσιου τομέα, οδηγώντας παράλληλα σε στρεβλώσεις στο τρόπο λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης. Ως εκ τούτου, η εφαρμογή διαρθρωτικών αλλαγών και αποτελεσματικών μεταρρυθμίσεων εξακολουθούν να αποτελούν κρίσιμες διοικητικές προκλήσεις, προκειμένου να καταστεί η Ελλάδα ικανή να ανταποκριθεί στις απαιτήσεις του σύγχρονου ευρωπαϊκού και διεθνούς περιβάλλοντος (ΕΛΙΑΜΕΠ, 2018).



Διάγραμμα 2.1: Απασχολούμενοι σε δημόσια διοίκηση, άμυνα και υποχρεωτική κοινωνική ασφάλιση ανά 100.000 κατοίκους

Πηγή: Eurostat, στο Γκράμμις, Σχοινάς, Τριανταφυλλοπούλου (2018), σ.12.

2.6. Σύγχρονες μεταρρυθμιστικές τάσεις

Τα τελευταία χρόνια, οι ραγδαίες κοινωνικοοικονομικές εξελίξεις ωθούν και τον δημόσιο τομέα στον εκσυγχρονισμό του τρόπου λειτουργίας, προκειμένου να καθίσταται ικανός να ανταποκριθεί στον ρόλο του. Οι πολλαπλές τεχνολογικές εξελίξεις, η επίδραση της παγκοσμιοποίησης, οι μεταβαλλόμενες κοινωνικές συνθήκες, η ανάγκη εξωστρέφειας των οργανισμών, η απαίτηση για βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών συνιστούν παράγοντες που οδηγούν στην αλλαγή του τρόπου λειτουργίας του δημόσιου τομέα. Παράλληλα, η συμπόρευση του κράτους με τον, περισσότερο ανεπτυγμένο, ιδιωτικό κλάδο αναδεικνύει την σύγχρονη οικονομική ορθολογικότητα. Η μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης αποτελεί μία από τις μεγαλύτερες προκλήσεις για τις εθνικές κυβερνήσεις, διότι συνδέεται άμεσα με την κοινωνική και οικονομική ανάπτυξη της χώρας (Κέφης, 2010).

Η αναζήτηση τρόπων βελτίωσης και αναβάθμισης του διοικητικού μηχανισμού συγκαταλέγεται στο σχεδιασμό πολιτικών των εκάστοτε κυβερνήσεων. Κύριος στρατηγικός πυλώνας κάθε μεταρρυθμιστικού εγχειρήματος αποτελεί **η καλύτερη δυνατή ανταπόκριση του κράτους** στις αυξημένες ανάγκες της κοινωνίας. Η εφαρμογή των δημόσιων πολιτικών οφείλει να καταλήγει σε ταχύτερα αποτελέσματα με παράλληλη εξοικονόμηση πόρων. Στο πλαίσιο αυτό, επιχειρείται τα τελευταία χρόνια μία οργανωμένη προσπάθεια επαναπροσδιορισμού της λειτουργίας του δημόσιου τομέα σε ένα περιβάλλον με

ποιοτικότερες υπηρεσίες, προωθώντας ταυτόχρονα την αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητα σε όλο το φάσμα του διοικητικού συστήματος (Γεωργακάκης et al, 2015).

Μέσα σε αυτό το νέο πεδίο εφαρμογής των δημόσιων πολιτικών, καθοριστικό ρόλο διαδραματίζουν οι **σύγχρονες διοικητικές προσεγγίσεις**, οι οποίες θέτουν ως βασικό γνώμονα την βελτίωση των επιδόσεων των δημόσιων οργανισμών, αξιοποιώντας την τεχνογνωσία και τις πρακτικές που έχει αναπτύξει και εξελίξει ο ιδιωτικός τομέας. Βασικοί εκφραστές αυτής της θεώρησης αποτελούν σήμερα η **Διοίκηση Ολικής Ποιότητας (ΔΟΠ)** και η **Διοίκηση μέσω Στόχων (Management By Objectives)**.

2.6.1. Διοίκηση Ολικής Ποιότητας (TQM)

Οι συνθήκες που διαμορφώθηκαν τις τελευταίες δεκαετίες στην παγκόσμια οικονομία επέβαλαν την προσαρμογή του κράτους σε δεδομένα που έχουν ως κοινό χαρακτηριστικό την ποιότητα. Η ποιότητα αποτελεί ένα σύστημα αξιών και μεθόδων δράσης που εξασφαλίζει την πλήρη αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού, την ικανοποίηση του πολίτη και την βελτιστοποίηση της απόδοσης των δημόσιων οργανισμών. Η ΔΟΠ αφορά ένα **ολοκληρωμένο σύστημα** που ως στρατηγικό στόχο έχει την ικανοποίηση του πολίτη, και στο πλαίσιο αυτό, περιλαμβάνεται το σύνολο των υπαλλήλων, από τα κατώτερα ως τα ανώτερα διοικητικά στελέχη. Η βελτίωση της ποιότητας των διαδικασιών απαιτεί ενιαία στρατηγική, κοινό όραμα και την ενεργή συμμετοχή όλων. Για την επίτευξη των στόχων και την επίλυση των προβλημάτων, η ΔΟΠ έχει την δυνατότητα να επιδείξει ποσοτικές μεθόδους και εργαλεία. Αποτέλεσμα της εφαρμογής ενός συστήματος ΔΟΠ είναι οι **διαδικασίες χωρίς λάθη** που παραδίδουν υπηρεσίες σε σύντομο χρονικό διάστημα, ικανοποιώντας τις απαιτήσεις των πολιτών. Απαραίτητες προϋποθέσεις για μία επιτυχημένη διοίκηση ολικής ποιότητας συνιστούν η **αποτελεσματική εκπαίδευση, η συμμετοχή της διοίκησης και η δέσμευση** εκ μέρους της για την τήρηση των βασικών αρχών και στόχων (Κέφης, 2014).

Στο σημείο αυτό χρήσιμη είναι η παράθεση ορισμών βασικών εννοιών που αφορούν το παραπάνω διοικητικό μοντέλο. Ως ποιότητα ορίζεται η ιδιότητα μίας υπηρεσίας ή ενός αγαθού να ικανοποιεί τις ανάγκες του χρήστη. Ως ολική ποιότητα νοείται η **αλλαγή νοοτροπίας του ανθρώπινου δυναμικού** ενός οργανισμού, η οποία επιφέρει βελτίωση της ποιότητας στο σύνολο της επιχείρησης. Τέλος, διοίκηση ολικής ποιότητας είναι η ολοκληρωμένη δέσμευση για **συνεχή βελτίωση των προϊόντων και των διαδικασιών**, η

οποία εκδηλώνεται με την συμμετοχή όλων, ώστε να ικανοποιούνται απόλυτα οι σημερινές και μελλοντικές ανάγκες των πολιτών- πελατών (Αθανασόπουλος et al, 1997).

Οι βασικές αρχές της διοίκησης ολικής ποιότητας χαρακτηρίζονται από **ισχυρό δεσμευτικό πνεύμα της ηγεσίας**, αναδεικνύουν τις έννοιες του **εσωτερικού και εξωτερικού πελάτη**, ενώ έμφαση δίνεται στην **ικανοποίηση του πολίτη- καταναλωτή**. Ταυτόχρονα, αναπτύσσεται βασισμένη στη φιλοσοφία των μηδενικών λαθών με κεντρικούς στρατηγικούς άξονες την συνεχή εκπαίδευση των στελεχών και την διαρκή βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών και αγαθών (Βαγιανός, 1997).

Τα κύρια γνωρίσματα της διοίκησης ολικής ποιότητας είναι η **δέσμευση**, η **γνώση** και η **συμμετοχή**. Δέσμευση από την πλευρά των διοικητικών στελεχών για συνεχή υποστήριξη οποιασδήποτε προσπάθειας οδηγεί στην εξασφάλιση της ποιότητας. Γνώση, με την έννοια της διαρκούς επιμόρφωσης και κατάρτισης των εμπλεκομένων στην διαδικασία της ποιοτικής ανεύρεσης, ώστε να αποφεύγονται λάθη, παραλείψεις και παρατυπίες. Η συμμετοχή του συνόλου των εργαζομένων στην επίλυση σύνθετων προβλημάτων που απασχολούν την κοινωνία, δύναται να προσφέρει μεγάλες δυνατότητες αποτελεσματικών πολιτικών, ενώ εξασφαλίζει ικανό επίπεδο ανάλυσης, προτάσεων επίλυσης και στοχοθεσία στην λήψη αποφάσεων (Θεοφανίδης, 1999).

Μεταξύ των στόχων που διαδραματίζουν κυρίαρχο ρόλο στην εφαρμογή ενός συστήματος ολικής ποιότητας, είναι η καλύτερη **ποιότητα αγαθών και υπηρεσιών**, καθώς και η γρηγορότερη ανταπόκριση στην επεξεργασία των αναγκών των καταναλωτών. Επιπλέον, επιδιώκεται μεγαλύτερος βαθμός **ευελιξίας** στην προσαρμογή των απαιτήσεων της κοινωνίας με παράλληλη μείωση των δαπανών, μέσω της βελτίωσης της ποιότητας και της εξάλειψης χρονοβόρων εργασιών. Αυτό οδηγεί στην διασφάλιση της αποτελεσματικότητας των οργανισμών σε σχέση με το λειτουργικό κόστος. Σημαίνουν χαρακτηριστικό της διοίκησης ολικής ποιότητας συνιστά η βελτίωση της αξιοποίησης του ανθρώπινου δυναμικού της επιχείρησης με ταυτόχρονη επίδειξη ευελιξίας, ελαστικότητας και προσαρμογής στις μεταβολές του διεθνούς περιβάλλοντος (Θερίου, 2002).

2.6.2. Διοίκηση μέσω Στόχων (MBO)

Παράλληλα με την διοίκηση ολικής ποιότητας που αναλύθηκε παραπάνω, ένα επιπλέον σύγχρονο διοικητικό πρότυπο που συναντάται τόσο στον ιδιωτικό όσο και στον δημόσιο τομέα, αποτελεί η Διοίκηση μέσω Στόχων. Προκειμένου να αποσαφηνιστεί το περιεχόμενο και το πεδίο εφαρμογής του μοντέλου, χρήσιμη είναι η εννοιολογική παράθεση, όπως διατυπώθηκε από τον Peter Drucker. Σύμφωνα με τον ίδιο, κάθε οργανισμός ή επιχείρηση που στοχεύει στην εξέλιξη και την ικανοποίηση των πολιτών- πελατών χρειάζεται να υλοποιεί δράσεις που βασίζονται στις **αρχές του μάνατζμεντ**, προκειμένου να αξιοποιούνται πλήρως οι δυνατότητες των εργαζομένων, να αναπτύσσεται κοινό όραμα και αποστολή της επιχείρησης, να καλλιεργείται το ομαδικό και συνεργατικό κλίμα μεταξύ του προσωπικού και να επιτυγχάνονται αποτελεσματικά και αποδοτικά οι στόχοι που έχουν τεθεί από την διοικητική ηγεσία (Μπουραντάς, 2002).

Υπό τούτο το πρίσμα, κάθε διοικητικό στέλεχος που είναι επιφορτισμένο με την λήψη αποφάσεων οφείλει να διαθέτει **σαφώς καθορισμένους στόχους**, οι οποίοι ακολουθούν ένα πολύ συγκεκριμένο μοτίβο. Αυτοί πρέπει να είναι **ευδιάκριτοι, μετρήσιμοι, υλοποιήσιμοι, ρεαλιστικοί και χρονικά προσδιορισμένοι**. Αφού καθοριστεί το πλαίσιο λειτουργίας και τεθούν οι στόχοι, τα ανώτερα διοικητικά στελέχη γνωστοποιούν τις προθέσεις στα κατώτερα ιεραρχικά επίπεδα, τα οποία δύνανται επίσης να διαμορφώνουν τους στόχους του οργανισμού, ενισχύοντας τον θεσμό του δημιουργικού διαλόγου μέσα στον οργανισμό ή τον φορέα. Το σύνολο των στελεχών αξιολογείται βάσει των αποτελεσμάτων που έχει παρουσιάσει, ενώ προβλέπονται αντίστοιχα κίνητρα και ποινές, με σκοπό την ενίσχυση της παραγωγικότητας του ανθρώπινου δυναμικού.

Το παρόν διοικητικό μοντέλο διαθέτει παρόμοια χαρακτηριστικά με την διοίκηση ολικής ποιότητας, εντούτοις αναδεικνύει αρχές που συμβάλλουν στην αναβάθμιση του διοικητικού συστήματος. Ειδικότερα, εξασφαλίζεται ορθολογισμός κατά την διαδικασία στοχοθεσίας στη λειτουργία κάθε οργανισμού. Ο κάθε εργαζόμενος αποκτά και διαμορφώνει τον δικό του ρόλο μέσα στην επιχείρηση, με αποτέλεσμα να βελτιώνεται η απόδοσή του και η παραγωγικότητα της επιχείρησης, μέσω της παρακίνησης, της συμμετοχικότητας και της ενδυνάμωσης της επικοινωνίας εντός των εργασιακών μονάδων. Ιδιαίτερα σημαντικό πλεονέκτημα της διοίκησης μέσω στόχων είναι η αποφυγή της μεροληψίας και της αβεβαιότητας μέσα στον οργανισμό. Κάθε στέλεχος αξιολογείται βάσει αντικειμενικών **δεικτών μέτρησης και αποδοτικότητας**, γεγονός που βοηθά την εξελικτική πορεία και ανάπτυξη του δημόσιου ή ιδιωτικού φορέα (Hunger et al, 2004).

Στον αντίποδα, η παρούσα μορφή διοίκησης περιλαμβάνει δυσκαμψίες, όπως η αδυναμία κατανόησης και συνεννόησης του λειτουργικού πλαισίου από την πλευρά των υπαλλήλων, η άρνηση ορισμένων διοικητικών στελεχών για συνεργασία με τα κατώτερα ιεραρχικά στρώματα και η έλλειψη χρονικού διαστήματος ικανού, ώστε να εφαρμοστεί και να αξιολογηθεί σωστά κάθε δράση που προωθείται.

Καταληκτικά, ο ρόλος του δημόσιου τομέα θεωρείται πολύπλευρος, δεδομένου ότι επιδιώκει την υλοποίηση πολλών στόχων, διαμορφώνοντας ένα εξαιρετικά δύσκολο διοικητικό πεδίο. Ο τρόπος διοίκησης του δημόσια τομέα επηρέαζε και πάντα θα επηρεάζει το σύνολο των πολιτών και των επιχειρήσεων μίας χώρας. Συνεπώς, η εύρυθμη λειτουργία του συνιστά ένα σημαντικό διοικητικό ζήτημα, το οποίο χρήζει ξεχωριστής ανάλυσης παρακάτω, προκειμένου να εντοπιστούν οι βέλτιστοι τρόποι διαχείρισης. Με βάση αυτή τη θεώρηση, οι σύγχρονες διοικητικές προσεγγίσεις χαρακτηρίζονται από δείκτες, εργαλεία και πρότυπα, που μπορούν να συμβάλλουν αποφασιστικά στην αναβάθμιση του διοικητικού συστήματος του ελληνικού κράτους (Fisher, 2010).

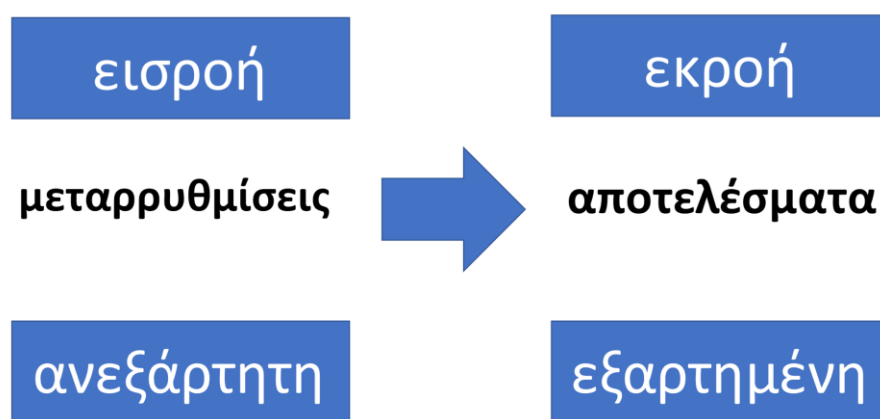
Κεφάλαιο 3 - Μεθοδολογία Έρευνας

Η μεθοδολογία που ακολουθήθηκε στην παρούσα έρευνα αφορά την **βιβλιογραφική ανασκόπηση**, βασισμένη στην μελέτη δευτερογενών πηγών από την διεθνή ακαδημαϊκή και επιστημονική κοινότητα. Περιλαμβάνει δημοσιευμένα άρθρα από εγχώρια και διεθνή περιοδικά, εκθέσεις εγχώριων και διεθνών οργανισμών με οικονομικό, κοινωνικό και διοικητικό υπόβαθρο. Η βιβλιογραφική τεκμηρίωση αναφέρεται σε θεωρητικού περιεχομένου πηγές, καθώς και σε εμπειρικού χαρακτήρα ιδέες και ευρήματα. Μέσω της αναδίφησης της σχετικής βιβλιογραφίας, αναμένεται η οργανωμένη σύνθεση και καταγραφή της υφιστάμενης γνώσης πάνω στο ζήτημα των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων του ελληνικού διοικητικού συστήματος, όπως αυτή διατυπώνεται στην εγχώρια και διεθνή βιβλιογραφία.

Ειδικότερα, θα επιχειρηθεί μία **συγκριτική ανάλυση με χρήση περιγραφικής στατιστικής** και αξιολόγηση στόχων και αποτελεσμάτων στο ελληνικό διοικητικό σύστημα. Αρχικά, θα αναπτυχθεί το μεταρρυθμιστικό πλαίσιο των στόχων που έχουν τεθεί από την πολιτική ηγεσία, όπως αυτοί έχουν αποτυπωθεί στη σχετική νομοθεσία. Εκτός από την ισχύουσα νομοθεσία, οι στόχοι των διαρθρωτικών αλλαγών δύναται να εντοπιστούν τόσο στην διαθέσιμη βιβλιογραφία, όσο και σε επίσημες θεσμικές εκθέσεις εγχώριων και διεθνών φορέων. Στη συνέχεια, και αφού παρουσιαστεί η στοχοθεσία των προωθούμενων

μεταρρυθμίσεων, θα γίνει αξιολόγηση των στόχων, αν και σε ποιο βαθμό κατόρθωσαν να επιτύχουν το ζητούμενο αποτέλεσμα της μεταρρυθμιστικής μετάβασης. Απαραίτητα εργαλεία, που εξασφαλίζουν την αξιοπιστία των αποτελεσμάτων, προέρχονται από βάσεις δεδομένων, όπως η ΕΛΣΤΑΤ και η Eurostat, και από εκθέσεις αξιολόγησης ελληνικών φορέων και ιδρυμάτων, όπως η Τράπεζα της Ελλάδος, και διεθνών οργανισμών, όπως ο ΟΟΣΑ.

Η υπόθεση εργασίας, που στηρίζεται η συλλογή και επεξεργασία των βιβλιογραφικών δεδομένων, είναι η εξής: **Η υλοποίηση των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων οδηγεί στην αύξηση της παραγωγικότητας της ελληνικής δημόσιας διοίκησης.** Ιδιαίτερα καθοριστικό σημείο στην συγγραφή της εργασίας αποτελεί ο εντοπισμός των μεταβλητών που θεωρούνται σημαντικές για την περιγραφή του θέματος που εξετάζεται. Στην προκειμένη περίπτωση, η ανεξάρτητη μεταβλητή που διαμορφώνει την επίδραση και την εξελικτική πορεία του διοικητικού συστήματος είναι οι μεταρρυθμίσεις και η συμμόρφωση με το πλαίσιο δημοσιονομικών κανόνων που υφίσταται στην χώρα. Ο βαθμός υλοποίησής τους και αφομοίωσης από τα διοικητικά στελέχη τείνει να επηρεάζει τις εξαρτημένες μεταβλητές της υπόθεσης εργασίας. Αυτές περιλαμβάνουν την παραγωγικότητα του διοικητικού συστήματος, το επίπεδο διαφθοράς και παρέμβασης του πολιτικού συστήματος στις διοικητικές αρχές, την πορεία ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας, καθώς και τα ποσοστά του δημόσιου χρέους και ελλείμματος του ελληνικού κράτους.



Το μοντέλο που συνδέει κάθε εξαρτημένη μεταβλητή με την ανεξάρτητη χαρακτηρίζεται από την ανάπτυξη καινοτόμων δεικτών αποδοτικότητας και παραγωγικότητας, μερικοί από τους οποίους εφαρμόζονται ήδη στο ελληνικό κράτος. Τα εργαλεία αυτά, που θεωρούνται απαραίτητα για οποιαδήποτε ανάπτυξη και εξέλιξη της δημόσιας διοίκησης αποτελούν

σημαίνοντα χαρακτηριστικά, τόσο της διοίκησης ολικής ποιότητας, όσο και του μάνατζμεντ μέσω στόχων, των σύγχρονων μορφών διακυβέρνησης στο διοικητικό σύστημα. Υπό αυτό το πρίσμα, το ερευνητικό ερώτημα που τίθεται στην παρούσα έρευνα είναι το εξής: **‘’ με ποιόν τρόπο επιδρούν οι μεταρρυθμίσεις στην μεταβολή της παραγωγικότητας της ελληνικής δημόσιας διοίκησης;**

Κεφάλαιο 4 – Μεταρρυθμίσεις ελληνικού διοικητικού συστήματος

Το παρόν κεφάλαιο πραγματεύεται, σε πρώτη φάση, την εφαρμογή των δύο σύγχρονων διοικητικών προσεγγίσεων, της διοίκησης ολικής ποιότητας (TQM) και της διοίκησης μέσω στόχων (MBO), στον ελληνικό δημόσιο τομέα. Η παρουσίαση του λειτουργικού τους πλαισίου προσφέρει την απαραίτητη σύνδεση, προκειμένου να αναλυθούν ξεχωριστά τα σύγχρονα διοικητικά πρότυπα, τα οποία αποτελούν μέρος των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων που προωθούνται από την πολιτική ηγεσία. Οι στόχοι κάθε διοικητικού εργαλείου οφείλουν να είναι σε πλήρη στοίχιση με τα παραγόμενα αποτελέσματα. Για τον λόγο αυτό, διατυπώνεται συγκριτική αξιολόγηση μεταξύ στόχων και αποτελεσμάτων των διαρθρωτικών δράσεων, προκειμένου να εξαχθούν χρήσιμα συμπεράσματα σχετικά με την παραγωγικότητα της δημόσιας διοίκησης. Μέσα από την παράθεση δεικτών μέτρησης και αποδοτικότητας απαντάται το ερευνητικό ερώτημα του τρόπου με τον οποίο οι μεταρρυθμίσεις επιδρούν στην μεταβολή της παραγωγικότητας του διοικητικού συστήματος.



