

## Η Ελληνική Δημόσια Διοίκηση Σήμερα: Χαρακτηριστικά και Προβλήματα

**Δημήτρης Α. Σωτηρόπουλος**

Καθηγητής, Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης, Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών

Email: [dasotirop@gmail.com](mailto:dasotirop@gmail.com)

### Περίληψη

Η ελληνική δημόσια διοίκηση έχει συγκλίνει προς τις αντίστοιχες διοικήσεις άλλων ευρωπαϊκών χωρών, αλλά εξακολουθεί να χαρακτηρίζεται από υπερ-συγκεντρωτισμό, αδυναμία υιοθέτησης νέων μεθόδων διαχείρισης και τελετουργική εφαρμογή της αξιολόγησης. Δεν έχει λάβει χώρα ουσιαστική διοικητική αποκέντρωση, αλλά ο συντονισμός των δημοσίων υπηρεσιών έχει βελτιωθεί και η πολιτικοποίηση μάλλον έχει υποχωρήσει. Η διοίκηση δεν είναι υπερτροφική ως προς το μέγεθος του προσωπικού, αλλά υπάρχει πρόβλημα ανισοκατανομής του. Υπάρχει και μικρή βελτίωση ως προς την καταπολέμηση της διαφθοράς, ενώ η μεγαλύτερη αλλαγή είναι η ψηφιοποίηση της διοίκησης ως παρεπόμενο αποτέλεσμα των μέτρων αντιμετώπισης της πανδημίας Covid-19.

**Λέξεις Κλειδιά:** Οργάνωση Δημοσίων Υπηρεσιών, Στελέχωση, Διαφθορά, Ψηφιοποίηση, Μεταρρυθμίσεις.

### Εισαγωγή

Τα τελευταία 50 χρόνια, τα περισσότερα ευρωπαϊκά διοικητικά συστήματα, όπως και το ελληνικό, έχουν πειραματισθεί με διάφορες μεταβολές και μεταρρυθμίσεις. Διαδοχικές κυβερνήσεις έχουν επιδιώξει να αυξήσουν την αποδοτικότητα και την αποτελεσματικότητα των διοικητικών συστημάτων, χωρίς όμως να μειώσουν τη δημοκρατική λογοδοσία τους. Επίσης έχουν επιδιώξει να κάνουν τη δημόσια διοίκηση να ανταποκρίνεται ταχύτερα και καλύτερα στις ανάγκες των πολιτών και των επιχειρήσεων και να προσφέρει διαφοροποιημένες υπηρεσίες σε όσους τις έχουν ανάγκη, όπως οι άνεργοι ή τα άτομα με ειδικές ανάγκες.

Τεύχος 2, Αρ. 1

Οι τροχιές που έχουν ακολουθήσει διάφορες χώρες της Ευρώπης για την επίτευξη αυτών των στόχων δεν είναι οι ίδιες, καθώς οι κυβερνήσεις κάνουν διαφορετικές επιλογές. Η Ελλάδα έχει επιχειρήσει να συγκλίνει διοικητικά προς αυτές τις χώρες, χωρίς όμως να έχει ικανοποιητικά αποτελέσματα στην προσπάθειά της, όπως φαίνεται από τα παρακάτω τρία παραδείγματα.

Πρώτον, ορισμένες ευρωπαϊκές χώρες με μακρά ιστορική παράδοση συγκεντρωτισμού, όπως, π.χ., η Ιταλία, έχουν προχωρήσει στην αποκέντρωση των υπηρεσιών από την κεντρική διοίκηση προς τις περιφέρειες και τους δήμους. Αντίθετα, σε άλλες, παρόμοιες χώρες, όπως στην Πορτογαλία, αυτό δεν έχει επιχειρηθεί. Στην Ελλάδα η αποκέντρωση έχει δρομολογηθεί κυρίως από την άποψη των κατάλληλων ρυθμίσεων (νομικό πλαίσιο). Στην πράξη, όμως, δεν έχει επιχειρηθεί η αποσυγκέντρωση της ουσιαστικής ευθύνης και της λήψης αποφάσεων. Αυτές παραμένουν στα χέρια της εκάστοτε κυβέρνησης και των κεντρικών υπηρεσιών των υπουργείων.

Δεύτερον, ως γνωστόν, στην Ευρώπη και σε όλο τον κόσμο έχουν διαδοθεί ιδέες για την εισαγωγή δομών και λειτουργιών των ιδιωτικών επιχειρήσεων στη δημόσια διοίκηση. Πρόκειται για το γνωστό μοντέλο του «Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ» (NDM), το οποίο στοχεύει στην εξοικονόμηση πόρων και στην αύξηση της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας των δημόσιων υπηρεσιών. Στην Ελλάδα το μοντέλο δεν έχει εφαρμοστεί, παρότι λίγα στοιχεία του έχουν υιοθετηθεί, με νόμους που δεν εφαρμόστηκαν, εδώ και σχεδόν 20 χρόνια (π.χ. η «διοίκηση με στόχους», Management By Objectives, Ν. 3230/2004). Πάντως, στην πράξη, τελικά λίγα κράτη, όπως οι ΗΠΑ, η Βρετανία, η Αυστραλία και η Νέα Ζηλανδία, έχουν εφαρμόσει συστηματικά τις ιδέες του μοντέλου.

Και, τρίτον, ενώ σε πάρα πολλές χώρες της Ευρώπης υφίστανται συστήματα αξιολόγησης κάθε υπαλλήλου και κάθε υπηρεσίας, στην Ελλάδα η αξιολόγηση έχει επιχειρηθεί αρκετές φορές και ποτέ δεν έχει γίνει με ουσιαστικό τρόπο. Προσπάθειες αξιολόγησης είχαν γίνει και σε προηγούμενες δεκαετίες και στην πρώτη φάση της οικονομικής κρίσης, κατά τη δεκαετία του 2010. Αυτές είχαν αποτύχει κυρίως λόγω της επίσημα, δηλαδή συνδικαλιστικά οργανωμένης, αλλά και της άτυπης, απόρριψης της αξιολόγησης από τους δημοσίους υπαλλήλους, πολλοί από τους οποίους τη θεωρούν εργαλείο διακρίσεων, πιθανή νέα βάση πολιτικών διαχωρισμών. Από το 2016 η αξιολόγηση δρομολογήθηκε συστηματικά στην Ελλάδα, υπό την πίεση των δανειστών της χώρας (Ν. 4369/2016). Πλέον η αξιολόγηση λαμβάνει χώρα σε τακτά χρονικά διαστήματα, αν και είναι μάλλον προφανές ότι

Τεύχος 2, Αρ. 1

τα καταγραφόμενα δεδομένα της δεν χρησιμοποιούνται. Το αποτέλεσμα, με λίγες εξαιρέσεις (π.χ., σε ορισμένες κρίσεις για προαγωγή σε θέσεις προϊσταμένων), είναι η αξιολόγηση να κινδυνεύει να καταστεί μια τελετουργία.

