



ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ & ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
Π.Μ.Σ.: ΣΥΓΧΡΟΝΕΣ ΜΕΘΟΔΟΙ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ
(ΔΗΜΟΣΙΟ ΜΑΝΑΤΖΜΕΝΤ)

Θέμα διπλωματικής εργασίας : Τα μοντέλα διοίκησης του δημόσιου τομέα
και η διοικητική μεταρρύθμιση σε θεωρία και πράξη

Εκπόνηση εργασίας : Τζοβαρίδη Δωροθέα
Α.Μ. 7109Μ045

Επιβλέπων καθηγητής : Βασίλης Κέφης

ΑΘΗΝΑ
ΙΑΝΟΥΑΡΙΟΣ 2012

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Πρόλογος	6
Α' ΜΕΡΟΣ : ΘΕΩΡΙΑ	7
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1 : Εισαγωγή στην έννοια του δημόσιου μανάτζμεντ	7
1.1. Οι τέσσερις λειτουργίες του μανάτζμεντ	7
1.2. Εξελικτικά στάδια δημόσιου μανάτζμεντ	7
1.3. Ιδιαιτερότητες των δημοσίων υπηρεσιών : οι στόχοι και ο ρόλος του κράτους	8
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2 : Μοντέλα οργάνωσης του δημοσίου τομέα με βάση την πολιτισμική θεωρία	11
2.1. Το ιεραρχικό μοντέλο	11
2.1.1. Χαρακτηριστικά και φιλοσοφία μοντέλου	11
2.1.2. Η λειτουργία του ελέγχου στο ιεραρχικό μοντέλο	12
2.2. Το μοντέλο του ατομικισμού	12
2.2.1. Χαρακτηριστικά και φιλοσοφία μοντέλου	12
2.2.2. Η λειτουργία του ελέγχου στο μοντέλο του ατομικισμού	13
2.3. Το μοντέλο της ισότητας	13
2.3.1. Χαρακτηριστικά και φιλοσοφία μοντέλου	13
2.3.2. Η λειτουργία του ελέγχου στο μοντέλο της ισότητας	14
2.4. Το μοντέλο του φαναλισμού	14
2.4.1. Χαρακτηριστικά και φιλοσοφία μοντέλου	14
2.4.2. Η λειτουργία του ελέγχου στο μοντέλο του φαναλισμού	15
2.5. Κριτική επί των μοντέλων οργάνωσης του δημοσίου τομέα με βάση την πολιτισμική θεωρία	16
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3 : Το γραφειοκρατικό μοντέλο διοίκησης	17
3.1. Ορισμός γραφείου	17
3.2. Χαρακτηριστικά γραφειοκρατικού μοντέλου	17
3.3. Κριτική υπέρ και κατά του γραφειοκρατικού μοντέλου	19
3.4. Προβλήματα στην εφαρμογή της γραφειοκρατικής διοίκησης	20
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4 : Το νέο δημόσιο μανάτζμεντ	22
4.1. Θεωρητικά θεμέλια του νέου δημόσιου μανάτζμεντ	22
4.1.1. Η θεωρία της δημόσιας επιλογής (public choice theory)	22
4.1.2. Το μοντέλο “εντολέα-εντολοδόχου”	23
4.1.3. Ανάλυση κινήτρων και σχέσεων πολιτικών και γραφειοκρατών	23
4.2. Το νέο δημόσιο μανάτζμεντ και τα χαρακτηριστικά του	25
4.3. Δράσεις που περιλαμβάνει το νέο δημόσιο μανάτζμεντ	26
4.4. Η Διοίκηση του ανθρώπινου δυναμικού στο νέο δημόσιο μανάτζμεντ	27
4.5. Σύγχρονη τεχνολογία και νέο δημόσιο μανάτζμεντ	28
4.6. Η οργανωσιακή κουλτούρα στο νέο δημόσιο μανάτζμεντ	28
4.7. Η οργανωτική δομή στο νέο δημόσιο μανάτζμεντ	28
4.8. Κριτική στο νέο δημόσιο μανάτζμεντ	29
4.9. Κριτική του νέου δημόσιου μανάτζμεντ βάσει της πολιτισμικής θεωρίας	31
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5 : Μοντέλα διοίκησης του ιδιωτικού τομέα επικεντρωμένα στα αποτελέσματα	33
5.1. Διοίκηση Βάσει Στόχων (Management By Objectives)	33
5.1.1. Διαδικασία τοποθέτησης στόχων	33
5.1.2. Χαρακτηριστικά Διοίκησης Βάσει Στόχων	34
5.1.3. Πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα μοντέλου	34
5.2. Η διοίκηση αποδοτικότητας (performance management)	35

5.2.1. Έννοια και διαδικασία ανάπτυξης συστήματος δεικτών αποδοτικότητας	35
5.2.2. Σχέση αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας	36
5.2.3. Μέθοδοι μέτρησης	37
5.2.4. Πλεονεκτήματα, μειονεκτήματα και δυσκολίες εφαρμογής μεθόδων μέτρησης απόδοσης, αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας	42
5.2.5. Επιλογή των κατάλληλων δεικτών.....	44
5.2.6. Τα όρια της διοίκησης αποδοτικότητας.....	44
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6 : Ανασχεδιασμός Επιχειρησιακών Διαδικασιών.....	46
6.1. Χαρακτηριστικά Μοντέλου Ανασχεδιασμού Επιχειρησιακών Διαδικασιών	46
6.2. Κρίσιμοι παράγοντες για την εφαρμογή του μοντέλου.....	47
6.3. Πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα μοντέλου	47
6.4. Στάδια εφαρμογής Ανασχεδιασμού Επιχειρησιακών Διαδικασιών	48
6.5. Ανασχεδιασμός Επιχειρησιακών Διαδικασιών και Τεχνολογία.....	48
6.6. Εφαρμογή του Ανασχεδιασμού Επιχειρησιακών Διαδικασιών στο δημόσιο τομέα.....	49
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7 : Διοίκηση Ολικής Ποιότητας	51
7.1. Έννοια ποιότητας	51
7.2. Κόστος ποιότητας.....	51
7.3. Ορισμός και αρχές Διοίκησης Ολικής Ποιότητας.....	52
7.4. Κρίσιμοι παράγοντες για την επιτυχία της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας	53
7.5. Διαδικασία εφαρμογής της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας	54
7.6. Κύκλοι ποιότητας.....	54
7.7. Ο έλεγχος της ποιότητας	55
7.8. Εργαλεία ποιότητας.....	56
7.9. Η Διοίκηση Ολικής Ποιότητας στο δημόσιο τομέα	58
7.10. Πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα Διοίκησης Ολικής Ποιότητας	60
7.11. Σύγκριση Διοίκησης Ολικής Ποιότητας με λοιπά μοντέλα διοίκησης.....	61
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 8 : Διακυβέρνηση	63
8.1. Έννοια διακυβέρνησης.....	63
8.2. Στόχοι και παράμετροι διακυβέρνησης.....	63
8.3. Οργανωτική δομή διακυβέρνησης	64
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 9 : Η Διοικητική Μεταρρύθμιση.....	65
9.1. Στόχοι μεταρρύθμισης.....	65
9.2. Στρατηγικές μεταρρύθμισης του δημόσιου τομέα	65
9.3. Παράγοντες που συμβάλλουν στην επιτυχία των μεταρρυθμίσεων.....	66
9.4. Εγγενείς δυσκολίες μεταρρυθμιστικών προγραμμάτων	68
9.5. Βασικοί τύποι μεταρρύθμισης του δημόσιου τομέα	68
9.5.1. Αποκέντρωση.....	68
9.5.2. Ιδιωτικοποίηση.....	69
9.5.3. Η κανονιστική μεταρρύθμιση	70
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 10 : Κριτική προσέγγιση παλαιού και νέου μοντέλου διοίκησης	74
Β' ΜΕΡΟΣ : ΠΡΑΞΗ.....	76
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 11 : Μοντέλα διοίκησης και διοικητική μεταρρύθμιση στα διάφορα κράτη.....	76
11.1. Αυστραλία	76
11.1.1. Διοικητικό σύστημα	76
11.1.2. Μεταρρύθμιση.....	76
11.2. Καναδάς.....	78
11.2.1. Διοικητικό σύστημα	78

11.2.2. Μεταρρύθμιση.....	78
11.3. Φινλανδία	79
11.3.1. Διοικητικό σύστημα	79
11.3.2. Μεταρρύθμιση.....	79
11.4. Γαλλία	80
11.4.1. Διοικητικό σύστημα	80
11.4.2. Μεταρρύθμιση.....	81
11.5. Γερμανία.....	82
11.5.1. Διοικητικό σύστημα	82
11.5.2. Μεταρρύθμιση.....	83
11.6. Ολλανδία	83
11.6.1. Διοικητικό σύστημα	83
11.6.2. Μεταρρύθμιση.....	84
11.7. Νέα Ζηλανδία.....	85
11.7.1. Διοικητικό σύστημα	85
11.7.2. Μεταρρύθμιση.....	85
11.8. Σουηδία	87
11.8.1. Διοικητικό σύστημα	87
11.8.2. Μεταρρύθμιση.....	88
11.9. Ηνωμένο Βασίλειο	89
11.9.1. Διοικητικό σύστημα	89
11.9.2. Μεταρρύθμιση.....	89
11.10. Ιρλανδία.....	93
11.10.1. Διοικητικό σύστημα	93
11.10.2. Μεταρρύθμιση.....	93
11.11. Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής	95
11.11.1. Διοικητικό σύστημα.....	95
11.11.2. Μεταρρύθμιση.....	96
11.12. Ιταλία.....	98
11.12.1. Διοικητικό σύστημα	98
11.12.2. Μεταρρύθμιση.....	99
11.13. Ιαπωνία.....	100
11.13.1. Διοικητικό σύστημα	100
11.13.2. Μεταρρύθμιση.....	101
11.14. Λοιπές ασιατικές χώρες	101
11.15. Αφρική.....	103
11.16. Λατινική Αμερική	104
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 12 : Σύστημα διοίκησης και διοικητική μεταρρύθμιση στην Ελλάδα	105
12.1. Η διοικητική μεταρρύθμιση στην Ελλάδα	105
12.1.1. Οι μεταρρυθμίσεις της περιόδου 1974-2000	105
12.1.2. Οι μεταρρυθμίσεις της περιόδου 2001-2009	107
12.1.3. Μεταρρυθμίσεις της περιόδου 2010-2011	114
12.2. Νομοθετικό πλαίσιο διοικητικής δράσης και κώδικας δημοσίων υπαλλήλων.....	118
12.2.1. Ο Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας	118
12.2.2. Έλεγχος Διοίκησης.....	119
12.2.3. Ο Κώδικας Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ.	119
12.3. Οι παθογένειες της ελληνικής δημόσιας διοίκησης	126

12.3.1. Πελατειακό σύστημα και ευνοιοκρατία	127
12.3.2. Ασυνέχεια στην άσκηση πολιτικών και προσωποπαγής λειτουργία διοίκησης	128
12.3.3. Κανονιστικό πλαίσιο και μη εφαρμογή νομοθεσίας	128
12.3.4. Προχειρότητα και αποσπασματικότητα αποφάσεων και μέτρων	129
12.3.5. Οργανωτική δομή και στελέχωση δημοσίων υπηρεσιών	129
12.3.6. Συνεργασία και διάχυση πληροφορίας.....	130
12.3.7. Διαφθορά.....	130
12.3.8. Διοικητική κουλτούρα-κακοδιοίκηση	130
12.3.9. Αδυναμίες στοχοθεσίας.....	130
12.3.10. Δυσλειτουργίες σχετικές με την υποκίνηση, την εκπαίδευση και την νοοτροπία του προσωπικού	131
12.3.11. Τεχνολογίες Επικοινωνιών και Πληροφορικής (ΤΠΕ).....	131
12.3.12. Συνεργασία με ιδιωτικό τομέα	132
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 13 : Κριτική ανάλυση συστημάτων διοίκησης και μεταρρυθμιστικών προγραμμάτων των διαφόρων χωρών	133
13.1. Συγκριτική ανάλυση μεταρρυθμίσεων χωρών-συνολικές παρατηρήσεις	133
13.2. Συμπεράσματα για το σύστημα διοίκησης και τη διοικητική μεταρρύθμιση στην Ελλάδα	137
Γ' ΜΕΡΟΣ : ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ.....	140
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 14 : Συμπερασματικές σκέψεις.....	140
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 15 : Προτάσεις	142
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 16 : Μελλοντικές προοπτικές.....	144
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....	145
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ	152

Πρόλογος

Η δημόσια διοίκηση είναι ένας θεσμός συνυφασμένος με το κοινωνικο-πολιτικό περιβάλλον, του οποίου την επιρροή αντανακλά με διάφορους τρόπους. Για αρκετές δεκαετίες, ταυτίστηκε με το γραφειοκρατικό μοντέλο διοίκησης και την προσήλωση σε αυστηρούς κανόνες και άκαμπτες διαδικασίες. Από τις αρχές της δεκαετίας του '80 και μετά, άρχισαν να εφαρμόζονται σε αυτήν τα μοντέλα διοίκησης του ιδιωτικού τομέα, σε μία προσπάθεια βελτίωσης της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας του δημόσιου τομέα.

Αντικείμενο της παρούσας εργασίας είναι η ανάλυση των μοντέλων διοίκησης του δημόσιου τομέα και της διοικητικής μεταρρύθμισης σε θεωρητικό και πρακτικό επίπεδο. Στο πρώτο μέρος, εισάγεται η έννοια του μάνατζμεντ, αναλύονται οι στόχοι και ο ρόλος του κράτους, παρουσιάζονται τα μοντέλα οργάνωσης του δημόσιου τομέα με βάση την πολιτισμική θεωρία και εξετάζονται τα χαρακτηριστικά και τα προβλήματα των μοντέλων διοίκησης του δημόσιου τομέα, δηλαδή της γραφειοκρατίας και του νέου δημόσιου μάνατζμεντ, καθώς και των μοντέλων διοίκησης του ιδιωτικού τομέα από τα οποία αντλούν στοιχεία οι σύγχρονες τεχνικές δημόσιας διοίκησης, δηλαδή της διοίκησης μέσω στόχων, της διοίκησης αποδοτικότητας, της διοίκησης ολικής ποιότητας και του ανασχεδιασμού επιχειρησιακών διαδικασιών. Περαιτέρω, αναλύονται τα χαρακτηριστικά της διακυβέρνησης καθώς και οι βασικές στρατηγικές διοικητικής μεταρρύθμισης και συγκρίνεται το παλιό και το νέο μοντέλο διοίκησης του δημόσιου τομέα.

Στο δεύτερο μέρος παρουσιάζονται τα συστήματα διοίκησης και οι πρωτοβουλίες διοικητικής μεταρρύθμισης της Αυστραλίας, του Καναδά, της Φινλανδίας, της Γαλλίας, της Γερμανίας, της Ολλανδίας, της Νέας Ζηλανδίας, της Σουηδίας, του Ηνωμένου Βασιλείου, της Ιρλανδίας, των ΗΠΑ, της Ιταλίας, της Ιαπωνίας, των λοιπών ασιατικών χωρών, της Αφρικής και της Λατινικής Αμερικής. Στη συνέχεια, εξετάζεται η διοικητική μεταρρύθμιση στην Ελλάδα από το 1974 μέχρι σήμερα, το νομοθετικό πλαίσιο διοικητικής δράσης και ο κώδικας δημοσίων υπαλλήλων και οι παθογένειες της ελληνικής δημόσιας διοίκησης. Ακολουθεί η συγκριτική ανάλυση των μεταρρυθμίσεων των διαφόρων χωρών και η εξαγωγή συμπερασμάτων για το σύστημα διοίκησης και τη διοικητική μεταρρύθμιση στην Ελλάδα.

Στο τρίτο μέρος, παρατίθενται συμπερασματικές σκέψεις για τα μοντέλα διοίκησης του δημόσιου τομέα και τη διοικητική μεταρρύθμιση και γίνονται προτάσεις για τη βελτίωση του τρόπου λειτουργίας του δημόσιου τομέα, καθώς και αναφορές στις μελλοντικές προοπτικές του.

Α' ΜΕΡΟΣ : ΘΕΩΡΙΑ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1 : ΕΙΣΑΓΩΓΗ ΣΤΗΝ ΕΝΝΟΙΑ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΜΑΝΑΤΖΜΕΝΤ

1.1. Οι τέσσερις λειτουργίες του μάνατζμεντ

Η Mary Parker Follett, στις αρχές του εικοστού αιώνα, όρισε το μάνατζμεντ ως “την τέχνη του να κάνεις πράγματα μέσω των ανθρώπων”, ενώ ο Richard L. Daft ανέφερε ότι “το μάνατζμεντ είναι η επίτευξη οργανωσιακών στόχων με αποτελεσματικό και αποδοτικό τρόπο μέσω του προγραμματισμού, της οργάνωσης, της διοίκησης και του ελέγχου των οργανωσιακών πόρων”.¹

Από τον ανωτέρω ορισμό, προκύπτουν οι τέσσερις βασικές λειτουργίες του μάνατζμεντ : προγραμματισμός, οργάνωση, διοίκηση και έλεγχος. Ο προγραμματισμός είναι η λειτουργία με την οποία προσδιορίζονται οι μελλοντικοί στόχοι του οργανισμού και τα μέσα επίτευξής τους, δηλαδή οι εργασίες και οι πόροι που θα απαιτηθούν για την επίτευξη των στόχων. Η οργάνωση γίνεται μετά τον προγραμματισμό και αφορά τον τρόπο με τον οποίο θα επιδιωχθεί η υλοποίηση του σχεδίου : ομαδοποίηση απαιτούμενων εργασιών, ανάθεση καθηκόντων, ανάθεση αρμοδιοτήτων, χορήγηση υλικών και οικονομικών πόρων στα διάφορα τμήματα του οργανισμού, ορισμός χρονοδιαγραμμάτων επίτευξης των επιμέρους στόχων. Η λειτουργία της διοίκησης αφορά τη χρήση της επιρροής προκειμένου να υποκινηθούν οι εργαζόμενοι να επιτύχουν οργανωσιακούς στόχους και συνδέεται με την έννοια της ηγεσίας. Περιλαμβάνει τη δημιουργία κοινής κουλτούρας και συστήματος αξιών, την εμφύσηση στους εργαζομένους της επιθυμίας να δώσουν τον καλύτερό τους εαυτό και την αποδοχή των οργανωσιακών στόχων από αυτούς. Ο έλεγχος, τέλος, αφορά την παρακολούθηση των εργασιών, τον έλεγχο της πορείας τους σε σχέση με τους στόχους και τη λήψη διορθωτικών μέτρων, εφόσον απαιτείται. Ο έλεγχος μπορεί να γίνεται όχι μόνο από τα διοικητικά στελέχη αλλά και από τους ίδιους τους εργαζομένους, ιδιαίτερα στα συστήματα διοίκησης που ευνοούν την ενδυνάμωση και αυτοαξιολόγηση των εργαζομένων. Οι τέσσερις βασικές λειτουργίες του μάνατζμεντ χαρακτηρίζουν και το δημόσιο μάνατζμεντ.