4.1. Η διοίκηση ολικής ποιότητας στον δημόσιο τομέα

Οι οικονομικές και κοινωνικές αλλαγές συνιστούν μία, εν δυνάμει, πρόκληση για την προσαρμογή της δημόσιας διοίκησης σε ένα περιβάλλον δράσης, το οποίο θα

ανταποκρίνεται στις ανάγκες του πολίτη. Η ανάγκη για ένα σύγχρονο μοντέλο διοίκησης με κέντρο αναφοράς την ποιότητα καθίσταται προφανής (Kelly, 2001).

Στο πλαίσιο αυτό, ένα από τα προγράμματα ποιοτικής μεταρρύθμισης που σχετίζονται με την δομή και την εσωτερική λειτουργία της διοίκησης, είναι το **πρόγραμμα Πολιτεία (Ν.2880/2001)**, το οποίο σχεδιάστηκε από το Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, και στο οποίο συμμετείχαν υπουργεία, περιφέρειες, νομαρχίες και δήμοι. Το πρόγραμμα έθετε ως στόχους βασικής προτεραιότητας τη βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών και την αναβάθμιση των σχέσεων με τον πολίτη.

Η δημόσια διοίκηση σχεδιάζει δράσεις για απλούστευση των διαδικασιών, ταχύτερη εξυπηρέτηση των πολιτών, βελτίωση της επικοινωνίας του κράτους με τον πολίτη και αξιοποίηση των δυνατοτήτων της τεχνολογίας.

Η επίτευξη ποιότητας στον δημόσιο τομέα προϋποθέτει την αξιοποίηση μεθόδων και τεχνικών από τον ιδιωτικό κλάδο. Ταυτόχρονα, χρειάζεται να ληφθούν υπόψη οι ιδιαιτερότητες της δημόσιας δράσης και των υπηρεσιών στο σχεδιασμό της ολικής ποιότητας στην εφαρμογή των αρχών της. Η μεταφορά αρμοδιοτήτων στα κατώτερα διοικητικά επίπεδα με ταυτόχρονη δημιουργία ενός κλίματος συνεργασίας, σαφήνειας και διαφάνειας αποτελούν στοιχεία που επιτρέπουν την αντικειμενική αξιολόγηση και τη δίκαιη ανταμοιβή (Πραβίτα, 2020).

Το σύγχρονο ποιοτικό δημόσιο μάνατζμεντ απαιτεί **μακροχρόνιο προγραμματισμό** με στόχους συγκεκριμένους, μετρήσιμους, εφικτούς και ρεαλιστικούς, με έμφαση στο ανθρώπινο δυναμικό, εκχώρηση αρμοδιοτήτων από την πολιτική εξουσία στα στελέχη της δημόσιας διοίκησης και μία οργανωτική δομή ευέλικτη και απαλλαγμένη από κακές πρακτικές και νοοτροπίες.

Με τον Ν.2880/2001 «Πρόγραμμα Πολιτεία για τη μεταρρύθμιση και τον εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης και άλλες διατάξεις», εγκαινιάζεται η είσοδος της διοίκησης ολικής ποιότητας στο ελληνικό διοικητικό σύστημα. Το πρόγραμμα Πολιτεία έχει θεμελιώδη στόχο «τη βελτίωση της δημόσιας διοίκησης με την εισαγωγή νέων παραμέτρων και αρχών, έτσι ώστε η αποδοτικότητά της να συμβαδίζει με την οικονομική ανάπτυξη, στην επίτευξη της οποίας καλείται να συμβάλει». Οι κύριοι άξονες του προγράμματος είναι η αναβάθμιση της ποιότητας των υπηρεσιών προς τους πολίτες, η βελτίωση της αποτελεσματικότητας των δημόσιων υπηρεσιών, η εφαρμογή του e-government και του e-governance, η αναδιοργάνωση του δημόσιου τομέα, η διασφάλιση της διαφάνειας και η εφαρμογή της αρχής του ελέγχου.

- Βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών προς τον πολίτη
- Αύξηση της αποτελεσματικότητας των δημόσιων υπηρεσιών
- Εφαρμογή του e- government και του e-governance
- Αναδιοργάνωση του δημόσιου τομέα
- Εξασφάλιση της αρχής της διαφάνειας
- Εφαρμογή της αρχής του ελέγχου

Επιχειρώντας μία αποτίμηση των δράσεων, μπορεί κανείς να εστιάσει στη λειτουργία των Κέντρων Εξυπηρέτησης Πολιτών (ΚΕΠ), στη χρήση του ΣΥΖΕΥΞΙΣ, μίας εσωτερικής διαδικτυακής πύλης (intranet) του δημοσίου, καθώς και στη δυνατότητα τηλεφωνικής εξυπηρέτησης των πολιτών.

Το **Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης** (ΚΠΑ) συνιστά μία ακόμη προσπάθεια ενσωμάτωσης των αρχών της διοίκησης ολικής ποιότητας στον δημόσιο τομέα. Αναδεικνύει τα δυνατά και αδύνατα σημεία του οργανισμού ή της υπηρεσίας, αξιοποιεί τις ευκαιρίες που παρουσιάζονται και με την εφαρμογή βέλτιστων πρακτικών μεγιστοποιεί την αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητα της δημόσιας διοίκησης.

Η **κάρτα αξιολόγησης** (balanced scoreboard) είναι ένα ολοκληρωμένο σύστημα μέτρησης που διαπνέεται από πρακτικό πνεύμα, αφού μετατρέπει τη στρατηγική σε δράση, εστιάζει σε συγκεκριμένους στόχους και επιδιώκει τα μέγιστα αποτελέσματα. Ο ανασχεδιασμός των επιχειρησιακών διαδικασιών, οι δείκτες μέτρησης, καθώς και το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα “ Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013” αποτελούν σταθμούς στις προσπάθειες αναβάθμισης της δημόσιας διοίκησης.

Η εφαρμογή της διοίκησης ολικής ποιότητας στο Δημόσιο συνιστά μία κατ’ αρχήν διαχείριση της απόδοσης των εργαζομένων, που έχει ως άξονες την βελτίωση των προσόντων τους, τα οποία χρειάζεται να εναρμονίζονται με τους στόχους του οργανισμού ή της υπηρεσίας, τον καθορισμό προτύπων απόδοσης και κανόνων στοχοθεσίας, τις μεθόδους

παρακολούθησης των σχεδίων δράσης, την άμεση επίλυση των προβλημάτων, την διαρκή στελέχωση του ανθρώπινου δυναμικού και ρυθμιστικές παρεμβάσεις, σύμφωνα με τις αλλαγές του εξωτερικού περιβάλλοντος (Ράπανος, 2009).

4.2. Μάνατζμεντ μέσω στόχων (MBO) στον δημόσιο τομέα

Η διοικητική προσέγγιση του **μáνατζμεντ μέσω στόχων** (Management By Objectives) περιλαμβάνεται για πρώτη φορά στην ελληνική νομοθεσία στον **N.3230/2004** με τίτλο «Καθιέρωση ενός συστήματος διοίκησης με στόχους μέτρησης της αποδοτικότητας και άλλες διατάξεις». Συγκεκριμένα, το νομοσχέδιο υιοθετεί δράσεις για την αποτελεσματικότερη λειτουργία των δημόσιων υπηρεσιών και την ενσωμάτωση νέων πρακτικών και μεθόδων διοίκησης από το προσωπικό, προκειμένου να ανταποκριθεί στις ανάγκες των πολιτών.

N.3230/2004 Καθιέρωση συστήματος διοίκησης με στόχους μέτρησης αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας

- Δράσεις με στόχο την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας στις δημόσιες υπηρεσίες.
- Θέσπιση συγκεκριμένων, μετρήσιμων, αντικειμενικών στόχων.
- Υιοθέτηση βέλτιστων πρακτικών από τον ιδιωτικό κλάδο.
- Χρήση δεικτών μέτρησης για την καλύτερη αξιοποίηση των πόρων.

Σύμφωνα με τον παραπάνω νόμο, το σύνολο των δημόσιων φορέων οφείλει να θέτει συγκεκριμένους αντικειμενικούς στόχους, ενώ ορίζει ταυτόχρονα τα στελέχη που είναι υπεύθυνα για την κάθε προωθούμενη ενέργεια. Παράλληλα, κύριο μέλημα και καθοριστικός παράγοντας επιτυχίας των σχετικών διατάξεων αναδεικνύεται η αгаστή συνεργασία μεταξύ τμημάτων και διευθύνσεων και ζητούμενο είναι η επίτευξη μετρήσιμων αποτελεσμάτων. Σε περίπτωση χρονικών υστερήσεων ή μη επίτευξης των καθορισμένων στόχων, η ευθύνη είναι

συλλογική, από τη στιγμή που το μάνατζμεντ μέσω στόχων επιζητά τη συνεργασία, τη συλλογική δράση, το ομαδικό πνεύμα και τη δημιουργικότητα (Ρωσσίδης, 2014).

Στο σχετικό νομοσχέδιο γίνεται αναφορά για χρήση γενικών δεικτών, όπως ο χρόνος ανταπόκρισης στα αιτήματα των πολιτών, το ποσοστό ικανοποίησης στη διευθέτηση παραπόνων, η εφαρμογή σύγχρονων τεχνολογικών συστημάτων, το κόστος διαχείρισης και η ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών. Η ύπαρξη καινοτόμων δεικτών συνεπάγεται την καθιέρωση συστημάτων μέτρησης της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας, με κύριο γνώμονα την εξυπηρέτηση των πολιτών, την χρηστή αξιοποίηση και διαχείριση των διαθέσιμων πόρων και την, εν γένει, άσκηση της διοίκησης προς όφελος του πολίτη.

Σύμφωνα με τις διατάξεις του νόμου, κάθε δημόσια υπηρεσία και Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου χρειάζεται να συστήσει Μονάδα Ποιότητας και Αποδοτικότητας, με βασική της αρμοδιότητα το σχεδιασμό, την επιλογή και την παρακολούθηση των δεικτών μέτρησης. Εφόσον δεν υφίσταται τέτοια μονάδα στο εσωτερικό κάποιου φορέα, υπεύθυνη είναι η Διοίκηση Ανθρώπινου Δυναμικού.

Μία μονάδα του δημοσίου τομέα χρειάζεται να υιοθετήσει στρατηγικά χαρακτηριστικά, ικανά να διαχειριστούν αποτελεσματικά την εφαρμογή των δημόσιων πολιτικών. Αρχικά, η κουλτούρα αγοράς αναφέρεται σε έναν πρωτοποριακό τρόπο σκέψης που στοχεύει στο αποτέλεσμα και στηρίζεται σε συγκεκριμένους στόχους και μέσα. Επιπλέον, η κουλτούρα καινοτομίας δίνει τη δυνατότητα στον εργαζόμενο να αφομοιώσει έναν σύγχρονο τρόπο σκέψης, συμπεριφοράς, διοίκησης και δράσης, σε μία προσπάθεια να αναπτύξει σχέση εμπιστοσύνης με τον πολίτη. Ακόμη, η κουλτούρα ιεραρχίας αποτελεί κύριο συστατικό για την εύρυθμη λειτουργία ενός οργανισμού, επιδεικνύοντας σεβασμό στην οργανωτική δομή, την διάρθρωση και την ιεραρχική κλίμακα των στελεχών. Τέλος, η κουλτούρα οικειότητας αποτελεί αρωγό στην προσπάθεια εξασφάλισης εποικοδομητικού εργασιακού περιβάλλοντος, μέσα στο οποίο ο δημόσιος υπάλληλος θα μπορεί να παρέχει τις υπηρεσίες του στον πολίτη χωρίς πολιτικές παρεμβάσεις, χρονικές καθυστερήσεις και διαθέτοντας σχετική ή πλήρη αυτονομία κινήσεων.

Καταληκτικά, ένας αποτελεσματικός δημόσιος τομέας, προσανατολισμένος στον πολίτη, χρειάζεται ένα κράτος ισονομίας, ισοπολιτείας, εξομάλυνσης των ανισοτήτων, αξιών δηλαδή που μπορούν να οδηγήσουν στη βελτίωση της ποιότητας, στην εξασφάλιση των πόρων, στην ορθολογική αξιοποίησή τους, στην ευελιξία και την επικοινωνία (Μιχαλόπουλος, 2003).

4.3. Στοχοθεσία στις δημόσιες υπηρεσίες

Σε συνέχεια του Ν.3230/2004, που αφορά την εφαρμογή της διοίκησης μέσω στόχων στο ελληνικό δημόσιο, εκδίδεται ο **Ν.4369/2016** με τίτλο «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». Συγκεκριμένα, το άρθρο 22 αναφέρεται στη σημασία εφαρμογής ενός **συστήματος στοχοθεσίας** μεταξύ των δημόσιων υπηρεσιών και φορέων κάθε Υπουργείου. Μέσω της υιοθέτησης των σχετικών διατάξεων που απορρέουν από την νομοθεσία, στόχος είναι η βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών προς τον πολίτη, η αύξηση της αποτελεσματικότητας των δημοσίων υπαλλήλων, καθώς και η εξασφάλιση της εύρυθμης λειτουργίας των δημόσιων οργανισμών.

Ειδικότερα, οι διοικητικοί φορείς του δημοσίου οφείλουν, μία φορά το χρόνο, να ορίζουν και να θέτουν το πλαίσιο των στόχων που βρίσκονται προς υλοποίηση, παράλληλα με τους διαθέσιμους πόρους, προκειμένου να ανταποκρίνονται στις απαιτήσεις της κοινωνίας. Η κατάρτιση της στοχοθεσίας παρέχει δυνατότητες υψηλής διοικητικής οργάνωσης, στα πλαίσια ενίσχυσης των κρατικών θεσμών και υλοποίησης των μεταρρυθμιστικών δράσεων. Ταυτόχρονα, ο έγκαιρος προγραμματισμός των διοικητικών πρωτοβουλιών, καθώς και η μέτρηση των επιδόσεων μέσω δεικτών αποδοτικότητας, εξασφαλίζει ποιοτική και ποσοτική διαχείριση των διαθέσιμων πόρων (Υπουργείο Εσωτερικών, 2021).

N.4369/2016

Εθνικό Μητρώο Επιτελικών Στελεχών και συστήματα
αξιολόγησης

- Εφαρμογή ενός σύγχρονου συστήματος στοχοθεσίας
- Παροχή υψηλού επιπέδου υπηρεσιών στον πολίτη
- Εκροή μετρήσιμων αποτελεσμάτων
- Χρηστή διαχείριση οικονομικών πόρων και ανθρώπινου δυναμικού

Με στόχο τον καλύτερο συντονισμό, σχεδιασμό και υλοποίηση του μεταρρυθμιστικού προγράμματος, έχει προβλεφθεί η δημιουργία της ηλεκτρονικής πλατφόρμας www.stothesia.gov.gr από τη Γενική Γραμματεία Ανθρώπινου Δυναμικού Δημόσιου Τομέα. Εντός του ιστοτόπου θα αναρτώνται, τόσο οι αποφάσεις για την στοχοθεσία που θα ακολουθείται κάθε έτος, όσο και οι επιμέρους στόχοι κάθε δημόσιας υπηρεσίας, σύμφωνα με τα στοιχεία και τους πόρους που έχει συντάξει στην έκθεση προς το Υπουργείο. Επιπλέον, παρέχεται πεδίο με την απαραίτητη πληροφορία και γνώση, ώστε να εφαρμοστούν και να αξιολογηθούν με τον πλέον κατάλληλο και αποδοτικό τρόπο οι διοικητικές ενέργειες.

Το σύστημα της στοχοθεσίας στον δημόσιο τομέα συνιστά ένα καινοτόμο μεταρρυθμιστικό εργαλείο, το οποίο δύναται να παρέχει υψηλού επιπέδου υπηρεσίες στον πολίτη και μετρήσιμα αποτελέσματα, καθιστώντας τις διοικητικές υπηρεσίες ικανές να ανταποκρίνονται στις συνεχείς κοινωνικοοικονομικές μεταβολές (Γεωργακάκης et al, 2015).

4.4. Οι ανεξάρτητες αρχές

Οι ανεξάρτητες αρχές συνιστούν καινοτόμους θεσμούς του ελληνικού διοικητικού συστήματος και χαρακτηριστικό παράδειγμα των νέων μορφών διακυβέρνησης. Ο ρόλος τους ενισχύεται σημαντικά τις τελευταίες δεκαετίες, ενώ αυξάνεται τόσο ο αριθμός, όσο και το πεδίο αρμοδιοτήτων στους τομείς παρέμβασης που καλύπτουν. Οι προδιαγραφές των ανεξάρτητων αρχών παρουσιάζουν διαφορές συγκριτικά με τα παραδοσιακά πρότυπα οργάνωσης της δημόσιας γραφειοκρατίας, επιδιώκοντας σταδιακά τον εκσυγχρονισμό και την μεταρρυθμιστική μετάβαση (Βλαχόπουλος, 2020).

Σημαίνουν χαρακτηριστικό της λειτουργίας των ανεξάρτητων αρχών αποτελεί το γεγονός ότι δεν υπόκεινται στον έλεγχο του πολιτικού συστήματος, ενώ εμπίπτουν στην ευρύτερη κατηγορία των αποκεντρωμένων φορέων. Επιπλέον, οργανώνονται σε απόσταση από την κεντρική δημόσια διοίκηση, ασκούν την δραστηριότητά τους σε ένα συγκεκριμένο πεδίο πολιτικής σε εθνικό επίπεδο, στελεχώνονται κυρίως από δημόσιους υπαλλήλους, διαθέτουν

μεγάλο βαθμό **οικονομικής και διοικητικής αυτονομίας**, ενώ η χρηματοδότησή τους απορρέει, κατά κόρον, από τον κρατικό προϋπολογισμό (Δαλαμάγκας, 2010).

Στην Ελλάδα, η σύσταση ανεξάρτητων αρχών αποτελεί σχετικά πρόσφατο διοικητικό εργαλείο, και χρονικά ανάγεται στο 1989, όταν και ιδρύθηκε το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης (ΕΣΡ) (Ν.1866/1989). Τα επόμενα χρόνια ακολούθησαν η Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων (ΕΕΤΤ) με τον Ν.2075/1992, το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ) με τον Ν.2190/1994, η Επιτροπή Ανταγωνισμού με τον Ν.2296/1995, η Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα (ΑΠΔΠΧ) με τον Ν.2472/1997, ο Συνήγορος του Πολίτη με τον Ν.2477/1997, η Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας (ΡΑΕ) με τον Ν.2773/1999.

Α. Συνταγματικά κατοχυρωμένες ανεξάρτητες αρχές

1. Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα (ΑΠΔΠΧ)	4. Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης (ΕΣΡ)
2. Αρχή Διασφάλισης Απορρήτου των Επικοινωνιών (ΑΔΑΕ)	5. Συνήγορος του Πολίτη (ΣτΠ)
3. Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ)	

Β. Μη συνταγματικά κατοχυρωμένες ανεξάρτητες αρχές

1. Επιτροπή Ανταγωνισμού	14. Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΑΑΔΗΣΥ)
2. Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων (ΕΕΤΤ)	15. Ρυθμιστική Αρχή Σιδηροδρόμων (ΡΑΣ)

3. Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας (ΡΑΕ)	16. Αρχή Διασφάλισης της Ποιότητας στην Πρωτοβάθμια και Δευτεροβάθμια Εκπαίδευση
4. Εθνική Αναλογιστική Αρχή	17. Εθνική Αρχή Συντονισμού Πτήσεων
5. Επιτροπή Εποπτείας και Ελέγχου Παιγνίων (ΕΕΕΠ)	18. Επιτροπή Διερεύνησης Σιδηροδρομικών Ατυχημάτων και Συμβάντων
6. Συνήγορος του Καταναλωτή	19. Εθνικός Οργανισμός Εξετάσεων
7. Εθνική Αρχή Ιατρικώς Υποβοηθούμενης Αναπαραγωγής	20. Ρυθμιστική Αρχή Επιβατικών Μεταφορών (ΡΑΕΜ)
8. Εθνικό Συμβούλιο Δημόσιας Υγείας (ΕΣΔΥ)	21. Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο
9. Αρχή Διασφάλισης και Πιστοποίησης της Ποιότητας στην Ανώτατη Εκπαίδευση	22. Ρυθμιστική Αρχή Λιμένων (ΡΑΛ)
10. Αρχή Καταπολέμησης της Νομιμοποίησης Εσόδων από Εγκληματικές Δραστηριότητες και της Χρηματοδότησης της Τρομοκρατίας και Ελέγχου των Δηλώσεων Περιουσιακής Κατάστασης	23. Αρχή Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών
11. Επιτροπή Διερεύνησης Ατυχημάτων και Ασφάλειας Πτήσεων	24. Αρχή Πολιτικής Αεροπορίας
12. Ελληνική Στατιστική Αρχή (ΕΛΣΤΑΤ)	25. Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων (ΑΑΔΕ)
13. Σώμα Φορολογικών Διαιτητών	26. Εθνική Αρχή Διαφάνειας (ΕΑΔ)

Πίνακας 4.1: Οι υφιστάμενες ανεξάρτητες αρχές

Πηγή: Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης (2018), *Μητρώο Υπηρεσιών και Φορέων της Ελληνικής Διοίκησης*, σ.10-11.

