

□ Κωνσταντίνος Παπαδημητρίου

Αντιπρόεδρος Ένωσης αποφοίτων ΕΣΔΔ

**ΒΑΣΙΚΕΣ ΣΥΝΙΣΤΩΣΕΣ
ΟΡΓΑΝΩΣΗΣ ΤΩΝ ΔΟΜΩΝ ΤΟΥ
ΚΡΑΤΟΥΣ
(1975-2012)**

N.51/1975

«Δια προεδρικών διαταγμάτων εξ άπταξ εκδιδομένων εντός έτους... θα συνταχθούν εξ υπαρχής οι οργανισμοί των υπουργείων ή ενιαίων συγκροτημάτων υπηρεσιών τούτων ή αυτοτελών δημοσίων πολιτικών υπηρεσιών...»,

Στο άρθρο 2 οριζόταν ο τρόπος που θα γινόταν αυτό και δίνονταν εννιά κατευθύνσεις (αριθμούμενες από α ως θ). Σε αυτές τις τελευταίες, εύκολα διακρίνεται η υστέρηση σε διοικητική-οργανωτική τεχνογνωσία, αφού η σχετική οδηγία ανέφερε αυτολεξεί ότι: *«...θα καθορισθούν: α) Η εν γένει οργάνωσις των κεντρικών και περιφερειακών υπηρεσιών...»,* ενώ στην β) συμπληρωνόταν μόνο ότι *«(θα καθορισθούν)... ο τίτλος, η έδρα και η αρμοδιότης εκάστης των ως άνω οργανικών μονάδων'..».* Στις υπόλοιπες 5 κατευθύνσεις δίνονταν αναλυτικές οδηγίες για τα θέματα προσωπικού, κατάταξης σε κλάδους, κατανομής και ανάδειξης..

ΑΝΤΑΠΟΚΡΙΣΗ...

- Π.Δ. 770/75 ΠΡΟΕΔΡΙΑΣ
- Π.Δ. 25/76 ΣΥΝΤΟΝΙΣΜΟΥ
- Π.Δ. 147/76 ΠΑΙΔΕΙΑΣ
- Π.Δ. 602/76 ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗΣ
- Π.Δ. 607/76 ΕΜΠΟΡΙΟΥ
- Π.Δ. 924/76 ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ
- **ΤΑ ΑΛΛΑ 12 ΥΠΟΥΡΓΕΙΑ ?**

ΙΔΡΥΣΗ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟΥ ΧΩΡΟΤΑΞΙΑΣ

- **N.1032/1980**
- Απόσπαση τομέων δραστηριότητας από το Υπουργείο Δημοσίων Έργων αλλά και την Νομαρχία Αττικής (πολεοδομίες).
- ΠΡΟΣΩΠΙΚΟ, η δυνατότητα πρόσληψης 500 νέων, μονίμων υπαλλήλων και 410 με συμβάσεις χρόνου, δήλωνε την αναμενόμενη σημαντική ανάπτυξη των δραστηριοτήτων του...

ΔΕΚΑΕΤΙΑ '80

- ΠΛΗΘΩΡΙΣΜΟΣ ΔΟΜΩΝ . . .
- 22 ΥΠΟΥΡΓΕΙΑ...ΠΟΛΛΕΣ ΓΕΝ.ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΕΣ
- Π.Δ.574/1982 ΑΝΑΚΑΤΑΝΟΜΗ
- Ν.1558/1985 ΚΥΒΕΡΝΗΣΗ
- Π.Δ.437/1985 ΑΝΑΚΑΤΑΝΟΜΗ
- Ν.1622/86 ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΕΣ,
(ΟΧΙ ΔΗΜΟΙ, ΟΧΙ Ν.Α.)
- ΝΕΟΙ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΙ ΥΠΟΥΡΓΕΙΩΝ που ισχύουν μέχρι σήμερα (Εσωτερικών, Προεδρίας, Οικονομικών κλπ)

ΔΕΚΑΕΤΙΑ '90

- Ν.2218/1994 & 2240/1994 Ν.Α.
- Ν.2503/1997 ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΕΣ
- Ν.2539/1997 ΟΤΑ Α'
- Ν.2647/1998 ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ
- ΣΤΕ 3441-4/1998
- ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΑΝΑΘΕΩΡΗΣΗ 2001

ΙΔΡΥΣΗ Ν.Α.