Οι ανωτέρω δεν είναι οι μοναδικές διαστάσεις ως προς τις οποίες η ελληνική δημόσια διοίκηση διαφέρει από άλλες ευρωπαϊκές. Πολλοί παρατηρητές της ελληνικής διοίκησης, αλλά και εξυπηρετούμενοι πολίτες και ξένοι επισκέπτες της Ελλάδας, έχουν σημειώσει ή βιώσει επί μέρους προβλήματα οργάνωσης, λειτουργίας, στελέχωσης, διαφθοράς, και άλλα. Μερικά από αυτά συναντώνται σε οποιαδήποτε μεγάλη σύνθετη οργάνωση του σύγχρονου κόσμου, δημόσια ή ιδιωτική. Οποιαδήποτε τέτοια οργάνωση τυχόν είχε συγκροτηθεί στην κλίμακα της ελληνικής διοίκησης (περισσότερο από μισό εκατομμύριο εργαζόμενοι, εκατοντάδες εποπτευόμενες υπηρεσίες, χωρική κατανομή προσωπικού και υπηρεσιών σε δεκάδες ηπειρωτικές και νησιωτικές περιοχές) δεν θα ήταν άμοιρη προβλημάτων. Το αυτό ισχύει για τις δημόσιες διοικήσεις άλλων χωρών. Άλλα, όμως, είναι προβλήματα ιδιαίτερα, που κατεξοχήν χαρακτηρίζουν την ελληνική διοίκηση (π.χ., υπερ-συγκεντρωτισμός, διαφθορά).

Σε αυτό το πλαίσιο, μια σφαιρική αντιμετώπιση της δημόσιας διοίκησης, ως μιας μεγάλης, σύγχρονης οργάνωσης, θα ήταν περισσότερο διαφωτιστική από ό,τι επί μέρους αναλύσεις για ζητήματα προσλήψεων και συνθηκών εργασίας στο Δημόσιο, στις οποίες συχνά περιορίζεται η κάλυψη της δημόσιας διοίκησης από τα μέσα μαζικής ενημέρωσης (ΜΜΕ).

Στο άρθρο αυτό, χωρίς να επιχειρείται «πανοραμική ακτινογραφία» της ελληνικής διοίκησης, αυτή εκλαμβάνεται ως ένας μεγάλος σύνθετος οργανισμός. Όπως παρόμοιοι οργανισμοί, έτσι και αυτός υφίσταται μεταβολές, μερικές από τις οποίες προέρχονται από εγχώριες πρωτοβουλίες μεταρρύθμισης, ενώ άλλες από εξωτερικά ερεθίσματα (π.χ., η πανδημία Covid-19).

Στη συνέχεια του άρθρου, μετά από μία σύντομη βιβλιογραφική επισκόπηση, ακολουθεί ανάλυση μερικών από τα πιο γνωστά προβλήματα της ελληνικής διοίκησης. Πρόκειται για προβλήματα συγκεντρωτισμού, στελέχωσης και διαφθοράς. Στο τέλος, πριν από τα συμπεράσματα, συζητείται η προοπτική της ψηφιοποίησης της διοίκησης.

### Σύντομη Βιβλιογραφική Ανασκόπηση

Πολλά από τα προβλήματα της σύγχρονης ελληνικής δημόσιας διοίκησης έχουν αναλυθεί σε επί μέρους επιστημονικά άρθρα ή κεφάλαια βιβλίων, μερικά των οποίων είναι διαθέσιμα σε ενιαίους τόμους των ίδιων των αρθρογράφων (Μακρυδημήτρης, 2013) ή σε εκθέσεις διεθνών οργανισμών για την ελληνική διοίκηση (Μακρυδημήτρης και Μιχαλόπουλος, 2000). Υπάρχουν επί μέρους άρθρα με συνολική ερμηνευτική προσέγγιση στην ελληνική διοίκηση (π.χ. Τσέκος, 2007 και 2014) και συλλογικοί τόμοι με ενότητα προσέγγισης (Σωτηρόπουλος και Νταλάκου, 2021). Ωστόσο, οι συνθετικές εργασίες για την ελληνική διοίκηση συνολικά σπανίζουν, τουλάχιστον από την οπτική γωνία της διοικητικής επιστήμης (π.χ., Τάχος, 1985, Φλογαΐτης, 1987, Ραμματά, 2011, Μακρυδημήτρης και Πραβίτα, 2012, και ειδικά για την τοπική αυτοδιοίκηση, Χλέπας, 2005 και 2015, Karvounis, 2021).

Περισσότερη ανάλυση έχει γίνει με συστηματικό τρόπο όσον αφορά διηλεκτικά χαρακτηριστικά της σύγχρονης διοίκησης στην Ελλάδα, όπως είναι το επίμονο πελατειακό σύστημα (Σωτηρόπουλος, 1996 και 2001, Γκιζέλης, 2009), σύγχρονες προκλήσεις όπως, π.χ., η πρόκληση του εξευρωπαϊσμού (Σπανού, 2001, Τσέκος, 2009, Πασσάς και Τσέκος, 2009) και η διοικητική μεταρρύθμιση (Παπούλιας, 2007, 2011 και 2019, Σωτηρόπουλος, 2007, Sotiropoulos, 2012, Μαΐστρος, 2016, Σπανού, 2018 και 2021).

Από τις περισσότερες μεταξύ των ανωτέρων πηγών προκύπτει μια επαναλαμβανόμενη σειρά ανεπίλυτων προβλημάτων της ελληνικής διοίκησης. Αυτά συχνά αφορούν ζητήματα εσωτερικής οργάνωσης, με υπερ-συγκεντρωτικές διοικητικές δομές και έλλειψη συντονισμού μεταξύ των δομών, στελέχωσης και διαχείρισης του ανθρώπινου δυναμικού, διαφθοράς του προσωπικού και ψηφιοποίησης των διοικητικών δομών και λειτουργιών. Σε αυτά θα επικεντρωθεί το παρόν άρθρο στη συνέχεια.

### Προβλήματα Εσωτερικής Διοικητικής Οργάνωσης και Συντονισμού

Η ελληνική διοίκηση χαρακτηρίζεται από υπερβολικό συγκεντρωτισμό, τόσο εντός των δημοσίων υπηρεσιών όσο και μεταξύ αυτών. Ο συγκεντρωτισμός αφορά την κατανομή αρμοδιοτήτων, χρηματικών και άλλων πόρων και προσωπικού. Πουθενά ίσως αυτό το χαρακτηριστικό δεν είναι προφανέστερο από ό,τι στην κατανομή του προσωπικού στην επικράτεια. Περίπου το 84% του συνόλου των υπαλλήλων εργάζονται στην κεντρική δημόσια διοίκηση, δηλαδή στις κεντρικές

Τεύχος 2, Αρ. 1

υπηρεσίες υπουργείων, εποπτευόμενα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου και αυτοτελείς δημόσιες υπηρεσίες με έδρα την Αθήνα (στοιχεία του 2020, βλ. Υπουργείο Εσωτερικών, 2020).

Υπό την πίεση των Ευρωπαίων εταίρων της χώρας, έχουν δρομολογηθεί προσπάθειες διοικητικής αποκέντρωσης, αλλά τα αποτελέσματα των προσπαθειών αυτών είναι συγκριτικά πενιχρά. Μαζί με την Πορτογαλία και μερικά κράτη-μέλη πολύ μικρής εδαφικής έκτασης, η Ελλάδα παραμένει μία από τις λιγότερο αποκεντρωμένες διοικητικά χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ). Πιο συγκεκριμένα, στην Ελλάδα δεν έχει πραγματοποιηθεί ουσιαστικά ούτε η εκχώρηση πολύ ουσιαστικών διοικητικών αρμοδιοτήτων ούτε η εκχώρηση αρμοδιοτήτων άντλησης αξιόλογων τοπικών οικονομικών πόρων, από την κεντρική διοίκηση προς τους ΟΤΑ πρώτου και δεύτερου βαθμού (Δήμοι, Περιφέρειες). Και τούτο παρά τις πολυετείς ήδη και ευεργετικές προς τους Δήμους και τις Περιφέρειες πολιτικές της ΕΕ (Πολιτική Συνοχής, Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, κ.ά.).