1.2. Εξελικτικά στάδια δημόσιου μάνατζμεντ

Η δημόσια διοίκηση των δυτικών βιομηχανικών χωρών χαρακτηρίστηκε από δύο μεγάλα κύματα ριζικών αλλαγών. Το πρώτο, το οποίο συχνά αναφέρεται ως “προοδευτική εποχή της δημόσιας διοίκησης” (“Progressive-Era” Public Administration – PPA) και αναπτύχθηκε στη Μεγάλη Βρετανία τον 19ο αιώνα, αποτελεί μία προσπάθεια βελτίωσης του επαγγελματισμού στη δημόσια διοίκηση, τόσο σε όρους παροχής υπηρεσιών όσο και στη λήψη αποφάσεων και τη διοικητική διαδικασία.² Στα πλαίσια αυτής της μεταρρύθμισης, η δημόσια διοίκηση εκσυγχρονίστηκε, έγινε απρόσωπη, λειτουργούσε βάσει αυστηρών κανόνων, η διακριτική ευχέρεια ελαχιστοποιήθηκε και η επιλογή και υπηρεσιακή εξέλιξη των δημοσίων υπαλλήλων

¹ Richard L. Daft (2003), *Management*, sixth edition, USA, Thomson Learning, σ.5

² Joe L. Wallis, Brian E. Pollery and Linda McLoughlin (2007), *Reform and Leadership in the Public Sector : A Political Economy Approach*, UK, Edward Elgar Publishing Limited, σ. 7.

συνδέθηκαν με τις ικανότητές τους, έναντι των γνωριμιών και πελατειακών σχέσεων που επικρατούσαν μέχρι τότε. Το μοντέλο της “προοδευτικής εποχής της δημόσιας διοίκησης” είναι το ανωτέρω αναφερθέν γραφειοκρατικό μοντέλο διοίκησης.

Το δεύτερο κύμα ριζικής μεταρρύθμισης, που εμφανίστηκε κατά τη δεκαετία του 1980 υπό τον τίτλο “νέο δημόσιο μάνατζμεντ” (New Public Management ή New Managerialism ή Generic Managerialism), επιχείρησε να ανατρέψει την αυστηρή προσκόλληση σε κανόνες και διαδικασίες και να δώσει την έμφαση στην επίτευξη στόχων και αποτελεσμάτων και τη μείωση του κόστους, χρησιμοποιώντας διοικητικές πρακτικές του ιδιωτικού τομέα και αφήνοντας ελευθερία δράσης στην ηγεσία των δημοσίων οργανισμών.

Αιτίες για τη μεταρρύθμιση αποτελούν η οικονομική κρίση της δεκαετίας του 1970, που επέτεινε την ανάγκη μείωσης του κόστους και αύξησης της αποδοτικότητας των δημοσίων υπηρεσιών, η βελτίωση της ποιότητας των προϊόντων και υπηρεσιών και η προσαρμογή τους στις ανάγκες των πελατών, που κατέστησε αναγκαία την ανάλογη ανταπόκριση του δημόσιου τομέα στις ανάγκες των πολιτών – αποδεκτών των δημοσίων υπηρεσιών³, η ανάπτυξη των τεχνολογιών πληροφορικής, με τη χρήση των οποίων μπορεί να βελτιωθεί η αποδοτικότητα των δημοσίων υπηρεσιών και η αυξανόμενη πεποίθηση του κοινωνικού συνόλου ότι κάποιοι δημόσιοι οργανισμοί εμποδίζουν αντί να διευκολύνουν τη λειτουργία της οικονομίας και σπαταλούν πόρους αντί να τους χειρίζονται ορθολογικά. Άλλες πιθανές αιτίες περιλαμβάνουν τις πολιτικές διαμάχες για το ρόλο του κράτους, την ανάγκη δημιουργίας κινήτρων για τους δημόσιους λειτουργούς και τη διαπίστωση του ιδιωτικού τομέα ότι απαιτείται αλλαγή πολιτικής.

1.3. Ιδιαιτερότητες των δημοσίων υπηρεσιών : οι στόχοι και ο ρόλος του κράτους

Οι απόψεις για τη διοίκηση των δημοσίων οργανισμών διίστανται. Από τη μια πλευρά, υποστηρίζεται ότι το δημόσιο μάνατζμεντ είναι κάτι απολύτως διαχωρισμένο από τις τεχνικές του ιδιωτικού τομέα και ότι αυτές δε μπορούν να συμβιβαστούν με την έννοια του πολίτη. Από την άλλη πλευρά, προβάλλεται το επιχείρημα ότι οι γενικές αρχές του μάνατζμεντ ταιριάζουν σε κάθε μορφή οργανωσιακής δραστηριότητας.⁴

Ανεξαρτήτως της δομής και του μεγέθους του κάθε κράτους, αυτό περιλαμβάνει οπωσδήποτε τρεις βασικές λειτουργίες⁵ : α) τη φύλαξη της χώρας, τη διασφάλιση της τήρησης των νόμων και την τήρηση της δημόσιας τάξης β) την ευθύνη της παραγωγής των δημοσίων αγαθών και της δημιουργίας υποδομών γ) την αναδιανομή του εισοδήματος μέσω των μεταβιβαστικών πληρωμών. Η υιοθέτηση νέων μεθόδων διοίκησης μπορεί να αφορά μόνο την ανωτέρω β' λειτουργία, δηλαδή τον παραγωγικό ρόλο του κράτους.

³ Martin Minogue (1998), *Changing the state : concepts and practice in the reform of the public sector*, at Minogue Martin, Polidano Charles, Hulme David (ed), *Beyond the New Public Management : Changing Ideas and Practices in Governance*, UK, Edward Elgar Publishing Limited, σ. 20

⁴ Joe L. Wallis, Brian E. Pollery and Linda McLoughlin (2007), *Reform and Leadership in the Public Sector : A Political Economy Approach*, UK, Edward Elgar Publishing Limited, σ. 47

⁵ Jan-Erik Lane (1995), *The public sector : Concepts, Models and Approaches*, second edition, UK, SAGE Publications Ltd (first edition 1993), σ. 153

Οι κύριοι στόχοι του κράτους είναι η αξιοπιστία, η νομιμότητα, η αποδοτικότητα και η ισότητα. Οι δύο πρώτοι πηγάζουν από την ανωτέρω α' λειτουργία, ο τρίτος από την β' λειτουργία και ο τέταρτος στόχος από την γ' λειτουργία.

Ενώ η λειτουργία των ιδιωτικών εταιρειών και η παροχή των αγαθών και υπηρεσιών τους κρίνεται από τον ανταγωνισμό και τους νόμους της αγοράς, τα δημόσια αγαθά διατηρούν τη μονοπωλιακή ή ολιγοπωλιακή τους φύση. Οι υπηρεσίες που συνδέονται με τις παραδοσιακές λειτουργίες του κράτους π.χ. στρατός, αστυνομία, δικαστήρια, εξωτερική πολιτική, έλεγχος μεταδιδόμενων ασθενειών, αποτελούν χαρακτηριστικά παραδείγματα υπηρεσιών που αφενός παρέχονται σε όλους τους πολίτες χωρίς να μπορούν να αποκλείσουν όσους δεν πληρώνουν, αφετέρου ίσως να μην παρέχονταν καθόλου αν δε χρηματοδοτούνταν από το κράτος⁶. Παρόλο που οι υπηρεσίες αυτές δεν είναι δυνατό να παρέχονται από ιδιώτες, σε πολλές περιπτώσεις αυτοί συμμετέχουν με την προμήθεια του εξοπλισμού και των απαιτούμενων υλών π.χ. κατασκευή των όπλων που χρησιμοποιούνται από το στρατό ή των κτιρίων στα οποία στεγάζονται οι διοικητικές μονάδες.

Επιπλέον, ο δημόσιος τομέας θεωρεί ως πελάτες του όχι μόνο τους άμεσους αποδέκτες των δημοσίων υπηρεσιών αλλά και το κοινωνικό σύνολο, του οποίου την ευημερία επιδιώκει. Χαρακτηριστικό γνώρισμα της λειτουργίας των δημόσιων υπηρεσιών είναι επίσης ότι τα αποτελέσματά της είναι πιο δύσκολο να μετρηθούν ή να αξιολογηθούν και ότι οι δημόσιες υπηρεσίες δεν έχουν σταθερή οργανωσιακή κουλτούρα, καθώς αυτή επηρεάζεται από πολλές εξωτερικές δυνάμεις καθώς και από την εκάστοτε πολιτική ηγεσία⁷. Όσον αφορά τον τρόπο παροχής των υπηρεσιών, βάσει του στόχου της ισότητας, στις δημόσιες υπηρεσίες πρέπει να ισχύουν οι αρχές της ισότιμης και διαφανούς πρόσβασης όλων των πολιτών σε αυτές, οι οποίες δεν είναι απαραίτητες στην περίπτωση των ιδιωτικών αγαθών και υπηρεσιών. Η φύση του έργου που καλούνται να επιτελέσουν ορισμένες δημόσιες υπηρεσίες π.χ. η αστυνομία, δεν επιτρέπει στις υπηρεσίες αυτές να υπαχθούν σε μοντέλα διοίκησης του ιδιωτικού τομέα π.χ. σύνδεση αμοιβής με αποτελέσματα. Οι εγγενείς περιορισμοί του ιδιωτικού τομέα σε σχέση με τη διάθεση των δημοσίων υπηρεσιών, έχουν, σύμφωνα με αρκετούς μελετητές, οδηγήσει σε μία συνεχή ποιοτική έκπτωση των υπηρεσιών αυτών, όταν παρέχονται από ιδιώτες.⁸

Επίσης, η εισαγωγή καινοτομιών, η ενσωμάτωση στοιχείων συγκριτικής απόδοσης και ανταγωνισμού στο δημόσιο τομέα και η εφαρμογή αρχών που στηρίζονται στη λογική της παραγωγικότητας και της αποδοτικότητας κατά την κατάρτιση του προϋπολογισμού και του μισθολογίου των δημοσίων υπαλλήλων, προσκρούουν στη διαμετρικά αντίθετη φιλοσοφία των ευρωπαϊκών δημοσίων διοικήσεων περί “λειτουργήματος” του δημοσίου υπαλλήλου, ο οποίος λαμβάνει “αποζημίωση” για τις υπηρεσίες που παρέχει και η εργασία του δεν έχει τον “ανταλλακτικό” χαρακτήρα της ιδιωτικής και δε στοχεύει στην επίτευξη κέρδους, αλλά στην “προαγωγή της κοινωνικής ευημερίας”. Τόσο η κοινωνική ευημερία όσο και το δημόσιο

⁶ William Jr Niskanen (1994), *Bureaucracy and Public Economics*, UK, Edward Elgar Publishing Limited, σ. 216

⁷ James E. Swiss (1992), Adapting Total Quality Management(TQM) to Government, *Public Administration Review*, Vol. 52, No.4, σ. 358-359

⁸ Παναγιώτης Καρκατσούλης (2004), *Το Κράτος σε Μετάβαση : Από τη «διοικητική μεταρρύθμιση» και το «νέο δημόσιο μάνατζμεντ» στη «διακυβέρνηση»*, Αθήνα, εκδ. Ι. ΣΙΑΔΕΡΗΣ, σ. 61

συμφέρον είναι έννοιες που στην πράξη είναι δύσκολο να επιδιωχθούν λόγω της ασάφειάς τους.

Ο Deming περιγράφει μεταξύ των “θανατηφόρων ασθενειών” της δημόσιας διοίκησης, την έλλειψη συνέπειας σκοπού, την έλλειψη σχεδιασμού, την υιοθέτηση βραχυπρόθεσμης οπτικής, τη χρήση ποσοτικών στόχων και την κινητικότητα των ανώτερων διοικητικών στελεχών⁹.

Σύμφωνα με τη θεωρία της αποτυχίας συστημάτων εκτός αγοράς (Theory of Non-Market Failure) που αναπτύχθηκε από τον Charles Wolf κατά την περίοδο 1979-1989, η παροχή προϊόντων και υπηρεσιών εκτός αγοράς χαρακτηρίζεται από τα ακόλουθα στοιχεία¹⁰ : α) υπάρχει δυσκολία ακριβούς προσδιορισμού των παραγόμενων προϊόντων και υπηρεσιών, τόσο στη θεωρία όσο και στην πράξη, καθώς και μέτρησης της ποσότητάς τους ή αξιολόγησης της ποιότητάς τους β) κάθε προϊόν ή υπηρεσία εκτός αγοράς παράγεται μονοπωλιακά από ένα δημόσιο οργανισμό γ) η τεχνολογία παραγωγής προϊόντων και υπηρεσιών εκτός αγοράς είναι συχνά άγνωστη ή συνδέεται με σημαντικό βαθμό αβεβαιότητας και δ) η παραγωγική διαδικασία χαρακτηρίζεται από την έλλειψη μηχανισμών αξιολόγησης της αποτυχίας της.

Από τα ανωτέρω στοιχεία αλλά και τις σημαντικές διαφορές, ως προς το σκοπό ύπαρξης, μεταξύ των διαφόρων δημόσιων οργανισμών, συνάγεται ότι κατά το σχεδιασμό ενός προγράμματος μεταρρύθμισης ενός δημόσιου οργανισμού θα πρέπει να ληφθεί υπόψη η λειτουργία του κράτους στην οποία ανήκει (εκτελεστική, νομοθετική, δικαστική), το μέγεθος και το αντικείμενο του οργανισμού (π.χ. υγεία, εκπαίδευση, μεταφορά, στρατός), το αν το διοικητικό του συμβούλιο είναι εκλεγμένο ή διορισμένο, οι πηγές εσόδων του -μικτά έσοδα ή αποκλειστική χρηματοδότηση από τον κρατικό προϋπολογισμό- και το επίπεδο τεχνολογίας που απαιτείται για τη λειτουργία του.

⁹ Michael E. Milakovich (1990), Total Quality Management for Public Sector Productivity Improvement, *Public Productivity & Management Review*, vol.XIV, no 1, σ. 23-24

¹⁰ Joe L. Wallis, Brian E. Pollery and Linda McLoughlin (2007), *Reform and Leadership in the Public Sector : Apolitical Economy Approach*, UK, Edward Elgar Publishing Limited, σ. 53-54

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2 : ΜΟΝΤΕΛΑ ΟΡΓΑΝΩΣΗΣ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΤΟΜΕΑ ΜΕ ΒΑΣΗ ΤΗΝ ΠΟΛΙΤΙΣΜΙΚΗ ΘΕΩΡΙΑ

Στο βιβλίο του Christopher Hood *The Art of the State* (1998), παρουσιάζονται οι τέσσερις βασικοί τρόποι οργάνωσης του δημόσιου τομέα, τα πλεονεκτήματα, οι αδυναμίες και οι μορφές ελέγχου σε καθέναν από αυτούς με βάση την πολιτισμική θεωρία. Για την κωδικοποίηση των διαφορετικών «τρόπων διοίκησης» χρησιμοποιούνται δύο διαστάσεις¹¹ : α) το πλέγμα κανόνων, δηλαδή ο βαθμός στον οποίο οι συμπεριφορές των ατόμων οριοθετούνται από συμβάσεις και κανόνες και β) η ομάδα (συλλογικότητα), δηλαδή ο βαθμός στον οποίο οι προσωπικές επιλογές περιορίζονται από τις επιλογές της ομάδας.

Από αυτά προκύπτουν τα ακόλουθα τέσσερα μοντέλα οργάνωσης:

	Χαμηλή συλλογικότητα	Υψηλή συλλογικότητα
Πυκνό πλέγμα κανόνων	Φαταλισμός (The Fatalist Way)	Ιεραρχικό μοντέλο (The Hierarchist Way)
Αραιό πλέγμα κανόνων	Μοντέλο ατομικισμού (The Individualist Way)	Μοντέλο ισότητας (The Egalitarian Way)

Πηγή : Hood Christopher, *The Art of the State : Culture, Rhetoric and Public Management*, 1998, Oxford University Press, UK, Πίνακας 1.1., σελ. 9.

2.1. Το ιεραρχικό μοντέλο

2.1.1. Χαρακτηριστικά και φιλοσοφία μοντέλου

Το ιεραρχικό μοντέλο ως μοντέλο διοίκησης του δημόσιου τομέα, έχει τις ρίζες του στην αρχαία Κίνα, όπου είχε γνωρίσει πλήρη ανάπτυξη από την εποχή της δυναστείας των Χαν (206-220 μ.Χ.)¹². Χαρακτηρίζεται από λεπτομερείς και αυστηρούς κανόνες, σαφώς καθορισμένες διοικητικές διαδικασίες και αρμοδιότητες και ελαχιστοποίηση της προσωπικής πρωτοβουλίας και της διακριτικής ευχέρειας στη λήψη αποφάσεων. Τα άτομα υπηρετούν και προασπίζουν το δημόσιο συμφέρον και οι προσωπικές επιθυμίες και ανάγκες θυσιάζονται για το κοινό καλό. Είναι χαρακτηριστικό ότι οι ιεραρχικοί οργανισμοί τείνουν να υιοθετούν λέξεις που τονίζουν την υπεροχή των οργανωσιακών συμφερόντων έναντι των ιδιωτικών παρομοιάζοντας π.χ. τον οργανισμό ή το κράτος με μία οικογένεια.