Σε λειτουργικό επίπεδο, οι ανεξάρτητες αρχές συγκροτήθηκαν προκειμένου να δώσουν λύση στα προβλήματα και τις ελλείψεις που εμφάνιζε η δημόσια γραφειοκρατία, μέσω της μεταφοράς πρακτικών του ιδιωτικού τομέα σε όλο το φάσμα της δημόσιας διοίκησης. Η προώθηση της σχετικής μεταρρύθμισης στοχεύει στη βελτίωση της **ευελιξίας**, της **αποδοτικότητας** και της **αποτελεσματικότητας**. Ακόμη, ζητούμενα είναι η επίτευξη καλύτερης οικονομικής διαχείρισης από το κράτος, η ενίσχυση του ρόλου των τεχνοκρατικών κριτηρίων στην άσκηση της δημόσιας πολιτικής, μεγαλύτερη συμμετοχή της κοινωνίας, **διαφάνεια** και **νομιμοποίηση** στην άσκηση της εξουσίας. Η απομάκρυνση ορισμένων δράσεων από την επιρροή του πολιτικού συστήματος στοχεύει στη διαφύλαξη της αξιοπιστίας των ασκούμενων πολιτικών. Ενισχύονται, παράλληλα, η ουδετερότητα και η σταθερότητα της δράσης των θεσμών (Μακρυδημήτρης, 2013).

Η σύσταση των ανεξάρτητων αρχών, εκτός των επιδιώξεων των εθνικών κυβερνήσεων, υπαγορεύθηκε από τις δεσμεύσεις και τις υποχρεώσεις της χώρας, κατά τη διαδικασία ένταξης στην ΕΕ. Για παράδειγμα, η συγκρότηση των ρυθμιστικών αρχών στο βιομηχανικό

δίκτυο (ΕΕΤΤ, ΡΑΕ, ΡΑΣ, ΡΑΛ, ΡΑΕΜ) ήταν απαραίτητη στο πλαίσιο της ενιαίας αγοράς των τηλεπικοινωνιών, της ενέργειας και των μεταφορών. Επιπλέον, κατά τη διάρκεια των προγραμμάτων οικονομικής προσαρμογής (2010-2018), υπήρχε πρόβλεψη για περαιτέρω δημιουργία ανεξάρτητων δομών (ΑΑΔΕ, ΕΛΣΤΑΤ, ΕΑΑΔΗΣΥ).

Παράγοντες σύστασης ανεξάρτητων αρχών

- Ανάγκη εξειδικευμένης επιστημονικής γνώσης
- Αξιοπιστία, συνέχεια και ουδετερότητα στην άσκηση δημόσιων πολιτικών
- Απεμπλοκή εκτελεστικών λειτουργιών από πολιτικές παρεμβάσεις
- Εγγύτητα διοικητικής δράσης στον πολίτη
- Απαιτήσεις συμμετοχής και διαφάνειας
- Συμβατικές υποχρεώσεις και οδηγίες ΕΕ
- Δεσμεύσεις προγραμμάτων οικονομικής προσαρμογής
- Μεταφορά διεθνών πρακτικών στο δημόσιο τομέα

Η ίδρυση και η λειτουργία των ανεξάρτητων αρχών στην Ελλάδα διαμορφώνει ένα νέο τοπίο στο διοικητικό και πολιτικό σύστημα, γεγονός που ενισχύεται περαιτέρω από τη συνταγματική κατοχύρωση του θεσμού. Η παρουσία τους συμβάλει ενεργά στη διασφάλιση των **δικαιωμάτων των πολιτών**, στην **ουδετερότητα** της διοικητικής δράσης, και στην αύξηση της **παραγωγικότητας** των διοικητικών δομών. Υπάρχει ανάγκη για σταδιακή ωρίμανση του θεσμού, ώστε να υιοθετήσει ομοιογενή οργανωτικά και λειτουργικά χαρακτηριστικά και να ενδυναμωθεί το κύρος τους ως σταθερών πυλώνων του διοικητικού συστήματος (Λαμπροπούλου, 2019).

4.5. Σύσταση Υπηρεσιακών Γραμματέων

Σε συνέχεια των μεταρρυθμιστικών δράσεων σε εθνικό επίπεδο, η πολιτική ηγεσία επανέφερε τη θέση του μετακλητού Γενικού και Ειδικού Γραμματέα, με τον **N.4622/2019**

«Επιτελικό κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης». Στο πλαίσιο εφαρμογής του σχετικής νομοθεσίας, εγκαθιδρύεται ο **θεσμός του Υπηρεσιακού Γραμματέα**, με θητεία δημόσιου υπαλλήλου, αφού προηγουμένως έχει επιλεγεί βάσει μετρήσιμων κριτηρίων από ειδική πενταμελή επιτροπή (από μέλη του ΑΣΕΠ και τον Πρόεδρο του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης). Με τον τρόπο αυτό, γίνεται προσπάθεια ώστε να υιοθετηθεί ένα μεικτό σύστημα στη δημόσια διοίκηση. Μεταξύ της πολιτικής ηγεσίας των Υπουργείων και των διοικητικών στελεχών, τοποθετούνται πρόσωπα που συνιστούν καθαρά πολιτικές επιλογές και απολαμβάνουν της εμπιστοσύνης της κυβέρνησης, ενώ συνεπικουρούν τον εκάστοτε Υπουργό στο σχεδιασμό και την εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής. Από την άλλη μεριά, αναλαμβάνονται θέσεις από πρόσωπα που προέρχονται από τον ευρύτερο δημόσιο τομέα, ενώ υπάρχει πρόβλεψη να επιλέγονται βάσει διαφανών, αντικειμενικών και αξιοκρατικών κριτηρίων (Υπηρεσιακοί Γραμματείς). Πρόκειται για στελέχη που εκφράζουν τη **θεσμική μνήμη** και τη **συνέχεια** της διοίκησης. Ο προβληματισμός που έγκειται στη συγκεκριμένη προσπάθεια, αφορά το βαθμό συνύπαρξης μεταξύ υπαλλήλων που έχουν επιλεγεί με διαφορετικά κριτήρια (πολιτικά μεν, διοικητικά δε), οι οποίοι ωστόσο διαθέτουν τον ίδιο βαθμό και είναι εξίσου αρμόδιοι για την υλοποίηση των κυβερνητικών επιλογών. Ερωτηματικό αποτελεί, ακόμη, η δυνατότητα αρμονικής συνεργασίας των εν λόγω στελεχών με τους προϊσταμένους των Γενικών Διευθύνσεων των Υπουργείων (Πραβίτα, 2018).

Στο σημείο αυτό να υπενθυμιστεί πως με τον Ν.1232/1982 είχαν καταργηθεί οι θέσεις Γενικών και Αναπληρωτών Διευθυντών. Οι υψηλόβαθμες θέσεις του διοικητικού συστήματος είχαν στελεχωθεί από πολιτικά πρόσωπα, γεγονός που συνέτεινε στην ενίσχυση της κομματικοποίησης του διοικητικού μηχανισμού του κράτους. Εκτός της εισαγωγής του θεσμού του Ειδικού Γραμματέα, την περίοδο εκείνη διορίστηκαν σε θέσεις συμβούλων Υπουργών κομματικά στελέχη, τα οποία ασκούσαν τις αρμοδιότητες των μέχρι πρότινος Γενικών Διευθυντών και συμμετείχαν ενεργά στη χάραξη των δημόσιων πολιτικών.

Στον συγκεκριμένο Ν.4622/2019 περί επιτελικού κράτους, και ειδικότερα στα άρθρα 46-48 που αφορούν τη στελέχωση των πολιτικών γραφείων των μελών της κυβέρνησης, προβλέπονται **θέσεις συνεργατών**, ακόμη και για τα γραφεία των Υφυπουργών, των Γενικών και Ειδικών Γραμματέων. Οι θέσεις αυτές θα καλύπτονται, κατά κόρον, είτε από μετακλητούς υπαλλήλους, με ελάχιστα προσόντα το απολυτήριο Λυκείου και τη γνώση ξένης γλώσσας από κράτος- μέλος της ΕΕ, είτε από αποσπασμένους υπαλλήλους. Υπάρχει, επιπλέον, η δυνατότητα πρόσληψης **εμπειρογνομόνων** ως άμισθων ειδικών συμβούλων. Όσον αφορά τους επικεφαλής των δημόσιων οργανισμών που ανήκουν στα επιμέρους Υπουργεία, η πολιτική επιρροή παραμένει έντονη.

N.4622/2019 Επιτελικό κράτος

- Σύσταση Υπηρεσιακού Γραμματέα, με θητεία δημοσίου υπαλλήλου
- Επαναφορά των θέσεων Γενικού και Ειδικού Γραμματέα
- Πρόβλεψη θέσης συνεργάτη για τα μέλη της κυβέρνησης, τους Υφυπουργούς, τους Γενικούς και Ειδικούς Γραμματείς
- Προβολή διαφανών και αντικειμενικών κριτηρίων, κατά τη φάση της στελέχωσης
- Προσπάθεια αποπολιτικοποίησης του διοικητικού συστήματος
- Υιοθέτηση σύγχρονης διοικητικής αντίληψης

Στην πορεία των χρόνων, επιχειρήθηκε η υιοθέτηση κριτηρίων βασισμένα στον **επαγγελματισμό** και τις **διαφανείς διαδικασίες**, προκειμένου οι επιλογές στελέχωσης της δημόσιας διοίκησης να ενέχουν σημαντικό βαθμό αντικειμενικότητας και αμεροληψίας. Το κυρίαρχο πρόβλημα που επιζητά οριστική λύση σχετίζεται με την εναλλαγή των κομμάτων στη διακυβέρνηση της χώρας. Έχει διαπιστωθεί πως οι κυβερνητικές αλλαγές συνοδεύονται από τροποποιήσεις των συναφών διατάξεων, γεγονός που συνιστά σαφή ένδειξη πολιτικοποίησης του διοικητικού συστήματος, ενώ με τον τρόπο αυτό το ανθρώπινο δυναμικό δεν αξιοποιείται με τον πλέον κατάλληλο τρόπο. Αποτελεί, επομένως, πρόκληση για τον κρατικό μηχανισμό η πλήρης εφαρμογή, όχι μόνο των μεταβατικών διατάξεων των νόμων, αλλά κάθε πτυχής του, ώστε να υιοθετηθεί μία σύγχρονη διοικητική αντίληψη, νοοτροπία και κουλτούρα (Μαυρομούστακου, 2016).

4.6. Περιγράμματα θέσεων εργασίας και θέσεων ευθύνης

Ο προγραμματισμός του ανθρώπινου δυναμικού στο δημόσιο τομέα σχετίζεται άμεσα με την ικανότητα πρόβλεψης των αναγκών σε ανθρώπινους πόρους, γεγονός που προϋποθέτει οργάνωση και συντονισμένες ενέργειες για τη στελέχωσή του. Το σύνολο των δημόσιων υπηρεσιών επισημαίνει την ανάγκη κάλυψης θέσεων εργασίας, σύμφωνα με τον στρατηγικό και δημοσιονομικό σχεδιασμό της κυβέρνησης και σε πλήρη συνάρτηση με τα επιχειρησιακά σχέδια. Στο πλαίσιο των στρατηγικών σχεδίων, αναλύονται περαιτέρω τόσο ο αριθμός των εργαζομένων που απαιτείται, όσο οι ειδικότητες, οι ατομικοί και οι συλλογικοί στόχοι. Για τον σκοπό αυτό, έχει τεθεί σε εφαρμογή κανονιστικό πλαίσιο με αποτύπωση αναλυτικών, γενικών και ειδικών, **περιγραμμάτων θέσεων εργασίας (ΠΘΕ)**, τα οποία με τον **Ν.4440/2016** (παρ. 1 άρθρο 16) καταρτίζονται υποχρεωτικά από το σύνολο των δημόσιων υπηρεσιών. Παράλληλα, από 1/01/2020 απαιτείται η ανάρτηση κενής θέσης στο **Ψηφιακό Οργανόγραμμα**, προκειμένου να ικανοποιηθεί οποιοδήποτε αίτημα πρόσληψης τακτικού προσωπικού.

Τα **Γενικά Περιγράμματα (ΓΠ)** εκφράζουν τις βασικές ικανότητες και δεξιότητες που είναι απαραίτητες, ώστε να ασκείται εύρυθμα η λειτουργία μίας ειδικότητας ή ενός αντικειμένου εργασίας και δεν σχετίζονται με συγκεκριμένη οργανωτική θέση, μονάδα και κλάδο. Στην πραγματικότητα, αποτελούν περιγραφές εργασίας και ένα σύνολο χαρακτηριστικών με γενικό και κοινό περιεχόμενο, στις οποίες περικλείονται όλες οι ειδικότητες.

Από την άλλη, τα **Ειδικά Περιγράμματα (ΕΠ)** περιλαμβάνουν εξειδικευμένο περιεχόμενο και αναφέρονται στο οργανωτικό πεδίο, ενώ παράλληλα ορίζουν τις προδιαγραφές, τις απαιτήσεις και τις ευθύνες κάθε θέσης εργασίας ξεχωριστά. Μέσω των ΕΠ, κάθε δημόσιος υπάλληλος έχει στη διάθεσή του το σύνολο των πληροφοριών που χρειάζεται, ώστε να ασκεί αποτελεσματικά τα καθήκοντά του.

Επιπρόσθετα, με τον Ν.4622/2019 (άρθρο 51), που αφορά τον ετήσιο στρατηγικό προγραμματισμό των προσλήψεων, το εκάστοτε Υπουργείο οφείλει να αναρτά, από το προηγούμενο έτος, **καταλόγους** με το τακτικό και εποχικό προσωπικό προς πρόσληψη για το επόμενο έτος, ανά κατηγορία, κλάδο και ειδικότητα. Οι εν λόγω κατάλογοι πρέπει να συνοδεύονται από αντίστοιχη **αιτιολογική έκθεση** (παρ.6 άρθρο 51), στην οποία θα

αναφέρονται η αναγκαιότητα της πρόσληψης, ο αριθμός των κενών θέσεων, οι ανάγκες που καλύπτονται από τη διαδικασία της κινητικότητας κ.ά.

N.4369/2016

Διάρθρωση θέσεων εργασίας και θέσεων ευθύνης

- Αποτύπωση Γενικών και Ειδικών Περιγραμμάτων θέσεων εργασίας
- Σύσταση Ψηφιακού Οργανογράμματος για την ανάρτηση και την πλήρωση κενών θέσεων
- Αντικειμενικότητα και αμεροληψία κατά τη διαδικασία επιλογής
- Πλήρης ταύτιση προσόντων και απαιτήσεων κάθε θέσης
- Διασύνδεση του συνόλου των λειτουργιών της διοίκησης ανθρώπινου δυναμικού
- Παροχή κινήτρου στον εργαζόμενο για συνεχή εκπαίδευση και κατάρτιση
- Αναβάθμιση επιπέδου των διοικητικών δομών

Αξίζει να αναφερθεί πως η επικαιροποίηση των περιγραμμάτων θέσεων εργασίας, όπου αυτό είναι δυνατό, ανά τακτά χρονικά διαστήματα, διαδραματίζει εξαιρετικά κρίσιμο ρόλο, στην προσπάθεια μεταρρύθμισης του διοικητικού συστήματος. Εφόσον η φύση του κλάδου ή του τμήματος σε μία υπηρεσία αλλάζει με ταχείς ρυθμούς, κρίνεται προτιμότερη η προσαρμογή και η ευελιξία, κατά τη σύνταξη των περιγραμμάτων. Με τον τρόπο αυτό, εξασφαλίζεται η εναρμόνιση της δημόσιας διοίκησης με τις σύγχρονες κοινωνικοοικονομικές μεταβολές και τις ανάγκες των πολιτών (ΑΣΕΠ, 2019).

Τα ΠΘΕ αποτελούν **σύγχρονα διοικητικά εργαλεία** του διοικητικού συστήματος, τα οποία εφόσον αξιοποιηθούν, στόχο έχουν να διασυνδέσουν το σύνολο των λειτουργιών της διοίκησης ανθρώπινου δυναμικού, ώστε να επιτευχθεί ο ανασχεδιασμός των δομών του δημοσίου. Ακόμη, η εφαρμογή τους δύναται να συμβάλει αποφασιστικά στην υιοθέτηση οργανωσιακής κουλτούρας από τους εργαζομένους, δίνοντάς τους, ταυτόχρονα, τη δυνατότητα να εξελιχθούν και να διευρύνουν τις γνώσεις τους (Ραμματά, 2017).

Τα ΠΘΕ καθορίζουν σε μεγάλο βαθμό την **στρατηγική στελέχωση** του δημοσίου, αφενός μέσω της ορθολογικής προσέγγισης για την κάλυψη θέσεων, αφετέρου μέσω της πρόσληψης κατάλληλου προσωπικού, προκειμένου να υπάρχει πλήρης ταύτιση των προσόντων και των απαιτήσεων κάθε θέσης. **Στόχος** αυτής της δράσης είναι η ενίσχυση της

αποδοτικότητας των δημόσιων υπαλλήλων και η καλύτερη δυνατή αξιοποίηση του προσωπικού (Τράπεζα της Ελλάδος, 2018).

Όσον αφορά τις θέσεις ευθύνης, η επιλογή των στελεχών μέσω των ΠΘΕ προωθεί την **αντικειμενικότητα** και την **αμεροληψία**, ενώ επιχειρεί να πετύχει την αποσύνδεση του πολιτικού συστήματος από τη δημόσια διοίκηση, το οποίο μέχρι σήμερα ευνοεί τις παρωχημένες πρακτικές πελατειακού χαρακτήρα και την εδραίωση της κομματικοποίησης στην κάλυψη επιτελικών θέσεων.

Καταληκτικά, τα ΠΘΕ περιλαμβάνουν έναν **αναλυτικό οδηγό** ικανοτήτων και προσόντων για την κάλυψη μίας θέσης, δίνοντας τη δυνατότητα και το κίνητρο στον εργαζόμενο να επιτυγχάνει υψηλά επίπεδα κατάρτισης και εκπαίδευσης. Αυτό με τη σειρά του, αναβαθμίζει το επίπεδο των διοικητικών δομών, βελτιώνοντας εν τέλει την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών προς τον πολίτη (European Commission, 2018).

4.7. Κινητικότητα δημοσίων υπαλλήλων

Άμεσα συνδεδεμένη με την εφαρμογή των περιγραμμάτων θέσεων εργασίας είναι η ολοκλήρωση του μεταρρυθμιστικού προγράμματος της **κινητικότητας** στη δημόσια διοίκηση. Η αδυναμία εφαρμογής των σχετικών διατάξεων της νομοθεσίας αποτελεί χρόνιο ζήτημα, το οποίο επισημαίνεται σε εκθέσεις εγχώριων και διεθνών οργανισμών (OECD, 2011). Σύμφωνα με το περιεχόμενο των εκθέσεων, η κινητικότητα στο διοικητικό σύστημα προσφέρει **ορθολογική κατανομή** ανθρώπινων και υλικών πόρων, καθώς επίσης δίνει τη δυνατότητα στον κρατικό μηχανισμό να ανταποκρίνεται με επιτυχία στις μεταβαλλόμενες και διαφοροποιημένες ανάγκες (OECD, 2012).

Οι δύο βασικοί πυλώνες που χαρακτηρίζουν την κινητικότητα των στελεχών είναι η **απόσπαση** και η **μετάταξη**. Επιπλέον, σε αυτούς περιλαμβάνονται η τοποθέτηση (άρθρο 65 Υπαλληλικού Κώδικα (ΥΚ)), η μετακίνηση (άρθρο 66 ΥΚ) και η μετάθεση (άρθρο 67 ΥΚ). Ως απόσπαση (άρθρο 68 ΥΚ) θεωρείται η προσωρινή απομάκρυνση του υπαλλήλου από την υπηρεσία που ανήκει, με σκοπό να εξυπηρετηθεί το δημόσιο συμφέρον. Αντίθετα, στην μετάταξη (άρθρα 69-75 ΥΚ) ο υπάλληλος παύει να ανήκει στην θέση που κατείχε και τοποθετείται στη θέση άλλης δημόσιας δομής.

Η μεταρρύθμιση της κινητικότητας αναπτύσσει μεγαλύτερη δράση την τελευταία δεκαετία, περίοδο που συμπίπτει με την εφαρμογή των προγραμμάτων δημοσιονομικής προσαρμογής στην Ελλάδα. Στα δύο πρώτα προγράμματα γινόταν αναφορά για μείωση του αριθμού των δημοσίων υπαλλήλων και βέλτιστη διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού, σε

μία σειρά νόμων που αφορούσαν την κινητικότητα (Ν.4024/2011, Ν.4093/2012, Ν.4172/2013). Ειδικότερα, η νομοθεσία που θεσπίστηκε, εισήγαγε θεσμούς, όπως η εφεδρική εφεδρεία, η προσυνταξιακή διαθεσιμότητα και η διαθεσιμότητα με ταυτόχρονη κατάργηση της οργανικής θέσης. Ακόμη, έγινε προσπάθεια ώστε να διαχωριστεί το υπηρεσιακό συμβούλιο από τη λήψη αποφάσεων μετακίνησης των στελεχών και η σχετική αρμοδιότητα να αποτελεί στο εξής αμιγώς πολιτική επιλογή. Ωστόσο, η ψήφιση των παραπάνω νομοσχεδίων προκάλεσε αντιδράσεις, τόσο από κοινωνικούς φορείς όσο και από μερίδα της κοινωνίας, εξαιτίας του υποχρεωτικού και οριζόντιου μαζικού χαρακτήρα στην εφαρμογή τους. Αμφισβητήθηκε, επιπλέον, η συνταγματικότητα του περιεχομένου τους, με αποτέλεσμα είτε να μην εφαρμοστούν (Ν.4024/2011 για τη συνταξιοδοτική διαθεσιμότητα), είτε να διακοπεί η εφαρμογή τους (Ν.4093/2012 για τη διαθεσιμότητα).