Οι αιτίες του υπερ-συγκεντρωτισμού είναι δομικές και συγκυριακές. Στις δομικές περιλαμβάνονται οι ιστορικές τάσεις ελέγχου όλης της διοίκησης από την κορυφή της, δηλαδή από τους πολιτικούς προϊσταμένους, αλλά και τους ανώτερους υπηρεσιακούς παράγοντες των κεντρικών υπηρεσιών των υπουργείων. Οι ανωτέρω διατηρούσαν έτσι την εξουσία διακριτικής μεταχείρισης των διοικητικών υπηρεσιών και του υπαλληλικού προσωπικού.

Στις συγκυριακές αιτίες περιλαμβάνεται η πρόσφατη οικονομική κρίση. Την περασμένη δεκαετία, η μακρά προσπάθεια δημοσιονομικής σταθεροποίησης της Ελλάδας σε συνθήκες αιρεσιμότητας (“conditionality”) που είχαν επιβληθεί από τους ξένους δανειστές της, η κεντρική διοίκηση είχε την αποστολή να ελέγχει και εγκρίνει τα οικονομικά των Δήμων σε μεγαλύτερη έκταση από ό,τι στο παρελθόν. Δηλαδή, στη διάρκεια της οικονομικής κρίσης, ο συγκεντρωτισμός αυξήθηκε (Χλέπας, 2021, 3 και 10-11). Ασφαλώς, δεν μπορεί να αποδοθεί ο δημοσιονομικός εκτροχιασμός της χώρας στη χαλαρή οικονομική διαχείριση των οικονομικών των ΟΤΑ εκ μέρους των δημοτικών αρχών. Ωστόσο, στη διάρκεια της οικονομικής κρίσης δεν έλειψαν τα φαινόμενα πτώχευσης Δήμων λόγω τέτοιας μακροχρόνιας κακοδιαχείρισης (π.χ. πτώχευση Δήμου Σαλαμίνας το 2015 και του Δήμου Αχαρνών το 2016).

Θεωρητικά, υπάρχει άρτιο νομικό πλαίσιο για την αυτονόμηση των Δήμων και των Περιφερειών. Το ίδιο το Σύνταγμα της Ελλάδας προβλέπει ότι «η διοίκηση του Κράτους οργανώνεται σύμφωνα με το

Τεύχος 2, Αρ. 1

αποκεντρωτικό σύστημα» (άρθ. 101 παρ. 1 Συντ.). Πλήθος νόμων έχουν ψηφιστεί, από τα μέσα της δεκαετίας του 1980 έως σήμερα, προς την ίδια κατεύθυνση. Ακόμα και ο σχετικά πρόσφατος Ν.4674/2020 έχει προβλέψει ώστε περιφερειακές και δημοτικές αρχές να διαμορφώνουν τη δική τους αναπτυξιακή στρατηγική. Για τους λόγους που παρατέθηκαν πιο πάνω με συντομία, οι ανωτέρω νομικές προβλέψεις δεν έχουν υλοποιηθεί.

Έτσι η Ελλάδα δεν έχει συγκλίνει προς τη γνωστή διεθνή τάση αποκέντρωσης. Συγκριμένα, σε πολλές ευρωπαϊκές χώρες της Νότιας και Δυτικής Ευρώπης όλο και περισσότερες αρμοδιότητες παραχωρούνται από την κεντρική στην περιφερειακή και τοπική διοίκηση. Επίσης, ως γνωστόν, στις σκανδιναβικές χώρες οι περισσότεροι δημόσιοι υπάλληλοι έχουν εκτελεστικά καθήκοντα σε αποκεντρωμένες υπηρεσίες, όχι στις κεντρικές υπηρεσίες των υπουργείων. Σε αυτές τις χώρες, το σχετικά ολιγάριθμο προσωπικό της κεντρικής διοίκησης έχει επιτελικά καθήκοντα, δηλαδή ασχολείται με συντονισμό, εποπτεία, σχεδιασμό και προγραμματισμό.

Πιθανό, πρώτο, σφαιρικό εγχείρημα προς αυτήν την κατεύθυνση στην Ελλάδα φαίνεται να είναι ο νόμος για το «Επιτελικό Κράτος» (Ν. 4622/2019) που ψηφίστηκε τον Ιούλιο του 2019 και ουσιαστικά τέθηκε σε εφαρμογή το 2020. Επιτελικά καθήκοντα ανατέθηκαν στο νέο Γραφείο του Πρωθυπουργού, που μετονομάστηκε σε «Προεδρία της Κυβέρνησης», καθώς και στα γραφεία των υπουργών, με παράλληλη ενδυνάμωση των εκτελεστικών καθηκόντων της υπαλληλικής ιεραρχίας. Έτσι, δημιουργήθηκε με τον ίδιο νόμο ο θεσμός του Υπηρεσιακού Γραμματέα, στην κορυφή της υπαλληλικής ιεραρχίας κάθε υπουργείου. Είναι θεσμός που στελεχώθηκε από έναν μόνιμο υπάλληλο σε κάθε υπουργείο, κατόπιν επιλογής από ειδικό, μη πολιτικοποιημένο όργανο αποτελούμενο από τέσσερα στελέχη του Ανώτατου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ) και ένα του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΚΔΔΑ), δηλαδή από την «πενταμελή Επιτροπή Επιλογής Στελεχών του Δημοσίου» (Ν. 4622/2019, άρθ. 36 παρ. 5). Επίσης, δόθηκε η αρμοδιότητα έκδοσης ατομικών διοικητικών πράξεων στους Γενικούς Διευθυντές των υπουργείων (Προεδρία της Κυβέρνησης 2019).

Τα παραπάνω βήματα προς την ελάττωση του ενδο-υπηρεσιακού συγκεντρωτισμού συνοδεύτηκαν από άλλα βήματα ενδυνάμωσης του κάθετου και οριζόντιου συντονισμού μεταξύ των δημόσιων υπηρεσιών. Ο νόμος για το «Επιτελικό Κράτος» επιδίωξε την ικανοποίηση της ανάγκης του κάθετου

Τεύχος 2, Αρ. 1

συντονισμού των υπηρεσιών της δημόσιας διοίκησης. Αντίστοιχα εγχειρήματα είχαν λάβει χώρα στη δεκαετία του 2010 και παλαιότερα, κυρίως με τη θέσπιση υπουργικών θέσεων. Τέτοιες θέσεις ήταν του «Αντιπροέδρου της Κυβέρνησης», των «Υπουργών παρά τω Πρωθυπουργώ» και των «Υφυπουργών Επικρατείας». Επίσης είχαν θεσπιστεί συλλογικά κυβερνητικά όργανα, όπως, π.χ., το «Κυβερνητικό Συμβούλιο Μεταρρυθμίσεων». Τα εγχειρήματα αυτά ήταν ατελέσφορα. Το παλιό ζήτημα της πολυδιάσπασης δραστηριοτήτων της ελληνικής διοίκησης δεν έχει λυθεί και ο κάθετος συντονισμός των υπηρεσιών της δεν έχει πραγματωθεί. Ωστόσο, η δημιουργία ισχυρής δομής υπό τον Πρωθυπουργό, για να επιτευχθεί, μεταξύ άλλων, ο κάθετος συντονισμός, ήταν απαραίτητη, όπως έχει υποστηριχθεί τεκμηριωμένα (Featherstone και Παπαδημητρίου, 2019).