Σύμφωνα με το ιεραρχικό μοντέλο, οι υπάλληλοι ακολουθούν πιστά προφορικούς ή γραπτούς κανόνες συμπεριφοράς καθώς και διαδικασίες που έχουν εκ των προτέρων οριστεί και έχουν κατανοηθεί από όλους. Εάν οι κανόνες και οι διαδικασίες δεν ακολουθηθούν, υπάρχει κίνδυνος να δημιουργηθεί χάος. Με βάση αυτή τη φιλοσοφία, τα προβλήματα στη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης θα μπορούσαν να αποφευχθούν αν υπήρχε περισσότερος

¹¹ Στέλλα Λαδή και Βασιλική Νταλάκου (2010), *Ανάλυση δημόσιας πολιτικής*, Αθήνα, εκδ. Παπαζήση, σ. 31

¹² Christopher Hood (1998), *The Art of the State : Culture, Rhetoric and Public Management*, UK, Oxford University Press, σ.77

συντονισμός, σχεδιασμός και πρόβλεψη, αν οι διαδικασίες ήταν καλύτερες και η ανάθεση αρμοδιοτήτων πιο ξεκάθαρη.¹³ Παράδειγμα ιεραρχικού μοντέλου είναι ο στρατός.

2.1.2. Η λειτουργία του ελέγχου στο ιεραρχικό μοντέλο

Όσον αφορά τον έλεγχο του δημόσιου τομέα, το μοντέλο υπογραμμίζει τη σημασία της επιτήρησης (oversight), της εξειδικευμένης επαγγελματικής γνώσης και της πρόβλεψης και εντοπίζει το πρόβλημα στη μη συμμόρφωση με τις διαδικασίες και στην έλλειψη τεχνογνωσίας. Το μοντέλο δε δίνει υπερβολική εξουσία στα υψηλότερα διοικητικά κλιμάκια, καθώς οι κανόνες και όχι τα άτομα αποτελούν τη βάση απόδοσης ευθυνών και αξιολόγησης της δράσης όλων των δημοσίων λειτουργιών. Επίσης, συνδέει τη λογοδοσία με μία κλίμακα ιεραρχίας και ευθύνης και απαιτεί τη γραπτή ανάθεση εξουσίας στον εκάστοτε αρμόδιο να ελέγχει, να ερευνά, να εγκρίνει σχέδια και προτάσεις, να πιστοποιεί, να απαγγέλλει κατηγορίες, να διώκει ποινικά και να επιβάλλει κυρώσεις. Η αχίλλειος πτέρνα του συστήματος είναι η υπερβολική εμπιστοσύνη προς την ικανότητα της οργάνωσης και την επαγγελματική γνώση, η οποία μπορεί να οδηγήσει στην κατάρρευση μεγάλων και φιλόδοξων έργων ή σχεδίων, που δεν έχουν λάβει υπόψη τον ανθρώπινο παράγοντα και το μεταλλασσόμενο εξωτερικό περιβάλλον.

2.2. Το μοντέλο του ατομικισμού

2.2.1. Χαρακτηριστικά και φιλοσοφία μοντέλου

Το μοντέλο του ατομικισμού είναι μία προσέγγιση διαμετρικά αντίθετη με την προηγούμενη, καθώς θεωρεί ότι τα προβλήματα του δημοσίου τομέα πηγάζουν από την υπερβολική οργάνωση, το συγκεντρωτισμό και τους περιορισμούς στη συμπεριφορά του ατόμου και προτείνει αραιό πλέγμα κανόνων και χαμηλή συλλογικότητα, ώστε να μπορούν τα άτομα να κινηθούν ελεύθερα. Το μοντέλο αυτό βασίζεται σε τέσσερις υποθέσεις : α) της εγωιστικής ανθρώπινης φύσης, β) της απουσίας ενός «παιγνίου θετικού αθροίσματος»¹⁴(positive-sum game) γ) της ρυθμιστικής ικανότητας της αγοράς και δ) της προσέγγισης «από κάτω προς τα πάνω».

Σύμφωνα με την πρώτη υπόθεση, τα ανθρώπινα όντα είναι εκ φύσεως ορθολογικά, υπολογιστικά και ιδιοτελή και δε χαρακτηρίζονται από αλτρουισμό ή πίστη στο δημόσιο συμφέρον, αντίθετα επιδιώκουν αποκλειστικά τη μεγιστοποίηση του ατομικού οφέλους τους. Η δεύτερη υπόθεση θεωρεί ότι δεν υπάρχει «παιγνίο θετικού αθροίσματος» από τη δράση της δημόσιας διοίκησης διότι οι δημόσιοι λειτουργοί πράττουν σύμφωνα με το συμφέρον τους και σε βάρος των διοικούμενων, εφόσον το συμφέρον των πολιτών δεν ταυτίζεται με το δικό τους ατομικό συμφέρον. Κατά συνέπεια απαραίτητη για την αποτελεσματική λειτουργία του δημόσιου τομέα είναι η ύπαρξη των κατάλληλων κινήτρων, μέσω των οποίων το δημόσιο συμφέρον θα ευθυγραμμιστεί με τα ατομικά συμφέροντα των δημοσίων λειτουργιών¹⁵, π.χ.

¹³ Christopher Hood (1998), *The Art of the State : Culture, Rhetoric and Public Management*, UK, Oxford University Press, σ.25.

¹⁴ Στέλλα Λαδή και Βασιλική Νταλάκου (2010), *Ανάλυση δημόσιας πολιτικής*, Αθήνα, εκδ. Παπαζήση, σ. 36

¹⁵ Joe L. Wallis, Brian E. Pollery and Linda McLoughlin (2007), *Reform and Leadership in the Public Sector : A Political Economy Approach*, UK, Edward Elgar Publishing Limited, σ. 28

χρηματικών βραβείων, αλλά και αντικινήτρων για μη επιθυμητές συμπεριφορές. Η προσέγγιση «από κάτω προς τα πάνω» αναφέρεται στον τρόπο μελέτης του δημοσίου μανάτζμεντ, ο οποίος δε θα πρέπει να περιορίζεται στη μελέτη των δημοσίων λειτουργιών, καθώς αυτοί είναι ένας μόνο από τους φορείς προσφοράς δημοσίων αγαθών και υπηρεσιών κατά τους ατομικιστές.

2.2.2. Η λειτουργία του ελέγχου στο μοντέλο του ατομικισμού

Το μοντέλο του ατομικισμού εντοπίζει τη λύση στη χρήση των μηχανισμών της αγοράς και του ανταγωνισμού -όπως η «οιονεί αγορά» στην παροχή των δημοσίων υπηρεσιών- και συνδέεται στενά με τη θεωρία του Adam Smith (1937) για το «αόρατο χέρι» της αγοράς που δρα αυτόματα, τόσο για την εξυπηρέτηση του ιδιωτικού συμφέροντος όσο και για το κοινωνικό καλό. Μοναδικό κίνητρο θεωρεί την προσωπική φιλοδοξία των ατόμων, γι' αυτό και ο έλεγχος των δημοσίων οργανισμών στο μοντέλο του ατομικισμού βασίζεται στον ανταγωνισμό : οι δημόσιες υπηρεσίες ανταγωνίζονται μεταξύ τους ώστε να προσελκύσουν πολίτες-πελάτες, οι οποίοι θα πρέπει να έχουν επαρκή πληροφόρηση για τις υπηρεσίες και τους όρους προσφοράς τους, οι υπάλληλοι ανταγωνίζονται στο εσωτερικό των υπηρεσιών για προαγωγή, χρήματα, χώρο ή υλικοτεχνική υποδομή. Το μοντέλο καταπολεμά τη συγκέντρωση και κατάχρηση εξουσίας, τη διαφθορά και τις χαμηλές επιδόσεις.

Παράδειγμα του μοντέλου του ατομικισμού αποτελεί το “νέο δημόσιο μανάτζμεντ”, όπως εφαρμόστηκε από τη M. Thatcher τη δεκαετία του 1980 στο Ηνωμένο Βασίλειο, ενώ αχίλλειος πτέρνα του συστήματος είναι η επικέντρωση στο ατομικό συμφέρον αντί του συλλογικού, που το καθιστά ευάλωτο σε προβλήματα ατομικής διαφθοράς ή έλλειψης συνεργασίας και συντονισμού.

2.3. Το μοντέλο της ισότητας

2.3.1. Χαρακτηριστικά και φιλοσοφία μοντέλου

Το μοντέλο της ισότητας¹⁶ (the Egalitarian Way) δίνει έμφαση στην ομαδικότητα και τη συμμετοχή και απορρίπτει τόσο τις ιεραρχικές δομές, τον κρατισμό, το επαγγελματικό μανάτζμεντ και την κατάχρηση εξουσίας που χαρακτηρίζουν τα γραφειοκρατικά συστήματα, όσο και την έλλειψη συλλογικότητας που χαρακτηρίζει το μοντέλο του ατομικισμού. Οι βασικές διαστάσεις του είναι η αυτοδιοίκηση ομάδας (group self-management), ο έλεγχος μέσω αμοιβαιότητας (control by mutuality) και η μέγιστη άμεση λογοδοσία (maximum face-to-face accountability). Το μοντέλο αναζητά τρόπους «διοίκησης χωρίς διοικητές» και προσανατολίζεται προς τον «κοινοτισμό» και τη συμμετοχική οργάνωση¹⁷ με τη μορφή αποκεντρωμένων αυτοδιοικούμενων κυβερνητικών μονάδων. Αυτό συνεπάγεται τη συμμετοχή των πολιτών αλλά και την άμβλυνση των διαφορών μεταξύ των απλών υπαλλήλων και των ανωτέρων στελεχών μέσα σε έναν οργανισμό. Έτσι, στο μοντέλο αυτό ελαχιστοποιούνται οι

¹⁶ Christopher Hood (1998), *The Art of the State : Culture, Rhetoric and Public Management*, UK, Oxford University Press, σ.120-144

¹⁷ Στέλλα Λαδή και Βασιλική Νταλάκου (2010), *Ανάλυση δημόσιας πολιτικής*, Αθήνα, εκδ. Παπαζήση, σ. 39

ιεραρχικές βαθμίδες και περιορίζεται η δύναμη της ηγεσίας μειώνοντας τη διάρκεια κατοχής ηγετικού αξιώματος, καθιερώνοντας διαδικασίες εκ περιτροπής προεδρίας ή υποχρεώνοντας τα ανώτερα στελέχη να συμμετέχουν στις καθημερινές εργασίες του οργανισμού.

2.3.2. Η λειτουργία του ελέγχου στο μοντέλο της ισότητας

Ο έλεγχος μέσω αμοιβαιότητας αναφέρεται στη συνεχή επιτήρηση από την υπόλοιπη ομάδα π.χ. μέσω κοινών ανοικτών γραφείων και θέτει τη συνεργασία και την ομαδικότητα στο επίκεντρο της οργανωσιακής κουλτούρας. Παράλληλα, υπάρχει εξωτερικός έλεγχος του δημόσιου οργανισμού από τους πολίτες (μέγιστη άμεση λογοδοσία) : όλοι οι δημόσιοι λειτουργοί βρίσκονται υπό συνεχή έλεγχο από την κοινότητα, που αποτελείται από ορθολογικούς και υπεύθυνους πολίτες οι οποίοι συμμετέχουν ενεργά στη λήψη αποφάσεων μέσω ψηφοφοριών, συνδιασκέψεων, συμμετοχικών διαδικασιών και διαλόγου, η δε αποκέντρωση των διοικητικών μονάδων διευκολύνει το μέγιστο δυνατό έλεγχο και τον άμεσο καταλογισμό ευθυνών, καθώς οι πολίτες είναι πιο κοντά στους δημόσιους λειτουργούς.

Στο μοντέλο της ισότητας κυρίαρχες είναι οι έννοιες της «δημοκρατίας» και της «ενδυνάμωσης» των ατόμων ώστε να αμφισβητούν την εξουσία και να ελέγχουν θέματα δημοσίου συμφέροντος. Βάσει του ελέγχου μέσω αμοιβαιότητας, τα άτομα ελέγχονται από ομαδικές διεργασίες ή το σύνολο της ομάδας είναι υπόλογο για τις πράξεις του κάθε μέλους της. Στο μοντέλο αυτό υπάρχει ο κίνδυνος τα άτομα να μειώσουν την παραγωγικότητά τους καλύπτοντας ο ένας τον άλλον σε αυτή τη συμπεριφορά. Αχίλλειος πτέρνα του συστήματος¹⁸ είναι η απροθυμία εκχώρησης εξουσίας ακόμα και αν αυτή είναι αναγκαία για να ξεπεραστούν αδιέξοδα, όταν π.χ. ο διάλογος είναι υπερβολικά χρονοβόρος ή δεν καταλήγει σε λύσεις ή όταν ο κομματισμός και οι διενέξεις συνεχίζονται ανεξέλεγκτα οδηγώντας τον οργανισμό σε κατάρρευση.

2.4. Το μοντέλο του φαταλισμού

2.4.1. Χαρακτηριστικά και φιλοσοφία μοντέλου

Το μοντέλο του φαταλισμού χαρακτηρίζεται από πυκνό πλέγμα κανόνων με ταυτόχρονα χαμηλή συλλογικότητα, περιγράφει δηλαδή κοινωνίες με έντονο ατομικισμό που συνεχίζουν όμως να διέπονται από άκαμπτους κανόνες. Οι φαταλιστές συμφωνούν με τους ατομικιστές ότι αν δεν υπάρχει ατομικό όφελος δεν υπάρχει κίνητρο για δράση και απορρίπτουν κάθε ιδέα συμμετοχής σε συλλογική δράση.

Οι δημόσιοι λειτουργοί σε αυτήν την προσέγγιση εργάζονται απομονωμένοι ο ένας από τον άλλον και τα επίπεδα συνεργασίας είναι χαμηλά¹⁹. Οι πολίτες χαρακτηρίζονται από κυνισμό και έλλειψη εμπιστοσύνης στους δημόσιους λειτουργούς, καθώς και από «άρνηση

¹⁸ Christopher Hood (1998), *The Art of the State : Culture, Rhetoric and Public Management*, UK, Oxford University Press, σ.28

¹⁹ Joe L. Wallis, Brian E. Pollery and Linda McLoughlin (2007), *Reform and Leadership in the Public Sector : A Political Economy Approach*, UK, Edward Elgar Publishing Limited, σ. 29

συνεργασίας» και απουσία συλλογικής δράσης²⁰, με αποτέλεσμα την έλλειψη επιτήρησης της δημόσιας διοίκησης.

Βασικά στοιχεία στο μοντέλο αυτό είναι η αντίληψη ότι η αμοιβή των υπαλλήλων ή η επιβίωση του δημοσίου δε συνδέονται με την επίδοση και η μη υποκίνηση των υπαλλήλων, που οδηγεί σε απάθεια, έλλειψη σχεδιασμού, πρωτοβουλιών και υπευθυνότητας και απροθυμία εγκατάλειψης των παγιωμένων μορφών δράσης (ρουτίνα) ακόμα και όταν αντιμετωπίζονται ακραίες καταστάσεις που απαιτούν αποφασιστική δράση. Οι δημόσιοι λειτουργοί δεν έχουν κίνητρο να αυξήσουν την παραγωγικότητά τους εφόσον αυτή δεν ελέγχεται και δε συνδέεται με τις αμοιβές και τις προαγωγές τους.

2.4.2. Η λειτουργία του ελέγχου στο μοντέλο του φαταλισμού

Ο έλεγχος της δημόσιας διοίκησης στο μοντέλο του φαταλισμού γίνεται μέσω τυχαίων δειγματοληπτικών ελέγχων. Παραδείγματα τυχαίων ελέγχων είναι οι δειγματοληπτικοί φορολογικοί έλεγχοι, οι τυχαίοι έλεγχοι τήρησης του ωραρίου των δημοσίων υπαλλήλων, η τυχαία επιλογή ενόρκων στα δικαστήρια ή και τυχαίες αποσπάσεις προσωπικού²¹. Ο έλεγχος της δημόσιας διοίκησης εδώ χαρακτηρίζεται από την αβεβαιότητα του πολιτικού συστήματος και της δημόσιας διοίκησης και την άγνοια του τρόπου με τον οποίο ελέγχονται από την κοινή γνώμη και τα μέσα μαζικής ενημέρωσης. Η μέθοδος της τυχαίας επιλογής έχει μελετηθεί πολύ λιγότερο από τις τρεις προηγούμενες.

Το μοντέλο του φαταλισμού προτείνει την ελαχιστοποίηση της πρόβλεψης και την εκ των υστέρων αντίδραση στα γεγονότα. Αχίλλειος πτέρνα του είναι η παθητικότητα και η αδράνεια που το χαρακτηρίζουν ακόμα και σε ακραίες περιπτώσεις που απαιτούν την αλλαγή πορείας και τη λήψη δραστικών μέτρων²².

Οι ρίζες της εν λόγω σχολής σκέψης βρίσκονται την υπόθεση ότι κάθε προσπάθεια κατανόησης της ανθρώπινης δράσης με βάση την ορθολογική συμπεριφορά των δρώντων είναι απλοποιητική, καθώς στην πραγματική ζωή οι σχέσεις αιτίου και αποτελέσματος δεν είναι ξεκάθαρες και η επίλυση των προβλημάτων είναι περισσότερο ευκαιριακή παρά βασισμένη σε οργανωμένες διαδικασίες. Η θεωρία του φαταλισμού περισσότερο αναλύει την υφιστάμενη κατάσταση και ασκεί κριτική στις κλασσικές σχολές σκέψης παρά προσφέρει η ίδια λύσεις για την οργάνωση της δημόσιας διοίκησης.