N.4440/2016 Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας

- Κατανομή ανθρώπινου δυναμικού, σύμφωνα με τις ανάγκες κάθε υπηρεσίας
- Πλήρης αποσύνδεση από το θεσμό της διαθεσιμότητας
- Απεικόνιση των δημόσιων δομών σε ψηφιακά οργανογράμματα
- Κατάρτιση περιγραμμάτων θέσεων εργασίας(ΠΘΕ)
- Σύσταση Κεντρικής Επιτροπής Κινητικότητας για την αξιολόγηση των αιτημάτων των φορέων
- Εθελούσιος χαρακτήρας της διαδικασίας κινητικότητας
- Διαφάνεια και αμεροληψία σε όλες τις φάσεις υλοποίησης

Το 2016, κατά τη διάρκεια του τρίτου οικονομικού προγράμματος, θεσπίστηκε νέο πλαίσιο κινητικότητας, αποσυνδεδεμένο πια από τον θεσμό της διαθεσιμότητας και τις διατάξεις περί απόλυσης του προσωπικού (Ν.4440/2016). Το **Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας** (ΕΣΚ), όπως ονομάστηκε, επιχειρεί να κατανείμει το ανθρώπινο δυναμικό, σύμφωνα με τις ανάγκες και τα κριτήρια που έχουν καθοριστεί εκ των προτέρων, στη βάση συνολικά του Δημοσίου. Πρόκειται για σύγχρονο διοικητικό εργαλείο, για την θέσπιση του οποίου απαιτήθηκαν συνοδευτικές δράσεις. Τέτοιες δράσεις είναι ο ανασχεδιασμός των δομών των οργανισμών, απεικονισμένα σε ψηφιακά οργανογράμματα, η κατάρτιση

περιγραμμάτων θέσεων εργασίας, η σύσταση ψηφιακής υποδομής κ.ά. Όλα αυτά δύναται να οδηγήσουν σταδιακά στην αναδιαμόρφωση του δημόσιου τομέα (Αιτιολογική Έκθεση Ν.4440/2016).

Κυρίαρχο ρόλο στο ΕΣΚ έχει η συγκρότηση ενός κεντρικού μηχανισμού κινητικότητας (**Κεντρική Επιτροπή Κινητικότητας**), που στόχο έχει να συντονίζει την εφαρμογή του, να αξιολογεί τα αιτήματα των φορέων που αφορούν τις ανάγκες τους και να γνωμοδοτεί σχετικά με τους άξονες της κινητικότητας και τη συνολική στελέχωση της διοίκησης.

Με βάση το Ψηφιακό Οργανόγραμμα, το ΕΣΚ αναπτύσσεται σε δύο φάσεις μέσα στη διάρκεια του έτους (Ν.4674/2020 άρθρο 6). Σε πρώτη φάση, αναρτώνται στην ιστοσελίδα www.apografi.gov.gr οι κενές θέσεις που προκηρύσσονται από τους φορείς. Στη συνέχεια, υποβάλλονται οι αιτήσεις από τους ενδιαφερόμενους και ξεκινά η διαδικασία επιλογής από τον φορέα υποδοχής (Ραμματά, 2018).

Σημáινον χαρακτηριστικό του νόμου αποτελεί το γεγονός πως δεν υφίσταται πλέον ο διαχωρισμός μεταξύ μόνιμων και αορίστου χρόνου υπαλλήλων, διαθέτοντας στο εξής ο κάθε υποψήφιος **ισάξια** πλεονεκτήματα στη διαδικασία. Κάθε μετακίνηση αντιμετωπίζεται ως μετάταξη σε κενή οργανική θέση, εφόσον δε συντρέχουν σοβαρές υπηρεσιακές ανάγκες. **Στόχος** είναι να αντιμετωπιστεί οριστικά η αποσπασματικότητα και ο κατακερματισμός του θεσμικού πλαισίου, στοιχεία που συντηρούσαν μέχρι σήμερα τον γραφειοκρατικό κυκεώνα, ενώ δημιουργούσαν διαφορετικές συνθήκες για τους εργαζόμενους (ΑΣΕΠ, 2018).

Στο νέο σύστημα περιλαμβάνονται χαρακτηριστικά που προσδίδουν **διαφάνεια** και **αμεροληψία** στη διαδικασία επιλογής, όπως η υποχρέωση δημοσιοποίησης των κενών θέσεων σε ψηφιακή πλατφόρμα, η ύπαρξη προθεσμιών για την έκδοση απόφασης μετάταξης ή απόσπασης, καθώς και η διεξαγωγή συνέντευξης από τριμελή επιτροπή της υπηρεσίας υποδοχής.

Τέλος, αξίζει να τονιστεί πως η διαδικασία της κινητικότητας έχει **εθελούσιο** χαρακτήρα, ενώ δεν απαιτείται πλέον η υπογραφή από τον φορέα προέλευσης του υπαλλήλου για τη μετακίνησή του. Έτσι, υποδηλώνεται πως η διοικητική ιεραρχία του φορέα προέλευσης δεν θα συνιστά πλέον εμπόδιο, στην πρόθεση του υποψηφίου να μετακινηθεί σε άλλη οργανική θέση, πρακτική αρκετά συνήθης στους κόλπους της δημόσιας διοίκησης έως σήμερα (Σπηλιωτόπουλος et al, 2017).

4.8. Προϋπολογισμός επιδόσεων

Η ανάγκη μείωσης των δημόσιων δαπανών, η ενίσχυση της **διαφάνειας** και της **λογοδοσίας** των διαχειριστών των εθνικών πόρων, καθώς και ο εκσυγχρονισμός της

δημόσιας διοίκησης αποτέλεσαν τα βασικά κίνητρα για τη χώρα, ώστε να προχωρήσει σε εφαρμογή νέων μοντέλων στη διαχείριση των δημόσιων πόρων (Κλαουδάτου, 2009).

Κατά τη διάρκεια της διεθνούς οικονομικής κρίσης, τα προγράμματα προσαρμογής περιλάμβαναν μέτρα για τη **μείωση των ελλειμμάτων** και την **αύξηση του διεθνούς ανταγωνισμού**. Τα μέτρα αυτά εισήγαγαν νέα φιλοσοφία στο σύστημα του προϋπολογισμού, τόσο στις οργανωτικές δομές του κράτους όσο και στον τρόπο διοίκησης του δημοσίου, με σκοπό την οριζόντια αναδιάρθρωση του διοικητικού συστήματος.

Ο κεντρικός άξονας της μεταρρύθμισης έγκειται στην αποτύπωση των πολιτικών στόχων σε προγράμματα με **μετρήσιμο κόστος** και **αποτελέσματα**, ενώ στηρίζεται στην αποκέντρωση του συστήματος του προϋπολογισμού από την αποκλειστική αρμοδιότητα του Υπουργού Οικονομικών και την παράλληλη παροχή βαθμού **ελευθερίας** στους φορείς για τη διαχείριση των πόρων τους (Λιαργκόβας et al, 2020).

Στους Ν.3871/2010 και Ν.4270/2014, σχετικά με τη δημοσιονομική προσαρμογή του κράτους, περιέχονται διατάξεις που αφορούν την σύσταση ενός πλαισίου για την ενοποιημένη χρηματοοικονομική αναφορά, δίνοντας τη δυνατότητα για μηνιαίο έλεγχο των δημοσιονομικών δεικτών. Στόχος του μέτρου είναι η υιοθέτηση βέλτιστων πρακτικών για την παρακολούθηση των δημοσίων δαπανών, ενώ υπάρχει το προνόμιο έγκαιρου εντοπισμού πιθανών δυσλειτουργιών. Επιπλέον, στο περιεχόμενο της νομοθεσίας αναφέρεται η συγκρότηση ενοποιημένου προϋπολογισμού για την τοπική αυτοδιοίκηση και οι φορείς είναι ελεύθεροι να υλοποιούν το δικό τους προϋπολογισμό με τις διορθωτικές παρεμβάσεις που κρίνουν, με γνώμονα την επιτυχή επίτευξη των στόχων που έχουν τεθεί. Στόχος είναι η ενίσχυση της διαφάνειας και της λογοδοσίας σχετικά με τη διαχείριση των δημόσιων πόρων.

Τα αποτελέσματα και ο βαθμός υλοποίησης των στόχων συνιστούν αντικείμενο αξιολόγησης, αφενός ως προς την ικανότητα των φορέων να υλοποιήσουν τους στόχους, αφετέρου ως προς την αποτελεσματικότητα των ίδιων των στόχων. Οι αξιολογήσεις συνοδεύονται από αντίστοιχες αναλύσεις κόστους- οφέλους (OECD, 2017).

Σημαίνον χαρακτηριστικό της μεταρρυθμιστικής δράσης αποτελεί το γεγονός πως οι πολιτικοί στόχοι και οι ενέργειες της κυβέρνησης έχουν αναλυθεί σε μακροπρόθεσμο χρονικό ορίζοντα, συνήθως τριετή, και αποτυπώνονται στον προϋπολογισμό με τη μορφή προγραμμάτων αναλυμένα σε άξονες και δράσεις του κράτους, ιεραρχικά συνδεδεμένα μεταξύ τους.

Οι δαπάνες εντάσσονται σύμφωνα με τα προγράμματα που αφορούν, ενώ το σύνολο των έργων αξιολογείται από δείκτες αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας. Κάθε πολιτική

προτεραιότητα της κυβέρνησης αναλύεται σε έργα με μετρήσιμα αποτελέσματα που ελέγχονται διεξοδικά μέσω του προϋπολογισμού.

Κάθε δράση συνοδεύεται από αντίστοιχες δαπάνες που την αφορούν, όπως αμοιβές προσωπικού που ασχολούνται με την δράση αυτή, γραφική ύλη, εκπαίδευση των υπαλλήλων που απασχολούνται στο έργο κ.ά., οι οποίες ομαδοποιούνται, δίνοντας το συνολικό εκτιμώμενο κόστος του προγράμματος (Shaw, 2016).

Οι στόχοι της κυβέρνησης και, αντίστοιχα, τα προγράμματα εφαρμογής είναι **μακροπρόθεσμης** διάρκειας. Δεν προγραμματίζονται μόνο οι δαπάνες του πρώτου έτους, αλλά και των επόμενων ετών, ενώ προβλέπεται να αντιμετωπίζονται με την ίδια βαρύτητα. Τα πλεονεκτήματα από αυτή τη δράση συνοψίζονται παρακάτω. Αρχικά, αναδεικνύονται οι στόχοι και οι προτεραιότητες των δημόσιων πολιτικών και επιτρέπεται η κοστολόγηση των έργων και των προγραμμάτων. Ακόμη, γίνεται δυνατή η **σύγκριση κόστους και αποτελέσματος**, ώστε να επιβεβαιωθεί ο σκοπός απορρόφησης των εθνικών πόρων. Επιπλέον, δίνεται η δυνατότητα ιεράρχησης των αναγκών, ενώ διευκολύνεται η λήψη αποφάσεων από την πολιτική ηγεσία και παρουσιάζεται ένα σταθερό δημοσιονομικό πλαίσιο εμπιστοσύνης προς τις διεθνείς αγορές. Όλα τα παραπάνω συντείνουν ώστε να ενισχύεται, εν τέλει, ο βαθμός παραγωγικότητας στη δημόσια διοίκηση, λειτουργώντας στα πρότυπα ανεπτυγμένων κρατών της ΕΕ και του ΟΟΣΑ (OECD, 2007).

Πλεονεκτήματα προϋπολογισμού επιδόσεων

- Ανάδειξη στόχων και προτεραιοτήτων των δημόσιων πολιτικών
- Κοστολόγηση των έργων και των προγραμμάτων
- Σύγκριση κόστους και αποτελέσματος
- Ιεράρχηση αναγκών στην εφαρμογή πολιτικών
- Διευκόλυνση στη λήψη αποφάσεων από την κυβέρνηση
- Θετικό δημοσιονομικό αντίκτυπο στις αγορές
- Αποδοτική απεικόνιση δημόσιων δαπανών, ελλειμμάτων και χρέους
- Ενίσχυση διαφάνειας και λογοδοσίας από τους φορείς
- Αύξηση παραγωγικότητας των διοικητικών υπηρεσιών

4.9. Πράσινη δημοσιονομική διακυβέρνηση

Η δημοσιονομική πολιτική που ασκεί η πολιτική ηγεσία αναφέρεται στο ύψος της φορολογίας και στην έκταση των δαπανών του κράτους. Θεωρείται από τα πλέον σημαντικά πεδία άσκησης δημόσιας πολιτικής, ενώ ταυτόχρονα αποτελεί πεδίο αντιπαράθεσης σχετικά με το βαθμό παρέμβασης του κράτους στην οικονομία. Ωστόσο, το κράτος οφείλει να παρεμβαίνει δυναμικά όταν εντοπίζονται αρρυθμίες στην αγορά και αδυνατεί, επομένως, να εκκαθαριστεί. Οι περιπτώσεις των αρνητικών εξωτερικοτήτων, της παροχής δημόσιων αγαθών και των περιόδων με μηδενικά ή αρνητικά επιτόκια είναι μεταξύ των αποτυχιών της αγοράς, ενώ η δημοσιονομική πολιτική του κράτους δύναται να παρέχει αποτελεσματικές λύσεις (Λιαργκόβας et al, 2021).

Τα τελευταία χρόνια η ΕΕ επιχειρεί να υιοθετήσει μέτρα που προσβλέπουν στην άριστη κατανομή των παραγωγικών συντελεστών και στην εξασφάλιση της κοινωνικής ευημερίας. Τόσο το νέο επενδυτικό πρόγραμμα **Next Generation EU**, όσο και ο **μακροπρόθεσμος προϋπολογισμός** τοποθετούν την **πράσινη ανάπτυξη** και την **βιώσιμη κρατική οικονομία** στην κορυφή των πυλώνων στρατηγικής για τα επόμενα χρόνια. Ήδη από το 2013 οι εκθέσεις που δημοσιοποιούνται, στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου, περιλαμβάνουν τις έννοιες της **περιβαλλοντικής μεταρρύθμισης** και της **πράσινης διακυβέρνησης**, καθώς και σειρά ρυθμιστικών παρεμβάσεων με στόχο την πλήρη απεξάρτηση της Ευρώπης από τον άνθρακα έως το 2050. Ακόμη, τα κράτη μέλη καλούνται να προχωρήσουν σε μέτρα μείωσης των εκπομπών του άνθρακα κατά 20%, αύξησης της παραγωγής ενέργειας που στηρίζεται στις Ανανεώσιμες Πηγές κατά 20% και ενίσχυσης της ενεργειακής απόδοσης, επίσης, κατά 20% (European Commission, 2013).

Πράσινη δημοσιονομική διακυβέρνηση

Στόχοι

- Βιώσιμη και αειφόρος οικονομική ανάπτυξη
- Μείωση εκπομπών άνθρακα κατά 20%
- Αύξηση παραγωγής ενέργειας από ΑΠΕ κατά 20%
- Ενίσχυση ενεργειακής απόδοσης κατά 20%



Εργαλεία

- Προϋπολογισμός επιδόσεων
- Επισκόπηση εσόδων και δαπανών του κράτους
- Εφαρμογή δεικτών KPIs
- Αυτοτέλεια δημόσιων φορέων στη σύνταξη προϋπολογισμού
- Απορρόφηση κονδυλίων από το Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας

Υπό αυτές τις συνθήκες, οι ελληνικές κυβερνήσεις έχουν επιχειρήσει να ενσωματώσουν στο εθνικό δημοσιονομικό σχέδιο, δράσεις και πολιτικές που στηρίζονται στην πράσινη διακυβέρνηση. Μερικά σύγχρονα δημοσιονομικά εργαλεία, όπως η εφαρμογή του **προϋπολογισμού επιδόσεων**, η **επισκόπηση εσόδων και δαπανών** του κράτους, η υιοθέτηση των **δεικτών KPIs**, η διοικητική και οικονομική **αυτοτέλεια** των δημόσιων φορέων στη σύνταξη του προϋπολογισμού, έχουν τη δυνατότητα να αυξήσουν σημαντικά την αποδοτικότητα των δημόσιων πόρων και την παραγωγικότητα του διοικητικού συστήματος.

Σε τούτη την προσπάθεια, κυρίαρχο ρόλο έχουν **το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους** και **το Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους** στη Βουλή. Συγκεκριμένα, στις εισηγητικές τους εκθέσεις το 2021, δίνεται μεγάλη βαρύτητα στην ανάγκη βέλτιστης αξιοποίησης των δράσεων του προϋπολογισμού που στηρίζονται στο περιβάλλον, στο πλαίσιο ανάληψης διεθνών πρωτοβουλιών για την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής. Άλλωστε, η Ελλάδα συγκαταλέγεται μεταξύ των κρατών που ανήκουν στη Συνεργασία του Παρισιού για Περιβαλλοντική Διάσταση στον Προϋπολογισμό, που αναπτύσσουν δημοσιονομικές πολιτικές με χαμηλό ή μηδενικό αντίκτυπο στο περιβάλλον (Τράπεζα της Ελλάδος, 2021). Οι Γενικές Διευθύνσεις Οικονομικών των Υπουργείων έχουν αναλάβει να περιλάβουν στο μακροπρόθεσμο πλάνο του προϋπολογισμού επιδόσεων, ένα ολοκληρωμένο σχέδιο πολιτικών για την προστασία του περιβάλλοντος, παράλληλα με το υπολογιζόμενο ύψος της χρηματοδότησης, τη φορολογική πολιτική που θα ακολουθηθεί για τις δράσεις αυτές, καθώς και τη στοχοθεσία και τους κατάλληλους δείκτες που θα κρίνουν την αποτελεσματικότητα

των μέτρων πράσινης διακυβέρνησης. Παραδείγματα πολιτικών με περιβαλλοντικό αποτύπωμα μπορούν να χαρακτηριστούν το σχέδιο για την προστασία του δασικού πλούτου, η προώθηση των ΑΠΕ με σκοπό την ενεργειακή αυτονομία της χώρας και η διαχείριση των ορυκτών πρώτων υλών.

Η κυβέρνηση φιλοδοξεί να απορροφήσει το σύνολο των κονδυλίων, που αντιστοιχεί στη χώρα, από το **Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας** και από το **Ταμείο Δίκαιης Μετάβασης**, καταθέτοντας ένα συνολικό εθνικό σχέδιο με στόχο τον ψηφιακό μετασχηματισμό και την πράσινη μετάβαση. Το 50% και πλέον των ευρωπαϊκών πόρων αφορούν περιβαλλοντικές δράσεις που πρέπει να υλοποιηθούν μέσο- μακροπρόθεσμα, προκειμένου να εξασφαλιστεί η βιώσιμη οικονομική ανάπτυξη σε ευρωπαϊκό επίπεδο (Επιτροπή Πισσαρίδη, 2020).

Κεφάλαιο 5 – Αποτελέσματα μεταρρυθμίσεων και σχολιασμός

Ύστερα από την παράθεση των κύριων μεταρρυθμιστικών δράσεων που υλοποιούνται στο ελληνικό διοικητικό σύστημα τα τελευταία χρόνια, στο παρόν κεφάλαιο γίνεται προσπάθεια να εκτιμηθεί το όφελός τους για την ελληνική οικονομία και κοινωνία, καθώς και για την ενίσχυση της παραγωγικότητας της δημόσιας διοίκησης. Οι επιμέρους στόχοι που καλούνται να εφαρμόσουν καθένα από τα σύγχρονα διοικητικά πρότυπα παρακολουθούνται μέσα από την υιοθέτηση δεικτών μέτρησης αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας, όπως ορίζει η σχετική νομοθεσία του Ν.3230/2004 άρθρο 5. Στο σημείο αυτό η έρευνα επικεντρώνεται στο να επιβεβαιώσει την αρχική υπόθεση εργασίας, σύμφωνα με την οποία η υλοποίηση μεταρρυθμίσεων οδηγεί στην αύξηση της παραγωγικότητας του διοικητικού μηχανισμού της χώρας. Επιπλέον, επιχειρείται να διευκρινιστεί το ερευνητικό ερώτημα του τρόπου με τον οποίο οι μεταρρυθμίσεις επιδρούν στην μεταβολή της παραγωγικότητας της δημόσιας διοίκησης, και το οποίο είναι άμεσα συνυφασμένο με την ενσωμάτωση κατάλληλων δεικτών μέτρησης σε κάθε μεταρρυθμιστική προσπάθεια. Ακολουθεί η παράθεση 18 δεικτών μέτρησης μέσω σχηματικής τους αποτύπωσης σε 11 διαγράμματα, ενώ παράλληλα διατυπώνεται περιγραφική ανάλυση και σύντομος σχολιασμός τους. Τα θεματικά πεδία των δεικτών που παρουσιάζονται, επικεντρώνονται στους τομείς της κυβέρνησης, της οικονομίας, της ανάπτυξης, της ενέργειας και του περιβάλλοντος. Το χρονικό διάστημα που επιλέχθηκε να ερευνηθεί ξεκινά από το οικονομικό έτος 2008 και φτάνει έως και το 2019, καθώς από το 2020 έως σήμερα έχει θεσπιστεί πλαίσιο χαλαρών δημοσιονομικών κανόνων από την ΕΕ, εξαιτίας της υγειονομικής κρίσης, γεγονός που δεν αντικατοπτρίζει το πραγματικό μέγεθος της μεταρρυθμιστικής δράσης.

