



ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΑΝΟΙΚΤΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ

# Δημόσια Διοίκηση και Πολιτική

Η Ελληνική  
Δημόσια Διοίκηση

Σταύρος Ακαλίδης  
Δρ. Διονύσιος Μοσχόπουλος

*Το έργο συγχρηματοδοτείται από την Ευρωπαϊκή Ένωση και το Ελληνικό Δημόσιο*

# ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗ

## Η Ελληνική Δημόσια Διοίκηση

### **Β' ΕΚΔΟΣΗ**

#### **Σημείωση**

*Το ΕΑΠ είναι υπεύθυνο για την επιμέλεια έκδοσης και την ανάπτυξη των κειμένων σύμφωνα με τη Μεθοδολογία της εξ Αποστάσεως Εκπαίδευσης. Για την επιστημονική αριότητα και πληρότητα των συγγραμμάτων την αποκλειστική ευθύνη φέρουν οι συγγραφείς, κριτικοί αναγνώστες και ακαδημαϊκοί υπεύθυνοι που ανέλαβαν το έργο αυτό.*

# Α' ΕΚΔΟΣΗ

Copyright © 2000

Για την Ελλάδα και όλο τον κόσμο  
**ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΑΝΟΙΚΤΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ**  
Οδός Παπαφλέσσα & Υψηλάντη, 26222 Πάτρα  
Τηλ.: (061) 314094, 314206, Φαξ: (061) 317244

## **ΣΥΝΤΕΛΕΣΤΕΣ ΤΟΥ ΔΙΔΑΚΤΙΚΟΥ ΥΛΙΚΟΥ** του Τόμου **Η Ελληνική Δημόσια Διοίκηση**

**Ακαδημαϊκός Υπεύθυνος της Θεματικής Ενότητας**  
Ιωάννης Κίτης

**Συγγραφή**  
Σταύρος Ακαλίδης

**Κριτική Ανάγνωση**  
Κωνσταντίνος Παπαδούλης

**Επιμέλεια στη μέθοδο της εκπαίδευσης από απόσταση**  
Ιωάννης Κίτης

**Γλωσσική Επιμέλεια**  
Κωνσταντίνα Γκορογία

**Φιλολογικός Έλεγχος**  
Ευαγγελία Αντωνάκη

**Καλλιτεχνική Επιμέλεια**  
Αλεξάνδρα Αμούργη

**Ηλεκτρονική Σελιδοποίηση**  
Πέτρος Ηλιάδης

Συντονισμός ανάπτυξης εκπαιδευτικού υλικού  
και γενική επιμέλεια των εκδόσεων  
**ΟΜΑΔΑ ΕΚΤΕΛΕΣΗΣ ΕΡΓΟΥ ΕΑΠ/1997-2000**

**ISBN: 960-538-185-0**

*Σύμφωνα με το Ν. 2121/1993  
απαγορεύεται η συνολική ή αποσπασματική  
αναδημοσίευση του βιβλίου αυτού ή η αναπαραγωγή του  
με οποιοδήποτε μέσο, χωρίς την άδεια του εκδότη.*

## **Β΄ ΕΚΔΟΣΗ**

Copyright © 2008

Για την Ελλάδα και όλο τον κόσμο  
**ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΑΝΟΙΚΤΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ**  
Πάροδος Αριστοτέλους 18, 26335, Περιβόλα Πατρών  
Τηλ.: (2610) 367300, Φαξ: (2610) 367350

Για τη Β΄ αναθεωρημένη έκδοση επιπλέον των συντελεστών που πραγματοποίησαν την ανάπτυξη του διδακτικού υλικού της Α΄ έκδοσης, συνεργάστηκαν οι εξής:

### **ΣΥΝΤΕΛΕΣΤΕΣ ΤΟΥ ΔΙΔΑΚΤΙΚΟΥ ΥΛΙΚΟΥ της Β΄ έκδοσης του Τόμου**

#### **Η Ελληνική Δημόσια Διοίκηση**

**Ακαδημαϊκός Υπεύθυνος του Προγράμματος Σπουδών**

Ιωάννης Κεχαγιάς

*Αναπληρωτής Καθηγητής Ελληνικού Ανοικτού Πανεπιστημίου*

**Συντονιστής της Θεματικής Ενότητας, Επιστημονικός Επιμελητής**

Στέλλα Καραγιάννη

*Καθηγήτρια Πανεπιστημίου Μακεδονίας*

**Συγγραφή και Επιστημονική Επιμέλεια Επικαιροποίησης Β΄ έκδοσης**

Δρ. Διονύσιος Μοσχόπουλος

**Κριτική Ανάγνωση**

(νέου κεφαλαίου 6)

Δρ. Γεωργία Θεοχαροπούλου

**Γλωσσική Επιμέλεια**

Μαρία Νταϊφά

**Καλλιτεχνική Επιμέλεια – Ηλεκτρονική Σελιδοποίηση**

Ειρήνη Αραβαντινού

Συντονισμός ανάπτυξης εκπαιδευτικού υλικού  
και γενική επιμέλεια των εκδόσεων

**ΟΜΑΔΑ ΕΚΤΕΛΕΣΗΣ ΕΡΓΟΥ ΕΑΠ**

**ISBN: 978-960-538-785-3**

*Σύμφωνα με τον Ν. 2121/1993  
απαγορεύεται η συνολική ή αποσπασματική  
αναδημοσίευση του βιβλίου αυτού ή η αναπαραγωγή του  
με οποιοδήποτε μέσο, χωρίς την άδεια του εκδότη.*



ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΑΝΟΙΚΤΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ

ΣΧΟΛΗ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΣΠΟΥΔΩΝ

**Διοίκηση Επιχειρήσεων και Οργανισμών**

ΘΕΜΑΤΙΚΗ ΕΝΟΤΗΤΑ

**Δημόσια Διοίκηση και Πολιτική**

ΤΟΜΟΣ Β

**Η Ελληνική Δημόσια Διοίκηση**

**Β' ΕΚΔΟΣΗ**

ΠΑΤΡΑ 2008

## **ΒΙΟΓΡΑΦΙΚΑ ΣΗΜΕΙΩΜΑΤΑ**

*Ο Σταύρος Ακαλίδης είναι πτυχιούχος Πολιτικών Επιστημών και Δημόσιας Διοίκησης της Νομικής Σχολής του Πανεπιστημίου Αθηνών. Πραγματοποίησε τις μεταπτυχιακές του σπουδές στο Μάνατζμεντ δημόσιου τομέα στο Aston University Business School. Χρημάτισε ειδικός σύμβουλος στο Υπουργείο Γεωργίας (1996-1998) σε θέματα οργάνωσης και διοίκησης δημόσιου τομέα και περιφερειακής ανάπτυξης, ειδικός επιστήμονας στο Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων (1998-2000) σε θέματα οργάνωσης και διοίκησης δημόσιου τομέα και περιφερειακής ανάπτυξης, καθώς και στο Υπουργείο Οικονομικών.*

*Ο Διονύσης Μοσχόπουλος γεννήθηκε στην Αθήνα το 1956. Σπούδασε νομικά και πολιτικές επιστήμες στην Νομική σχολή του Πανεπιστημίου Αθηνών και ιστορία στο Πανεπιστήμιο της Σορβόνης. Υπηρέτησε αρχικά ως Λέκτορας και εν συνεχεία ως Επίκουρος καθηγητής στο Ιόνιο Πανεπιστήμιο κατά το χρονικό διάστημα 1995-2007. Το γνωστικό του αντικείμενο αφορούσε την ιστορία του νέου ελληνικού κράτους και των θεσμών του. Από το 2004 υπηρετεί ως μέλος ΣΕΠ του Ελληνικού Ανοικτού Πανεπιστημίου στη Θεματική Ενότητα ΔΕΟ24 (Δημόσια Διοίκηση και Πολιτική).*