²⁰ Στέλλα Λαδή και Βασιλική Νταλάκου (2010), *Ανάλυση δημόσιας πολιτικής*, Αθήνα, εκδ. Παπαζήση, σ. 42

²¹ Christopher Hood (1998), *The Art of the State : Culture, Rhetoric and Public Management*, UK, Oxford University Press, σ.65

²² Christopher Hood (1998), *The Art of the State : Culture, Rhetoric and Public Management*, UK, Oxford University Press, σ.28

2.5. Κριτική επί των μοντέλων οργάνωσης του δημοσίου τομέα με βάση την πολιτισμική θεωρία

Οι διαφορές ανάμεσα στα τέσσερα μοντέλα οργάνωσης του κράτους βάσει της πολιτισμικής θεωρίας, δείχνουν ότι όσον αφορά τα προβλήματα λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης και τους τρόπους πρόληψης ή αντιμετώπισής τους, οι απόψεις ποικίλλουν ανάλογα με την οπτική του κάθε μοντέλου και οι ενδεχόμενες λύσεις δεν μπορούν να προσδιοριστούν αντικειμενικά και να γίνουν αποδεκτές από όλους. Είναι χαρακτηριστικό ότι μέτρα δράσης που αποτελούν μέρος της λύσης σε κάποιο μοντέλο π.χ. αύξηση ελέγχου και συντονισμού στο ιεραρχικό μοντέλο, αποτελούν μέρος του προβλήματος σε άλλα π.χ. στα μοντέλα του ατομικισμού και της ισότητας.

Επίσης, παρατηρούμε ότι κανένα μοντέλο δεν παρέχει εγγυήσεις κατά της αποτυχίας του κράτους και ότι οι διαφορετικές μορφές οργάνωσης συνδέονται με διαφορετικά αίτια αποτυχίας. Στόχος κατά τη μεταρρύθμιση του δημόσιου τομέα είναι η ανάπτυξη μίας οργανωσιακής δομής που αποφεύγει ταυτόχρονα τις αχίλλειους πτέρνες και των τεσσάρων μοντέλων. Ωστόσο, κάτι τέτοιο δημιουργεί ενδεχομένως περαιτέρω προβλήματα, καθώς το υβριδικό μοντέλο που θα προκύψει μπορεί να αναπτύξει διαφορετικά αίτια αποτυχίας. Επιπλέον, ο ίδιος ο συνδυασμός χαρακτηριστικών διαφορετικών μοντέλων σε ένα νέο μπορεί να αποτελέσει την αιτία της αποτυχίας και να παράγει αποτελέσματα αντίθετα από τα επιθυμητά π.χ. μία ιεραρχική δομή που πρακτικά δεν ελέγχει επαρκώς το έργο που της έχει ανατεθεί και συνδυάζεται με φιλόδοξους ατομικιστές ηγέτες, μπορεί να είναι ένα επικίνδυνο υβρίδιο, όπως στην περίπτωση του Chernobyl.²³ Το ίδιο συμβαίνει και αν επιλεγεί ο τύπος της ισότητας και δε διατηρηθεί η δυνατότητα του συνόλου να αποδίδει ευθύνες στα μέλη που σφάλουν.

²³ Christopher Hood (1998),ό.π., σ.48

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3 : ΤΟ ΓΡΑΦΕΙΟΚΡΑΤΙΚΟ ΜΟΝΤΕΛΟ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Η κλασσική προσέγγιση της δημόσιας διοίκησης θέλει το κράτος να διοικείται βάσει του ιεραρχικού γραφειοκρατικού μοντέλου διοίκησης, οι απαρχές του οποίου εντοπίζονται στις αρχές του εικοστού αιώνα, με κύριο εκφραστή τον Max Weber (1864-1920). Κατά τη δημιουργία της, η γραφειοκρατική διοίκηση υποδήλωνε μία ορθολογική μέθοδο οργάνωσης που στόχευε στην αντιμετώπιση των πολύπλοκων προβλημάτων μίας ταχέως εκβιομηχανιζόμενης κοινωνίας, τη διεκπεραίωση μεγάλων έργων με τρόπο αποτελεσματικό και την πάταξη της διαφθοράς και του πελατειακού συστήματος πολιτικών σχέσεων.²⁴

3.1. Ορισμός γραφείου

Σύμφωνα με τον William Niskanen Jr ως «γραφεία» ορίζονται οργανισμοί οι οποίοι δεν επιδιώκουν το κέρδος και χρηματοδοτούνται, τουλάχιστον εν μέρει, από περιοδικές πιστώσεις ή χορηγήσεις.²⁵ Τα δύο κύρια χαρακτηριστικά τους είναι ότι οι ιδιοκτήτες και οι υπάλληλοι αυτών των οργανισμών δεν προορίζουν κανένα μέρος της διαφοράς μεταξύ εσόδων και κόστους για προσωπικό τους εισόδημα και ότι κάποιο μέρος των επαναλαμβανόμενων εσόδων των οργανισμών προέρχεται από πηγή διαφορετική από την πώληση του παραγόμενου προϊόντος ή υπηρεσίας σε μοναδιαία τιμή πώλησης. «Γραφεία» θεωρούνται όλες οι δημόσιες υπηρεσίες και επιχειρήσεις, τα δημόσια εκπαιδευτικά ιδρύματα και νοσοκομεία καθώς και τα διάφορων μορφών κοινωφελή ιδρύματα.

Σύμφωνα με έναν άλλο ορισμό, «γραφεία» είναι όλα τα υπουργεία, τα τμήματα και οι υπομονάδες του δημόσιου τομέα που επιφορτίζονται με διοικητικές αρμοδιότητες και λειτουργούν με έξοδα του κράτους, ανεξαρτήτως αν είναι κεντρικές ή περιφερειακές και αν αφορούν την εκτελεστική, νομοθετική ή δικαστική εξουσία²⁶.

3.2. Χαρακτηριστικά γραφειοκρατικού μοντέλου

Το μοντέλο του Weber, που αποτέλεσε τη βάση για την οργάνωση του δημόσιου τομέα πολλών κρατών, μεταξύ των οποίων και του ελληνικού, δίνει έμφαση στους αυστηρούς κανόνες και στην προσκόλληση στις διαδικασίες με στόχο τη διασφάλιση της νομιμότητας των διοικητικών ενεργειών και της ίσης μεταχείρισης όλων των πολιτών. Οι αρχές της ουδετερότητας, της ανωνυμίας και της μονιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων μειώνουν την πιθανή επιρροή της προσωπικότητας του κάθε δημόσιου λειτουργού καθώς και την επίδραση των πολιτικών προσώπων στη λήψη οργανωσιακών αποφάσεων και επιτρέπουν τη σωστή λειτουργία του κράτους ανεξαρτήτως του πολιτικού κόμματος που βρίσκεται στην εξουσία.

²⁴ Δημήτρης Β. Παπούλιας και Χαρίδημος Κ. Τσούκας (1998), *Κατευθύνσεις για τη μεταρρύθμιση του κράτους*, Αθήνα, εκδ. Καστανιώτη, σ. 35-36

²⁵ William Jr Niskanen (1994), *Bureaucracy and Public Economics*, UK, Edward Elgar Publishing Limited, σ. 15

²⁶ Joe L. Wallis, Brian E. Pollery and Linda McLoughlin (2007), *Reform and Leadership in the Public Sector : A Political Economy Approach*, UK, Edward Elgar Publishing Limited, σ. 9

Αναλυτικά το γραφειοκρατικό μοντέλο, το οποίο αρχικά βασίστηκε στο μοντέλο του Weber και αργότερα εμπλουτίστηκε από άλλους συγγραφείς, περιλαμβάνει τα ακόλουθα στοιχεία :

- 1) Προκειμένου να υπάρχει ορθολογισμός στη λήψη αποφάσεων για το έργο του δημόσιου τομέα, οι αποφάσεις λαμβάνονται από τους πολιτικούς και εκτελούνται από τους δημόσιους υπάλληλους²⁷.
- 2) Αποκλειστικός γνώμονας κατά τη λήψη αποφάσεων είναι το δημόσιο συμφέρον.
- 3) Προκειμένου να διασφαλιστεί ομοιομορφία των παρεχόμενων υπηρεσιών και διαφάνεια, τα καθήκοντα των δημοσίων υπαλλήλων οργανώνονται σε μία σταθερή βάση και ακολουθούν προτυποποιημένες, διαφανείς διαδικασίες και αυστηρούς κανόνες, οι οποίοι είναι είτε κανόνες δικαίου είτε τεχνικοί κανόνες. Οι κανόνες και ο έλεγχος εφαρμόζονται για όλους με τον ίδιο τρόπο. Τα άτομα εκπαιδεύονται υποχρεωτικά στους κανόνες αυτούς για να διαχειριστούν τις εργασίες τους. Η τήρηση των ορίων της νομιμότητας είναι πρωτεύουσας σημασίας.
- 4) Τα καθήκοντα χωρίζονται σε διακριτές λειτουργικές σφαίρες σε καθεμία από τις οποίες χορηγείται η απαιτούμενη αρμοδιότητα και εξουσία και οι σχετικοί μηχανισμοί κυρώσεων²⁸.
- 5) Οι δημόσιοι λειτουργοί και τα καθήκοντα οργανώνονται ιεραρχικά. Η εξουσία ελέγχου και το δικαίωμα καταγγελίας προσδιορίζονται με σαφήνεια. Κάθε χαμηλότερη θέση εργασίας αναφέρεται σε μία υψηλότερη θέση και εποπτεύεται από αυτήν με συστήματα άμεσου ιεραρχικού ελέγχου και συνεχούς επίβλεψης. Επίσης, προβλέπεται η δυνατότητα ελέγχου όλων των πράξεων της διοίκησης, καθώς και η λογοδοσία του δημόσιου λειτουργού “προς τα πάνω”, δηλαδή ο έλεγχος από τους πολίτες μέσω της πολιτικής διαδικασίας.
- 6) Η διοίκηση βασίζεται σε γραπτή επικοινωνία. Όλες οι διοικητικές ενέργειες και κάθε επικοινωνία με το κοινό καταγράφονται. Οι πληροφορίες αποθηκεύονται σε αρχεία.
- 7) Οι πόροι μιας οργάνωσης είναι εντελώς διαχωρισμένοι από τους πόρους των μελών της.
- 8) Οι δημόσιοι λειτουργοί δε μπορούν να χρησιμοποιήσουν το «γραφείο» τους για προσωπικούς στόχους.
- 9) Οι δημόσιοι λειτουργοί προσεγγίζουν τα καθήκοντά τους με αίσθηση καθήκοντος. Είναι επαγγελματίες και εργάζονται με πλήρη απασχόληση και σταθερό μισθό. Η προαγωγή βασίζεται στα έτη υπηρεσίας και τα τυπικά προσόντα.
- 10) Ο κάθε υπάλληλος ασχολείται μόνο με τα καθήκοντα που προβλέπονται για τη θέση του. Η εξειδίκευση και η επαγγελματική τεχνογνωσία αποτελούν τη βάση για τη δράση του δημόσιου τομέα.²⁹
- 11) Η πρόσληψη των δημοσίων υπαλλήλων γίνεται με βάση κριτήρια όπως τα τυπικά προσόντα, η μόρφωση ή η επίδοση σε γραπτές εξετάσεις.³⁰

²⁷ Nicholas Awortwi (2010), Building new competencies for government administrators and managers in an era of public sector reforms : the case of Mozambique, *International Review of Administrative Sciences*, Vol.76 (4), σ. 726

²⁸ Jan-Erik Lane (1995), *The public sector : Concepts, Models and Approaches*, second edition, UK, SAGE Publications Ltd (first edition 1993), σ. 2

²⁹ Christopher Pollitt and Geert Bouckaert (2004), *Public Management Reform : A comparative analysis*, second edition, UK, Oxford University Press, (first edition 2000), σ. 62.

³⁰ Tony L. Doherty and Terry Horne (2002), *Managing public services : Implementing Changes – A Thoughtful Approach*, London and N.Y., Taylor & Francis Group (Routledge), σ. 16

12) Ισχύει η αρχή της επάρκειας των δημοσίων υπηρεσιών να εκτελέσουν οι ίδιες το έργο που τους έχει ανατεθεί. Προκειμένου να μην χρησιμοποιήσουν εξωτερική βοήθεια, οι δημόσιες υπηρεσίες προσλαμβάνουν και απασχολούν το προσωπικό που απαιτείται για κάθε περίπτωση³¹.

3.3. Κριτικές υπέρ και κατά του γραφειοκρατικού μοντέλου

Ο θεμελιωτής της σύγχρονης γραφειοκρατικής οργάνωσης Max Weber, ανέπτυξε το 1911 τον “ιδανικό τύπο” γραφειοκρατίας, όπου υποστήριξε ότι η γραφειοκρατία είναι τεχνικά το πιο αποτελεσματικό διοικητικό εργαλείο για την επίτευξη υψηλών επιδόσεων σε έναν οργανισμό και ότι επικράτησε έναντι των υπολοίπων οργανωσιακών δομών λόγω των τριών συντριπτικών πλεονεκτημάτων που διαθέτει : α) τεχνολογική υπεροχή στην επίτευξη οικονομικών και κοινωνικών στόχων β) μεγαλύτερη ικανότητα ορθολογικής μελέτης και υπολογισμού της διοικητικής δράσης ώστε να κατευθύνεται σε παρεμβάσεις που χαίρουν νομιμότητας και κοινωνικής αποδοχής και γ) δυνατότητα ενοποίησης της διοικητικής, πολιτισμικής και πολιτικής δύναμης σε μία οργανωσιακή οντότητα³².

Οι Shafritz και Ott (1996), βασισμένοι στη βιβλιογραφία για το κλασικό μοντέλο δημόσιας διοίκησης, παρουσιάζουν τη γραφειοκρατία ως μια μορφή οργάνωσης που παρέχει συνέπεια, συνέχεια, σταθερότητα, προβλεψιμότητα, προμελετημένη και αποτελεσματική διεξαγωγή επαναλαμβανόμενων δραστηριοτήτων, ισότητα, ορθολογισμό και επαγγελματισμό³³.

Το γραφειοκρατικό μοντέλο διοίκησης αντιμετώπισε τρεις κατηγορίες αντιδράσεων από την ακαδημαϊκή κοινότητα.³⁴ Κάποιοι το θεώρησαν ως ένα κανονιστικό μοντέλο για τη διεξαγωγή των λειτουργιών του δημοσίου τομέα. Κάποιοι άλλοι επισήμαναν την έλλειψη περιγραφικής ακρίβειας του μοντέλου. Άλλοι υποστήριξαν ότι το μοντέλο δεν προσδιορίζει μηχανισμούς που μπορούν να συμβάλουν στην παραγωγικότητα και αποτελεσματικότητα του δημόσιου τομέα, κατά συνέπεια έχει περιορισμένη ικανότητα να εξηγήσει την πραγματική λειτουργία του δημόσιου τομέα. Επιπλέον, στο μοντέλο αυτό το ενδιαφέρον επικεντρώνεται όχι στο αποτέλεσμα της διοικητικής δράσης αλλά στις διαδικασίες βάσει των οποίων λειτουργεί ο δημόσιος τομέας.

Περαιτέρω, το επιχείρημα του ορθολογικού δημόσιου συμφέροντος, το οποίο επιδιώκουν, σύμφωνα με το γραφειοκρατικό μοντέλο, όλοι οι δημόσιοι λειτουργοί, αμφισβητήθηκε έντονα κατά τη δεκαετία του '60 από τη σχολή της «δημόσιας επιλογής» (public choice). Η βασική παράμετρος του αντεπιχειρήματος ήταν ότι τόσο η πράξη όσο και η θεωρία επιδεικνύουν τον ανορθολογισμό ή τουλάχιστον τον «περιορισμένο ορθολογισμό» των γραφειοκρατιών, καθώς

³¹ John Stewart and Kieron Walsh (1992), Change in the management of public services, *Public Administration*, Vol. 70, Issue 4, σ. 509

³² Joe L. Wallis, Brian E. Pollery and Linda McLoughlin (2007), *Reform and Leadership in the Public Sector : A Political Economy Approach*, UK, Edward Elgar Publishing Limited, σ. 33

³³ Joe L. Wallis, Brian E. Pollery and Linda McLoughlin (2007), ό.π., σ. 9

³⁴ Jan-Erik Lane (1995), *The public sector : Concepts, Models and Approaches*, second edition, UK, SAGE Publications Ltd (first edition 1993), σ. 3

δεν είναι δυνατόν ένας λήπτης αποφάσεων να αναλύσει όλες τις πληροφορίες και πιθανότητες όταν αντιμετωπίζει ένα πρόβλημα ώστε να λάβει ορθολογική απόφαση. Παράλληλα, υποστηρίχθηκε ότι ούτε οι πολιτικοί ούτε οι γραφειοκράτες δρουν με βάση το δημόσιο συμφέρον, αλλά με βάση το ιδιωτικό τους συμφέρον και χαρακτηρίστηκε αμφίβολος ο διαχωρισμός μεταξύ πολιτικών και διοίκησης, που αποτελεί βασική αρχή του μοντέλου .