Ο ίδιος νόμος (4622/2019) επιχείρησε να συστηματοποιήσει και τον οριζόντιο συντονισμό μεταξύ των δημοσίων υπηρεσιών, οι οποίες παραδοσιακά ήταν συγκροτημένες ως απομονωμένα «σιλό». Στην Ελλάδα, η οριζόντια επικοινωνία και συνεργασία μεταξύ συναρμόδιων υπουργείων ήταν πάντοτε δύσβατη και ουσιαστικά επιτυγχανόταν με παρέμβαση των πολιτικών προϊστάμενων των εμπλεκόμενων υπουργείων. Μετά από τέτοια παρέμβαση, δρομολογούνταν η τυχόν ουσιαστική συνεργασία μεταξύ των υπηρεσιών των υπουργείων, αλλά πάλι, συχνά, χωρίς αντίστοιχη εμπλοκή του συντονιστικού κέντρου της κυβέρνησης, δηλαδή του Γραφείου του Πρωθυπουργού. Ο ανωτέρω νόμος επιχείρησε να λύσει αυτό το πρόβλημα ιδρύοντας μία νέα Διεύθυνση ανά Υπουργείο, δηλαδή την «Υπηρεσία Συντονισμού» (Ν. 4622/2019, άρθ. 38). Οι «Υπηρεσίες Συντονισμού» έχουν αναλάβει να σχεδιάζουν το νομοθετικό έργο του υπουργείου στο οποίο υπάγονται και να συντονίζονται επ' αυτού μεταξύ τους και με την «Προεδρία της Κυβέρνησης». Δεν εμπλέκονται σε αυτό μόνο μετακλητοί υπάλληλοι υπουργείων, όπως συνέβαινε έως το 2019, καθώς οι νέες υπηρεσίες με συντονιστικό ρόλο στελεχώνονται από δημόσιους υπαλλήλους.

Ελπίζεται έτσι ότι οι ανώτεροι δημόσιοι υπάλληλοι δεν θα δοκιμάζουν συνεχώς τη γνωστή εμπειρία της ματαιώσής τους, ανεξαρτήτως κυβερνήσεων και υπουργών. Η οικεία στους υπαλλήλους ματαιώση, μεταξύ πολλών άλλων αιτιών, οφειλόταν και στο ότι είχαν περιθωριοποιηθεί από τους μετακλητούς υπαλλήλους. Αυτό συνέβαινε τουλάχιστον κατά τις τελευταίες τέσσερις δεκαετίες, όσον αφορά τον σχεδιασμό και τον προγραμματισμό μέτρων δημόσιας πολιτικής, αν όχι και την εφαρμογή των μέτρων μετά τη νομοθέτησή τους.

### Προβλήματα Στελέχωσης και Διαχείρισης του Ανθρώπινου Δυναμικού

Συνήθως τα προβλήματα της ελληνικής διοίκησης που συζητούνται, μεταξύ άλλων, όσον αφορά το προσωπικό της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, είναι δύο: ο μεγάλος αριθμός των έκτακτων υπαλλήλων που είχαν προσληφθεί χωρίς διαγωνισμό ή άλλες διαφανείς διαδικασίες και ο μεγάλος αριθμός των δημοσίων υπαλλήλων γενικά.

Έως την έναρξη της οικονομικής κρίσης στην Ελλάδα (2010) γίνονταν αθρόες προσλήψεις έκτακτων υπαλλήλων. Ο αριθμός τους ήταν κυμαινόμενος και, εν πολλοίς άγνωστος, αφού οι προσλήψεις γίνονταν εκτός ΑΣΕΠ, ενώ το σήμερα ισχύουν «Μητρώο Ανθρώπινου Δυναμικού» του ελληνικού Δημοσίου δεν υπήρχε. Όλα αυτά ήταν τυπικά συμπτώματα του πελατειακού συστήματος.

Σε αντίθεση με την περίοδο πριν από την οικονομική κρίση, στο Δημόσιο σήμερα εργάζονται συγκριτικά λίγοι έκτακτοι υπάλληλοι. Σήμερα, το 80% των περίπου 800 χιλιάδων υπαλλήλων του Δημοσίου είναι μόνιμοι υπάλληλοι (υπολογισμοί του συγγραφέα συνολικά για τον δημόσιο τομέα, εξαιρουμένου του έκτακτου προσωπικού. Υπουργείο Εσωτερικών, 2020). Ο αριθμός αυτός αφορά όλο το τακτικό προσωπικό δημοσίων υπηρεσιών, ΟΤΑ και ΔΕΚΟ, καθώς έτσι προσφέρεται συνολικότερη εικόνα από ό,τι αν τα αναφερόμενα μεγέθη αφορούσαν ειδικά και μόνο τη δημόσια διοίκηση.

Ο ανωτέρω συνολικός αριθμός των δημοσίων υπαλλήλων φαίνεται μεγάλος. Ωστόσο, σημασία έχει να διευκρινιστεί ως προς τι ακριβώς είναι μεγάλος. Ως απόλυτο μέγεθος, πράγματι, ο εν λόγω αριθμός υπερβαίνει τον αριθμό των υπαλλήλων οποιασδήποτε άλλης οργάνωσης στην ελληνική επικράτεια. Δεν υπάρχει στην Ελλάδα άλλη οργάνωση με τόσο πολύ προσωπικό. Το κριτήριο όμως θα έπρεπε να είναι συγκριτικό. Σε σύγκριση με το παρελθόν, η Ελλάδα δεν έχει πλέον ένα διογκωμένο Δημόσιο. Τα σχετικά στοιχεία στηρίζονται στη συνολική δημόσια απασχόληση ως ποσοστό του ενεργού πληθυσμού. Έτσι, το 2000, το ποσοστό του προσωπικού του Δημοσίου ως μερίδιο του ενεργού πληθυσμού ήταν 21% (Σωτηρόπουλος, 2007, 50). Σήμερα, το αντίστοιχο ποσοστό είναι περίπου 17% (στοιχεία ΕΛΣΤΑΤ) και το μέγεθος αυτό δεν απέχει από τα αντίστοιχα άλλων χωρών της Νότιας Ευρώπης (Ιταλία, Ισπανία, Πορτογαλία), ως προς τις οποίες η Ελλάδα είναι συγκρίσιμη διοικητικά (Sotiropoulos, 2004 και 2006, Kickert, 2011, Ongaro, 2016).

Τεύχος 2, Αρ. 1

Το πρόβλημα της στελέχωσης της ελληνικής διοίκησης δεν είναι τόσο πρόβλημα συνολικού μεγέθους του υπηρετούντος προσωπικού, όσο είναι πρόβλημα κατανομής του προσωπικού και δεξιοτήτων που το προσωπικό αυτό διαθέτει. Ως προς την κατανομή, όπως ήδη σημειώθηκε πιο πάνω, παρατηρείται γιγάντωση του αριθμού των υπαλλήλων που υπηρετούν στο κέντρο της διοίκησης. Στις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, τις Περιφέρειες και τους Δήμους, οι υπάλληλοι είναι συγκριτικά λίγοι.