5.1. Εισαγωγικά για τους Δείκτες Μέτρησης

Όπως προαναφέρθηκε, η υιοθέτηση δεικτών μέτρησης περιλαμβάνεται στον Ν.3230/2004 και στόχο έχει τον έλεγχο, την παρακολούθηση και την εξαγωγή χρήσιμων συμπερασμάτων για τις μεταρρυθμιστικές δράσεις που εφαρμόζει η πολιτική ηγεσία. Συγκεκριμένα, συνιστούν τα εργαλεία εκείνα που είναι υπεύθυνα για την εξασφάλιση της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας στις διάφορες πρωτοβουλίες που λαμβάνονται σε ανώτατο επίπεδο (Ν.3220/2004 άρθρο 1).

Κάθε δημόσια υπηρεσία και οργανισμός επιλέγει με δικά του κριτήρια την εφαρμογή κατάλληλων δεικτών με κύριο σκοπό την εκπλήρωση των επιμέρους στόχων που έχουν τεθεί. Το σύνολο των εισροών που αποφασίζονται και υλοποιούνται στο διοικητικό σύστημα της χώρας οφείλει να συνοδεύεται από αντίστοιχο βαθμό εκροών, οι οποίες θα κρίνουν την επιτυχία ή μη των δημόσιων πολιτικών. Η ανάγκη σύνδεσης των μεταρρυθμίσεων με δείκτες μέτρησης έχει επισημανθεί στο παρελθόν από πλήθος εκθέσεων εγχώριων και διεθνών οργανισμών, στο πλαίσιο υιοθέτησης βέλτιστων πρακτικών που έχουν εφαρμοστεί με επιτυχία στον ιδιωτικό κλάδο (Λαδή et al, 2010).

Οι Δείκτες Μέτρησης Αποδοτικότητας και Αποτελεσματικότητας στον δημόσιο τομέα έχουν συγκροτηθεί με στόχο την αξιολόγηση των επιδόσεων κάθε δημόσιας υπηρεσίας και τμήματος, ενώ οι διαχειριστές τους πρέπει να έχουν ως κύριο μέλημα και ευθύνη την μέγιστη δυνατή ικανοποίηση του πολίτη, την ενίσχυση των σχέσεων εμπιστοσύνης μεταξύ κράτους και πολίτη, καθώς και την μέσο- μακροπρόθεσμη επίτευξη της κοινωνικής ευημερίας. Στο σημείο αυτό αξίζει να αποσαφηνιστεί πως η σύσταση των δεικτών μέτρησης δεν αποτελεί κάποιου είδους πειθαρχικό όργανο και δεν έχει τιμωρητικό χαρακτήρα. Αντίθετα, πρόκειται για μία συλλογική προσπάθεια εκ μέρους της πολιτείας, προκειμένου να βελτιώσει συνολικά τον τρόπο λειτουργίας του διοικητικού μηχανισμού, να αξιοποιήσει νέα δεδομένα και πληροφορίες, να επαναπροσδιορίσει την κυβερνητική πολιτική προσαρμόζοντας τις δράσεις στις μεταβαλλόμενες κοινωνικοοικονομικές συνθήκες (Κονταξιάδης, 2020).

Καταληκτικά, οι δείκτες μέτρησης διαχωρίζονται σε Γενικούς και Ειδικούς. Οι πρώτοι σχετίζονται με τον βαθμό ανταπόκρισης των υπηρεσιών στα αιτήματα των πολιτών, το χρονικό διάστημα που απαιτείται ώστε να ικανοποιηθεί το αίτημα, τη δυνατότητα υλοποίησης νέων τεχνολογιών, το συνολικό κόστος για τη διαχείριση, το βαθμό ποιότητας των παρεχόμενων προς τον πολίτη υπηρεσιών. Από την άλλη, οι Ειδικοί Δείκτες σχετίζονται

με τους στόχους κάθε δημόσιας υπηρεσίας ξεχωριστά, καθώς και με το είδος των υπηρεσιών που παρέχονται στον πολίτη, αλλά και στο κράτος γενικότερα (Μακρυδημήτρης, 2013).

5.2. Κυβέρνηση και οικονομία

5.2.1. Ανθρώπινο δυναμικό και παραγωγικότητα της εργασίας

Από την περίοδο που εφαρμόστηκαν τα προγράμματα οικονομικής προσαρμογής στη χώρα μέχρι σήμερα, το ζήτημα της εξέλιξης της απασχόλησης στο δημόσιο τομέα αποτέλεσε βασικό πεδίο διαπραγμάτευσης μεταξύ των Θεσμών και της κυβέρνησης. Η ανάγκη περιστολής των δημοσίων δαπανών συνοδεύτηκε από οριζόντιες μεταρρυθμιστικές δράσεις, γύρω από τον κλάδο της στελέχωσης των δημόσιων υπηρεσιών. Οι παρεμβάσεις που εφαρμόστηκαν, τόσο με το Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης, όσο και με το Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας από κοινού με την θέσπιση των περιγραμμάτων θέσεων εργασίας, συνιστούν σημαντικές οργανωσιακές αλλαγές στον τρόπο λειτουργίας και αντίληψης των διοικητικών στόχων (Μαντζούφας, 2018).

Σύμφωνα με τον πίνακα 5.1 παρακάτω, ο αριθμός των δημοσίων υπαλλήλων στον στενό και ευρύτερο δημόσιο τομέα παρουσιάζει αισθητή μείωση στη διάρκεια των ετών που μελετώνται (2009-2018). Όσον αφορά τον στενό κλάδο, υπολογίστηκε ο αριθμός των υπαλλήλων που εργάζονται ως τακτικό προσωπικό (Βουλή, Πολιτειακοί Φορείς, Ανεξάρτητες Αρχές, Υπουργεία, Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, ΟΤΑ Α΄-Β΄ Βαθμού), ως έκτακτο προσωπικό- συμβασιούχοι (Χρηματοδοτούμενοι από ΚΠ, Χρηματοδοτούμενοι μέσω ΕΣΠΑ, Προσλαμβανόμενοι μέσω προγραμμάτων ΟΑΕΔ, Προσωπικό καθαριότητας σχολικών μονάδων) και ως μετακλητοί- αιρετοί- πρόεδροι- μέλη ΔΣ- όργανα διοίκησης. Επιπλέον, στο παραπάνω σύνολο προστίθενται όσοι απασχολούνται σε Νομικά Πρόσωπα Ιδιωτικού Δικαίου, το έκτακτο και λοιπό προσωπικό Ειδικών Λογαριασμών Κονδυλίων Έρευνας, καθώς και λοιπές ειδικές περιπτώσεις.

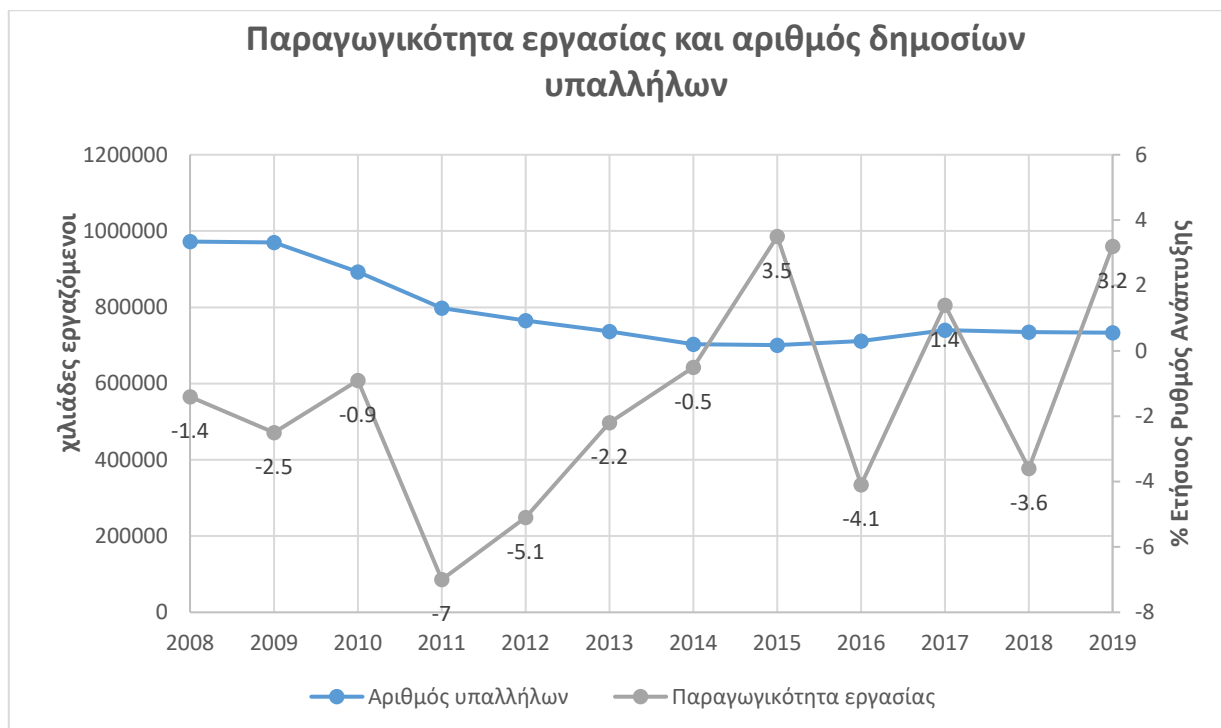
2009	970.139
2010	892.596
2011	797.983
2012	765.029
2013	736.501
2014	703.051
2015	700.836
2016	711.551
2017	739.833
2018	734.943

Πίνακας 5.1. Εξέλιξη αριθμού υπαλλήλων στο δημόσιο τομέα την περίοδο 2009-2018

Πηγή: Μητρώο Ανθρώπινου Δυναμικού, www.apografi.gov.gr/

Στη διάρκεια των εννέα ετών που ερευνώνται, διαπιστώνεται σταδιακή μείωση **στο δείκτη ανθρώπινου δυναμικού** έως το 2015, στο πλαίσιο εξισορρόπησης των δαπανών και των εσόδων του κράτους και της ορθολογικής κατανομής των στελεχών, σύμφωνα με τις ανάγκες κάθε υπηρεσίας και φορέα. Μεταξύ των ετών 2016-2018 σημειώνεται οριακή αύξηση του αριθμού των εργαζομένων, η οποία αφορά κατά κόρον προσλήψεις έκτακτου προσωπικού και συμβασιούχων, ενώ μεγάλο τμήμα των δαπανών προέρχεται από Κοινοτικούς Πόρους και ευρωπαϊκά κονδύλια μέσω ΕΣΠΑ (Ρωσσίδης et al, 2019).

Σε κάθε περίπτωση, η μεταβολή του αριθμού εργαζομένων του Δημοσίου μεταφράζεται, σε απόλυτους αριθμούς, σε 235.196 άτομα λιγότερα, ενώ σε ποσοστό του ΑΕΠ η μείωση ανέρχεται σε -24,2%. Πλέον η χώρα εντάσσεται στον μέσο όρο των κρατών μελών της Ευρωζώνης των 27, αναφορικά με τον αριθμό των στελεχών που απασχολούνται σε δημόσιες υπηρεσίες και φορείς, και στόχος είναι να συνεχιστεί το μεταρρυθμιστικό έργο για την βέλτιστη κατανομή των θέσεων εργασίας. Με τον τρόπο αυτό, το διοικητικό σύστημα έχει τη δυνατότητα να λειτουργήσει αποτελεσματικά, ενισχύοντας παράλληλα την παραγωγικότητά του (Σωτηρόπουλος et al, 2021).

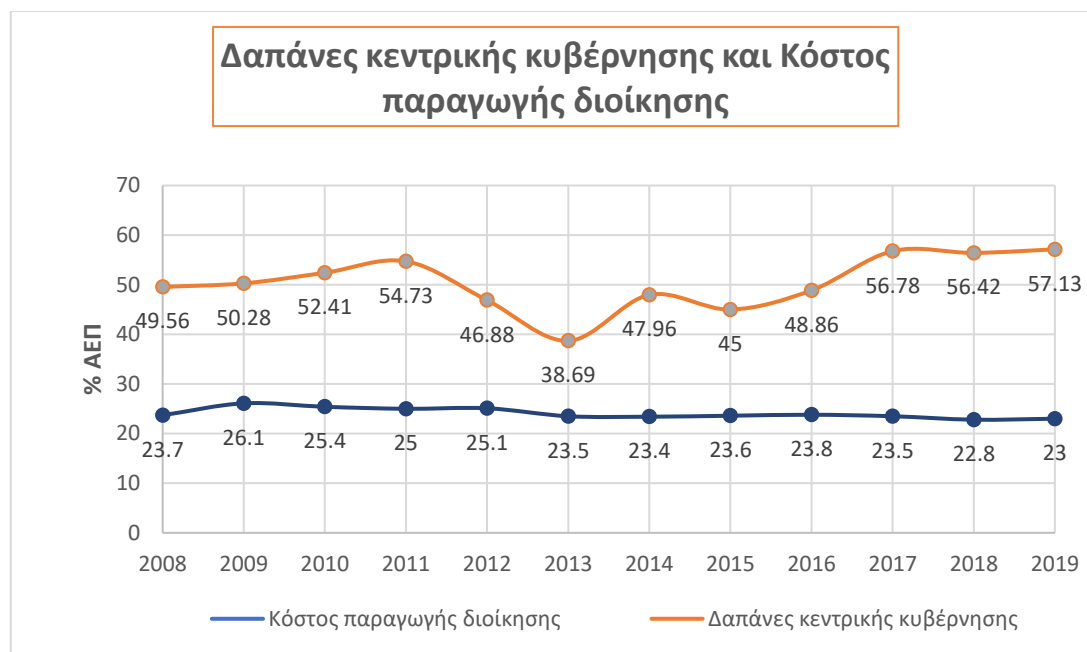


Διάγραμμα 5.1. Δείκτης Παραγωγικότητας εργασίας και αριθμός δημοσίων υπαλλήλων
 Πηγή: Βάσεις δεδομένων ΟΟΣΑ, <https://data.oecd.org/fr/lprdy/productivite-et-utilisation-du-travail.htm>.

Προκειμένου να καταστεί σαφής η σημασία της μείωσης του αριθμού των δημοσίων υπαλλήλων για το διοικητικό σύστημα, το διάγραμμα 5.1 αντιπαραβάλλει τον **δείκτη της παραγωγικότητας και αξιοποίησης της εργασίας** στη διάρκεια των ετών 2008-2019. Πρόκειται για έναν δείκτη που αντικατοπτρίζει, τόσο την οικονομική επίδοση μίας χώρας όσο και το βιοτικό επίπεδο των εργαζομένων. Όπως φαίνεται στο σχετικό γράφημα, η πορεία του κράτους, κυρίως από το 2008 έως και το 2014, στο πεδίο της παραγωγικότητας της εργασίας σημειώνει διαρκώς αρνητικά ποσοστά, παρόλο που ο αριθμός των δημοσίων υπαλλήλων τείνει συνεχώς μειούμενος. Ωστόσο, από το 2015 και έπειτα παρατηρείται αξιοσημείωτη αύξηση που προσεγγίζει το 3,5% του ΑΕΠ, ενώ παράλληλα το ποσοστό του εργατικού δυναμικού του δημοσίου δεν διαγράφει ιδιαίτερες μεταβολές, εκπληρώνοντας τον στόχο να τεθεί εντός του αντίστοιχου μέσου όρου της Ευρωζώνης. Η αύξηση της παραγωγικότητας της εργασίας, σύμφωνα με τον ΟΟΣΑ, συνδέεται άρρηκτα, τόσο με την ορθολογική κατανομή των πόρων όσο και με την μείωση της απασχόλησης σε μη παραγωγικούς εργαζόμενους, καθώς επίσης εισάγει ένα αίσθημα καινοτομίας και βελτίωσης του τρόπου λειτουργίας του κλάδου συνολικά.

5.2.2. Δαπάνες κεντρικής κυβέρνησης και κόστος παραγωγής διοίκησης

Οι δαπάνες της κεντρικής κυβέρνησης περιλαμβάνονται στους τελικούς λογαριασμούς της κεντρικής κυβέρνησης. Πρόκειται για χρηματοδοτήσεις ανά δραστηριότητα που υποστηρίζονται από το κράτος. Ο κύριος όγκος των δαπανών αυτής της κατηγορίας αφορά το επίπεδο των γενικών δημόσιων υπηρεσιών. Η πορεία των δαπανών της κεντρικής κυβέρνησης συνδέεται σε μεγάλο βαθμό με τον δείκτη που μετρά το κόστος παραγωγής της διοίκησης, σύμφωνα με το διάγραμμα 5.2. Ο τελευταίος δείκτης καλύπτει το εισόδημα των εργαζομένων, το κόστος που δαπανά το κράτος για αγαθά και υπηρεσίες, ενώ τα στοιχεία αφορούν συνολικά τη δημόσια απασχόληση και μετράται ως ποσοστό του ΑΕΠ.



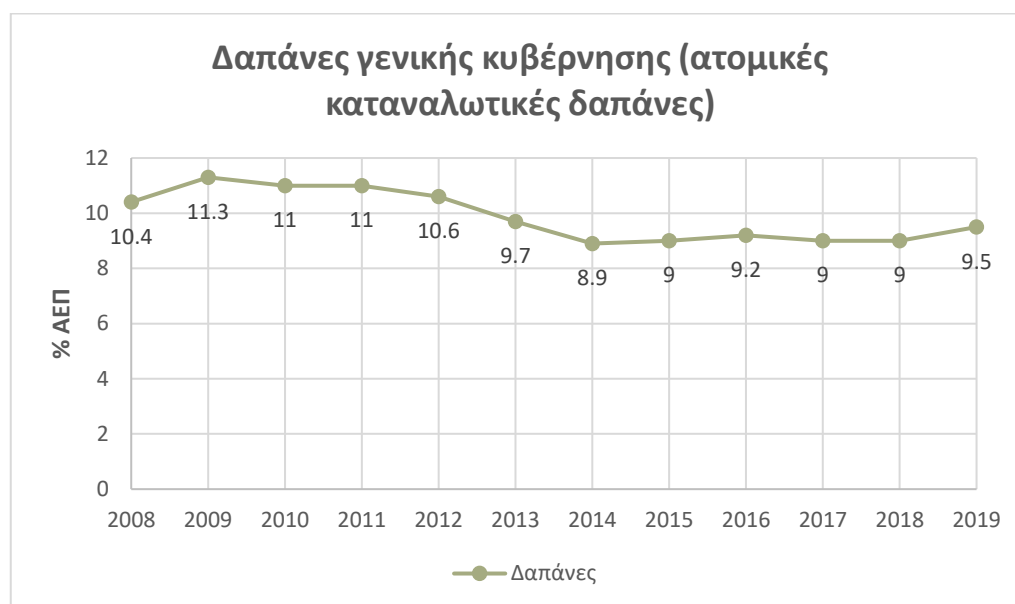
Διάγραμμα 5.2. Δείκτες δαπανών κεντρικής κυβέρνησης και κόστους παραγωγής διοίκησης

Πηγή: Βάσεις Δεδομένων ΟΟΣΑ, <https://data.oecd.org/fr/gga/couts-de-production-des-administrations.htm>.

Σύμφωνα με το παραπάνω γράφημα, το κόστος παραγωγής για το διοικητικό σύστημα παραμένει σχεδόν στα ίδια σταθερά επίπεδα, με τον μέσο όρο να βρίσκεται ελάχιστα πάνω από το 23%. Αντίστοιχα, ο βαθμός συσχέτισης με τις δαπάνες της κεντρικής κυβέρνησης δείχνει να βρίσκεται σε εναρμόνιση, διότι με εξαίρεση το έτος 2013 που σημειώνεται αξιόλογη μείωση των δαπανών (38,69% του ΑΕΠ), το υπόλοιπο χρονικό διάστημα χαρακτηρίζεται από αυξημένα ποσοστά που προσεγγίζουν το 50% του ΑΕΠ, την στιγμή που ο μέσος όρος των δαπανών των κρατών μελών του ΟΟΣΑ εντοπίζεται στο 29% τα έτη 2008-2019.