3.4. Προβλήματα στην εφαρμογή της γραφειοκρατικής διοίκησης

Στην πράξη, το γραφειοκρατικό μοντέλο παρουσίασε αρκετά προβλήματα : το συνεχώς αυξανόμενο μέγεθος του δημόσιου τομέα, ως συνέπεια του ανωτέρω αναφερόμενου 12ου χαρακτηριστικού της γραφειοκρατίας, συνεπάγεται όλο και μεγαλύτερες δαπάνες. Η υπερβολική εξάρτηση από τους κανόνες και τις διαδικασίες οδήγησε στην ακαμψία του συστήματος και στον αφανισμό της πρωτοβουλίας των υπαλλήλων, σε βαθμό που η διοικητική δράση πολλές φορές αδυνατούσε να ανταποκριθεί στις τοπικές ιδιομορφίες και τα συνεχώς μεταβαλλόμενα προβλήματα ή ερχόταν σε αντίθεση με την κοινή λογική. Επίσης, η μη επικέντρωση του συστήματος σε συγκεκριμένους στόχους και η μη αξιολόγηση των αποτελεσμάτων, οδήγησε στην υποαπασχόληση των ανθρωπίνων πόρων, τη μη κατανόηση των αρμοδιοτήτων κάθε θέσης και την αδυναμία απόδοσης ευθυνών για την προβληματική λειτουργία των υπηρεσιών. Περαιτέρω, η εργασιακή εξασφάλιση και η προδιαγεγραμμένη σταδιοδρομία των δημοσίων υπαλλήλων, σε συνδυασμό με τη μη παροχή κινήτρων απόδοσης σε αυτούς, μείωσε την εγρήγορσή τους και οδήγησε σε φαινόμενα χαμηλής παραγωγικότητας και αδιαφορίας. Όσον αφορά τη συμπεριφορά συνολικά των δημοσίων οργανισμών, παρατηρήθηκε ότι η γραφειοκρατική δημόσια διοίκηση θέτει την επιβίωσή της πάνω από την επίλυση των προβλημάτων με τα οποία ασχολείται, η δράση της, δηλαδή, καθοδηγείται από το τι προσφέρει η ίδια και όχι από τη χρησιμότητα ή αποτελεσματικότητα των υπηρεσιών που προσφέρει.³⁵

Επιπλέον, παρατηρείται ότι όλες οι έννοιες στις οποίες βασίζεται το γραφειοκρατικό μοντέλο κλυδωνίζονται στη σημερινή εποχή. Η πρώτη έννοια είναι της *πολιτικά ουδέτερης δημόσιας υπηρεσίας*, η οποία θα πρέπει να εξισορροπεί τον αδιαμφισβήτητο σημαντικό ρόλο των δημοσίων υπαλλήλων στο σχεδιασμό και την εφαρμογή πολιτικής με τις απαιτήσεις της δημοκρατικής λογοδοσίας. Η δεύτερη αφορά τη δυσκολία προσδιορισμού του δημόσιου συμφέροντος και το *ρόλο των κανόνων και της ιεραρχίας* στη σημερινή εποχή που η διοίκηση του δημόσιου τομέα δίνει αυξανόμενη σημασία σε τεχνικές και μέτρα βασισμένα στους μηχανισμούς της αγοράς. Η τρίτη αφορά τη *σταθερότητα και μονιμότητα* των δημοσίων οργανισμών, που έρχεται σε αντίθεση με τις οικονομικές, κοινωνικές και τεχνολογικές εξελίξεις που ενθαρρύνουν τη σύμπραξη δημόσιου και ιδιωτικού τομέα, την προσωρινή απασχόληση, την ανάθεση έργου και τις εναλλακτικές λύσεις. Η τέταρτη έννοια είναι αυτή της *θεσμικής δημόσιας υπηρεσίας* που διοικείται ως επιχείρηση, η οποία αυτοαναιρείται από τις ομοιόμορφες πολιτικές για το προσωπικό, τις αμοιβές του και την απασχόληση. Έπειτα, οι *εσωτερικοί κανονισμοί*, που ρυθμίζουν σε πολύ μεγάλο βαθμό τη δράση των δημοσίων

³⁵ Δημήτρης Β. Παπούλιας και Χαρίδημος Κ. Τσούκας (1998), *Κατευθύνσεις για τη μεταρρύθμιση του κράτους*, Αθήνα, εκδ. Καστανιώτη, σ. 37

υπηρεσιών, περιορίζουν σημαντικά την ικανότητα των δημοσίων υπαλλήλων να ανταποκριθούν σε απρόβλεπτες καταστάσεις και τους εμποδίζουν να χρησιμοποιήσουν ελεύθερα τις ικανότητές τους για να επιλύσουν προβλήματα. Τέλος, ο κανόνας της *ισότητας των αποτελεσμάτων*, που έχει την έννοια ότι οι υπάλληλοι που έχουν τα ίδια χαρακτηριστικά θα πρέπει να φέρουν τα ίδια αποτελέσματα, εμποδίζει τη λήψη πρωτοβουλιών από τους προϊστάμενους για τη βελτίωση της λειτουργικής αποδοτικότητας και την εξοικονόμηση πόρων³⁶.

³⁶ Joe L. Wallis, Brian E. Pollery and Linda McLoughlin (2007), *Reform and Leadership in the Public Sector : Apolitical Economy Approach*, UK, Edward Elgar Publishing Limited, σ. 10

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4 : ΤΟ ΝΕΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΜΑΝΑΤΖΜΕΝΤ

Το νέο δημόσιο μάνατζμεντ διαφέρει από τις προηγούμενες μεταρρυθμίσεις στη δημόσια διοίκηση, διότι πηγάζει από το σύγχρονο διάλογο στις πολιτικές επιστήμες και την οικονομική θεωρία και αποτελεί ένα αμάλγαμα του “επαγγελματικού μάνατζμεντ” και της θεωρίας της δημόσιας επιλογής (public choice theory) και του “μοντέλου εντολέα-εντολοδόχου” (agency theory). Από το “επαγγελματικό μάνατζμεντ” αντλήθηκαν κατά κύριο λόγο τα στοιχεία του ανταγωνισμού, της μέτρησης της αποδοτικότητας, της διοίκησης μέσω στόχων, καθώς και της παροχής διακριτικής ευχέρειας στα διοικητικά στελέχη, όσον αφορά τον τρόπο επίτευξης των στόχων .

4.1. Θεωρητικά θεμέλια του νέου δημόσιου μάνατζμεντ

4.1.1. Η θεωρία της δημόσιας επιλογής (public choice theory)

Η θεωρία της δημόσιας επιλογής είναι η επικρατέστερη μεταξύ των θεωριών που αναλύουν την κυβερνητική αποτυχία. Το φαινόμενο της κυβερνητικής αποτυχίας ορίζεται ως η ανικανότητα ενός ή περισσότερων δημόσιων οργανισμών σε οποιοδήποτε επίπεδο της κυβέρνησης να διασφαλίσουν τους επιθυμητούς οικονομικούς, κοινωνικούς ή άλλους στόχους πολιτικής. Η έννοιά της προέκυψε από την κατάρρευση της θεωρίας της αποτυχίας της αγοράς.³⁷ Η θεωρία της αποτυχίας της αγοράς, η οποία επικρατούσε μέχρι τη δεκαετία του 1960, εξιδανίκευε την έννοια του κράτους, υποστηρίζοντας εμμέσως ότι οι κρατικές παρεμβάσεις είναι πάντα αποτελεσματικές και ότι το κράτος, σε αντίθεση με την αγορά, “γνωρίζει τα πάντα και μπορεί να κάνει τα πάντα”. Οι εσφαλμένες υποθέσεις στις οποίες βασιζόταν οδήγησαν στην κατάρρευση της θεωρίας της αποτυχίας της αγοράς και την ανάπτυξη της θεωρίας της κυβερνητικής αποτυχίας, που αναδείχθηκε κυρίως μέσω της θεωρίας της δημόσιας επιλογής (public choice theory).

Η σχολή της δημόσιας επιλογής, που σχηματοποιήθηκε τη δεκαετία του '60, αμφισβήτησε το επιχείρημα του ορθολογικού δημόσιου συμφέροντος του παραδοσιακού μοντέλου διοίκησης, το οποίο αντικατέστησε με το μοντέλο “εντολέα-εντολοδόχου” και την επιδίωξη του ιδιωτικού συμφέροντος και πρόβαλε τον “περιορισμένο ορθολογισμό” στη λήψη αποφάσεων. Η θεωρία της δημόσιας επιλογής ανέπτυξε μία πλήρη κριτική στη συμπεριφορά του κράτους, επιχειρώντας να εφαρμόσει τα εργαλεία της οικονομικής επιστήμης στις πολιτικές διαδικασίες που συνδέονται με το σχεδιασμό και την εφαρμογή της δημόσιας πολιτικής. Ως δημόσια επιλογή ορίζεται η οικονομική μελέτη της λήψης αποφάσεων σε συστήματα εκτός αγοράς ή αλλιώς η εφαρμογή των οικονομικών στην πολιτική επιστήμη.³⁸ Βασίστηκε στην υπόθεση ότι τα άτομα που κυβερνούν δεν επιδιώκουν το κοινό καλό αλλά επιδιώκουν ορθολογικά τη μεγιστοποίηση της προσωπικής τους ωφέλειας, όπως όλα τα άτομα

³⁷ Joe L. Wallis, Brian E. Pollery and Linda McLoughlin (2007), *Reform and Leadership in the Public Sector : A Political Economy Approach*, UK, Edward Elgar Publishing Limited, σ. 48

³⁸ Joe L. Wallis, Brian E. Pollery and Linda McLoughlin (2007), *Reform and Leadership in the Public Sector : A Political Economy Approach*, UK, Edward Elgar Publishing Limited, σ. 58

(homo economicus). Κατά συνέπεια, η λειτουργία του δημόσιου τομέα αποτελεί αποτέλεσμα της αλληλεπίδρασης των κινήτρων και των περιορισμών των πολιτικών, των ψηφοφόρων - πολιτών και των γραφειοκρατών. Οι πολιτικοί επιδιώκουν τις ψήφους των πολιτών, οι πολίτες επιδιώκουν τη λήψη των κυβερνητικών δαπανών και οι γραφειοκράτες προσπαθούν να μεγιστοποιήσουν τη χρησιμότητα που λαμβάνουν στις δημόσιες υπηρεσίες. Επομένως, το αποτέλεσμα της δημόσιας δράσης μπορεί να είναι κακόβουλο και αντίθετο προς το συμφέρον του κοινωνικού συνόλου. Η θεωρία της δημόσιας επιλογής υποστηρίζει ότι σε σύγκριση με τους δημόσιους οργανισμούς και τις πολιτικές διαδικασίες οι αγορές είναι σχετικά αποτελεσματικοί θεσμοί και ενθαρρύνει τον ανταγωνισμό και τη δημιουργία οιονεί αγορών στο δημόσιο τομέα.

Η κριτική που δέχτηκε το μοντέλο της δημόσιας επιλογής αφορούσε κυρίως την αμφισβήτηση της ορθολογικής οικονομικής συμπεριφοράς των ατόμων, καθώς τα άτομα έχουν και πολιτική, ιδεολογική, πολιτισμική και ηθική υπόσταση και την αμφιβολία για την αποτελεσματικότητα των μηχανισμών της αγοράς στην πολιτική διαδικασία. Επίσης, όσον αφορά τη θεωρία της κυβερνητικής αποτυχίας γενικότερα, αναδείχτηκε το επιχείρημα ότι θα πρέπει να αναπτυχθεί ένα μοντέλο οργανωσιακής αποτυχίας που να περιλαμβάνει όλους τους θεσμούς, δηλαδή τις αγορές, το κράτος και τους μη κυβερνητικούς οργανισμούς, ώστε να γίνει αντιληπτό ότι η επιλογή γίνεται μεταξύ συστημάτων κανένα από τα οποία δεν είναι τέλειο.

4.1.2. Το μοντέλο “εντολέα-εντολοδόχου” (agency theory)

Η θεωρία αυτή, που από τα αρχικά στάδια διαμόρφωσής της αφορούσε και δημόσιους οργανισμούς, αναλύει τον τρόπο με τον οποίο ένας εντολέας μπορεί να σχεδιάσει ένα σύστημα συμβάσεων που να υποκινεί τον εντολοδόχο να ευθυγραμμίζει τη δράση του με τα οικονομικά συμφέροντα των νόμιμων ομάδων ενδιαφερομένων του εντολέα.³⁹ Οι σχέσεις εντολέα-εντολοδόχου περιέχουν κόστος και παραχωρήσεις από πλευράς του εντολέα, προκειμένου να επιτύχει την ευθυγράμμιση των στόχων και την παρακολούθηση των εργασιών επίτευξής τους. Όλες οι περίπλοκες κοινωνικές δομές βασίζονται σε σχέσεις εντολέα-εντολοδόχου σε σχεδόν ολόκληρο το φάσμα της οικονομικής, πολιτικής και κοινωνικής δραστηριότητας. Στο πεδίο του δημόσιου τομέα, οι σχέσεις αυτές μπορούν να είναι, για παράδειγμα, πολιτών με πολιτικούς, πολιτικών με ανώτατα διοικητικά στελέχη δημόσιων οργανισμών, ανώτατων με κατώτατα διοικητικά στελέχη. Οι δομές που χρησιμοποιούνται για την παρακολούθηση της εφαρμογής των επιθυμητών δράσεων είναι οι συμβάσεις έργου, η χρηματοοικονομική λογιστική, ο έλεγχος λογαριασμών και η μέτρηση των επιδόσεων⁴⁰.

4.1.3. Ανάλυση κινήτρων και σχέσεων πολιτικών και γραφειοκρατών

Τα κίνητρα των πολιτικών και των γραφειοκρατών αναλύθηκαν και από τον Niskanen το 1971, ο οποίος υποστήριξε ότι κάθε θεωρία για τη συμπεριφορά των «γραφείων» θα πρέπει να

³⁹ Joe L. Wallis, Brian E. Pollery and Linda McLoughlin (2007), *Reform and Leadership in the Public Sector : A Political Economy Approach*, UK, Edward Elgar Publishing Limited, σ. 66

⁴⁰ Age Johnsen (2001), *Balanced scorecard : theoretical perspectives and public management implications*, *Managerial Auditing Journal*, 16/6, σ. 322-323

βασίζεται στη σχέση μεταξύ των γραφειοκρατών και του πολιτικού συστήματος. Σύμφωνα με αυτήν, οι γραφειοκράτες, δηλαδή οι δημόσιοι λειτουργοί που διοικούν μια υπηρεσία, δε μπορούν να θεωρηθούν άτομα που υποκινούνται αποκλειστικά από τη γενική ευημερία και τα συμφέροντα του κράτους. Αντίθετα, επιδιώκουν τη μεγιστοποίηση της προσωπικής τους χρησιμότητας (utility), η οποία μπορεί να περιλαμβάνει διάφορες μεταβλητές : μισθό, δημοσιότητα, ισχύ, πελατεία, παραγόμενες από το «γραφείο» υπηρεσίες, ευκολία πραγματοποίησης αλλαγών και ευκολία διαχείρισης του «γραφείου»⁴¹. Εξαιρουμένων των τελευταίων δύο, οι μεταβλητές αυτές συνδέονται με τον προϋπολογισμό του «γραφείου».

Ο στόχος ενός γραφειοκράτη κατά το χρονικό διάστημα για το οποίο είναι υπεύθυνος για μια δημόσια υπηρεσία, είναι η μεγιστοποίηση του προϋπολογισμού της εν λόγω δημόσιας υπηρεσίας. Στο στόχο αυτό τον υποστηρίζουν και οι υπάλληλοι της υπηρεσίας, καθώς μεγαλύτεροι προϋπολογισμοί συνεπάγονται μεγαλύτερους μισθούς, περισσότερες ευκαιρίες προαγωγής και εξασφάλιση της θέσης εργασίας τους. Από την άλλη πλευρά, τα πολιτικά όργανα που ελέγχουν τον γραφειοκράτη και χρηματοδοτούν εν μέρει ή εν όλω την υπηρεσία του, αναμένουν από την εν λόγω δημόσια υπηρεσία την συμφωνηθείσα παραγωγή -ποσότητα και ποιότητα υπηρεσιών - ως απαραίτητη προϋπόθεση για τη χορήγηση της χρηματοδότησης. Κατά συνέπεια, η μεγιστοποίηση του προϋπολογισμού της δημόσιας υπηρεσίας υπόκειται στον περιορισμό ότι ο προϋπολογισμός θα πρέπει να είναι ίσος ή μεγαλύτερος του ελάχιστου συνολικού κόστους παροχής των συμφωνηθεισών παρεχόμενων από την εν λόγω δημόσια υπηρεσία υπηρεσιών.

Ο ίδιος ο Niskanen, κατά την επανεξέταση της θεωρίας του για τη συμπεριφορά των «γραφείων» (1994), υποστήριξε ότι στόχος ενός γραφειοκράτη δεν είναι η μεγιστοποίηση του προϋπολογισμού της δημόσιας υπηρεσίας για την οποία είναι υπεύθυνος, αλλά η μεγιστοποίηση του τμήματος του προϋπολογισμού για τη διάθεση του οποίου έχει διακριτική ευχέρεια (discretionary budget), δηλαδή η μεγιστοποίηση της διαφοράς μεταξύ του συνολικού προϋπολογισμού της δημόσιας υπηρεσίας και του ελάχιστου συνολικού κόστους παροχής των αναμενόμενων παρεχόμενων από την εν λόγω δημόσια υπηρεσία υπηρεσιών. Οι γραφειοκράτες διαπραγματεύονται με τα πολιτικά όργανα που τους ελέγχουν για τον τρόπο διάθεσης αυτής της διαφοράς : κάποιο ποσοστό χορηγείται στη δημόσια υπηρεσία ως επιπλέον κονδύλι, επιπλέον προσωπικό ή εξοπλισμός και το υπόλοιπο διατίθεται σε σκοπούς που υπηρετούν τα συμφέροντα της πολιτικής ηγεσίας.

Όσον αφορά τη διαμόρφωση και εφαρμογή της δημόσιας πολιτικής, παραδοσιακά θεωρείται ότι οι πολιτικοί ασχολούνται με τις αξίες, τους στόχους και τη διαμόρφωση της δημόσιας πολιτικής, ενώ η διοίκηση με την εφαρμογή της. Οι εκλεγμένοι αντιπρόσωποι του λαού συνήθως ακολουθούν βραχυπρόθεσμη οπτική και ενδιαφέρονται για άμεσα πολιτικά οφέλη, ενώ ταυτόχρονα προσπαθούν μέσα από τη διαμόρφωση της δημόσιας πολιτικής να συμφιλιώσουν τους πολύπλοκους και αντιφατικούς στόχους πολλών ομάδων ενδιαφερομένων. Επίσης, επιδιώκουν διοικητικές αξίες όπως την ορθολογική χρήση των πόρων και την αύξηση της παραγωγικότητας των δημοσίων υπαλλήλων⁴². Όταν αυτή δεν επιτυγχάνεται, προσπαθούν

⁴¹ William Jr Niskanen (1994), *Bureaucracy and Public Economics*, UK, Edward Elgar Publishing Limited, σ. 38

⁴² Michael E. Milakovich (1990), *Total Quality Management for Public Sector Productivity Improvement*, *Public Productivity & Management Review*, vol.XIV, no 1, σ. 19-20

να αποφύγουν την πολιτική ευθύνη κατηγορώντας τις προηγούμενες διοικήσεις ή τους δημόσιους υπάλληλους. Τα διευθυντικά στελέχη, από την πλευρά τους, γνωρίζουν τους περιορισμούς των ακολουθούμενων πρακτικών διοίκησης αλλά διατείνονται ότι δεν έχουν την εξουσία να τις αλλάξουν χωρίς πολιτική έγκριση και κατηγορούν την πολιτική ηγεσία για τα προβλήματα της δημόσιας διοίκησης.