Δεύτερο πρόβλημα κατανομής είναι η υποστελέχωση ορισμένων υπηρεσιών σε αναφορά με τις προκλήσεις που αυτές αντιμετωπίζουν σήμερα. Για παράδειγμα, η έκδοση συντάξεων από τον ενιαίο πλέον αρμόδιο φορέα, τον Ενιαίο Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης (ΕΦΚΑ), καθυστερεί επί χρόνια. Μέρος του προβλήματος αποδίδεται στην έλλειψη προσωπικού και μάλιστα εξειδικευμένου. Αντίστοιχο πρόβλημα αντιμετωπίζουν και άλλες υπηρεσίες, όπως, π.χ., οι εισαγγελικές αρχές που είναι επιφορτισμένες με την καταπολέμηση της διαφθοράς. Από αυτές λείπει διοικητικό προσωπικό και προσωπικό με ειδικές γνώσεις για την εξιχνίαση οικονομικών εγκλημάτων (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2021: 8).

Τελευταίο πρόβλημα είναι το δημοσιονομικό βάρος της Ελλάδας και αντανακλάται στις μελλοντικές επιπτώσεις του στο μέγεθος του προσωπικού και τις αμοιβές των υπαλλήλων. Το 2020 το δημόσιο χρέος έφτασε το 207% του ΑΕΠ, ενώ το δημόσιο έλλειμμα ανήλθε στο 10% του ΑΕΠ (τα υψηλότερα μεγέθη στην Ευρωπαϊκή Ένωση, στοιχεία Eurostat). Τα αρνητικά αυτά στοιχεία δεν οφείλονται μόνο στις έκτακτες συνθήκες αντιμετώπισης της πανδημίας Covid-19, με τη μεταβίβαση κονδυλίων από τον κρατικό προϋπολογισμό για τη στήριξη επιχειρήσεων, μισθωτών και νοικοκυριών που επλήγησαν από τους περιορισμούς των μετακινήσεων και της οικονομικής δραστηριότητας. Τα αρνητικά στοιχεία επιπλέον αντανακλούν μακροχρόνιες τάσεις, οι οποίες πιθανόν θα επιταθούν μετά το 2030. Τότε θα αναζητηθούν πόροι για να εξυπηρετηθούν οι τόκοι για τα δάνεια που σωρεύτηκαν κατά τη δεκαετία της οικονομικής κρίσης, καθώς και πόροι για συντάξεις, αφού ο συνολικά ο ελληνικός πληθυσμός γερνά ταχύτατα. Έτσι, στο μέλλον, ο αριθμός και οι αμοιβές των δημόσιων υπαλλήλων ίσως υποστούν πιέσεις προς μείωση, πλήττοντας το εύρος και την όποια ποιότητα υπηρεσιών παρέχει η διοίκηση.

## Προβλήματα Διαφθοράς

Το 2020 η Ελλάδα είχε καταταγεί 59<sup>η</sup> μεταξύ των χωρών που αξιολογούνται από τον διεθνή οργανισμό Transparency International ως προς την εκλαμβανόμενη από τρίτους έκταση της διαφθοράς. Η εκτίμηση ή αξιολόγηση των τρίτων (εμπειρογνομώνων, δημοσιογράφων κ.ά.) ήταν γενική και δεν αφορούσε ειδικά τη διαφθορά στη δημόσια διοίκηση. Η συγκριτική θέση της Ελλάδας στον κόσμο ήταν αρκετά χαμηλή, αν και η Ελλάδα δεν θεωρούνταν πλέον μια από τις πιο διεφθαρμένες χώρες της ΕΕ.

Στην κλίμακα 0-100 (όπου «μηδέν» σημαίνει πάρα πολύ εκτεταμένη διαφθορά και «εκατό» σημαίνει μηδενική διαφθορά), το 2020 η χώρα βαθμολογήθηκε από την ίδια οργάνωση με 50/100 (μέσος όρος στην Ευρωπαϊκή Ένωση 66/100, Transparency International, 2020). Αυτό έδειχνε πρόοδο, δεδομένου ότι στην περίοδο της οικονομικής κρίσης οι αντίστοιχες επιδόσεις της Ελλάδας ήταν συστηματικά χειρότερες (π.χ. η επίδοσή της το 2012 ήταν 36/100). Γενικά, οι έρευνες στάσεων και αντιλήψεων, ειδικά σε θέματα διαφθοράς, δεν αποτυπώνουν την αληθινή έκταση της διαφθοράς, η οποία είναι αδύνατο να διαγνωστεί. Προσφέρουν μια γενική εικόνα, η οποία όμως πρέπει να συνδυαστεί με άλλες, πιο συγκεκριμένες εκτιμήσεις, π.χ. για τη δημόσια διοίκηση ή άλλους θεσμούς.

Τέτοιες εκτιμήσεις είναι αποτελέσματα ερευνών της κοινής γνώμης, ειδικά ως προς τη διαφθορά στη δημόσια διοίκηση, και πορίσματα διεθνών εκθέσεων για το ίδιο θέμα. Πιο αναλυτικά, έρευνα του «Ειδικού Ευρωβαρόμετρου» το 2019 έδειξε ενδιαφέροντα αποτελέσματα: σε ερώτηση για το κατά πόσον είναι αποδεκτό ένας πολίτης να δώσει δώρο σε δημόσιο υπάλληλο, αν θέλει μια εξυπηρέτηση από αυτόν, το 41% των Ελλήνων απάντησε ότι αυτό είναι αποδεκτό (μέσος όρος στην ΕΕ: 23%), ενώ το 19% των Ελλήνων απάντησε ότι είναι αποδεκτό να δώσουν χρήματα στον υπάλληλο (μέσος όρος στην ΕΕ: 16%, βλ. European Union, 2020). Ανάλογα ήταν τα αποτελέσματα σε έρευνα του Ευρωβαρόμετρου το 2013.

επίσης, συγκεκριμένες όσον αφορά τη διοίκηση είναι οι Εκθέσεις του Συμβουλίου της Ευρώπης για τη διαφθορά στην Ελλάδα (Council of Europe, 2015, 2020α και 2020β). Οι Εκθέσεις είναι προϊόν ερευνών της «Ομάδας Κρατών κατά της Διαφθοράς», δηλαδή της επιτροπής του Συμβουλίου, γνωστής με τη βραχυγραφία GRECO –Group of States against Corruption. Τον Δεκέμβριο του 2020 η εν λόγω επιτροπή του Συμβουλίου της Ευρώπης δημοσιοποίησε δύο Εκθέσεις για την Ελλάδα. Η αρχική

Τεύχος 2, Αρ. 1

Έκθεση της ίδιας επιτροπής, δηλαδή η αφετηρία για την παρακάτω σύντομη ανάλυση (η «Έκθεση Συμμόρφωσης» του 2015), προσέφερε τη γενική εικόνα. Σημαντικό ερώτημα της Έκθεσης ήταν κατά πόσο το σύστημα καταπολέμησης της διαφθοράς στην Ελλάδα συμβάδιζε με τα πρότυπα του Συμβουλίου της Ευρώπης. Οι Εκθέσεις σημείωναν αποκλίσεις από τα πρότυπα και ανέλυαν κατά πόσον η Ελλάδα, με καινούργια νομοθεσία και μέτρα πολιτικής, είχε ακολουθήσει τις συστάσεις του Συμβουλίου.

Όπως προκύπτει από την τακτική Έκθεση του 2020 (Council of Europe, 2020α), μεταξύ 2015 και 2020 η Ελλάδα η Ελλάδα είχε εφαρμόσει 11 από τις 19 Συστάσεις της αρχικής Έκθεσης. Επιπλέον, η έκτακτη Έκθεση του 2020 (Council of Europe, 2020β) εξέταζε μερικές ατυχείς τροποποιήσεις του ελληνικού Ποινικού Κώδικα (ΠΚ). Οι τροποποιήσεις, που είχαν γίνει το πρώτο εξάμηνο του 2019, περιλάμβαναν την υποβάθμιση του αδικήματος της δωροδοκίας δημοσίου υπαλλήλου από κακούργημα σε πλημμέλημα. Τον Νοέμβριο της ίδιας χρονιάς το αδίκημα αναταξινομήθηκε σε κακούργημα.