- ΑΠΟΛΥΤΟ
ΑΝΤΙΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑ
...
- ΣΚΟΠΟΣ //
ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ //
ΟΡΓΑΝΩΣΗ-
ΔΟΜΕΣ //
ΠΡΟΣΩΠΙΚΟ //
ΠΟΡΟΙ
- ΣΚΟΠΟΣ //
ΟΡΓΑΝΩΣΗ //
ΠΡΟΣΩΠΙΚΟ ΕΝΩ
ΑΦΕΘΗΚΑΝ ΣΤΗΝ
ΠΟΡΕΙΑ ΤΑ ΑΛΛΑ...
- Καθοδήγηση
Υπουργείου
Εσωτερικών...

ΑΡΘΡΟ 20 Ν.2503/1997

Με τους Οργανισμούς καθορίζονται:

- α) η αποστολή του υπουργείου ή δημόσιας υπηρεσίας
- β) η διάρθρωση των υπηρεσιών σε οργανικές μονάδες (γενικές διευθύνσεις , διευθύνσεις, τμήματα αυτοτελή ή μη και αυτοτελή γραφεία),
- γ) ο τίτλος, η έδρα και η κατανομή υφισταμένων αρμοδιοτήτων σε καθεμία των παραπάνω οργανικών μονάδων
- δ) οι κλάδοι προσωπικού κατά κατηγορίες, ο αριθμός και η κατανομή των θέσεων του κάθε φύσεως προσωπικού σε κλάδους και ειδικότητες,.. τα τυπικά προσόντα διορισμού ή πρόσληψης κατά κλάδο και ειδικότητα.
- ε) η περιγραφή προσόντων και καθηκόντων της κάθε θέσης ευθύνης
- στ) οι κλάδοι ΠΕ, ΤΕ και ΔΕ των οποίων οι υπάλληλοι κρίνονται για την κατάληψη θέσεων προϊσταμένων των κατά περίπτωση οργανικών μονάδων, ανάλογα με την ειδικότητα του κλάδου και το αντικείμενο των συγκεκριμένων οργανικών μονάδων...».

ΕΚΘΕΣΗ ΣΠΡΑΟΥ

1998

- **ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΣΤΗΝ ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΠΟΥ ΕΚΔΗΛΩΝΟΝΤΑΙ ΜΕ ΤΗΝ ΑΝΥΠΑΡΞΙΑ ΣΥΝΤΟΝΙΣΜΟΥ...**
- **ΒΑΣΙΚΗ ΠΡΟΤΑΣΗ ΤΟΥ ΓΙΑ ΠΕΡΙΓΡΑΦΕΣ ΘΕΣΕΩΝ**
- **ΚΑΘΗΚΟΝΤΟΛΟΓΙΟ**
- **(Ολλανδία 1981-1992...)**

ΥΠΟΥΡΓΕΙΑ ΠΟΥ ΑΝΤΑΠΟΚΡΙΘΗΚΑΝ

- Εμπορικής Ναυτιλίας (π.δ. 242/1999),
- Μεταφορών και Επικοινωνιών (π.δ. 293/1999),
ανάθεση
- Υγείας (π.δ. 95/2000), όπου μάλιστα ως αρμοδιότητά του σημειωνόταν η «άσκηση κοινωνικής πολιτικής...» υιοθετώντας έτσι την έννοια της δημόσιας πολιτικής),
- Δικαιοσύνης (π.δ. 36/2000), εκ των ενόντων
- Δημόσιας Τάξης (ν.2800/2000),
- Εθνικής Οικονομίας (π.δ. 178/2000)

ΥΠΟΥΡΓΕΙΑ ΠΟΥ ΑΔΙΑΦΟΡΗΣΑΝ..

- Γεωργίας (π.δ. 402/1988)
- Εργασίας (π.δ. 368/1989),
- Τύπου και ΜΜΕ (π.δ. 258/1993),
- Εξωτερικών (ν.2594/1998),
- Πολιτισμού (π.δ. 941/1977),
- Εθνικής Αμυνας (ν.2292/1995)
- Παιδείας (π.δ. 147/1976) και
- Οικονομικών (π.δ. 284/1988)

ΣΥΝΕΝΩΜΕΝΑ ΥΠΟΥΡΓΕΙΑ...

- Εσωτερικών ΔΔ και Αποκέντρωσης
- ΥΠΕΣΔΔΑ+ΔΗΜ. ΤΑΞΗΣ+ΤΥΠΟΥ
- Οικονομίας και Οικονομικών
- Ανάπτυξης
- ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε.
- **ΠΟΤΕ ΕΝΙΑΙΟ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟ**

ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ Σ.Τ.Ε.