4.2. Το νέο δημόσιο μάνατζμεντ και τα χαρακτηριστικά του

Το νέο δημόσιο μάνατζμεντ (new public management) αποτελεί, κατά τα τελευταία τριάντα χρόνια, την κυρίαρχη προσέγγιση για την αναδιαμόρφωση των σχέσεων του κράτους με την οικονομία και την κοινωνία των πολιτών. Περιλαμβάνει ένα ευρύ φάσμα διοικητικών μεταρρυθμίσεων, οι οποίες εμπνεύστηκαν από την ιδέα ότι οι τεχνικές διοίκησης του ιδιωτικού τομέα και οι μηχανισμοί της αγοράς μπορούν να αυξήσουν την αποδοτικότητα του δημόσιου τομέα⁴³. Δεν επιδιώκει τη μεθοδολογική καθαρότητα αλλά το μεθοδολογικό πλουραλισμό, καθώς αποτελεί ένα αμάλγαμα ετερόκλητων στοιχείων, από το οποίο κάθε κυβέρνηση ή οργανισμός επιλέγει εκείνες τις δράσεις που μπορούν να του αποδειχθούν χρήσιμες.

Το μοντέλο προβλέπει όλο και μεγαλύτερη συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα στο δημόσιο μάνατζμεντ και εστιάζει στα αποτελέσματα της δράσης των δημοσίων οργανισμών και τον προγραμματισμό της διοικητικής δράσης στη βάση στόχων και αποτελεσμάτων και όχι στην αυστηρή τήρηση των κανόνων και των διαδικασιών λειτουργίας τους. Η ατομική υπευθυνότητα αντικαθιστά την ιεραρχική ευθύνη και το σύστημα αξιών δίνει έμφαση στις μαθησιακές ικανότητες αντί των κανόνων. Η επικέντρωση στο κόστος, την τιμή, την αγορά και τον πελάτη δείχνει ότι το νέο δημόσιο μάνατζμεντ αποτελεί πεδίο επαναπροσδιορισμού της δημόσιας πολιτικής και εισαγωγής διαφορετικών αξιών στο διάλογο για τη δημόσια διοίκηση.⁴⁴

Τα βασικά χαρακτηριστικά που διαφοροποιούν το νέο δημόσιο μάνατζμεντ από τα παραδοσιακά μοντέλα διοίκησης είναι ο προσανατολισμός του στους πολίτες-πελάτες των δημοσίων οργανώσεων με σκοπό τη βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών, η χρήση των μεθόδων του ιδιωτικού τομέα, η βελτίωσης της αξιοπιστίας και της εσωτερικής λογοδοσίας των υπηρεσιών και η έμφαση στην αποτελεσματικότητα, την αποδοτικότητα και την οικονομικότητα της διοικητικής δράσης⁴⁵. Οι βασικές αρχές του, θεωρούνται συμπληρωματικές των παραδοσιακών κρατικών αρχών της νομιμότητας, της ακεραιότητας, της πολιτικής ουδετερότητας και της ισότητας των ευκαιριών.

⁴³ Ramanie Samarantunge, Quamrul Alam and Julian Teicher (2008), The New Public Management reforms in Asia : a comparison of South and Southeast Asian countries, *International Review of Administrative Sciences*, Vol.74, No1, σ. 26

⁴⁴ Andrew Gray and Bill Jenkins (1995), From public administration to public management: reassessing a revolution ?, *Public Administration*, Vol.73, σ. 81

⁴⁵ Παναγιώτης Καρκατσούλης (2004), *Το Κράτος σε Μετάβαση : Από τη «διοικητική μεταρρύθμιση» και το «νέο δημόσιο μάνατζμεντ» στη «διακυβέρνηση»*, Αθήνα, εκδ. Ι. ΣΙΑΕΡΗΣ, σ. 40

Η υβριδική μορφή της νέας δημόσιας διοίκησης εκφράζεται, σύμφωνα με τους Osborne και Gaebler (Reinventing government, 1992), στο έργο των οποίων βασίστηκε σε μεγάλο βαθμό η αμερικανική μεταρρύθμιση, με τη διάκριση μεταξύ της διεύθυνσης και της παροχής υπηρεσιών, της πλοήγησης και της κωπηλασίας, όπως χαρακτηριστικά αναφέρουν. Το Δημόσιο θα πρέπει να πλοηγεί, δηλαδή να θέτει στόχους, να παρακολουθεί τα αποτελέσματα, να δίνει οδηγίες, να προλαμβάνει, να παρεμβαίνει και να επιβλέπει χάριν του δημοσίου συμφέροντος⁴⁶. Η κωπηλασία, δηλαδή η παροχή των υπηρεσιών, μπορεί, κατά περίπτωση, είτε να αφεθεί σε ιδιωτικούς φορείς, οι οποίοι λειτουργούν σε συνθήκες ανταγωνιστικής αγοράς, είτε να αποτελέσει αντικείμενο ανταγωνισμού μεταξύ δημόσιων οργανισμών ή δημόσιων και ιδιωτικών οργανισμών.

Η σχεδίαση των δημόσιων πολιτικών με λογική ανταγωνισμού (εσωτερικές αγορές, οιοιδήποτε αγορές) σημαίνει την ύπαρξη περισσότερων του ενός προμηθευτών μίας δημόσιας υπηρεσίας και έχει ως στόχο να αναγκάζονται οι δημόσιοι υπάλληλοι να λειτουργήσουν σε συνθήκες ανταγωνισμού, δηλαδή οι διάφοροι προμηθευτές (π.χ. σχολεία, νοσοκομεία) να ανταγωνίζονται μεταξύ τους για το ποιο θα επιλεγεί από τον αγοραστή (δημόσιο φορέα ή πολίτη), με αποτέλεσμα να βελτιώνεται η ποιότητα της παρεχόμενης υπηρεσίας.

4.3. Δράσεις που περιλαμβάνει το νέο δημόσιο μάνατζμεντ

Τη θεματολογία του νέου δημόσιου μάνατζμεντ συνθέτουν οι ακόλουθες δράσεις :

1. Η βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών προς τους πολίτες μέσω εναλλακτικών μορφών εξυπηρέτησής τους⁴⁷.
2. Η ενίσχυση της οργανωσιακής ευελιξίας και αυτονομίας με την αποκέντρωση αρμοδιοτήτων και πόρων και τη δημιουργία εξω-ιεραρχικών σχημάτων και αυτόνομων διοικητικών μονάδων.⁴⁸.
3. Η διοίκηση αποτελεσμάτων μέσω δεικτών και στόχων.
4. Η μέτρηση των αποτελεσμάτων και επιδόσεων σε επίπεδο οργανισμού, ομάδας και ατόμων, καθώς και η αξιολόγηση της απόδοσής τους σε σύγκριση με τις αντίστοιχες αποδόσεις ατόμων και ομάδων εντός και εκτός του οργανισμού. Η αξιολόγηση οδηγεί στην κατάρτιση προϋπολογισμών και συστημάτων μισθοδοσίας με βάση τις επιδόσεις και τα αποτελέσματα.
5. Ο έλεγχος των δημοσίων δαπανών με βάση την αποδοτικότητα και την αποτελεσματικότητα.
6. Η αξιοποίηση της σύγχρονης τεχνολογίας επικοινωνιών και πληροφοριών σε εφαρμογές ηλεκτρονικής διακυβέρνησης.

⁴⁶ Δημήτρης Β. Παπούλιας και Χαρίδημος Κ. Τσούκας (1998), *Κατευθύνσεις για τη μεταρρύθμιση του κράτους*, Αθήνα, εκδ. Καστανιώτη, σ. 38

⁴⁷ Παναγιώτης Καρκατσούλης (2004), *Το Κράτος σε Μετάβαση : Από τη «διοικητική μεταρρύθμιση» και το «νέο δημόσιο μάνατζμεντ» στη «διακυβέρνηση»*, Αθήνα, εκδ. Ι. ΣΙΔΕΡΗΣ, σ. 45

⁴⁸ Tony L. Doherty and Terry Home (2002), *Managing public services : Implementing Changes – A Thoughtful Approach*, London and N.Y., Taylor & Francis Group (Routledge), σ. 13

7. Η κατάργηση των εμποδίων για την ανάπτυξη της επιχειρηματικότητας και των αγορών, μέσω της υιοθέτησης προγραμμάτων κανονιστικής μεταρρύθμισης.
8. Η διαφάνεια και η κοινωνική διαβούλευση κατά τη λήψη αποφάσεων.
9. Η μείωση του κόστους, η θέσπιση ανώτατων ορίων προϋπολογισμών και η αύξηση της διαφάνειας στη διάθεση πόρων.⁴⁹
10. Η εισαγωγή συμβολαίων παροχής δημόσιων υπηρεσιών από ιδιώτες υπό όρους.
11. Η έμφαση στην ποιότητα της υπηρεσίας, τον ορισμό προτύπων και την υπευθυνότητα απέναντι στον πελάτη και η μέτρηση της ικανοποίησης των πολιτών με κριτήρια ποιότητας.
12. Ο διαχωρισμός του ρόλου του αγοραστή από το ρόλο του παρόχου υπηρεσίας.
13. Η ανάπτυξη του ελέγχου μέσω συμβάσεων ή ημι-συμβατικών ρυθμίσεων.
14. Η σύνδεση της λογοδοσίας με την εκτίμηση των επιδόσεων βάσει δεικτών. Τα διοικητικά στελέχη αποκτούν μεγαλύτερη ευχέρεια διάθεσης των πόρων του οργανισμού για την επίτευξη των στόχων του, αλλά φέρουν και ευθύνες για τις επιδόσεις του οργανισμού.
15. Η αντικατάσταση των άκαμπτων κανόνων και κανονισμών με πλαίσια συμπεριφοράς.
16. Η σχεδίαση των δημόσιων πολιτικών με λογική ανταγωνισμού και η δημιουργία μηχανισμών αγοράς και οιονεί αγοράς.

Οι περισσότερες από τις παραπάνω δράσεις απαντώνται στα διάφορα προγράμματα διοικητικής μεταρρύθμισης των κρατών-μελών της Ε.Ε. και των λοιπών ανεπτυγμένων κρατών. Κατά τις δεκαετίες του 1980 και 1990, στην πρακτική του δημόσιου μανάτζμεντ κυριάρχησε η χρηματοοικονομική διαχείριση (κατάρτιση προϋπολογισμών, λογιστική, έλεγχος).⁵⁰

4.4. Η Διοίκηση του ανθρώπινου δυναμικού στο νέο δημόσιο μανάτζμεντ

Όσον αφορά τη διοίκηση του ανθρώπινου δυναμικού, το νέο δημόσιο μανάτζμεντ εστιάζει στην εξατομικευμένη αντιμετώπιση των υπαλλήλων από την διοίκηση, την κατανόηση των αναγκών τους, την ανάθεση ευθυνών σε αυτούς, τη μέτρηση και αξιολόγηση της ατομικής επίδοσης και την αμοιβή, υλική και ηθική, βάσει της απόδοσης αυτής. Η αναθεώρηση του τρόπου διοίκησης του ανθρώπινου δυναμικού στο δημόσιο τομέα βασίζεται σε τρεις παραμέτρους⁵¹ : α) την ευελιξία, που συνεπάγεται μεγαλύτερη ευχέρεια αλλά και ευθύνη της διοίκησης β) το μισθό βάσει απόδοσης, που συνεπάγεται την κατάργηση των αμοιβών και

⁴⁹ Ramanie Samarantunge, Quamrul Alam and Julian Teicher (2008), The New Public Management reforms in Asia : a comparison of South and Southeast Asian countries, *International Review of Administrative Sciences*, Vol.74, No1, σ. 26

⁵⁰ Andrew Gray and Bill Jenkins (1995), From public administration to public management: reassessing a revolution ?, *Public Administration*, Vol.73, σ. 88

⁵¹ Στέλλα Λαδή και Βασιλική Νταλάκου (2010), *Ανάλυση δημόσιας πολιτικής*, Αθήνα, εκδ. Παπαζήση, σ. 141-142

προαγωγών βάσει του κριτηρίου της αρχαιότητας και λαμβάνει υπόψη κριτήρια όπως η απόδοση, η επιτυχής ολοκλήρωση προγραμμάτων και η επίτευξη στόχων και γ) την αποκέντρωση, που αφορά τη δυνατότητα χρήσης του ανθρώπινου δυναμικού με βάση συγκεκριμένες αποστολές και στόχους. Οι υπάλληλοι στην υβριδική αυτή μορφή δεν είναι μόνιμοι, το αντικείμενο με το οποίο ασχολούνται ποικίλλει ανάλογα με τα προβλήματα και τις ανάγκες, η εκπαίδευσή τους είναι συνεχής και οι αμοιβές και προαγωγές τους, βασίζονται, εν μέρει τουλάχιστον, στα αποτελέσματα της δουλειάς τους. Η επιτυχία του συστήματος εξαρτάται από την ύπαρξη επαρκών πόρων και από τη σωστή αξιολόγηση της απόδοσης των υπαλλήλων.

4.5. Σύγχρονη τεχνολογία και νέο δημόσιο μάνατζμεντ

Η ενσωμάτωση της σύγχρονης τεχνολογίας διοίκησης των πληροφοριών και των επικοινωνιών στη διοικητική πρακτική συμβάλλει καθοριστικά στη βελτίωση της οικονομικότητας και αποτελεσματικότητάς της μέσω της αναβάθμισης της ποιότητας των υπηρεσιών και της ανάδειξης εναλλακτικών τρόπων παροχής τους (ηλεκτρονική διοίκηση). Επίσης, διευκολύνει τη συμμετοχή των πολιτών και των διαφόρων εταίρων της οικονομικής, κοινωνικής και πολιτικής ζωής στη λήψη δημόσιων αποφάσεων μέσω της ηλεκτρονικής επικοινωνίας μεταξύ τους. Οι έξι βασικές εφαρμογές ηλεκτρονικής διοίκησης είναι η παροχή on line διοικητικών υπηρεσιών σε πολίτες, η διευκόλυνση των πολιτών στην άσκηση του εκλογικού τους ρόλου, η διευκόλυνση των πολιτών στην επιχειρηματική τους δραστηριότητα, η διευκόλυνση των επιχειρήσεων στην καλύτερη προσαρμογή τους στην αγορά, η διευκόλυνση των σχέσεων της κυβέρνησης με τους δημοσίους υπαλλήλους και η εσωτερική επικοινωνία μεταξύ των δημοσίων υπηρεσιών (διασύνδεση κρατικών, αποκεντρωμένων υπηρεσιών και υπηρεσιών αυτοδιοίκησης).

4.6. Η οργανωσιακή κουλτούρα στο νέο δημόσιο μάνατζμεντ

Η αλλαγή της γραφειοκρατικής κουλτούρας είναι απαραίτητη για την έλευση και διατήρηση των θετικών αποτελεσμάτων των μεταρρυθμίσεων του νέου δημόσιου μάνατζμεντ. Είναι χαρακτηριστικό ότι οι δημόσιες διοικήσεις που ακολουθούν την αγγλοσαξονική παράδοση και την “κουλτούρα του εργασιακού καθήκοντος”, δηλαδή αντιλαμβάνονται ως χρέος τους το να ανταποκρίνονται στα καθήκοντα τα οποία τους ανατίθενται κάθε φορά, προώθησαν πιο εύκολα τις μεταρρυθμίσεις του νέου δημόσιου μάνατζμεντ σε σχέση με τις ευρωπαϊκές δημόσιες διοικήσεις, που ακολουθούν την “κουλτούρα των ρόλων” και αντιλαμβάνονται τις δημόσιες υπηρεσίες ως αρμόδιες να επιτελούν ένα συγκεκριμένο έργο στη βάση σαφών και νομοθετημένων αρμοδιοτήτων και ρόλων.

Σημείο-κλειδί στο πέρασμα από τη δημόσια διοίκηση στο νέο δημόσιο μάνατζμεντ και τη διακυβέρνηση αποτελεί η κοινωνία των πολιτών και ιδιαίτερα οι μη κυβερνητικές οργανώσεις, που παρεμβαίνουν ουσιαστικά στην προώθηση των μεταρρυθμίσεων του νέου δημόσιου μάνατζμεντ υποδεικνύοντας έναν τρίτο δρόμο μεταξύ κράτους και αγοράς.

4.7. Η οργανωτική δομή στο νέο δημόσιο μάνατζμεντ

Μετά τον στρατηγικό αναπροσανατολισμό ενός οργανισμού, είναι απαραίτητη η αναδιοργάνωσή του, προκειμένου να επιτύχουν οι μεταρρυθμίσεις του νέου δημόσιου

μάνατζμεντ. Η αναδιοργάνωση ξεκινά με την καταγραφή και επανεξέταση όλων των αρμοδιοτήτων του οργανισμού. Επίσης, αναλύονται και αξιολογούνται η αποστολή και οι στόχοι του οργανισμού σε όλα τα επίπεδα, η ικανότητα του οργανισμού να ανταποκρίνεται σε αυτούς και οι εκροές της μονάδας, συγκρινόμενες οικονομικά και ποιοτικά με αυτές παρόμοιων οργανισμών του ιδιωτικού ή δημόσιου τομέα. Οι μέθοδοι που μπορούν να χρησιμοποιηθούν στη φάση αυτή είναι η διοίκηση ολικής ποιότητας, η ανάλυση της προστιθέμενης αξίας κάθε ιεραρχικού επιπέδου ή οργανωτικής μονάδας, ο ανασχεδιασμός επιχειρησιακών διαδικασιών και η κοστολόγηση της δραστηριότητας κάθε μονάδας.⁵²

Αποτέλεσμα της αναδιοργάνωσης είναι η περικοπή οργανικών θέσεων, η κατάργηση οργανικών μονάδων και η συγχώνευση αρμοδιοτήτων, τα οποία συνεπάγονται τη δημιουργία πλεονάζοντος προσωπικού και την απόλυση ή επανεκπαίδευσή του. Η οργανωτική δομή των οργανισμών που εφαρμόζουν το νέο δημόσιο μάνατζμεντ δεν είναι ιεραρχική, αντίθετα τα σχήματα που προκρίνονται είναι είτε η δικτυακή οργάνωση μεταξύ των υπηρεσιακών μονάδων είτε η δικτύωση των πολιτικών και η εξυπηρέτηση του πολίτη σε “μία στάση” (one stop). Όσον αφορά τη διοίκηση ανθρωπίνων πόρων, προκρίνονται μέθοδοι της διοίκησης ολικής ποιότητας όπως οι ομάδες εργασίας, η διάχυση πληροφοριών, η ανταλλαγή απόψεων μεταξύ των εργαζομένων κάθε επιπέδου και η ανάθεση ευθυνών και αποφάσεων σε εκείνους που παράγουν το έργο.