Ωστόσο, η GRECO, στην έκτακτη Έκθεσή της, έκρινε προβληματικό το ότι άλλες διατάξεις του ΠΚ δεν βελτιώθηκαν ούτε το δεύτερο εξάμηνο του 2019. Για παράδειγμα, η GRECO επισήμανε ότι η ενεργητική δωροδοκία υπαλλήλου, με σκοπό αυτός να παραβεί τα καθήκοντά του, τιμωρείται σήμερα πλέον «με κάθειρξη έως οκτώ έτη και χρηματική ποινή» (άρθρο 236 παράγραφος 2 του ΠΚ), ενώ προηγουμένως τιμωρούνταν με αυστηρότερες ποινές.

Οργανωτικά, πάντως, η Ελλάδα έχει κάνει βήματα προς την κατεύθυνση συντονισμού των διαφορετικών εγχειρημάτων καταπολέμησης της διαφθοράς. Το πιο πρόσφατο ήταν η δημιουργία της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας (ΕΑΔ, Ν. 4622/2019). Αυτή είναι μια νέα Ανεξάρτητη Αρχή, υποκείμενη όχι στην Κυβέρνηση, αλλά στη Βουλή. Η νέα Αρχή συμπεριέλαβε τα κάποτε διακριτά σώματα επιθεωρητών δημόσιας διοίκησης, αναθεώρησε το αρχικό «Εθνικό Στρατηγικό Σχέδιο για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς 2018-2021», το 2020-2021 προσέλαβε εξειδικευμένο προσωπικό και έκτοτε δημοσιεύει τακτικά εκθέσεις υλοποίησης του Σχεδίου.

Συνοπτικά, ενώ έχει συντελεστεί πρόοδος στην καταπολέμηση της διαφθοράς στη δημόσια διοίκηση, υπάρχουν ακόμα θύλακες της διοίκησης στους οποίους η διαφθορά φέρεται να μην έχει υποχωρήσει (π.χ. στις υπηρεσίες έκδοσης αδειών οδήγησης οχημάτων).

### **Προβλήματα Λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης υπό Συνθήκες Πανδημίας (Covid-19)**

Στη διάρκεια της πανδημίας, η οποία στην Ελλάδα ξεκίνησε τον Φεβρουάριο του 2020 και συνεχίζεται έως σήμερα (Ιανουάριος 2022), η δημόσια διοίκηση λειτούργησε υπό αντίξοες συνθήκες. Οι υπάλληλοι κλήθηκαν να εργαστούν εξ αποστάσεως ή εκ περιτροπής στα γραφεία τους και να εξυπηρετήσουν πολίτες και επιχειρήσεις χωρίς φυσική παρουσία. Βρέθηκαν έτσι, μεταφορικά μιλώντας, στο μάτι του κυκλώνα. Με τα λόγια μιας Έκθεσης των Ηνωμένων Εθνών για την κρίση της πανδημίας, «ο δημόσιος υπάλληλος βρίσκεται στην καρδιά του εγχειρήματος της αποτελεσματικής αντιμετώπισης της κρίσης είτε ως εργαζόμενος στην πρώτη γραμμή των υπηρεσιών υγείας είτε διαμορφώνοντας στρατηγικές και σχέδια για να περιορίσει τον αντίκτυπο της πανδημίας» (UN/DESA 2020).

Στην Ελλάδα, όπως και σε άλλες χώρες, το 2020-2021 οι δημόσιες υπηρεσίες υλοποίησαν έκτακτα μέτρα δημόσιας πολιτικής στους τομείς της δημόσιας υγείας και υποστήριξης προς τα φτωχότερα νοικοκυριά και τις επιχειρήσεις, δεδομένων των περιορισμών μετακίνησης και οικονομικής δραστηριότητας. Το κυριότερο αποτέλεσμα, με αφορμή την πανδημία, ήταν η επέκταση της ψηφιοποίησης υπηρεσιών προς πολίτες και επιχειρήσεις.

Καθώς μειώθηκαν οι επαφές μεταξύ δημοσίων υπαλλήλων και πολιτών πρόσωπο με πρόσωπο, προκειμένου να μειωθεί η διασπορά του ιού Covid-19, αυξήθηκαν τόσο οι διαδικτυακές επαφές μεταξύ του Δημοσίου και εξυπηρετούμενων πολιτών και επιχειρήσεων όσο και η ενδο-διοικητική επικοινωνία μεταξύ υπηρεσιών του Δημοσίου, μέσω του διαδικτύου.

Είναι γεγονός ότι, και πριν από την εμφάνιση της πανδημίας, στην Ελλάδα είχε δρομολογηθεί η ψηφιοποίηση πολλών υπηρεσιών. Ενδεικτικοί τομείς ήταν η φορολογική διοίκηση (υποβολή φορολογικών δηλώσεων και διεκπεραίωση φορολογικών υποθέσεων ηλεκτρονικά) και οι διαδικασίες για τις δημόσιες προμήθειες, συμβάσεις και έργα. Με βάση νομοθεσία του 2016 χρησιμοποιούνταν ηλεκτρονικά μητρώα, πλατφόρμες και διαδικασίες προκηρύξεων και υποβολής προσφορών (Ν. 4412/2016 και ο πιο πρόσφατος Ν. 4728/2021). Ωστόσο, από τις αρχές του 2020 πολλαπλασιάστηκαν οι υπηρεσίες που το Δημόσιο προσφέρει ψηφιακά, χωρίς να χρειάζεται να προσέλθει ο πολίτης σε

Τεύχος 2, Αρ. 1

κάποια δημόσια υπηρεσία. Τον Ιανουάριο του 2022 οι υπηρεσίες που παρέχονταν ψηφιακά υπερέβαιναν τις 1300 σε 11 διαφορετικούς τομείς δημόσιας πολιτικής.

Συνοπτικά η πανδημία λειτούργησε ως καταλύτης μιας σημαντικής εξέλιξης στην ελληνική δημόσια διοίκηση, δηλαδή της απότομης και εκτεταμένης ψηφιοποίησής της, η οποία έως το 2019 προχωρούσε με αργά βήματα.

### Συμπεράσματα

Τα κύρια συμπεράσματα του άρθρου αυτού αφορούν τις διαφορές της ελληνικής διοίκησης από άλλες ευρωπαϊκές διοικήσεις, την οργάνωση και στελέχωση της διοίκησης, την καταπολέμηση της διαφθοράς και την κυριότερη μεταβολή στη διοίκηση μετά το ξέσπασμα της πανδημίας Covid-19.

Η ελληνική διοίκηση έχει συγκλίνει προς τις αντίστοιχες ευρωπαϊκές, αλλά ακόμα διαφέρει από αυτές ως προς διάφορες όψεις της. Χαρακτηριστικά αναφέρθηκαν, η έλλειψη ουσιαστικής διοικητικής αποκέντρωσης, η επιφανειακή μόνο υιοθέτηση αρχών του «Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ» και η αργοπορημένη, και εν τέλει τελετουργική, εισαγωγή της αξιολόγησης δομών και προσωπικού.