«..η επέμβαση στη δομή διοικητικής υπηρεσίας οπουδήποτε επιπέδου πρέπει να είναι προϊόν εμπειριστατωμένης μελέτης που στηρίζεται στις αρχές της διοικητικής επιστήμης, εις τρόπον ώστε η επιχειρούμενη οργάνωση να είναι ορθολογική, διαρκής και αποτελεσματική και όχι περιστασιακή, αποσπασματική και εξυπηρετική άλλων σκοπών μη σχετιζομένων προς τις ανωτέρω συνταγματικές αρχές..»

ΥΠΕΣΔΔΑ ΚΑΙ ΕΚΔΔΑ

Το **ΥΠΕΣΔΔΑ** προωθούσε την εφαρμογή του νόμου, δεν απέκτησε ποτέ το ίδιο δικό του οργανισμό, μέχρι που διαλύθηκε πάλι (τον Ιούνιο 2011).

Προσπάθειες καταβλήθηκαν και στην πιο χαρακτηριστική περίπτωση η εργασία ανατέθηκε απ ευθείας από τον τότε υπουργό σε γνωστό καθηγητή δημοσίου δικαίου του Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης αντί σημαντικού τιμήματος. Η μελέτη παραδόθηκε πράγματι αλλά δεν αποφασίστηκε η τυπική θεσμοθέτησή της... Σε αυτήν πάντως, επαναλαμβανόταν η γνωστή ανισορροπία μεταξύ οργανωτικών μονάδων (για τις οποίες δεν γινόταν κατανοητό βάσει ποιών κριτηρίων είχαν διαχωριστεί) και κατάστασης προσωπικού, με πλεονεκτική θέση του δεύτερου...

Το Υπουργείο Μεταφορών, ανέθεσε την μελέτη στο **Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης**, το οποίο διαθέτοντας την σχετική τεχνογνωσία, την έφερε σε πέρας. Το Υπουργείο απέκτησε νέο, σύγχρονο οργανισμό που με τροποποιήσεις ισχύει μέχρι σήμερα. Το ίδιο το ΕΚΔΔ συνεισέφερε την εμπειρογνωμοσύνη του χωρίς το ίδιο να έχει κάτι τέτοιο...

ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΘΝΙΚΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ

Εξαιρετική εργασία παρουσιάζοντας έναν οργανισμό υπόδειγμα (π.δ. 178/2000).

Προσδιορισμός αποστολής

Διάρθρωση με δημόσιες πολιτικές που προωθεί

Αρμοδιότητες για όλα τα επίπεδα

Το μόνο στο οποίο υστερούσε: υπήρχε μεν «η περιγραφή προσόντων» όχι όμως και «καθηκόντων της κάθε θέσης ευθύνης».

Δικαιολογείται από απουσία καθηκοντολογίου σε ολόκληρο το φάσμα της Διοίκησης...

ΜΕΤΑΒΟΛΕΣ ΔΟΜΩΝ

2001-2011

2001-2004: Στην Κεντρική Διοίκηση συνολικά **43 μεταβολές** που αφορούσαν τα 15 από τα 19 υπουργεία,

ενώ στο επίπεδο της Περιφερειακής Διοίκησης, πλην των περιορισμένων ανακατανομών αρμοδιότητας μεταξύ των υπουργείων-περιφερειών και αποκεντρωμένων υπηρεσιών δεν συνέβη ουδεμία σημαντική μεταβολή. Οι 13 περιφέρειες εξακολούθησαν να λειτουργούν χωρίς διακριτό οργανισμό...

2004-2010: συνολικά **85 τροποποιήσεις** των οργανισμών των φορέων της Κεντρικής Διοίκησης, δηλαδή άνω των 11 τροποποιήσεων (μ.ο.) ανά χρόνο... Η επιμέρους οργάνωση συνεπώς των υπουργείων μεταβαλλόταν πολύ συχνά, κάτι που αναπόφευκτα επηρέαζε και τη συνολική οργάνωση (ως δομή με έντονη ρευστότητα..) και την απόδοσή της

2010-2012: Χαοτική κατάσταση με πρωθυπουργικές επιλογές (πχ Υπουργείο Εμπορικής Ναυτιλίας και αρμοδιότητές του, Υπουργείο ΜΑΘ κλπ)

ΣΥΝΕΠΕΙΕΣ...