Αν οι αλλαγές στον τρόπο λειτουργίας του οργανισμού είναι τόσο βαθιές ώστε να μπορούν να επηρεάσουν και το εξωτερικό του περιβάλλον, τότε αναφερόμαστε σε επανίδρυση (reinvention) του δημόσιου οργανισμού, που επικεντρώνεται, συνήθως, σε δύο τομείς⁵³ : α) τον επαναπροσδιορισμό των σχέσεων μεταξύ του δημόσιου οργανισμού και των πολιτών, δηλαδή τη δημιουργία και διασφάλιση της εμπιστοσύνης και της ενεργού συμμετοχής των πολιτών στη λήψη αποφάσεων και β) τη χρήση σύγχρονων μεθόδων κατάρτισης προϋπολογισμών (π.χ. μηδενικής βάσης) για την οικονομική διαχείριση των δημόσιων αγαθών.

4.8. Κριτική στο νέο δημόσιο μάνατζμεντ

Η βασική κριτική στο νέο δημόσιο μάνατζμεντ αφορά την υιοθέτηση συνταγών οργάνωσης και λειτουργίας του ιδιωτικού τομέα και την εξάντληση του ρόλου του κράτους στην παροχή οικονομικοποιημένων αγαθών και υπηρεσιών : όταν η οικονομική ορθολογικότητα ανάγεται σε ύψιστη αρχή λειτουργίας της κρατικής μηχανής, παραγνωρίζεται το δημόσιο συμφέρον και οι κοινωνικοί σκοποί που υπηρετούν οι δημόσιοι θεσμοί π.χ. δημόσια υγεία, προστασία περιβάλλοντος, δημόσια τάξη. Η συρρίκνωση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, η ισοπέδωση των εθνικών, πολιτιστικών και αισθητικών ιδιαιτεροτήτων, η πρόταξη του οικονομικού οφέλους των επιχειρήσεων έναντι του δημοσίου συμφέροντος και των αξιών της ισονομίας και της ισοπολιτείας, αποτελούν τα κύρια πεδία κριτικής στο νέο δημόσιο μάνατζμεντ. Παράλληλα, διαπιστώθηκε ότι η υπερβολική έμφαση στον οικονομικό και χρηματοοικονομικό τομέα απέβη εις βάρος της ποιότητας της υπηρεσίας και της συμμετοχής των πολιτών, ενώ οι τεχνικές

⁵² Παναγιώτης Καρκατσούλης (2004), *Το Κράτος σε Μετάβαση : Από τη «διοικητική μεταρρύθμιση» και το «νέο δημόσιο μάνατζμεντ» στη «διακυβέρνηση»*, Αθήνα, εκδ. Ι. ΣΙΔΕΡΗΣ, σ. 97

⁵³ Παναγιώτης Καρκατσούλης (2004), *Το Κράτος σε Μετάβαση : Από τη «διοικητική μεταρρύθμιση» και το «νέο δημόσιο μάνατζμεντ» στη «διακυβέρνηση»*, Αθήνα, εκδ. Ι. ΣΙΔΕΡΗΣ, σ. 99

διοίκησης του ιδιωτικού τομέα μπορούν να υπονομεύσουν υπάρχοντες κοινωνικούς δημοκρατικούς κανόνες και πρακτικές.⁵⁴ Για τους λόγους αυτούς, τα τελευταία χρόνια εμφανίζεται όλο και πιο έντονα η κοινωνική απαίτηση για την ενίσχυση του καθοδηγητικού ρόλου του κράτους.

Όσον αφορά τις επιμέρους δράσεις του νέου δημόσιου μάνατζμεντ, επισημαίνεται ότι η χρήση συμφωνητικών για την παροχή δημόσιων υπηρεσιών από ιδιώτες, για να λειτουργήσει αποτελεσματικά απαιτεί ξεκάθαρο προσδιορισμό της εργασίας που πρέπει να γίνει και των μέσων με τα οποία θα ελέγχεται. Ο αυστηρός προσδιορισμός των εργασιών όμως, συνεπάγεται ακαμψία της δημόσιας υπηρεσίας, που δεν είναι πάντα επιθυμητή. Περαιτέρω, ο διαχωρισμός των ρόλων της αγοράς και της παροχής της υπηρεσίας, ενδέχεται να προσθέσει πολυπλοκότητα και γραφειοκρατία. Όσον αφορά τη διοίκηση μέσω στόχων, είναι θεμιτή στο βαθμό που δίνει νέες δυνατότητες και δεν περιορίζει τα καθήκοντα των διοικητικών στελεχών στις απαιτήσεις των υπολογιζόμενων στόχων και δεικτών. Επίσης, η παροχή δημοσίων υπηρεσιών από ιδιώτες και οι συμπράξεις δημόσιου-ιδιωτικού τομέα επιφορτίζουν τη δημόσια διοίκηση με πρόσθετο αντικείμενο, λόγω της αναγκαιότητας νέων νομοθετικών ρυθμίσεων, διαμόρφωσης πολιτικών, δημιουργίας κανόνων καθώς και εποπτείας και αξιολόγησης των επιχειρήσεων ή άλλων φορέων που συμμετέχουν.

Στην πράξη, παρατηρήθηκε ότι κάποιες από τις αλλαγές που έφερε το νέο δημόσιο μάνατζμεντ εφαρμόστηκαν με επιτυχία ενώ άλλες αντιμετώπισαν δυσκολίες στην εφαρμογή τους. Επίσης, κάποιες αλλαγές δυνάμωσαν τη δημόσια διοίκηση ενώ άλλες, που αφορούσαν άκριτη και υπεραπλουστευμένη εφαρμογή των μοντέλων του ιδιωτικού τομέα χωρίς αναφορά στους σκοπούς, τις συνθήκες και τα καθήκοντα του δημόσιου τομέα, δημιούργησαν μεγάλα προβλήματα.⁵⁵ Πολλές φορές, επειδή είναι δύσκολο να μετρηθούν αντικειμενικά οι επιδόσεις μίας δημόσιας υπηρεσίας, υπάρχει η τάση μίμησης των οργανισμών εκείνων που θεωρούνται, ορθά ή λανθασμένα, αποτελεσματικοί, με αποτέλεσμα οι αλλαγές που εισάγονται, να μην στοχεύουν στην επίλυση συγκεκριμένων προβλημάτων αλλά να εκφράζουν απλώς μία ιδεολογική δέσμευση. Οι εμπειρικές μελέτες των αποτελεσμάτων του νέου δημόσιου μάνατζμεντ παραμένουν πολύ περιορισμένες. Έρευνα των Pollitt των Bouckaert⁵⁶ για την επίδραση του νέου δημόσιου μάνατζμεντ στην παραγωγικότητα έδειξε ότι δεν συγκεντρώνονταν από τις κυβερνήσεις επαρκή και συνεπή στοιχεία όσον αφορά αυτήν την επίδραση. Εν τούτοις, παρόλο που τα μακροπρόθεσμα αποτελέσματα παραμένουν κάπως αδιευκρίνιστα, οι ανωτέρω ερευνητές θεωρούν σαφές το βραχυπρόθεσμο όφελος από την εφαρμογή του νέου δημόσιου μάνατζμεντ για συγκεκριμένα άτομα και ομάδες.

⁵⁴ Ramanie Samaratunge, Quamrul Alam and Julian Teicher (2008), The New Public Management reforms in Asia : a comparison of South and Southeast Asian countries, *International Review of Administrative Sciences*, Vol.74, No1, σ. 26

⁵⁵ John Stewart and Kieron Walsh (1992), Change in the management of public services, *Public Administration*, Vol. 70, Issue 4, σ. 499-500.

⁵⁶ Christopher Pollitt and Geert Bouckaert (2004), *Public Management Reform : A comparative analysis*, second edition, UK, Oxford University Press, (first edition 2000), σ. 131

Το νέο δημόσιο μανάτζμεντ έχει επιφέρει αλλαγές στη διαχείριση των οικονομικών πόρων στις χώρες όπου εφαρμόστηκε. Ο εξορθολογισμός της χρήσης των πόρων που επιχειρήθηκε μέσω των δράσεων του νέου δημόσιου μανάτζμεντ σε πολλές περιπτώσεις βελτίωσε την οικονομική διαχείριση των δημοσίων οργανισμών ιδιαίτερα στο τοπικό επίπεδο (ΟΤΑ). Παράλληλα, η ευρεία χρήση των συμβολαίων/συμφωνητικών μεταξύ της κεντρικής κυβέρνησης και των ΟΤΑ βελτίωσε τους ρυθμούς εργασίας του δημοσίου και αύξησε τα κίνητρα εργασίας των υπαλλήλων. Η συμβολή του στην ανάπτυξη μίας χώρας προκύπτει και από το ότι οι διεθνείς οργανώσεις για την ανάπτυξη (International Development Agencies- IDA) πρόσθεσαν τις μεταρρυθμίσεις του νέου δημόσιου μανάτζμεντ στις προϋποθέσεις για την παροχή βοήθειας από το εξωτερικό σε μία χώρα, με το επιχείρημα ότι το μοντέλο αυτό αυξάνει την ευελιξία και το δυναμισμό του δημόσιου τομέα και τον βοηθά να αντλήσει τα οφέλη της παγκοσμιοποίησης και να προσελκύσει ξένες επενδύσεις.⁵⁷ Ωστόσο, ορισμένοι ακαδημαϊκοί είναι αντίθετοι στην εφαρμογή του νέου δημόσιου μανάτζμεντ σε αναπτυσσόμενες χώρες, καθώς σε αυτές απουσιάζει η διακυβέρνηση βάσει κανόνων και το ισχυρό νομοθετικό πλαίσιο που απαιτείται για τη λειτουργία του.

4.9. Κριτική του νέου δημόσιου μανάτζμεντ βάσει της πολιτισμικής θεωρίας

Η μετάβαση από το γραφειοκρατικό στο νέο μοντέλο διοίκησης αντιστοιχεί, στα μοντέλα οργάνωσης του δημόσιου τομέα βάσει της πολιτισμικής θεωρίας που παρουσιάστηκαν σε προηγούμενο κεφάλαιο, σε μετακίνηση από το ιεραρχικό μοντέλο προς το μοντέλο του ατομικισμού, που χαρακτηρίζεται από χαμηλή συλλογικότητα, δηλαδή χαμηλή εμπιστοσύνη και σχέσεις εντολέα-εντολοδόχου, καθώς και αραιό πλέγμα κανόνων, δηλαδή αύξηση της διακριτικής ευχέρειας. Οι επικρίσεις που δέχτηκε το μοντέλο του νέου δημόσιου μανάτζμεντ μπορούν να ομαδοποιηθούν σε τέσσερις κατηγορίες, που αντιστοιχούν στα τέσσερα μοντέλα οργάνωσης του δημόσιου τομέα βάσει της πολιτισμικής θεωρίας.

Το μοντέλο του φαταλισμού, που πρεσβεύει τον αρνητισμό και την αδυναμία του ανθρώπου να ελέγξει την πραγματικότητα, υποστηρίζει ότι κάθε σύστημα διοίκησης θα εμφανίζει τα βασικά προβλήματα της διαφθοράς, της κακόβουλης δράσης, των ανθρώπινων λαθών, των αποτυχιών του συστήματος και του κακού προγραμματισμού⁵⁸.

Το μοντέλο του ατομικισμού, που θεωρεί πρωταρχική την επιχειρηματική δραστηριότητα και την ανταπόκριση στα σημάδια της αγοράς, κατακρίνει το νέο δημόσιο μανάτζμεντ ότι δεν επιτρέπει την πλήρη υπαγωγή του δημόσιου τομέα στους μηχανισμούς της αγοράς με την ιδιωτικοποίηση όλων των οργανισμών του, αλλά χρησιμοποιεί υβριδικές μορφές, όπως οι οιονεί αγορές, που δε μπορούν να επιτύχουν το ίδιο αποτέλεσμα.

Το ιεραρχικό μοντέλο, που συνδέεται στην πολιτισμική θεωρία με το σχεδιασμό, τους κανόνες και τη συγκέντρωση εξουσίας, θεωρεί ότι ο κύριος κίνδυνος του νέου δημόσιου

⁵⁷ Ramanie Samarantunge, Quamrul Alam and Julian Teicher (2008), The New Public Management reforms in Asia : a comparison of South and Southeast Asian countries, *International Review of Administrative Sciences*, Vol.74, No1, σ. 26-27

⁵⁸ Patrick Dunleavy and Christopher Hood (1994), From Old Public Administration to New Public Management, *Public Money & Management*, Vol.14, Issue 3, σ. 10

μάνατζμεντ είναι η αποσταθεροποίηση και υποστηρίζει ότι οι αλλαγές δεν πρέπει να πλήξουν τη διαχειρισσιμότητα των δημοσίων υπηρεσιών, ούτε η επικέντρωση σε ποσοτικούς στόχους να διαβρώσει το ήθος των δημοσίων λειτουργών. Επίσης, επιμένουν στην ύπαρξη ελεγκτικών μηχανισμών για τις αγορές ή οιονεί αγορές στις οποίες θα λειτουργούν οι δημόσιες υπηρεσίες.

Τέλος, το μοντέλο της ισότητας, είναι αντίθετο στη συγκέντρωση εξουσίας σε λίγους και υποστηρίζει ότι οι μεταρρυθμίσεις του νέου δημόσιου μάνατζμεντ προς την κατεύθυνση της αγοράς θα αποβούν εις βάρος της κοινωνικής ευημερίας, θα δυσχεράνουν την απόδοση ευθυνών αλλά και θα ευνοήσουν την ανάπτυξη φαινομένων διαφθοράς. Προτείνει δε τη δημιουργία ανεξάρτητων μονάδων καταπολέμησης της διαφθοράς.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5 : ΜΟΝΤΕΛΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΤΟΥ ΙΔΙΩΤΙΚΟΥ ΤΟΜΕΑ ΕΠΙΚΕΝΤΡΩΜΕΝΑ ΣΤΑ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ

Η νέα τάση στο δημόσιο μάνατζμεντ χαρακτηρίζεται από την επικέντρωση στα αποτελέσματα. Οι οργανωσιακοί στόχοι, επικοινωνούνται στους εργαζόμενους και τις ομάδες ενδιαφερομένων και αναλύονται σε επιμέρους ποσοτικούς στόχους επίδοσης⁵⁹. Για κάθε στόχο ορίζονται δείκτες επίδοσης, οι οποίοι μετρούν το βαθμό επίτευξής του βάσει ορισμένων κριτηρίων, τα οποία, στην περίπτωση των δημοσίων υπηρεσιών, συνδέονται με την οικονομικότητα, την αποδοτικότητα και την αποτελεσματικότητα της υπηρεσίας. Θα μπορούσε να συμπεριληφθεί και ένα τέταρτο κριτήριο, αυτό της ηθικής, που περιλαμβάνει τους στόχους της ίσης μεταχείρισης, της ενσυναίσθησης και της περιβαλλοντικής συνείδησης.

Οι δείκτες επίδοσης έχουν υιοθετηθεί ευρύτατα από τις χώρες-μέλη του ΟΟΣΑ, στην προσπάθειά τους για εξοικονόμηση πόρων, προσδιορισμό και διόρθωση πιθανών δυσλειτουργιών της Δημόσιας Διοίκησης και ενίσχυση της αποτελεσματικότητας, της αποδοτικότητας, της διαφάνειας και της λογοδοσίας του δημόσιου τομέα.

5.1. Διοίκηση Βάσει Στόχων (Management By Objectives)

5.1.1. Διαδικασία τοποθέτησης στόχων

Το μοντέλο της Διοίκησης Βάσει Στόχων ακολουθεί μία συγκεκριμένη διαδικασία, που αποσκοπεί στην ενσωμάτωση τόσο των ατομικών όσο και των οργανωσιακών στόχων στη στρατηγική του οργανισμού.

Βασίζεται σε τρία σημεία⁶⁰ : α) τη διαμόρφωση των στόχων, που θα πρέπει να είναι μετρήσιμοι, χρονικά προσδιορισμένοι και συγκεκριμένοι, β) τη συμμετοχή των υπαλλήλων και των μεσαίων διοικητικών στελεχών στις διαδικασίες διαμόρφωσης στόχων και γ) την ανατροφοδότηση της ηγεσίας με τα αποτελέσματα. Η έμφαση δίνεται στους πελάτες, την καινοτομία και την επίτευξη χρηματοοικονομικών στόχων. Η ηγεσία του οργανισμού καθορίζει τους στόχους του οργανισμού και το χρονικό περιθώριο επίτευξής τους. Ακολουθεί σχετική ενημέρωση των προϊστάμενων από την ηγεσία και επικοινωνία των προϊστάμενων με τους υφιστάμενούς τους για ενημέρωση και ανάθεση μέρους του στόχου σε καθέναν από αυτούς⁶¹. Στη συνέχεια καθορίζεται επακριβώς ο τρόπος εργασίας των υφισταμένων, ελέγχεται η πρόοδος των εργασιών και των αποτελεσμάτων και αξιολογούνται τα αποτελέσματα από τα διοικητικά στελέχη. Οι στόχοι θα πρέπει πάντα να είναι συγκεκριμένοι, μετρήσιμοι, εφικτοί,

⁵⁹ Tony L. Doherty and Terry Horne (2002), *Managing public services : Implementing Changes – A Thoughtful Approach*, London and N.Y., Taylor & Francis Group (Routledge), σ. 336

⁶⁰ Age Johnsen (2001), *Balanced scorecard : theoretical perspectives and public management implications*, *Managerial Auditing Journal*, 16/6, σ. 321

⁶¹ Βασίλης Ν. Κέφης (1998), *Το Μάνατζμεντ των Δημοσίων Επιχειρήσεων και Οργανισμών*, Αθήνα, εκδ. Οίκος INTERBOOKS, σ. 62-63

ρεαλιστικοί και με σαφή προθεσμία επίτευξης (SMART : Specific-Measurable-Achievable-Realistic-Timebound).