Η οργάνωση της διοίκησης παραμένει παραδοσιακή, με την έννοια ότι η λήψη αποφάσεων και η κατανομή του προσωπικού χαρακτηρίζονται από υπερ-συγκεντρωτισμό. Υπάρχουν επίσης παραδοσιακά προβλήματα συντονισμού μεταξύ των δημοσίων υπηρεσιών. Ωστόσο, κατά τη διάρκεια της οικονομικής κρίσης και πιο πρόσφατα (από το 2019) ενισχύθηκε το συντονιστικό κέντρο της διοίκησης.

Η στελέχωση της διοίκησης παραδοσιακά έπασχε, και εν μέρει συνεχίζει να πάσχει, από την υπερ-πολιτικοποίηση των διαδικασιών πρόσληψης προσωπικού και υπηρεσιακής εξέλιξης των υπαλλήλων. Σε σχέση με την υπερ-πολιτικοποίηση, αναφέρεται και το πρόβλημα του υπερβολικού μεγέθους της ελληνικής διοίκησης. Ωστόσο, ενώ αυτή κατά διαστήματα ήταν υπερτροφική, σήμερα το πρόβλημα δεν είναι τόσο το μέγεθος του προσωπικού της, όσο η ανισοκατανομή του προσωπικού σε βάρος της περιφερειακής και τοπικής διοίκησης. Ταυτόχρονα, η πολιτικοποίηση των ανωτέρω διαδικασιών έχει αρχίσει να φθίνει, χάρη στη λειτουργία του ΑΣΕΠ όσον αφορά τις προσλήψεις και στη σταδιακή

Τεύχος 2, Αρ. 1

αυτονόμηση ανώτερων βαθμίδων της υπαλληλικής ιεραρχίας (υπηρεσιακός γραμματέας, γενικοί διευθυντές) από τους πολιτικούς προϊσταμένους των κατά τόπους δημοσίων υπηρεσιών.

Η διαφθορά επίσης αποτελεί βασικό πρόβλημα, παρά τη σταδιακή βελτίωση όσον αφορά τον έλεγχο της. Την περασμένη δεκαετία, συχνές μεταβολές στο ρυθμιστικό πλαίσιο καταπολέμησης της διαφθοράς και αστάθεια ως προς τους μηχανισμούς ελέγχου είχαν επηρεάσει αρνητικά τις επιδόσεις της χώρας ως προς τη διαφθορά. Είναι πιθανό ότι, υπό τη διαρκή επίβλεψη διεθνών οργανισμών και τον ενιαίο συντονισμό των μηχανισμών ελέγχου από τη νέα Εθνική Αρχή Διαφάνειας, θα υπάρξουν καλύτερα αποτελέσματα όσον αφορά τον περιορισμό της διαφθοράς στη διοίκηση.

Η ψηφιοποίηση της διοίκησης, περισσότερο συγκυριακό γεγονός παρά αποτέλεσμα μακροχρόνιας προσπάθειας της διοίκησης, επιταχύνθηκε μετά το ξέσπασμα της πανδημίας Covid-19. Χάρη στη ψηφιοποίηση, πολλές υπηρεσίες προς τους πολίτες και τις επιχειρήσεις παρέχονται ταχύτερα, διαφανέστερα και αποτελεσματικότερα. Εν τέλει, παρά τα συνεχιζόμενα προβλήματα της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, υπάρχουν προοπτικές βελτίωσής της.

**Βιβλιογραφία****Ξενόγλωσση Βιβλιογραφία**

Council of Europe (2015). *Fourth Evaluation Round – Evaluation Report Greece*. GRECO, 22 Οκτωβρίου 2015 [online] Διαθέσιμο:

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c648b>, [Ανακτήθηκε 14 Ιανουαρίου 2022].

Council of Europe (2020α). *Second Compliance Report. Greece*. GRECO, 16 Νοεμβρίου 2020 [online] Διαθέσιμο: <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respectof-members-of/1680a06121>, [Ανακτήθηκε 14 Ιανουαρίου 2022].

Council of Europe (2020β). *Follow-up Report to The Ad hoc Report on GREECE (Rule 34)*. GRECO, 27 Νοεμβρίου 2020 [online] Διαθέσιμο: <https://rm.coe.int/follow-up-report-to-the-ad-hoc-reporton-greece-rule-34-adopted-by-gre/1680a081f4>, [Ανακτήθηκε 14 Ιανουαρίου 2022].

European Union (2020). *Special Eurobarometer 502: Corruption*. Διαθέσιμο: [https://data.europa.eu/data/datasets/s2247\\_92\\_4\\_502\\_eng?locale=en](https://data.europa.eu/data/datasets/s2247_92_4_502_eng?locale=en), [online] [Ανακτήθηκε 13 Ιανουαρίου 2022].

Karvounis, A. (2021). *Local Government in Greece at the Crossroads Between Governability and Accountability*, Hellenic Association of Political Science Policy Briefs [online]. Διαθέσιμο: <https://ejournals.epublishing.ekt.gr/index.php/hapscpbs/article/view/27654/21963>, [Ανακτήθηκε 6 Ιανουαρίου 2022].

Kickert, W. (2011). Distinctiveness of Administrative Reform in Greece, Italy, Portugal and Spain, *Public Administration*, 89 (3), 801-818.

Ongaro, E (2016). Five challenges for public administration in Southern Europe, *Revista de Administração e Emprego Público* [Administration and Public Employment Review], 1 (3), 5–14.

Sotiropoulos, D. A. (2004). Southern European Public Bureaucracies in Comparative Perspective, *West European Politics*, 27 (3), 405-422.

Τεύχος 2, Αρ. 1

Sotiropoulos, D. A. (2006). Old Problems and New Challenges: The Enduring and Challenging Functions of Southern European State Bureaucracies. Στο *Democracy and the State in the New Southern Europe*. Επιμέλεια από: R. Gunther, P. N. Diamandouros and D. A. Sotiropoulos, Οξφόρδη: Oxford University Press, 197-234.

Sotiropoulos, D. A. (2012). The Paradox of Non-reform in a Reform-ripe Environment. Στο *From Stagnation to Forced Adjustment. Reforms in Greece 1974–2010*. Επιμέλεια από: S. Kalyvas, G. Pagoulatos and H. Tsoukas, Λονδίνο: Hurst & Co, 9–29.

Transparency International (2020). *CPI 2020: Western Europe and European Union* [online] Διαθέσιμο: <https://www.transparency.org/en/news/cpi-2020-western-europe-eu>, [Ανακτήθηκε 14 Ιανουαρίου 2022].

UN/DESA (2020). *The Role of Public Service and Public Servants during the COVID-19 Pandemic*. UN Policy Brief no. 79, 11 Ιουνίου 2020. [online] Διαθέσιμο: <https://www.un.org/development/desa/dpad/publication/un-desa-policy-brief-79-the-role-of-public-service-and-public-servants-during-the-covid-19-pandemic/>, [Ανακτήθηκε 14 Ιανουαρίου 2022].

### Ελληνόγλωσση Βιβλιογραφία

Γκιζέλης, Γρ. (2009). *Το πελατειακό σύστημα, η ελληνική γραφειοκρατία και οι παράγοντες διαμόρφωσης της ελληνικής ιδιαιτερότητας*. Αθήνα: Εκδόσεις της Ακαδημίας Αθηνών.

Featherstone, K. και Παπαδημητρίου, Δ. (2019). *Έλληνες πρωθυπουργοί: το παράδοξο της εξουσίας*. Αθήνα: Διάμετρος: Αθήνα.