- **ΕΝΤΟΝΗ ΟΡΓΑΝΩΣΙΑΚΗ ΡΕΥΣΤΟΤΗΤΑ**
- Ελλειψη συντονισμού > μη ολοκλήρωση έργων > αναποτελεσματικότητα
- Ασάφεια ευθύνης > μη απόδοση ευθύνης > ατιμωρησία
- Υπερβολικές συγκρούσεις...
- Ασαφείς ρόλοι: Αβεβαιότητα στα άτομα ή στις ομάδες όσον αφορά τις προσδοκίες των τρίτων ή τα όρια των αρμοδιοτήτων τους.
- Κακή χρήση πόρων > σπατάλη
- Κακή ροή εργασιών > αναποτελεσματικότητα
- Μειωμένη δυνατότητα απόκρισης > οργή πολιτών
- Πολλαπλασιασμός εξωοργανωσιακών μονάδων...

ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ...

Οι παρωχημένοι άνω των μισών οργανισμών υπουργείων (δεκαετίας '80)

Η ανυπαρξία ενιαίων κανόνων σύνταξης οργανισμών

Η μη αξιοποίηση σχετικής (οργανωτικής θεωρίας) κατά τη σύνταξη οργανισμών αλλά η επιμονή στην ανάθεσή της (συνήθως) σε νομικούς

Η ανεπάρκεια κεντρικής καθοδήγησης και ελέγχου

Η παντελής ανυπαρξία σφαιρικής-συνολικής-συστημικής θεώρησης της Διοίκησης

Η ανυπαρξία οριζόντιων διασυνδέσεων και συναφών μηχανισμών

Η περιορισμένη εσωτερική (κάθετη) οργάνωση (ασάφεια αρμοδιοτήτων, απουσία περιγραφής/αξιολόγησης θέσης εργασίας, χαλαρότης διαδικασιών, περιορισμένη τυποποίηση)

Η αδυναμία συνεργασίας διαφορετικών υπηρεσιών, λόγω υπερβολικά καθετοποιημένης δομής και μη συνομιλίας ίδιας γλώσσας μεταξύ τους

Η έντονη κουλτούρα εσωστρέφειας (αυτοαναφορικότητα)

Η αδυναμία εφαρμογής ορθολογικών διαδικασιών

Η ανυπαρξία επίτευξης λειτουργικού συντονισμού.

ΣΥΝΙΣΤΩΣΕΣ.....

Πλήρης πολιτική ευθύνη-αποκλειστικότητα στον τρόπο-διαδικασία σύνταξης των οργανισμών, η οποία εξικνείται ακόμα και σε άρνηση σύνταξης.

Ανάθεση της σύνταξης, σχεδόν πάντα στις Διευθύνσεις Διοίκησης και σε adhoc επιτροπές που συνήθως περιλάμβαναν υψηλόβαθμα μεν στελέχη ακατάλληλα ως επί το πλείστον δε (δεν φαίνεται να κατείχαν τη σχετική γνώση)

Παντελής απουσία συνολικής θεώρησης της Διοίκησης αφενός και ομοίως και χαρακτηριστικώς, της Κεντρικής Διοίκησης, όπου φαίνεται ότι κάθε υπουργείο διακρίνεται από ιδιαίτερα στοιχεία χωρίς να υφίσταται μέριμνα διασυνδέσεων θυμίζοντας έντονα “ένα χαλαρό συνονθύλευμα από εμπόλεμα φέουδα, τα οποία υπερασπίζονταν με σθένος τους πόρους και τα όρια τους” (Νάντλερ-Τούσμαν 2005:223). Αντίθετα, εντοπίζεται εύκολα η εντελώς αποσπασματική χρονικά και επιμεριστική οικοδόμηση ενός σχήματος χωρίς συνοχή και εσωτερική λογική. Για συστημική λογική βέβαια ούτε σκέψη...

Αδικαιολόγητη επέκταση του πολιτικού στοιχείου σε βάρος του διοικητικού.

Ανάθεση του έργου σε εξωτερικούς συμβούλους αντί αμοιβής, αρκετά συχνά, χωρίς η κατάλληλη ειδικότητα των συμβούλων να συνιστά απαραίτητη προϋπόθεση, με αποτέλεσμα, το ενδιαφέρον να επικεντρώνεται στις κατηγορίες του προσωπικού...

ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΔΟΜΩΝ

Ή

*ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ
ΕΠΙΛΟΓΩΝ ΚΑΙ ΠΡΟΣΩΠΩΝ
ΠΟΥ ΟΔΗΓΗΣΑΝ ΣΤΗ
ΣΗΜΕΡΙΝΗ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ?*

ΣΑΣ

ΕΥΧΑΡΙΣΤΩ