---

# ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

---

<b>Πρόλογος</b>	<b>13</b>
-----------------	-----------

---

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1

---

<b>Στοιχεία ιστορικής εξέλιξης: τα βασικά προβλήματα της ελληνικής δημόσιας διοίκησης και οι σύγχρονες κατευθύνσεις της</b>	<b>15</b>
---	-----------

---

Σκοπός .....	15
Προσδοκώμενα Αποτελέσματα .....	15
Έννοιες-Κλειδιά .....	15
Εισαγωγικές παρατηρήσεις.....	16

### Ενότητα 1.1

<b>Στοιχεία ιστορικής εξέλιξης</b> .....	17
1.1.1 Από την ίδρυση του ελληνικού κράτους έως το 1910.....	17
1.1.2 Από τα χρόνια του Βενιζέλου έως και τη δικτατορία των Συνταγματαρχών .....	19
1.1.3 Οι εκθέσεις Βαρβαρέσσου, Langrod, ΚΕΠΕ, Δεκλερρή .....	21

### Ενότητα 1.2

<b>Σύγχρονες τάσεις</b> .....	24
1.2.1 Η πολιτική περιορισμού του δημόσιου τομέα .....	24
1.2.2 Βήματα για τον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης.....	25
<b>Σύνοψη</b> .....	29
Παράρτημα .....	30
Βιβλιογραφία .....	31
Οδηγός για περαιτέρω μελέτη .....	32

**Η Κεντρική Διοίκηση του Κράτους 33**

Σκοπός.....	33
Προσδοκώμενα Αποτελέσματα .....	33
Έννοιες-Κλειδιά .....	33
Εισαγωγικές παρατηρήσεις.....	34

**Ενότητα 2.1**

<b>Θεμελιώδεις Έννοιες.....</b>	<b>35</b>
2.1.1 Κυβερνητικές και Διοικητικές Λειτουργίες.....	35
2.1.2 «Στενή» και «Ευρεία» Έννοια της Εκτελεστικής Λειτουργίας.....	35
2.1.3 «Στενή» και «Ευρεία» Έννοια της Δημόσιας Διοίκησης .....	36
2.1.4 Η Έννοια της Διοικητικής Υπηρεσίας .....	36
2.1.5 Η Έννοια του Δημόσιου Τομέα.....	37
2.1.6 Τα Διοικητικά Όργανα.....	38
2.1.7 Η Ιεραρχία των Οργάνων .....	39

**Ενότητα 2.2**

<b>Τα κεντρικά Όργανα του Κράτους.....</b>	<b>41</b>
2.2.1 Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας .....	41
2.2.2 Ο Πρωθυπουργός .....	43
2.2.3 Η Κυβέρνηση .....	45
2.2.4 Τα Κυβερνητικά Όργανα .....	47
2.2.5 Οι Υπουργοί και Υφυπουργοί .....	48
2.2.6 Οι Γενικοί και Ειδικοί Γραμματείς.....	50
2.2.7 Οι Διυπουργικές Επιτροπές .....	51
2.2.8 Λοιπά Συλλογικά Γνωμοδοτικά Όργανα .....	52

**Ενότητα 2.3**

<b>Η Δομή της Κεντρικής Διοίκησης.....</b>	<b>54</b>
2.3.1 Τα Υπουργεία .....	54
2.3.2 Οι Οργανισμοί των Υπουργείων.....	58
<b>Σύνοψη.....</b>	<b>60</b>
Παράρτημα .....	61
Βιβλιογραφία.....	65



**Η Περιφερειακή Διοίκηση του Κράτους 67**

Σκοπός .....	67
Προσδοκώμενα Αποτελέσματα .....	67
Έννοιες-Κλειδιά .....	68
Εισαγωγικές παρατηρήσεις.....	68

**Ενότητα 3.1**

Έννοιες και Διακρίσεις της Αποκέντρωσης .....	69
3.1.1 Συγκεντρωτικό και Αποκεντρωτικό Σύστημα.....	69
3.1.2 Αποκέντρωση με την στενή έννοια και αποκέντρωση με την ευρεία έννοια .....	70
3.1.3 Άλλες προσεγγίσεις της έννοιας της Αποκέντρωσης .....	70
3.1.4 Χαρακτηριστικά του Αποκεντρωτικού Συστήματος .....	71