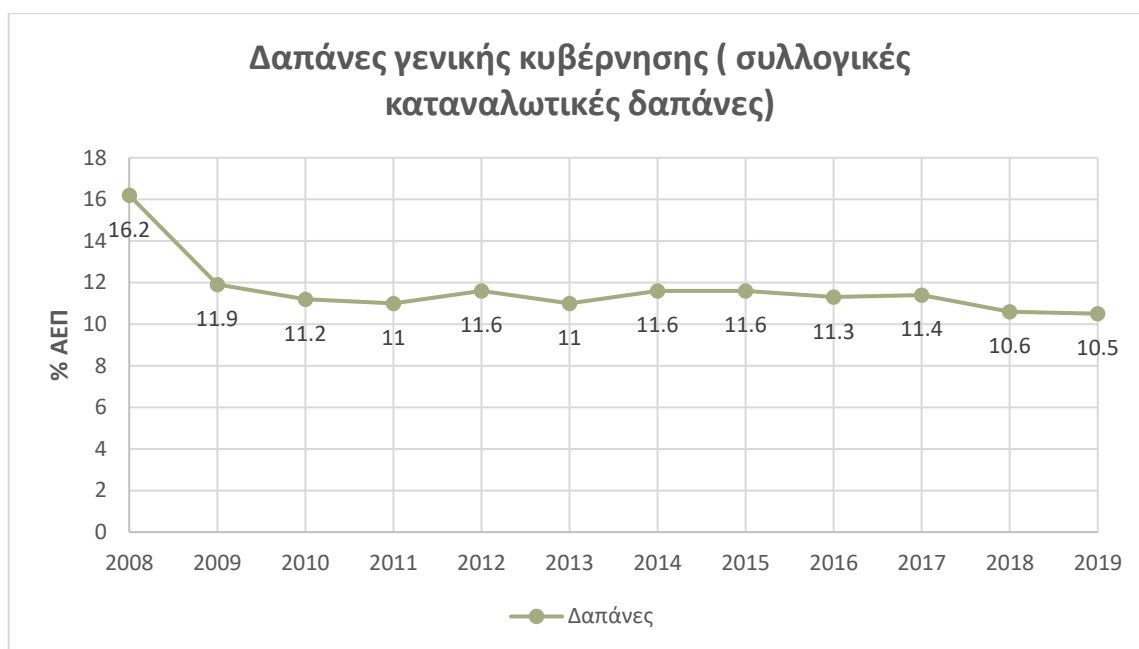
5.2.3. Δαπάνες γενικής κυβέρνησης

Η συμβολή των δεικτών που καλύπτουν τις δαπάνες γενικής κυβέρνησης κρίνεται σημαντική, διότι αντανακλά, σε μεγάλο βαθμό, το μέγεθος της κυβέρνησης και την πολιτική που ακολουθά για την προστασία του κοινωνικού ιστού και την επίτευξη βιώσιμης οικονομικής ανάπτυξης. Για την καλύτερη επισκόπηση και περιγραφή των δεδομένων, κρίθηκε σκόπιμος ο διαχωρισμός των δαπανών αυτής της κατηγορίας σε ατομικές και συλλογικές καταναλωτικές δαπάνες. Στην πρώτη κατηγορία εμπίπτουν έξοδα του κράτους για την υγειονομική περίθαλψη, την στέγαση, την εκπαίδευση, τις κοινωνικές υποθέσεις, ενώ η δεύτερη κατηγορία αφορά χρηματοδοτήσεις για την άμυνα, τη δημόσια τάξη, την δικαιοσύνη, το περιβάλλον.



Διάγραμμα 5.3. Δείκτης ατομικών δαπανών γενικής κυβέρνησης

Πηγή: Βάσεις Δεδομένων ΟΟΣΑ, <https://data.oecd.org/fr/gga/depenses-des-administrations-publiques.htm>.



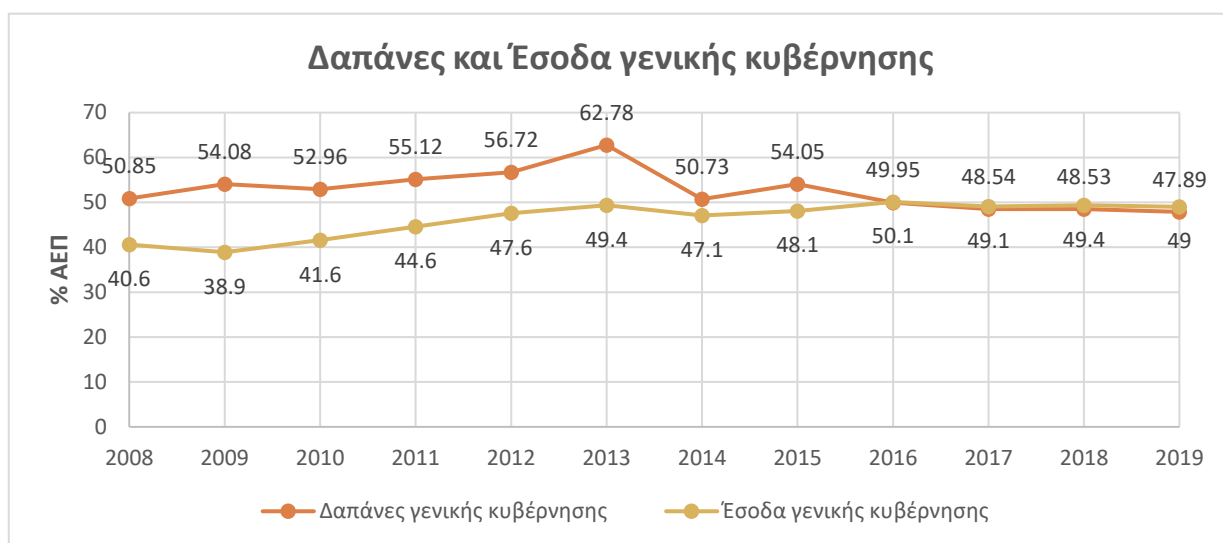
Διάγραμμα 5.4. Δείκτης συλλογικών δαπανών γενικής κυβέρνησης

Πηγή: Βάσεις Δεδομένων ΟΟΣΑ, <https://data.oecd.org/fr/gga/depenses-des-administrations-publiques.htm>.

Στα διαγράμματα 5.3 και 5.4 γίνεται ευδιάκριτη η μείωση των δαπανών από την πλευρά του κράτους, αν και η μεταβολή από χρόνο σε χρόνο είναι μεγαλύτερη στο πεδίο των ατομικών δαπανών, όπου από το 2009 και την υψηλότερη τιμή (11,3%), το ποσοστό των δαπανών το 2014 περιορίστηκε στο 8,9% του ΑΕΠ. Πάραυτα, στο επίπεδο των συλλογικών δαπανών παρατηρείται ραγδαία πτώση τα έτη 2008-2009, της τάξεως του 4,3% του ΑΕΠ (από 16,2 σε 11,9). Από εκεί και έπειτα, η μείωση των δαπανών αυτής της κατηγορίας φτάνει μέχρι το 10,5% του ΑΕΠ το 2019.

5.2.4. Έσοδα και δαπάνες γενικής κυβέρνησης

Σε συνέχεια της επισκόπησης των δαπανών της γενικής κυβέρνησης, ιδιαίτερη αξία έχει η από κοινού παράθεση των δεικτών εσόδων και δαπανών κυβέρνησης, προκειμένου να διαπιστωθεί ο βαθμός συσχέτισης δύο εκ των βασικών δημοσιονομικών μεγεθών. Τα έσοδα που εισπράττει ο κρατικός και ο διοικητικός μηχανισμός, κατευθύνονται για την χρηματοδότηση αγαθών και υπηρεσιών, καθώς και για την ανατροφοδότησή τους για λογαριασμό των πολιτών και των επιχειρήσεων. Το συνολικό ποσό που καταλήγει στα κρατικά ταμεία συνιστά προϊόν παρελθοντικών και τρεχουσών πολιτικών αποφάσεων.



Διάγραμμα 5.5. Δείκτες δαπανών και εσόδων γενικής κυβέρνησης

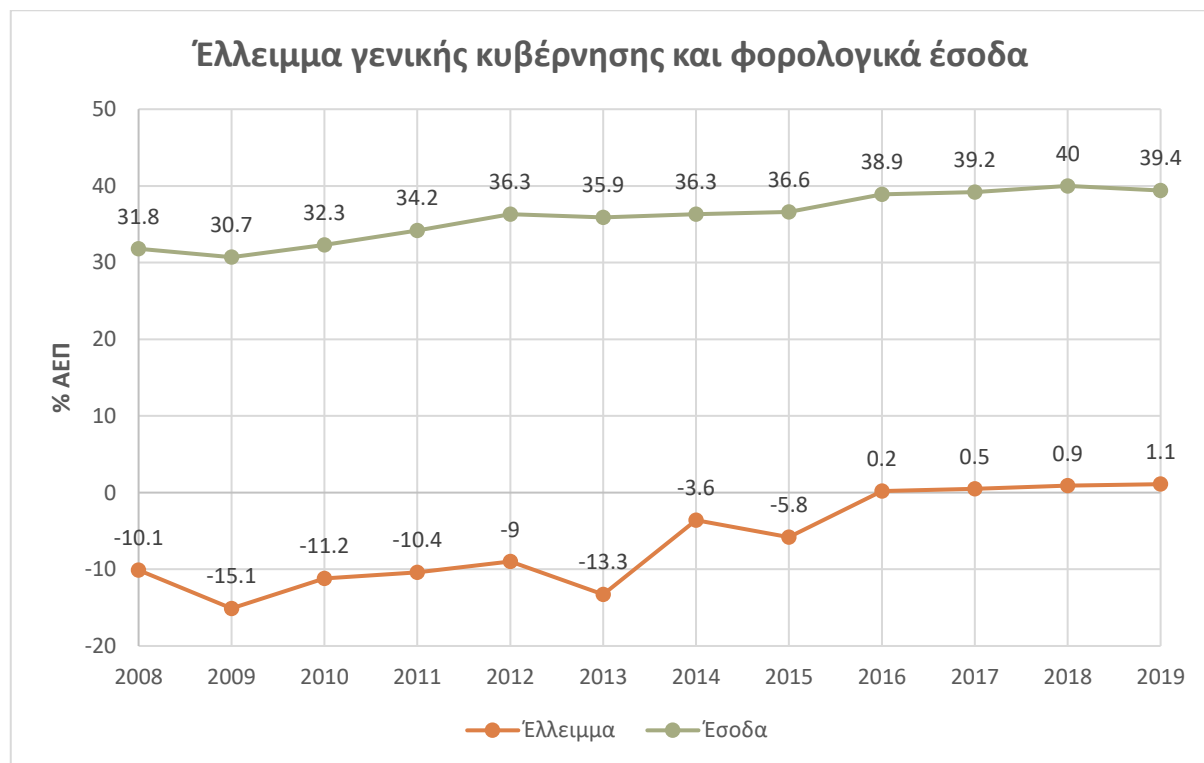
Πηγή: Βάσεις Δεδομένων ΟΟΣΑ, <https://data.oecd.org/fr/gga/recettes-des-administrations-publiques.htm#indicator-chart>.

Το διάγραμμα 5.5 περιγράφει την πορεία εξέλιξης των εσόδων και των δαπανών του ελληνικού κράτους τα έτη 2008-2019. Διαπιστώνεται πως όσο μειώνονται οι δαπάνες της γενικής κυβέρνησης, τόσο σταδιακά αυξάνεται το ποσοστό εσόδων της γενικής κυβέρνησης. Ειδικότερα, το 2013 οι δαπάνες έχουν σημειώσει την υψηλότερη τιμή τους (62,78%), ενώ το 2019 την χαμηλότερη (47,89%). Αντίστοιχα, όσον αφορά τα έσοδα, το 2009 παρατηρείται υστέρηση σε ποσοστό 38,9%, ενώ το 2019 έχουν σημειώσει σημαντική ενίσχυση που αγγίζει το 49%. Τέλος, ο βαθμός συσχέτισης μεταξύ των δύο δεικτών παρουσιάζει πολύ στενή σχέση (0,8).

5.2.5. Έλλειμμα γενικής κυβέρνησης και φορολογικά έσοδα

Το έλλειμμα γενικής κυβέρνησης προκύπτει ως αποτέλεσμα της διαφοράς των εσόδων και των δαπανών του κράτους. Όταν τα έσοδα υπερκαλύπτουν τα έξοδα, τότε το κράτος έχει πλεόνασμα και δύναται να διοχετεύει οικονομικούς πόρους σε άλλους τομείς. Αντίθετα, όταν τα έξοδα είναι περισσότερα από τα καθαρά έσοδα, τότε το κράτος έχει έλλειμμα και καλείται να δανειστεί, προκειμένου να χρηματοδοτήσει τις ανάγκες του. Στο διάγραμμα 5.6 γίνεται γραφική παράσταση και σύγκριση μεταξύ ελλείμματος/ πλεονάσματος και

φορολογικών εσόδων. Τα φορολογικά έσοδα αντικατοπτρίζουν το μερίδιο παραγωγής μίας χώρας, το οποίο εισπράττεται από το κράτος με τη μορφή φόρων (μισθοδοσία, αγαθά, υπηρεσίες, ακίνητα, τέλη μεταβίβασης). Ο συγκεκριμένος δείκτης σχετίζεται άμεσα με το φάσμα της διοίκησης συνολικά.



Διάγραμμα 5.6. Δείκτες ελλείμματος και φορολογικών εσόδων

Πηγή: Βάσεις Δεδομένων ΟΟΣΑ, <https://data.oecd.org/fr/tax/recettes-fiscales.htm>.

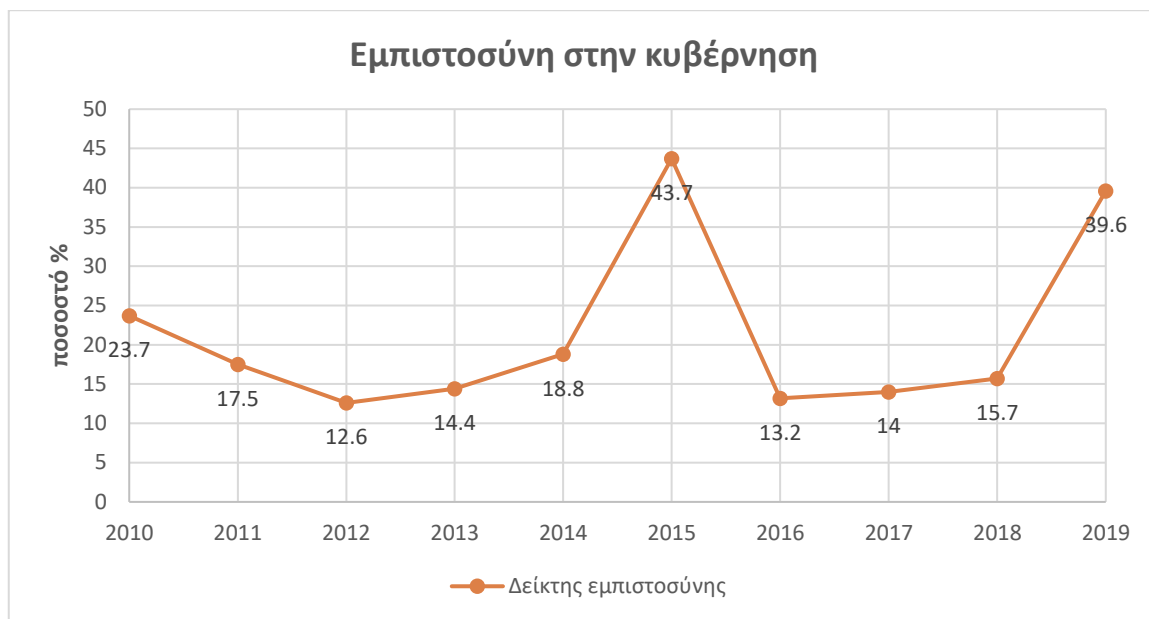
Όσον αφορά την πορεία εξέλιξης των ελλειμμάτων γενικής κυβέρνησης, διαπιστώνεται πως από το 2008 έως και το 2015 τα έσοδα του κράτους παρουσιάζουν σημαντική υστέρηση συγκριτικά με τις δαπάνες, με την μεγαλύτερη τιμή να αποτυπώνεται το 2009 (-15,1% του ΑΕΠ). Από το 2016 έως το 2019, το έλλειμμα έχει μετατραπεί πλέον σε πλεόνασμα, σημειώνοντας αύξηση μέχρι 1,1% του ΑΕΠ, σύμφωνα με το διάγραμμα 5.6.

Από την άλλη, η πορεία των φορολογικών εσόδων σχετίζεται άμεσα με την βελτίωση του δείκτη του πλεονάσματος. Από το 2008 παρουσιάζεται σταδιακή ενίσχυση των ποσοστών, φτάνοντας το 40% του ΑΕΠ το 2018, όταν το 2009 ο ίδιος δείκτης βρισκόταν στο 30,7%. Ο βαθμός συσχέτισης μεταξύ των δύο δεικτών βρίσκεται στο 0,9.

5.2.6. Εμπιστοσύνη στην κυβέρνηση

Σημαίνουν χαρακτηριστικό της χάραξης κυβερνητικής πολιτικής και της εφαρμογής των πολιτικών αποφάσεων αποτελεί το κριτήριο της αποδοχής τους από την κοινωνία. Σύμφωνα με τον ΟΟΣΑ, έχει θεσπιστεί από το 2010 ένας δείκτης που αντανakλά την εμπιστοσύνη των πολιτών στην εθνική στρατηγική των κυβερνήσεων σε βασικούς τομείς της οικονομίας, της απασχόλησης, της εξωτερικής πολιτικής, της παιδείας, της υγειονομικής περίθαλψης, καθώς και το βαθμό αφομοίωσης και υλοποίησής τους από τον διοικητικό μηχανισμό της χώρας. Τα αποτελέσματα του συγκεκριμένου δείκτη προκύπτουν από τις απαντήσεις ενός δείγματος της κοινωνίας, από 15 ετών και άνω, σε ερωτήσεις γενικού περιεχομένου στο θέμα της κυβερνητικής πολιτικής.

Σύμφωνα με το διάγραμμα 5.7 που ακολουθεί, παρατηρείται σε γενικές γραμμές χαμηλό ποσοστό αποδοχής των πολιτικών αποφάσεων, με τα ποσοστά να κυμαίνονται μεταξύ 12,6% (χαμηλότερη τιμή) και 24% το 2010. Εκείνο που αξίζει να αναφερθεί, ωστόσο, είναι τα υψηλά ποσοστά εμπιστοσύνης της κοινής γνώμης τις χρονιές 2015 (43,7%) και 2019 (39,6%), έτη κατά τα οποία επήλθε αλλαγή πολιτικής ηγεσίας στη χώρα, έπειτα από διενέργεια βουλευτικών εκλογών. Τα αποτελέσματα του δείκτη εμπιστοσύνης στην κυβέρνηση, αντιπροσωπεύουν, ίσως τις αδυναμίες του πολιτικού και διοικητικού συστήματος να προχωρήσουν συστηματικά στην υλοποίηση διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων, υιοθετώντας πρακτικές που θα βελτιώσουν τον τρόπο λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης και την σχέση του κράτους με τον πολίτη.



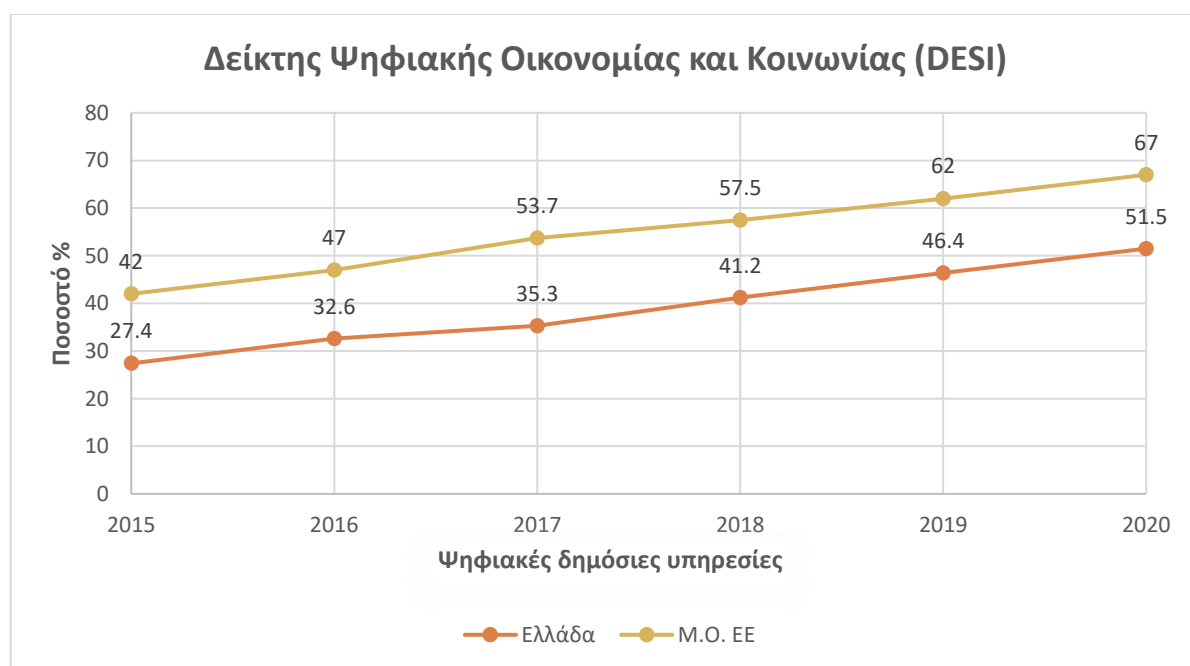
Διάγραμμα 5.7. Δείκτης εμπιστοσύνης στην κυβέρνηση

Πηγή: Βάσεις Δεδομένων ΟΟΣΑ, <https://data.oecd.org/fr/gga/confiance-envers-le-gouvernement.htm>.

5.2.7. Δείκτης Ψηφιακής Οικονομίας και Κοινωνίας (DESI)

Κλείνοντας το κεφάλαιο των δεικτών που καλύπτουν το πεδίο της κυβέρνησης και της οικονομίας, ενδιαφέρον παρουσιάζει η παράθεση ενός σύγχρονου και καινοτόμου εργαλείου της ΕΕ, του **δείκτη ψηφιακής οικονομίας και κοινωνίας**. Πρόκειται για δείκτη που υιοθετήθηκε το 2015 από την Επιτροπή και σκοπός είναι να παρακολουθεί σε ετήσια βάση την ψηφιακή πρόοδο των κρατών μελών και να προχωρά σε συστάσεις και προτάσεις για την βελτίωση των πεδίων που υπάρχει υστέρηση. Ο δείκτης που μελετάται περιλαμβάνει πέντε ξεχωριστά θεματικά πεδία, αλλά εκείνο που αφορά άμεσα την έρευνα είναι το πεδίο των **ψηφιακών δημόσιων υπηρεσιών**. Ειδικότερα, με τον όρο ψηφιακές δημόσιες υπηρεσίες νοείται το ποσοστό των χρηστών που χρειάζεται να υποβάλει ηλεκτρονικά έντυπα σε έναν φορέα, το ποσοστό των ατομικών στοιχείων που είναι ήδη προσυμπληρωμένα από προηγούμενη συναλλαγή με αντίστοιχο φορέα του δημοσίου και δεν απαιτείται εκ νέου συμπλήρωσή τους, το ποσοστό ολοκληρωμένων ηλεκτρονικών συναλλαγών του πολίτη με το κράτος, το ποσοστό των ψηφιακών υπηρεσιών που απευθύνονται αμιγώς σε επιχειρήσεις (εγχώριες και διασυνοριακές), το ποσοστό των πολιτών που χρησιμοποιούν υπηρεσίες ηλεκτρονικής υγείας, και τέλος η πρόσβαση σε ανοιχτά δεδομένα.