Μαϊστρος, Π. Γ. (2016). *Μεταρρυθμίσεις ή επικοινωνιακές φωτοβολίδες; Η δημόσια διοίκηση στην τριετία 2016-2018*. Αθήνα: Μεταμεσονύκτιες εκδόσεις.

Μακρυδημήτρης, Α. (2013). *Υφαίνοντας τον ιστό της Πηνελόπης*. Αθήνα-Θεσσαλονίκη: εκδ. Σάκκουλα.

Μακρυδημήτρης Α. και Μιχαλόπουλος, Ν. (2000). *Εκθέσεις εμπειρογνομώνων για τη δημόσια διοίκηση, 1950-1998*. Αθήνα: Παπαζήσης.

Τεύχος 2, Αρ. 1

Μακρυδημήτρης, Α. και Πραβίτα, Μ. Ηλ. (2012). *Δημόσια διοίκηση*. Αθήνα-Θεσσαλονίκη: εκδ.

Σάκκουλα.

Πασσάς, Α. και Τσέκος, Θ. επιμ. (2009). *Εθνική διοίκηση και ευρωπαϊκή ολοκλήρωση. Η ελληνική εμπειρία*. Αθήνα: Παπαζήσης.

Παπούλιας, Δ. Β. (2007), *Χρυσάφι είναι το Δημόσιο*. Αθήνα: Εστία.

Παπούλιας, Δ. Β. (2011) *Διαχειρίζομαι και αλλάζω ταυτοχρόνως και επειγόντως*. Αθήνα: Κριτική.

Παπούλιας, Δ. Β. (2019), *Πώς συντελούνται οι μεταρρυθμίσεις*. Αθήνα: Αλεξάνδρεια.

Προεδρία της Κυβέρνησης (2019), Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, *Εγκύκλιος 15113/2019 της 25/11/2019*.

Ραμματά, Μ. (2011). *Σύγχρονη ελληνική δημόσια διοίκηση*. Αθήνα: Κριτική.

Σπανού, Κ. (2001). *Ελληνική διοίκηση και ευρωπαϊκή ολοκλήρωση*. Αθήνα: Παπαζήσης.

Σπανού, Κ. επιμ. (2018). *Μεταρρυθμίσεις στη δημόσια διοίκηση στη διάρκεια της κρίσης*. Αθήνα: εκδ. ΕΛΙΑΜΕΠ.

Σπανού, Κ. (2021). *Ποιες μεταρρυθμίσεις; Κυβερνώντας υπό εξωτερική πίεση*. Αθήνα: Πατάκης, 2020.

Σωτηρόπουλος, Δ. Α. (1996). *Γραφειοκρατία και πολιτική εξουσία: κοινωνιολογική έρευνα των σχέσεων διοίκησης και πολιτικής στην Ελλάδα της δεκαετίας του '80*. Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας.

Σωτηρόπουλος, Δ. Α.(2001). *Η κορυφή του πελατειακού κράτους*. Αθήνα: Ποταμός.

Σωτηρόπουλος, Δ. Α. (2007). *Κράτος και μεταρρύθμιση στη σύγχρονη Νότια Ευρώπη*. Αθήνα: Ποταμός.

Σωτηρόπουλος, Δ. Α. και Νταλάκου Β. επιμ. (2021). *Το σύγχρονο διοικητικό σύστημα στην Ελλάδα*. Αθήνα: Εκδ. Ελληνικού Ανοικτού Πανεπιστημίου (ΕΑΠ).

Τάχος, Α. Ι. (1985). *Διοικητική επιστήμη: συμβολή στην οντολογική έρευνα της ελληνικής δημόσιας διοίκησης*. Θεσσαλονίκη: Εκδ. Σάκκουλα.

Τεύχος 2, Αρ. 1

Τσέκος, Θ. (2007). Πολιτισμικές συνιστώσες της (δυσ) λειτουργίας του ελληνικού διοικητικού συστήματος. Στο *Διοικητική θεωρία και πράξη – Διοίκηση και κοινωνία*. Επιμέλεια από Α. Μακρυδημήτρης και Μ. Ηλ. Πραβίτα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Εκδ. Σάκκουλα, 117-128.

Τσέκος, Θ. (2009). Ευρωπαϊκοί ρυθμοί και ελληνικοί τρόποι: Η (αβέβαιη) ελληνική πορεία προς τον (ασαφή) ευρωπαϊκό διοικητικό χώρο. Στο *Εθνική διοίκηση και ευρωπαϊκή ολοκλήρωση. Η ελληνική εμπειρία*. Επιμέλεια από: Α. Πασσάς και Θ. Τσέκος. Αθήνα: Παπαζήσης, 93-142.

Τσέκος, Θ. (2014). Κράτος εν κρίσει, *Νέα Εστία*, Αφιέρωμα: «Από τις Κρίσεις στην Κρίση», τχ. 1861 (Μάρτιος), 149-177.

Τσέκος, Θ. (2015). Διαρθρωτικές αλλαγές και διοικητική μεταρρύθμιση. Στο *Το πολιτικό πορτραίτο της Ελλάδας. Κρίση και η αποδόμηση του Πολιτικού*. Επιμέλεια από: Ν. Γεωργαράκης και Ν. Δεμερτζής. Αθήνα: Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών και Gutenberg, 359-377.

Υπουργείο Εσωτερικών (2020). *Μητρώο Ανθρώπινου Δυναμικού του Ελληνικού Δημοσίου* [online]. Διαθέσιμο: <http://interops.ydmed.gov.gr/>, [Ανακτήθηκε 20 Δεκεμβρίου 2021].

Φλογαΐτης, Σπ. (1987). *Το ελληνικό διοικητικό σύστημα*. Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας.

Χλέπας, Ν. Κ (2005). *Ο Δήμαρχος: ο Δήμαρχος ως αιρετός ηγέτης*. Αθήνα: Παπαζήσης.

Χλέπας Ν. Κ. (2015). *Η τοπική διοίκηση στην Ελλάδα*. Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας.

Χλέπας, Ν. Κ. (2021). *Η τοπική αυτοδιοίκηση την μετά-κορωνοϊό εποχή*. Αθήνα: ερευνητικός οργανισμός «Διανέοσις» [online] Διαθέσιμο: [https://www.dianeosis.org/wp-content/uploads/2021/01/Chlepas\\_January.pdf](https://www.dianeosis.org/wp-content/uploads/2021/01/Chlepas_January.pdf), [Ανακτήθηκε 6 Ιανουαρίου 2022].

### Σύντομο Βιογραφικό Σημείωμα

Ο **Δημήτρης Α. Σωτηρόπουλος** είναι Καθηγητής πολιτικής επιστήμης στο Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης του Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών. Τα τελευταία βιβλία του είναι οι τόμοι *The Oxford Handbook of Modern Greek Politics*, συνεπιμέλεια με τον Kevin Featherstone, Oxford: Oxford University Press, 2020, και *Το Σύγχρονο Διοικητικό Σύστημα*, συνεπιμέλεια με τη Βασιλική Νταλάκου, Αθήνα: Εκδόσεις Ελληνικού Ανοικτού Πανεπιστημίου, 2021.

© Επιθεώρηση Δημόσιας Διοίκησης, 2022

Σωτηρόπουλος, Α. Δ., (2022). Η Ελληνική Δημόσια Διοίκηση Σήμερα: Χαρακτηριστικά και Προβλήματα. 2(1), 153-170.

<https://www.lawjournals.unic.ac.cy/index.php/pareview>