**Ενότητα 3.2**

<b>Ο θεσμός της Περιφερειακής Διοίκησης.....</b>	<b>74</b>
3.2.1 Η καταγωγή και εξέλιξη του θεσμού της Περιφέρειας.....	74
3.2.2 Οι αρμοδιότητες της περιφερειακής διοίκησης .....	75
3.2.3 Η οργανωτική δομή της Περιφέρειας.....	77
3.2.4 Τα όργανα της Περιφέρειας.....	78
<b>Σύνοψη.....</b>	<b>80</b>
Παράρτημα .....	81
Βιβλιογραφία .....	82

**Αυτοδιοίκηση 83**

Σκοπός .....	83
Προσδοκώμενα Αποτελέσματα .....	83
Έννοιες-Κλειδιά .....	83
Εισαγωγικές παρατηρήσεις.....	84

**Ενότητα 4.1**

Έννοια και χαρακτηριστικά της Αυτοδιοίκησης .....	86
---	----

## Ενότητα 4.2

<b>Τοπική Αυτοδιοίκηση</b> .....	89
4.2.1 Τοπική Αυτοδιοίκηση Α΄ Βαθμού .....	89
4.2.1.1 Δήμοι και Κοινότητες.....	89
4.2.1.2 Δημοτικές και Κοινοτικές Αρχές .....	90
4.2.1.3 Διοικητική Εποπτεία .....	92
4.2.1.4 Έλεγχος δαπανών .....	93
4.2.1.5 Πόροι - Προϋπολογισμός.....	94
4.2.1.6 Επιχειρησιακά και τεχνικά προγράμματα- Προγραμματικές Συμβάσεις.....	94
4.2.1.7 Θεσμοί Λαϊκής Συμμετοχής .....	95
4.2.1.8 Σύνδεσμοι Δήμων και Κοινοτήτων .....	95
4.2.1.9 Νομικά πρόσωπα και Επιχειρήσεις .....	96
4.2.2 Τοπική Αυτοδιοίκηση Β΄ Βαθμού .....	97
4.2.2.1 Γενικά χαρακτηριστικά .....	97
4.2.2.2 Όργανα .....	100
4.2.2.3 Διοικητική εποπτεία.....	103
4.2.2.4 Έλεγχος δαπανών .....	105
4.2.2.5 Πόροι - Περιουσία.....	105
4.2.2.6 Νομικά πρόσωπα και Επιχειρήσεις.....	106

## Ενότητα 4.3

<b>Καθ'ύλην (ειδική) Αυτοδιοίκηση</b> .....	108
4.3.1 Χαρακτηριστικά της καθ'ύλην Αυτοδιοίκησης.....	108
4.3.2 Είδη της καθ'ύλην Αυτοδιοίκησης .....	109
4.3.3 Άλλες μορφές της καθ'ύλην Αυτοδιοίκησης .....	110
<b>Σύνοψη</b> .....	112
Παράρτημα .....	114
Βιβλιογραφία .....	116

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5

### **Το προσωπικό της Δημόσιας Διοίκησης και οι θεσμοί ελέγχου της** **117**

Σκοπός.....	117
Προσδοκώμενα Αποτελέσματα .....	117

Έννοιες-Κλειδιά .....	117
Εισαγωγικές παρατηρήσεις.....	118

## Ενότητα 5.1

<b>Το σύστημα προσλήψεων.....</b>	<b>119</b>
5.1.1 Διαδικασία έγκρισης διορισμών και προσλήψεων .....	119
5.1.2 Ο ρόλος του Ανωτάτου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού (Α.Σ.Ε.Π.).....	120
5.1.3 Διαδικασίες και μέθοδοι επιλογής προσωπικού .....	122