Σύμφωνα με το διάγραμμα 5.8, η βαθμολογία που λαμβάνει η Ελλάδα στο επίπεδο των ψηφιακών δημόσιων υπηρεσιών τείνει συνεχώς αυξανόμενη, ανταποκρινόμενη στην ανάγκη ψηφιοποίησης μεγάλου όγκου διαδικασιών, εξέλιξη που επιτάχυνε σημαντικά η υγειονομική κρίση και η εφαρμογή περιοριστικών μέτρων. Από το 2015 έως το 2020, το διάγραμμα περιγράφει μία αντιστοιχία σχετικά με την πρόοδο της Ελλάδας και των χωρών της ΕΕ, καθώς η απόσταση των 15 ποσοστιαίων μονάδων διατηρείται αναλλοίωτη στη διάρκεια των πέντε αυτών ετών. Η χώρα έχει κατορθώσει να υπερδιπλασιάσει το ποσοστό που αφορά τις ψηφιακές δημόσιες υπηρεσίες (από 27% σε 51%), γεγονός που συνεπάγεται προώθηση μεταρρυθμιστικών δράσεων από την πλευρά του κράτους. Ωστόσο, συγκριτικά με τον μέσο όρο των χωρών της Ευρωζώνης, η χώρα οφείλει να συνεχίσει την μεταρρυθμιστική προσπάθεια της ψηφιακής μετάβασης, προκειμένου να συγκλίνει προς τον ευρωπαϊκό μέσο όρο.



Διάγραμμα 5.8. Δείκτης ψηφιακής οικονομίας και κοινωνίας (DESI)

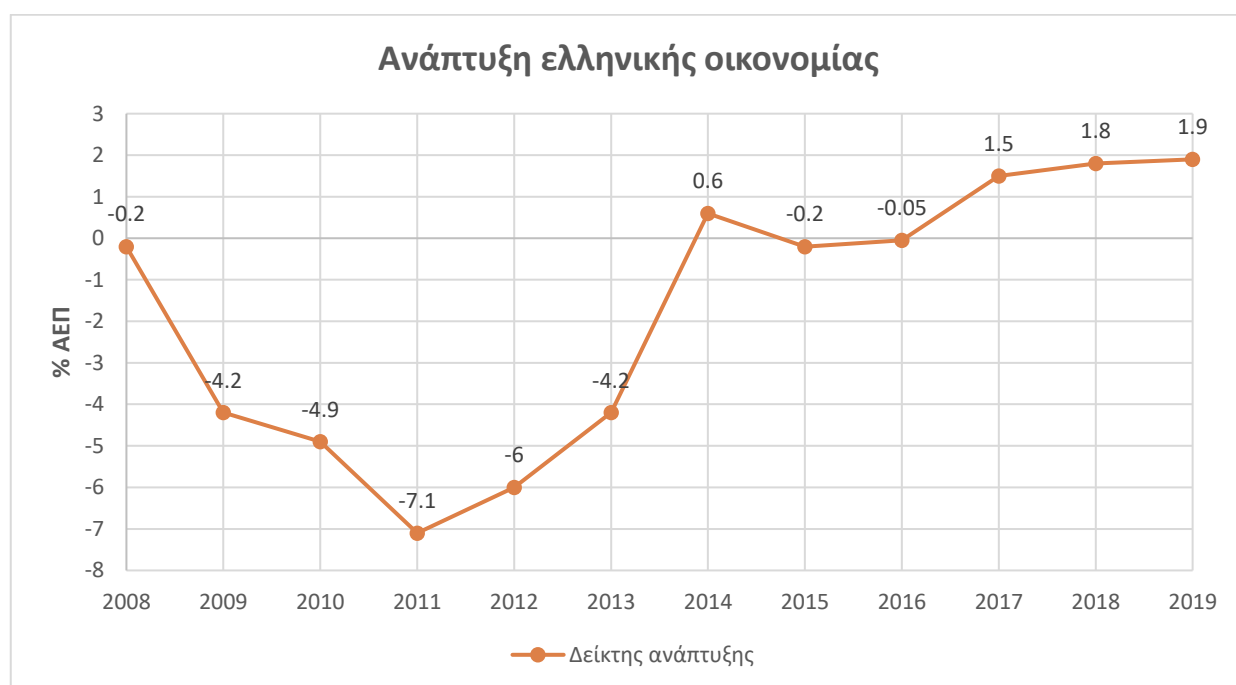
Πηγή: European Commission, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/desi-greece>.

5.3. Ανάπτυξη

5.3.1. Δείκτης Ανάπτυξης

Ένας από τους πλέον σημαντικούς δείκτες που μπορούν να αποτυπώσουν τον δημοσιονομικό και διοικητικό αντίκτυπο της χώρας είναι ο δείκτης της ανάπτυξης που σημειώνει η οικονομία. Στο διάγραμμα 5.9 παρακάτω, από το 2008 έως και το 2013 η

Ελλάδα παρουσίαζε αρνητικά ποσοστά (ύφεση) στο συγκεκριμένο πεδίο, υποχωρώντας ακόμη και στο -7% το 2011, απόρροια της δημοσιονομικής κρίσης και των προγραμμάτων οικονομικής προσαρμογής που εφαρμόζονταν εκείνο το διάστημα. Από το 2014 έως και το 2019, εντοπίζεται αναστροφή των αριθμών και η χώρα επιστρέφει σε θετικούς ρυθμούς ανάπτυξης, έστω οριακά γύρω από το 1%. Η υλοποίηση μεταρρυθμίσεων, ως βασικού προαπαιτούμενου για την χρηματοδότηση των κρατικών ταμείων, διαδραματίζει καθοριστικό ρόλο. Παράλληλα με την σταδιακή μείωση των δαπανών και των ελλειμμάτων, επομένως, διαπιστώνεται κοινή αύξηση των ποσοστών των εσόδων και της ανάπτυξης για το ελληνικό κράτος, ως αποτέλεσμα της προώθησης μεταρρυθμίσεων και της εφαρμογής δημοσιονομικών κανόνων.



Διάγραμμα 5.9. Δείκτης ανάπτυξης ελληνικής οικονομίας

Πηγή: Βάσεις Δεδομένων ΟΟΣΑ, <https://data.oecd.org/fr/gdp/previsions-du-pib-reel.htm>.

5.4. Ενέργεια και περιβάλλον

5.4.1. Εκπομπές αερίων του άνθρακα και παροχή ενέργειας από Α.Π.Ε.

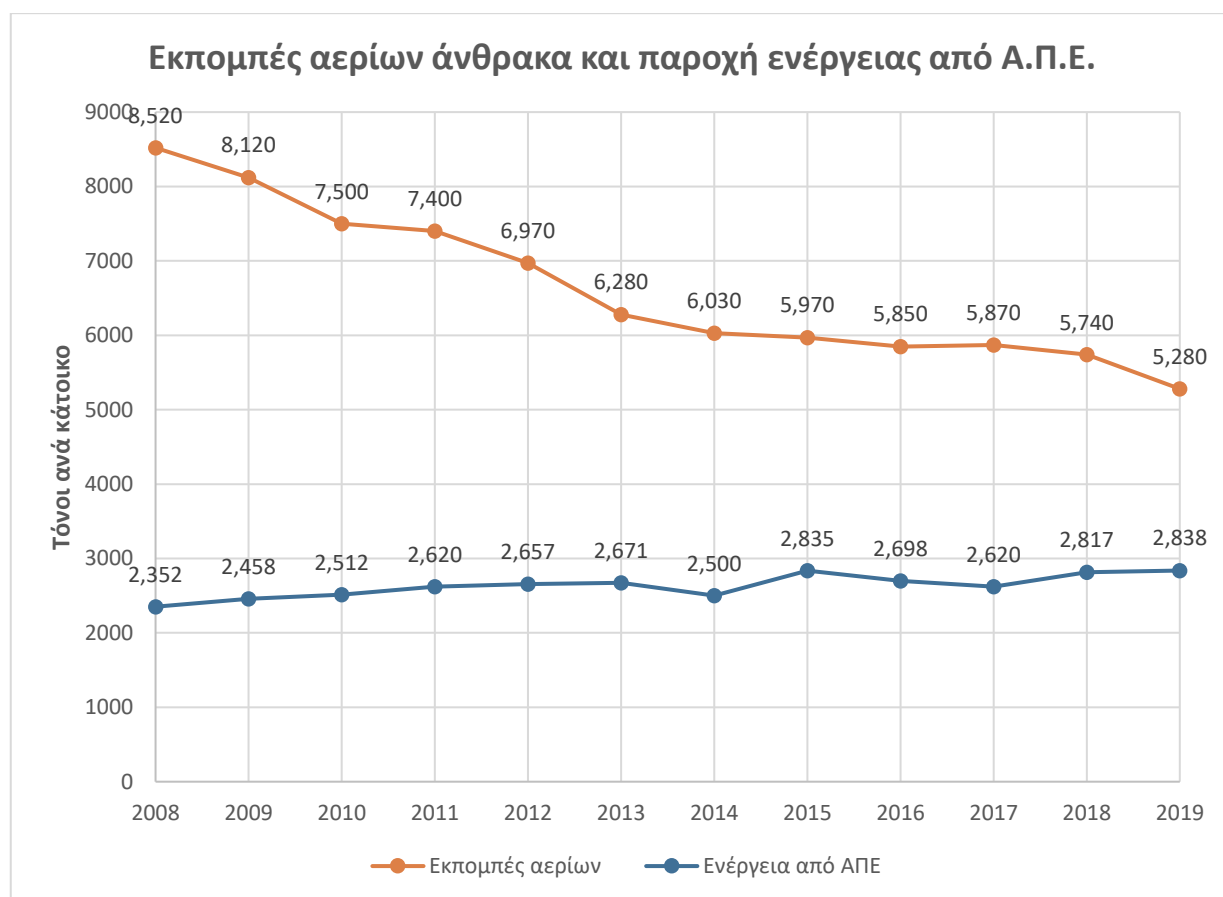
Στο πλαίσιο εφαρμογής της πράσινης δημοσιονομικής διακυβέρνησης, παρατίθενται ορισμένοι δείκτες που αποτυπώνουν το αποτέλεσμα των πρωτοβουλιών στο πεδίο της ενέργειας και του περιβάλλοντος. Προκειμένου να αναδειχθεί ο έντονος βαθμός συσχέτισης και προς εξυπηρέτηση της έρευνας, επιλέχθηκε η γραφική απεικόνιση δύο δεικτών στο ίδιο

γράφημα. Ο ένας καταγράφει την πορεία που διαγράφεται σχετικά με τις εκπομπές αερίων του άνθρακα και μετριέται σε τόνους ανά κάτοικο. Ο δεύτερος δείκτης αναπαριστά την εξέλιξη που έχει στη χώρα η παροχή ενέργειας αμιγώς από Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας, ενώ η μέτρησή του γίνεται σε κιλοβατώρες ανά ώρα.

Το διάγραμμα 5.10 καταγράφει παραστατικά την αντίθετη πορεία που διαγράφουν τα δύο προκείμενα μεγέθη στο πέρασμα των χρόνων. Διαπιστώνεται πως οι εκπομπές αερίων του άνθρακα σημειώνουν σταδιακά πτώση χρόνο με το χρόνο, κατορθώνοντας να μειωθούν κατά 3.240 τόνους ανά κάτοικο (από 8.520 το 2008 σε 5.280 το 2019).

Από την άλλη, η παροχή ενέργειας που στηρίζεται σε ΑΠΕ καταγράφει μικρή αλλά σταθερή άνοδο χρόνο με τον χρόνο, καλύπτοντας πλέον 486 κιλοβατώρες ανά ώρα περισσότερο, συγκριτικά με το 2009 (από 2.352 το 2008 σε 2.838 το 2019).

Πρόκειται για αποτελέσματα που μειώνουν το περιβαλλοντικό αποτύπωμα, μέσα από την υιοθέτηση βέλτιστων πρακτικών από το κράτος, σχετικά με την πράσινη διακυβέρνηση.



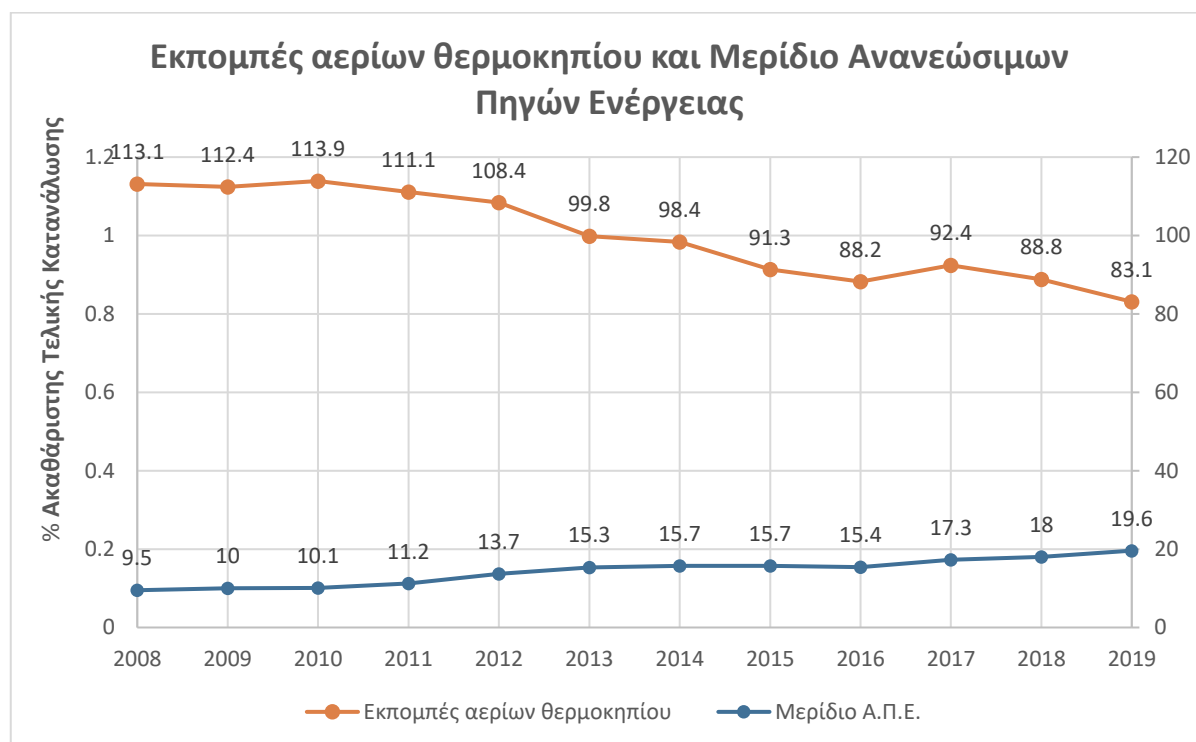
Διάγραμμα 5.10. Δείκτες εκπομπών αερίων του άνθρακα και ενέργειας από ΑΠΕ

Πηγή: Βάσεις Δεδομένων ΟΟΣΑ, <https://data.oecd.org/fr/air/emissions-de-ges-et-de-polluants-de-l-air.htm>.

5.4.2. Εκπομπές αερίων του θερμοκηπίου και μερίδιο Α.Π.Ε.

Καταληκτικά, δύο δείκτες με εφάμιλλο περιεχόμενο αλλά εξίσου σημαντική αξία, είναι αυτοί των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου και του μεριδίου των Α.Π.Ε. στην κατανάλωση της αγοράς και των νοικοκυριών. Τα δύο μεγέθη παρουσιάζουν μεγάλο βαθμό συσχέτισης, καθώς ακολουθούν αντίθετη πορεία με σταθερά βήματα. Χαρακτηριστικά, στο επίπεδο των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου εντοπίζεται συνολική μείωση στην έκλυσή τους και περιορισμός στην έντασή τους ανά μονάδα ενέργειας που καταναλώνεται, και ταυτόχρονα μικρή και σταθερή πτώση της έκθεσης σε ατμοσφαιρική ρύπανση σωματιδίων, μεταξύ των ετών 2010 και 2019. Ενδεικτικά, αξίζει να αναφερθεί πως το ποσοστό αερίων θερμοκηπίου άγγιξε το 2008 τη βαθμίδα 113, ενώ το 2019 είχε υποχωρήσει στην 83.

Σχετικά με τον δείκτη του μεριδίου σε Α.Π.Ε., παρατηρείται υπερδιπλασιασμός του μεριδίου στην κατανάλωση ενέργειας για μετακινήσεις, ηλεκτρισμό, ψύξη και θέρμανση, από 9,5% το 2008 σε 19,6% το 2019. Προκειμένου να επιτευχθούν οι εθνικοί στόχοι για μία βιώσιμη οικονομία και ανάκαμψη μακροπρόθεσμα, απαιτείται συνεχής παρακολούθηση των παραπάνω δεικτών, καθώς και υιοθέτηση νέων σύγχρονων εργαλείων, βασισμένων στην πράσινη μετάβαση και την ενεργειακή επάρκεια.



Διάγραμμα 5.11. Δείκτες εκπομπών αερίων θερμοκηπίου και μεριδίου Α.Π.Ε.

Πηγή: Βάσεις Δεδομένων ΟΟΣΑ, <https://data.oecd.org/fr/energy/energies-renouvelables.htm>.

Συμπεράσματα

Ο ρόλος του δημόσιου τομέα είναι καθοριστικής σημασίας, δεδομένου ότι επιδιώκει την υλοποίηση σειράς στόχων, πολλές φορές μη συμβατών μεταξύ τους, διαμορφώνοντας ένα εξαιρετικά πολύπλευρο διοικητικό πεδίο. Ο τρόπος διοίκησης του δημόσιου τομέα πάντα θα επηρεάζει, άμεσα ή έμμεσα, το σύνολο των πολιτών και των επιχειρήσεων της χώρας. Συνεπώς, η εύρυθμη λειτουργία του συνιστά διαχρονικά ένα ιδιαίτερα σημαντικό διοικητικό ζήτημα, προκειμένου να εντοπιστούν οι βέλτιστες πρακτικές διαχείρισής του. Με βάση την παραπάνω άποψη, οι σύγχρονες διοικητικές προσεγγίσεις, όπως **η Διοίκηση Ολικής Ποιότητας (ΔΟΠ)** και **η Διοίκηση μέσω Στόχων (MBO)**, έχουν την δυναμική να αναπτύξουν εργαλεία και καινοτόμα μοντέλα διοίκησης, τα οποία δύνανται να συμβάλουν αποφασιστικά στην εκπλήρωση των τιθέμενων στόχων.

Η **αποτελεσματικότητα** του δημόσιου τομέα στην Ελλάδα δεν έγκειται στην επιλογή προσώπων, αλλά στην πολιτική βούληση, στην νοοτροπία, στην κουλτούρα και στην εφαρμογή βασικών μεθόδων σύγχρονου μάνατζμεντ. Τα παραπάνω, σε συνδυασμό με την υιοθέτηση αρχών ολικής ποιότητας, μπορούν να δημιουργήσουν τις προϋποθέσεις για την παροχή υπηρεσιών υψηλής ποιότητας και αξιοπιστίας.

Παράλληλα με την αλλαγή του τρόπου σκέψης σε όλο το διοικητικό φάσμα, σημαίνουν χαρακτηριστικό βελτίωσης του δημόσιου τομέα αποτελεί η προώθηση **διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων**, με στόχο την σύγκλιση με τα ανεπτυγμένα κράτη της ΕΕ και του ΟΟΣΑ. Η διοικητική μεταρρύθμιση στην Ελλάδα ανέπτυξε ιδιαίτερη δυναμική από το 2010 και έπειτα, προωθούμενη, από κοινού, από την κεντρική κυβέρνηση και τους εξωτερικούς φορείς, στο πλαίσιο εφαρμογής των οικονομικών προγραμμάτων.

Η τήρηση των **δημοσιονομικών κανόνων**, καθώς και η σύνδεση των αρχικών στόχων των δράσεων με συγκεκριμένα **μετρήσιμα** αποτελέσματα έθεσαν τις βάσεις υλοποίησης των μεταρρυθμίσεων. Εξαιρετικά σημαντικό στοιχείο στην προώθηση και παρακολούθηση των πρωτοβουλιών έχει η υιοθέτηση **ειδικών δεικτών μέτρησης** της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας σε κάθε δημόσια υπηρεσία. Σύμφωνα με τους δείκτες αυτούς, μερικοί εκ των οποίων παρατέθηκαν στην προηγούμενη ενότητα, τα αποτελέσματα των μεταρρυθμίσεων στη χώρα εμφανίζουν, τόσο ενθαρρυντικά όσο και στάσιμα χαρακτηριστικά.

Όσον αφορά τα θετικά στοιχεία των προωθούμενων διοικητικών ενεργειών, σε αυτά περιλαμβάνεται η επίτευξη **μείωσης των δαπανών** και των πρωτογενών **ελλειμμάτων** της γενικής κυβέρνησης, με παράλληλη **αύξηση**, τόσο των κυβερνητικών όσο και των φορολογικών **εσόδων**. Πρόκειται για στόχους που, σε μεγάλο βαθμό, συνδέονται με την

σύσταση των ανεξάρτητων διοικητικών αρχών και με την υλοποίηση του προϋπολογισμού επιδόσεων, προωθώντας την διαφάνεια, τη λογοδοσία και την αύξηση της παραγωγικότητας του διοικητικού συστήματος, γεγονός που μεταφράζεται στα ποσοστά των αντίστοιχων δημοσιονομικών μεγεθών. Επιπλέον, ο ρυθμός ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας σημειώνει μικρή αλλά σταθερή πρόοδο, έπειτα από συναπτά έτη σε τροχιά ύφεσης. Ιδιαίτερα σημαντική ενίσχυση παρουσιάζουν οι **ψηφιακοί και ενεργειακοί δείκτες**, αναδεικνύοντας την πρόθεση των κυβερνήσεων για προώθηση των μεταρρυθμίσεων σε αυτούς τους τομείς. Τέλος, αξίζει να τονιστεί ο εξορθολογισμός του αριθμού δημοσίων υπαλλήλων, ο οποίος πλέον εντάσσεται στον ευρωπαϊκό μέσο όρο, με ταυτόχρονη **αύξηση της παραγωγικότητας** εργασίας.

Αντίθετα, εντοπίζεται σειρά δράσεων που δεν έχει κατορθώσει να προσδώσει το αναμενόμενο στίγμα στην οικονομία και την κοινωνία. Σε αυτές, συγκαταλέγεται η αδυναμία του κράτους να μειώσει το κόστος παραγωγής της διοίκησης, σε συνδυασμό με τις σταθερά αυξημένες δαπάνες κεντρικής κυβέρνησης, με ποσοστά υπερδιπλάσια του ευρωπαϊκού μέσου όρου. Ακόμη, ο δείκτης εμπιστοσύνης στην κυβέρνηση καταδεικνύει πως μεγάλο τμήμα των πολιτών φαίνεται να μην αποδέχεται τον τρόπο διακυβέρνησης των εκάστοτε κυβερνήσεων, γεγονός που συνδέεται και με την αδυναμία του διοικητικού συστήματος να ικανοποιήσει πλήθος αιτημάτων της κοινωνίας. Τέλος, η διαδικασία απεμπλοκής του διοικητικού μηχανισμού από την πολιτική/ κομματική συμμετοχή δεν προχωρά με την ίδια ταχύτητα σε όλα τα επίπεδα του δημοσίου, δυσκολεύοντας τον τρόπο λειτουργίας των διοικητικών στελεχών και θέτοντας σε αμφισβήτηση την αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα των μεταρρυθμίσεων.

Στο σημείο αυτό να επισημανθεί πως οι μεταρρυθμιστικές δράσεις και οι δείκτες μέτρησης που αναλύθηκαν, αφορούν μέρος της συνολικής διοικητικής προσπάθειας και δεν καλύπτουν όλο το φάσμα των εργαλείων που έχει αναπτυχθεί στην ελληνική οικονομία και κοινωνία. Ως εκ τούτου, η μελέτη δύναται να διευρυνθεί και σε άλλα πεδία δημόσιας πολιτικής, προκειμένου να εξαχθούν ασφαλή συμπεράσματα για το σύνολο της διοικητικής μεταρρύθμισης στη χώρα.

Επιπλέον, η προώθηση των μεταρρυθμίσεων συνδέεται άρρηκτα με τις τρέχουσες προκλήσεις που καλείται να αντιμετωπίσει το διοικητικό σύστημα. Ενδεικτικά, αναφέρεται η πρόκληση **της περαιτέρω ψηφιοποίησης** των υπηρεσιών της δημόσιας διοίκησης προς τους πολίτες και τις επιχειρήσεις, το οποίο δεν σχετίζεται απαραίτητα μόνο με την πανδημία. Στόχος είναι η ταχύτερη επικοινωνία με την διοίκηση και η μείωση του χρόνου ανταπόκρισης. Επίσης, η πρόκληση της έλλειψης και της ανισοκατανομής των δημοσίων υπαλλήλων συνιστά ένα ζήτημα, στο οποίο απαιτείται οριστική λύση, καθώς μέχρι σήμερα

η ισχύουσα νομοθεσία δεν έχει εφαρμοστεί με επιτυχία. Κλείνοντας, ως πρόταση για μελλοντική έρευνα, θα μπορούσε να αναφερθεί η πρόκληση της **πολυνομίας και κακονομίας**, στοιχεία που προκαλούν αγκυλώσεις στην εφαρμογή της νομοθεσίας.

Καταληκτικά, η υιοθέτηση σύγχρονων δεικτών, η σύνδεση στόχων και αποτελεσμάτων, η εισαγωγή βέλτιστων διεθνών πρακτικών και η αφομοίωση σύγχρονης αντίληψης και νοοτροπίας αποτελούν χρήσιμα μεταρρυθμιστικά εργαλεία, επιδρώντας καθοριστικά στην διαμόρφωση καινοτόμων μεθόδων στο διοικητικό σύστημα. Οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις και η τήρηση των δημοσιονομικών κανόνων συντείνουν στην αύξηση της παραγωγικότητας της δημόσιας διοίκησης, στην σύγκλιση εσόδων και δαπανών του κράτους, στην ενίσχυση της διαφάνειας, της λογοδοσίας, καθώς και στην προώθηση της αντικειμενικότητας και της αμεροληψίας.

Βιβλιογραφία

ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΗ

Andreou, G., (2015), *The governance effects of EU cohesion policy in Greece: the horizontal dimension*. Berlin, Konrad- Adenauer- Stiftung e.V..

European Commission, (2013), *Environmental Fiscal Reform: Key for the European Semester to Deliver*. [Ηλεκτρονικό]

Available at:

https://ec.europa.eu/environment/integration/green_semester/pdf/green_budget.pdf

[Πρόσβαση 8 May 2022].

European Commission, (2018.), *Public Administration Characteristics and Performance in EU 28: Introduction*. [Ηλεκτρονικό]

Available at: <https://bit.ly/36Gx60S>

[Πρόσβαση 8 May 2022].

Fisher, L., (2010), *BPM and Workflow Handbook*. USA: Future Strategies.

Hague, R., Harrop, M., (2011), *Συγκριτική πολιτική και διακυβέρνηση*. Αθήνα: Εκδόσεις Κριτική.

Hunger, J.D., Wheelen, T.L., (2004), *Εισαγωγή στο στρατηγικό μάνατζμεντ*. Αθήνα: Εκδόσεις Κλειδάριθμος.

Kelly, J.M., (2001), *Διοίκηση Ολικής Ποιότητας*. Alexander Hamilton Institute: Εκδόσεις Κριτήριο.

Kickert, W., (2011), Distinctiveness of administrative reform in Greece, Italy, Portugal and Spain. *Public Administration*, pp. 801-818.

Lampropoulou, M., Oikonomou, G., (2018), Theoretical models of public administration and patterns of state reform in Greece. *International Review of Administrative Sciences*, pp. 101-121.

Lane, J.E., (2000.), *The public sector: concepts, models and approaches*. London: Sage Publications.

Lapiente, N., Annoni, V., (2019), Measuring quality of government in Eu regions across space and time. *Papers in Regional Science*, pp. 1925-1953.

OECD, (2007), *Performance Budgeting in OECD Countries*, Paris: OECD Publishing.

OECD, (2011), *Greece: Review of the Central Administration*, Paris: OECD Publishing .

OECD, (2012), *Greece: Review of the Central Administration*. [Ηλεκτρονικό]

Available at: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-public-governance-reviews_9789264179158-el#page1

[Πρόσβαση 8 May 2022].

OECD, (2017), *2016 OECD Performance Budgeting Survey Highlights: Integrating Performance and Results in Budgeting*. [Ηλεκτρονικό]

Available at: <https://www.oecd.org/gov/budgeting/Performance-Budgeting-Survey-Highlights.pdf>

[Πρόσβαση 8 May 2022].

OECD, (2021), *Government at a Glance 2021*, Paris: OECD Publishing.

Shaw, T., (2016), *Performance Budgeting Practises and Prosecures*. [Ηλεκτρονικό]

Available at: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/performance-budgeting-practices-and-procedures_budget-15-5jlz6rhqdvhh

[Πρόσβαση 8 May 2022].

Spanou, C., (2008), State Reform in Greece: Responding to old and new challenges. *International Journal of Public Sector Management*, pp. 150-173.

ΕΛΛΗΝΟΓΛΩΣΣΗ

Αθανασόπουλος, Π.Ι., Αθανασούλης, Χ.Κ., (1997), *Επιχειρησιακή πολιτική και στρατηγική διοικητική*. Αθήνα: Εκδόσεις Μπένου.

Ακριβοπούλου, Χ., Ανθόπουλος, Χ., (2015), *Εισαγωγή στο διοικητικό δίκαιο*. Αθήνα: Σύνδεσμος Ελληνικών Ακαδημαϊκών Βιβλιοθηκών.

ΑΣΕΠ, (2018), *Επιλογή ανθρωπίνου δυναμικού στον δημόσιο τομέα: Νέες τάσεις και προκλήσεις*. Αθήνα, Διεύθυνση Εκδόσεων και Εκτυπώσεων της Βουλής των Ελλήνων.

ΑΣΕΠ, (2019), *Ετήσια Έκθεση Πεπραγμένων έτους 2018*, Αθήνα: s.n.

Βαγιανός, Ν., (1997), *Total Quality Management ISO 9000 - Πρακτικός οδηγός εφαρμογής*. Αθήνα: Επικοινωνία ΕΠΕ.

Βλαχόπουλος, Σ., (2020), *Συνταγματικός Μιθριδατισμός*. Αθήνα: Εκδόσεις Ευρασία.

Γέροντας, Α., Λύτρας, Σ., Παυλόπουλος, Π., (2018), *Διοικητικό Δίκαιο*. 4η Έκδοση επιμ. Αθήνα- Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα.

Γεωργακάκης, Ν.Γ., Δεμερτζής, Ν., (2015), *Το πολιτικό πορτραίτο της Ελλάδας*. Αθήνα: Εκδόσεις ΕΚΚΕ.

Δαλαμάγκας, Β., (2010), *Εισαγωγή στη δημόσια οικονομική*. Αθήνα: Εκδόσεις Κριτική.

ΕΛΙΑΜΕΠ, (2018), *Μεταρρυθμίσεις στη δημόσια διοίκηση την περίοδο της κρίσης. Επισκόπηση, Περιγραφή, Αποτίμηση*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.

Επιτροπή Πισσαρίδη, (2020), *Σχέδιο Ανάπτυξης για την Ελληνική Οικονομία*, Αθήνα: s.n.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, (2017), *Θεματικό Ενημερωτικό Δελτίο Ευρωπαϊκού Εξαμήνου, Ποιότητα της Δημόσιας Διοίκησης*, Βρυξέλλες: s.n.

Θεοφανίδης, Σ., (1999), *Ποιος είναι ηγέτης. Η ποιότητα της ηγεσίας*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.

Θερίου, Ν., (2002), *Στρατηγική διοίκηση επιχειρήσεων*. Αθήνα: Εκδόσεις Κριτική.

Καρκατσούλης, Π., (2017), *Διοικώντας (σ)την κρίση*. Αθήνα: Εκδόσεις Σιδέρη.

Κέφης, Β., (2010), *Δημόσιες επιχειρήσεις και δημόσιο μανατζμεντ στην Ελλάδα. Διοικητική Ενημέρωση*, pp. 69-76.

Κέφης, Β., (2014), *Διοίκηση Ολικής Ποιότητας*. 2η Έκδοση επιμ. Αθήνα: Εκδόσεις Κριτική.

Κλαουδάτου, Μ., (2009), *Κρατικός Προυπολογισμός*. 1η Έκδοση επιμ. Αθήνα: Εκδόσεις Κριτική.

Κονταξιάδης, Ξ., (2020), *Πανδημία, βιοπολιτική και δικαιώματα*. Αθήνα: Εκδόσεις Καστανιώτη.

Λαδής, Σ., Νταλάκου, Β., (2010), *Ανάλυση δημόσιας πολιτικής*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.

Λαμπροπούλου, Μ., (2019), *Ζητήματα αναδιοργάνωσης της γραφειοκρατίας: Η λειτουργική αποκέντρωση στη δημόσια διοίκηση*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.

Λιαργκόβας, Π., Ψυχάλης, Μ., (2020), *Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών*. [Ηλεκτρονικό]

Available at:

https://www.kepe.gr/images/%CE%91%CE%BD%CE%B1%CE%BB%CF%8D%CF%83%CE%B5%CE%B9%CF%82_%CE%95%CF%80%CE%B9%CE%BA%CE%B1%CE%B9%CF%81%CF%8C%CF%84%CE%B7%CF%84%CE%B1%CF%82_8-2020.pdf

[Πρόσβαση 8 Μάιος 2022].

Λιαργκόβας, Π., Ψυχάλης, Μ., (2021), *Πράσινη δημοσιονομική διακυβέρνηση: Προκλήσεις, ευκαιρίες και προοπτικές στην εποχή της πανδημίας*. [Ηλεκτρονικό]

Available at:

https://www.kepe.gr/images/%CE%91%CE%BD%CE%B1%CE%BB%CF%8D%CF%83%CE%B5%CE%B9%CF%82_%CE%95%CF%80%CE%B9%CE%BA%CE%B1%CE%B9%CF%81%CF%8C%CF%84%CE%B7%CF%84%CE%B1%CF%82_1-2021.pdf

[Πρόσβαση 8 Μάιος 2022].

Μακρυδημήτρης, Α., (2013), *Διοικητική επιστήμη II: Προσεγγίσεις στη θεωρία των οργανώσεων*. 5η Έκδοση επιμ. Αθήνα- Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα.

Μαντζούφας, Π., (2018), *Καλή νομοθέτηση και κράτος δικαίου: πολυνομία, κακονομία και μη εφαρμογή των νόμων*. Αθήνα: Εκδόσεις Ευρασία.

Μαυρομούστακου, Η., (2016), *Αξιολόγηση δημοσίων υπαλλήλων. Πρόσληψη και υπηρεσιακή εξέλιξη*. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.

Μιχαλόπουλος, Ν., (2003), *Από τη δημόσια γραφειοκρατία στο δημόσιο management*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.

Μπουραντάς, Δ., (2002), *Management. Θεωρητικό υπόβαθρο και σύγχρονες πρακτικές*. Αθήνα: Εκδόσεις Μπένου.

Παπαιωάννου, Α., Γεωργοπούλου, Β., (2020), *Ηγεσία, πολιτική και κορονοϊός*. Αθήνα- Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα.

Πραβίτα, Μ.Η., (2018), Η αναδιοργάνωση των υπηρεσιακών συμβουλίων των δημόσιων υπαλλήλων. Επαγγελματισμός έναντι πολιτικοποίησης. *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, pp. 49-75.

Πραβίτα, Μ.Η., (2020), *Επιλογή διοικήσεων στο κράτος. Όψεις πολιτικοποίησης στη διοίκηση*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.

Ραμματά, Μ., (2017), Συστήματα αξιολόγησης και προαγωγικής εξέλιξης των δημοσίων υπαλλήλων στην Ελλάδα. *Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου*, Issue Ιαν- Φεβ, pp. 106-121.

Ραμματά, Μ., (2018), Μεταρρυθμιστικές απόπειρες στην ελληνική δημόσια διοίκηση. *Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου*, Issue 8-9, pp. 708-721.

Ράπανος, Β., (2009), *Μέγεθος και εύρος δραστηριοτήτων του δημόσιου τομέα*. Αθήνα: IOBE.

Ρωσσίδης, Ι., Μπελιάς, Δ., Ασπρίδης, Γ., (2019), *Διαχείριση αλλαγών και ηγεσία*. Αθήνα: Εκδόσεις Τζιόλα.

Ρωσσίδης, Ι., (2014), *Εφαρμογές του επιχειρησιακού μάνατζμεντ στην ελληνική δημόσια διοίκηση*. Αθήνα: Εκδόσεις Σταμούλη.

Σπηλιωτόπουλος, Ε., Χρυσανθάκης, Χ., (2017), *Βασικοί θεσμοί δημοσιουπαλληλικού δικαίου*. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.

Σωτηρόπουλος, Δ., Νταλάκου, Β., (2021), *Το σύγχρονο διοικητικό σύστημα στην Ελλάδα*. Αθήνα: Εκδόσεις ΕΑΠ.

Τράπεζα της Ελλάδος, (2018), *Έκθεση του Διοικητή για το έτος 2018*, Αθήνα: Τράπεζα της Ελλάδας- Ευρωσύστημα.

Τράπεζα της Ελλάδος, (2021), *Έκθεση του Διοικητή για το έτος 2022*, Αθήνα: Τράπεζα της Ελλάδος- Ευρωσύστημα.

Υπουργείο Εσωτερικών, (2021), *Εφαρμογή του συστήματος Διοίκηση μέσω Στόχων για το έτος 2022*. [Ηλεκτρονικό]

Available at: <https://www.nomotelia.gr/photos/File/20469-21.pdf>

[Πρόσβαση 8 Μάιος 2022].

Χριστοδουλίδης, Θ., (2010), *Από την Ευρωπαϊκή Ιδέα στην Ευρωπαϊκή Ένωση*. 4η Έκδοση επιμ. Αθήνα: Εκδόσεις Σιδέρη.

ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ

-Ν.4674/2020, “Στρατηγική αναπτυξιακή προοπτική των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ρύθμιση ζητημάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών και άλλες διατάξεις”.

-Ν.4622/2019, “Επιτελικό κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης”.

-Ν.4387/2016, “Ενιαίο Σύστημα Κοινωνικής Ασφάλειας- Μεταρρύθμιση ασφαλιστικού- συνταξιοδοτικού συστήματος- Ρυθμίσεις φορολογίας εισοδήματος και τυχερών παιγνίων και άλλες διατάξεις”.

-Ν.4369/2016, ΦΕΚ Α΄33, “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”.

-N.4440/2016, “Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας στη Δημόσια Διοίκηση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση, υποχρεώσεις των προσώπων που διορίζονται στις θέσεις των άρθρων 6 και 8 του Ν.4369/2016, ασυμβίβαστα και πρόληψη των περιπτώσεων σύγκρουσης συμφερόντων και λοιπές διατάξεις”.

-N.4250/2014, ΦΕΚ Α’74, “Διοικητικές Απλουστεύσεις- Καταργήσεις, Συγχωνεύσεις Νομικών Προσώπων και Υπηρεσιών του Δημοσίου Τομέα- Τροποποίηση Διατάξεων του Π.Δ. 318/1992 και λοιπές ρυθμίσεις”.

-N.4270/2014, ΦΕΚ Α’143, “Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας(Ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ) δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις”.

-N.4172/2013, “Φορολογία εισοδήματος, επείγοντα μέτρα εφαρμογής του Ν.4046/2012, του Ν.4093/2012 και του Ν.4127/2013 και άλλες διατάξεις”.

-N.4093/2012, ΦΕΚ Α’222, “Εγκριση Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016- Επείγοντα Μέτρα Εφαρμογής του Ν.4046/2012 και του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016”.

-N.4024/2011, ΦΕΚ Α’226, “Συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις, ενιαίο μισθολόγιο- βαθμολόγιο, εργασιακή εφεδρεία και άλλες διατάξεις εφαρμογής του μεσοπρόθεσμου πλαισίου δημοσιονομικής στρατηγικής 2012-2015”.

-N.3852/2010, ΦΕΚ Α’87, “Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης- Πρόγραμμα Καλλικράτης”.

-N.3871/2010, ΦΕΚ Α’141, “Δημοσιονομική Διαχείριση και Ευθύνη”.

-N.3528/2007, “Κύρωση του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ.”.

-N.3429/2005, ΦΕΚ Α’314, “Δημόσιες Επιχειρήσεις και Οργανισμοί (Δ.Ε.Κ.Ο.)”.

-N.3230/2004, ΦΕΚ Α’44, “Καθιέρωση συστήματος διοίκησης με στόχους, μέτρηση της αποδοτικότητας και άλλες διατάξεις”.

-N.2880/2001, ΦΕΚ Α’9, “Πρόγραμμα Πολιτεία για τη μεταρρύθμιση και τον εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης και άλλες διατάξεις”.

-N.2773/1999, ΦΕΚ Α’286, “Απελευθέρωση της αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας, Ρύθμιση θεμάτων ενεργειακής πολιτικής και λοιπές διατάξεις”.

-N.2472/1997, ΦΕΚ Α’50, “Προστασία του ατόμου από την επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα”.

-N.2477/1997, ΦΕΚ Α’59, “Συνήγορος του Πολίτη και Σώμα Επιθεωρητών- Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης”.

- N.2296/1995, ΦΕΚ Α'43, "Τροποποίηση του Ν.703/1977 περί ελέγχου μονοπωλίων και ολιγοπωλίων και προστασίας του ελεύθερου ανταγωνισμού".
- N.2190/1994, ΦΕΚ Α'28, "Σύσταση ανεξάρτητης αρχής για την επιλογή προσωπικού και ρύθμιση θεμάτων διοίκησης".
- N.2075/1992, ΦΕΚ Α'129, "Οργάνωση και λειτουργία του τομέα των τηλεπικοινωνιών".
- N.1982/1990, ΦΕΚ Α'101, "Για τον εκσυγχρονισμό και την ανάπτυξη και άλλες διατάξεις".
- N.1866/1989, ΦΕΚ Α'222, "Ίδρυση Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεοράσεως και παροχή αδειών για την ίδρυση και λειτουργία τηλεοπτικών σταθμών".
- N.1232/1982, ΦΕΚ Α'22, «Επαναφορά σε ισχύ, τροποποίηση και συμπλήρωση των διατάξεων του Ν.Δ.4352/1964 και άλλες διατάξεις».