## Ενότητα 5.2

<b>Υπηρεσιακή κατάσταση των Δημόσιων Υπαλλήλων .....</b>	<b>127</b>
5.2.1 Προσόντα και κωλύματα διορισμού .....	127
5.2.2 Διακρίσεις προσωπικού .....	128
5.2.3 Κατηγορίες - Κλάδοι - Ειδικότητες - Βαθμοί.....	129
5.2.4 Κινητικότητα υπαλλήλων .....	131
5.2.5 Προϊστάμενοι οργανικών μονάδων .....	132
5.2.6 Συλλογικά όργανα .....	133
5.2.6.1 Υπηρεσιακά - Πειθαρχικά Συμβούλια .....	133
5.2.6.2 Υγειονομικές Επιτροπές.....	133

## Ενότητα 5.3

<b>Μηχανισμοί Επιθεώρησης και Ελέγχου της Δημόσιας Διοίκησης .....</b>	<b>135</b>
5.3.1 Ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης.....	135
5.3.2 Το Σώμα Επιθεωρητών - Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.) .....	136
5.3.3 Λοιπά ελεγκτικά όργανα .....	137
<b>Σύνοψη.....</b>	<b>138</b>
Παράρτημα .....	139
Βιβλιογραφία .....	140

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6

### **Οι Ανεξάρτητες Αρχές 141**

Σκοπός .....	141
Προσδοκώμενα Αποτελέσματα .....	141
Έννοιες-Κλειδιά .....	141
Εισαγωγικές παρατηρήσεις.....	142

## Ενότητα 6.1

<b>Προέλευση των Ανεξάρτητων Αρχών και Διακρίσεις τους</b> .....	143
6.1.1 Η γέννηση του «Ρυθμιστικού Κράτους» .....	143
6.1.2 Μηχανισμοί Ρύθμισης και Ανεξάρτητες Αρχές.....	144
6.1.3 Λόγοι δημιουργίας των Ανεξάρτητων Αρχών .....	146
- 6.1.3.1 Το δημοκρατικό πολίτευμα και οι Ανεξάρτητες Αρχές.....	146
- 6.1.3.2 Τα ατομικά δικαιώματα και οι Ανεξάρτητες Αρχές .....	147
- 6.1.3.3 Η πολυπλοκότητα της σύγχρονης διακυβέρνησης .....	148
- 6.1.3.4 Η ανάγκη θεσμικής ομοιομορφίας .....	148
6.1.4 Οι Ανεξάρτητες Αρχές στις Η.Π.Α. και στην Ευρώπη .....	149
6.1.5 Γενικά χαρακτηριστικά των Ανεξάρτητων Αρχών .....	151
6.1.6 Διακρίσεις των Ανεξάρτητων Αρχών .....	152

## Ενότητα 6.2

<b>Οι Ανεξάρτητες Αρχές στην Ελλάδα</b> .....	153
6.2.1 Διακρίσεις των Ανεξάρτητων Αρχών στη Ελλάδα.....	153
6.2.2 Σκοποί και αρμοδιότητες .....	155
6.2.3 Χαρακτηριστικά των Ανεξάρτητων Αρχών στην Ελλάδα .....	160
6.2.3.1 Προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία.....	160
6.2.3.2 Χρηματοδότηση .....	164
6.2.3.3 Εσωτερική οργάνωση και λειτουργία .....	165

## Ενότητα 6.3

<b>Οι ελληνικές Ανεξάρτητες Αρχές και το σύστημα των τριών εξουσιών</b> .....	167
6.3.1 Η νομική φύση των Ανεξάρτητων Αρχών .....	167
6.3.2 Ανεξάρτητες Αρχές και πολιτική νομιμοποίηση .....	169
6.3.3 Οι Ανεξάρτητες Αρχές και το Σύνταγμα.....	171
6.3.4 Παράγοντες που καθορίζουν την ανεξαρτησία των Ανεξάρτητων Αρχών.....	172
<b>Σύνοψη</b> .....	174
<b>Παράρτημα</b> .....	176
<b>Βιβλιογραφία</b> .....	178
<b>Οδηγός για περαιτέρω μελέτη</b> .....	179