5.1.2.Χαρακτηριστικά Διοίκησης Βάσει Στόχων

1. Όλες οι δραστηριότητες του οργανισμού στοχεύουν στην επίτευξη στόχων.
2. Οι επιδιωκόμενοι στόχοι ενσωματώνουν τους οργανωσιακούς στόχους και τους ατομικούς στόχους των εργαζομένων, οι οποίοι θα πρέπει φυσικά να είναι συμβατοί με τη στρατηγική του οργανισμού.
3. Ο οργανισμός θεωρείται μία δυναμική οντότητα και οι στόχοι είναι ευέλικτοι και προσαρμόζονται στις αλλαγές του εξωτερικού και του εσωτερικού περιβάλλοντος.
4. Το μοντέλο ενθαρρύνει τη συμμετοχή των εργαζομένων σε όλα τα βήματα της διαδικασίας.
5. Δίνεται έμφαση στους πόρους του οργανισμού και στην ικανότητά τους να υποστηρίξουν τους στόχους του. Δεν επιδιώκονται στόχοι που υπερβαίνουν τις δυνατότητες του οργανισμού.
6. Η Διοίκηση Βάσει Στόχων αποτελεί μία φιλοσοφία και όχι μία τεχνική, καθώς επηρεάζει το σύνολο του οργανισμού.
7. Το βάρος δίνεται στην επανεξέταση και την αξιολόγηση της επίδοσης, που επιτρέπουν την ανάπτυξη του οργανισμού και την ύπαρξη συνέχειας και προσαρμοστικότητας.
8. Προβλέπεται η ενδυνάμωση των εργαζομένων και η παροχή ελευθερίας σε αυτούς ως προς τις ενέργειες που θα προβούν για να επιτύχουν τους στόχους.
9. Οι εργαζόμενοι μπορούν να επιλέξουν τη τεχνική με την οποία θα επιδιώξουν την επίτευξη των στόχων. Η έμφαση δίνεται στα αποτελέσματα και όχι στον τρόπο εργασίας.⁶²

5.1.3. Πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα μοντέλου

Κύριος στόχος του μοντέλου είναι η μετατόπιση του ενδιαφέροντος από τις διαδικασίες στα αποτελέσματα⁶³. Η μέθοδος μπορεί να βοηθήσει στον προγραμματισμό του οργανισμού, μακροπρόθεσμο ή βραχυπρόθεσμο, να αυξήσει την προσαρμοστικότητά του στις αλλαγές του περιβάλλοντος, να βελτιώσει τη συνεργασία και επικοινωνία μεταξύ υπαλλήλων και προϊστάμενων και τη ροή των πληροφοριών και να οδηγήσει στην αποδοτική χρησιμοποίηση των υλικών πόρων αλλά και του ανθρώπινου δυναμικού, καθώς δημιουργεί κίνητρα στους εργαζόμενους για να εργάζονται καλύτερα και περισσότερο και κάνει πιο δίκαιη την αξιολόγησή τους. Επίσης, η ελευθερία δράσης που παρέχεται στους εργαζόμενους διευκολύνει την ανάπτυξη καινοτομιών .

Πιθανά προβλήματα της μεθόδου αφορούν περιπτώσεις ελλιπούς δέσμευσης της ηγεσίας, δυσλειτουργίας του οργανισμού λόγω κακής συνεργασίας υπαλλήλων και προϊστάμενων,

⁶² Xi Tong (2011), *Optimizing Performance Management by Management By Objectives*, Case Company Changchun Chengshi Ltd.Co , thesis, Laurea university of Applied Sciences, Leppävaara China, σ.20

⁶³ James E. Swiss (1992), *Adapting Total Quality Management(TQM) to Government*, *Public Administration Review*, Vol. 52, No.4, σ. 65

ασάφειας των στόχων, μη συμπερίληψης των στόχων των εργαζομένων στη στοχοθεσία⁶⁴, υψηλού βαθμού υποκειμενικότητας στην αξιολόγηση των υπαλλήλων και επικέντρωσης στους βραχυπρόθεσμους στόχους σε βάρος των μακροπρόθεσμων.

5.2. Η διοίκηση αποδοτικότητας (performance management)

Η μέτρηση επιδόσεων (performance measurement), που αφορούσε την περιοδική αξιολόγηση των αποτελεσμάτων μιας οργάνωσης, αντικαταστάθηκε σταδιακά από τη “διοίκηση αποδοτικότητας” (performance management) ή “διοίκηση μέσω αποτελεσμάτων” (management by results) ή “διοίκηση μέσω αριθμών” (management by numbers), που αποτελεί μία συνεκτική και συνεχή πολιτική για την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων των ασκούμενων πολιτικών στο σύνολό τους.

5.2.1. Έννοια και διαδικασία ανάπτυξης συστήματος δεικτών αποδοτικότητας

Η διοίκηση αποδοτικότητας, σύμφωνα με τον ορισμό του Michael Armstrong (2000) είναι “μία στρατηγική και ενσωματωμένη διαδικασία που παρέχει διατηρήσιμη επιτυχία σε οργανισμούς βελτιώνοντας την επίδοση των ατόμων που εργάζονται σε αυτούς και αναπτύσσοντας τις ικανότητες ατόμων και ομάδων”.⁶⁵ Η έννοια της επίδοσης περιλαμβάνει τόσο συμπεριφορές όσο και αποτελέσματα και εκφράζει την οπτική ότι χωρίς μέτρηση δε μπορεί να υπάρξει ούτε βελτίωση ούτε διοίκηση.

Η ανάπτυξη συστήματος δεικτών αποδοτικότητας σε έναν οργανισμό διέρχεται τα ακόλουθα οκτώ στάδια :

1. Ανάλυση των υπαρχουσών εσωτερικών διοικητικών διαδικασιών.
2. Καθορισμός δεικτών αποδοτικότητας.
3. Καθορισμός μεθόδου μέτρησης των δεικτών αποδοτικότητας.
4. Προσδιορισμός συγκρινόμενου οργανισμού.
5. Συλλογή στοιχείων και δεδομένων.
6. Ανάλυση στοιχείων και εντοπισμός αποκλίσεων.
7. Ανάπτυξη προγράμματος δραστηριοτήτων για την εξάλειψη των αποκλίσεων και την προσέγγιση των στόχων.
8. Παρακολούθηση και επανεξέταση των διαδικασιών του οργανισμού.⁶⁶

⁶⁴ James E. Swiss (1992), Adapting Total Quality Management(TQM) to Government, *Public Administration Review*, Vol. 52, No.4, σ. 79-91

⁶⁵ Xi Tong (2011), Optimizing Performance Management by Management By Objectives, Case Company Changchun Chengshi Ltd.Co , thesis, Laurea university of Applied Sciences, Leppävaara China, σ. 12

⁶⁶ Παναγιώτης Καρκατσούλης (2004), *Το Κράτος σε Μετάβαση : Από τη «διοικητική μεταρρύθμιση» και το «νέο δημόσιο μανάτζμεντ» στη «διακυβέρνηση»*, Αθήνα, εκδ. Ι. ΣΙΔΕΡΗΣ, σ. 91

Είναι ιδιαίτερα σημαντικό το να μην υπάρξει άκριτη αντικατάσταση των συστημάτων μέτρησης που προϋπήρχαν, ούτε και άνευ όρων μεταφορά των εφαρμογών αποδοτικότητας των μεγάλων χωρών σε μικρές χώρες με διαφορετικές διοικητικές και πολιτισμικές συνθήκες. Αντίθετα, θα πρέπει τα εργαλεία που χρησιμοποιεί κάθε χώρα και κάθε δημόσιος οργανισμός μέσα σε αυτήν να προσιδιάζουν στις ιδιαιτερότητές της. Η έμφαση θα πρέπει να δίνεται στο επιδιωκόμενο αποτέλεσμα και όχι στην παρακολούθηση των δεικτών καθ'αυτών. Οι προϋποθέσεις της μέτρησης ενός αποτελέσματος αφορούν την ποιότητα της μέτρησης, τη χρησιμότητα της πληροφορίας σε σχέση με το κόστος απόκτησής της, την ικανότητα του συστήματος μέτρησης να προσφέρει αξιόπιστες πληροφορίες και το κόστος του συστήματος μέτρησης, συμπεριλαμβανομένων των πάσης φύσεως δαπανών για τη συντήρησή του.⁶⁷

Τα συστήματα διοίκησης της αποδοτικότητας περιλαμβάνουν τριών ειδών συστήματα : α) συστήματα διαχείρισης στόχων β) συστήματα εκτίμησης-αξιολόγησης και γ) συστήματα αμοιβών. Ενώ το ουσιαστικότερο κομμάτι του συστήματος είναι η αξιολόγηση, η βάση του είναι το σύστημα διαχείρισης στόχων, καθώς όλες οι μετρήσεις γίνονται με γνώμονα το βαθμό επίτευξης των στόχων. Τα συστήματα αμοιβών είναι είτε η αμοιβή βάσει αποτελεσμάτων είτε η αμοιβή βάσει επίδοσης, που λαμβάνει υπόψη τόσο τα αποτελέσματα όσο και τη συμπεριφορά.

5.2.2. Σχέση αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας

Με τον όρο αποτελεσματικότητα ενός δημόσιου οργανισμού εννοούμε το βαθμό επίτευξης των στόχων του, ενώ ο όρος αποδοτικότητα αναφέρεται στο βαθμό αξιοποίησης των απασχολούμενων πόρων (εισροών).⁶⁸

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η σχέση των δεικτών αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας. Το ερώτημα που τίθεται είναι αν θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως αποδοτικός ένας οργανισμός που παράγει με αποδοτικό τρόπο προϊόντα ή υπηρεσίες ασήμαντα ή άσχετα με τους στόχους του, δηλαδή δεν είναι αποτελεσματικός ή αντίστοιχα αν θα μπορούσε ένας οργανισμός που επιτυγχάνει τους στόχους του να είναι σπάταλος όσον αφορά την απασχόληση των πόρων του. Το ανωτέρω ερώτημα καταδεικνύει ότι για να είναι ένας οργανισμός συνολικά αποδοτικός πρέπει να καλύπτει και τις δύο ανωτέρω διαστάσεις, δηλαδή να ικανοποιεί τους στόχους του λαμβάνοντας υπόψη την αποδοτικότητα.

Μαθηματικά, η αποδοτικότητα είναι ο λόγος της παραγόμενης ποσότητας προϊόντων ή υπηρεσιών προς το κόστος των εισροών, ενώ η αποτελεσματικότητα ο λόγος της αξίας των αποτελεσμάτων προς την παραγόμενη ποσότητα προϊόντων ή υπηρεσιών. Από το συνδυασμό των δύο εξισώσεων προκύπτει ο ορισμός της συνολικής αποδοτικότητας ως ο λόγος της αξίας

⁶⁷ Παναγιώτης Καρκατσούλης (2004), *Το Κράτος σε Μετάβαση : Από τη «διοικητική μεταρρύθμιση» και το «νέο δημόσιο μάνατζμεντ» στη «διακυβέρνηση»*, Αθήνα, εκδ. Ι. ΣΙΔΕΡΗΣ, σ. 90

⁶⁸ Jan-Erik Lane (1995), *The public sector : Concepts, Models and Approaches*, second edition, UK, SAGE Publications Ltd (first edition 1993), σ. 242-243.

των αποτελεσμάτων προς το κόστος των εισροών.⁶⁹ Συναφής με την έννοια της αποδοτικότητας είναι αυτή της παραγωγικότητας, η οποία επίσης συσχετίζει κόστη και εκροές και ορίζεται ως το σύνολο των εκροών προς το σύνολο των εισροών.

Η αποδοτικότητα ενός οργανισμού κρίνεται σε δύο διαστάσεις, την κοινωνική και τη γραφειοκρατική⁷⁰ : στην πρώτη περίπτωση, εξετάζεται η αποδοτικότητα του οργανισμού σε σχέση με εναλλακτικές λύσεις που παρέχουν οι μηχανισμοί της αγοράς, ενώ στη δεύτερη συγκρίνεται με το ελάχιστο δυνατό κόστος που θα μπορούσε να επιτύχει ο συγκεκριμένος οργανισμός κατά την παραγωγή προϊόντων ή υπηρεσιών συγκεκριμένης ποσότητας και ποιότητας. Η αποδοτικότητα επηρεάζεται από τον αριθμό των ιεραρχικών επιπέδων και το ποσοστό των διοικητικών στελεχών στο σύνολο των εργαζομένων στον οργανισμό.

Οι μετρήσεις αποδοτικότητας είναι περισσότερο διαδεδομένες από τις μετρήσεις αποτελεσματικότητας στο δημόσιο τομέα, καθώς οι παράμετροι που χρησιμοποιούνται για τον υπολογισμό της (εισροές, εκροές διοικητικής μονάδας) είναι μετρήσιμες. Αντίθετα τα αποτελέσματα της διοικητικής δράσης, στα οποία εστιάζονται οι μετρήσεις αποτελεσματικότητας, δεν είναι εύκολο να ποσοτικοποιηθούν και επιπλέον μπορεί να χρειαστούν αρκετά χρόνια για να αναπτυχθούν σε όλη τους την έκταση. Συχνά λέγεται ότι οι δραστηριότητες του κράτους μπορούν να μετρηθούν μόνο σε όρους κόστους, καθώς η αξία των δημοσίων αγαθών και υπηρεσιών δεν εμφανίζεται στους εθνικούς λογαριασμούς.

5.2.3. Μέθοδοι μέτρησης

Οι μέθοδοι μέτρησης απόδοσης, αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας της Δημόσιας Διοίκησης διακρίνονται σε τρεις κατηγορίες⁷¹ : τις μετρήσεις χρηματοοικονομικής απόδοσης, τις μετρήσεις αποδοτικότητας και τις μετρήσεις στρατηγικής. Η τρίτη κατηγορία είναι ευρύτερη από τις άλλες δύο, διότι οι μέθοδοι που περιλαμβάνει και ιδιαίτερα η μέθοδος της Ισορροπημένης Κάρτας Επιδόσεων (Balanced Scorecard), βασίζονται εν μέρει στις μετρήσεις των άλλων δύο κατηγοριών. Οι μέθοδοι μέτρησης απόδοσης, αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας μπορούν επίσης να κατηγοριοποιηθούν βάσει του αντικειμένου της σύγκρισης, οπότε διακρίνονται σε: α) μετρήσεις στόχων (target systems)⁷², που συγκρίνουν τις επιδόσεις του οργανισμού με προκαθορισμένα πρότυπα (π.χ. δείκτες χρηματοοικονομικής απόδοσης, μέθοδος στοχαστικής ανάλυσης, ισορροπημένη κάρτα επιδόσεων) β) δείκτες κατάταξης (ranking systems), που συγκρίνουν τις επιδόσεις ομοειδών μονάδων (π.χ. μέθοδος

⁶⁹ Jan-Erik Lane (1995), *The public sector : Concepts, Models and Approaches*, second edition, UK, SAGE Publications Ltd (first edition 1993), σ. 244

⁷⁰ Jan-Erik Lane (1995), *The public sector : Concepts, Models and Approaches*, second edition, UK, SAGE Publications Ltd (first edition 1993), σ. 245

⁷¹ Panagiotis Zervopoulos and Theodosios Palaskas (2010), Performance – effectiveness – efficiency measurement methods in public sector : international and greek experience, *Munich Personal RePEe Archive (MPRA)*, Paper No 30936, σ. 4-5

⁷² Christopher Hood (2007), Public Service Management by Numbers : Why Does it Vary? Where Has it Come From? What Are the Gaps and the Puzzles?, *Public Money & Management*, Vol. 27, Issue 2, σ. 95

περιβάλλουσας καμπύλης, μέθοδος Προτύπων Αναφοράς) και γ) συστήματα πληροφόρησης (intelligence systems), που παρέχουν πρόσθετες γενικές πληροφορίες υπό τη μορφή στατιστικών στοιχείων ως παραπροϊόν της διοικητικής διαδικασίας ή του χειρισμού παραπόνων. Οι πληροφορίες αυτές δεν ερμηνεύονται ως ενδείξεις επίδοσης όπως οι πληροφορίες των δύο προηγούμενων κατηγοριών, μπορούν όμως να συνδυαστούν με αυτές. Συνήθως αφορούν τομείς όπως η υγεία, η αντιμετώπιση του εγκλήματος και η παρακολούθηση των δημοσίων δαπανών.

Μετρήσεις χρηματοοικονομικής απόδοσης

1. *Απόδοση της επένδυσης (Return on investment)* : δείχνει τη σχετική απόδοση της επένδυσης, η οποία στη συνέχεια συγκρίνεται με την ελάχιστη απαιτούμενη απόδοση ή την εναλλακτική απόδοση της επένδυσης. Ο δείκτης απόδοσης της επένδυσης ισούται με το λόγο : (Εσοδα-Κόστος)/Κόστος. Ο δείκτης διαφοροποιείται ανάλογα με το μεθοδολογικό προσδιορισμό των εσόδων (μικτά ή καθαρά έσοδα) και του κόστους (αρχικό κόστος, κόστος διαχείρισης), γεγονός που καθιστά τη μέθοδο ευάλωτη σε παρεμβάσεις στρέβλωσης της πραγματικής εικόνας του υπό αξιολόγηση οργανισμού.
2. *Σύστημα Σχεδιασμού, Προγραμματισμού και Προϋπολογισμού (PPBS)* : στη μέθοδο αυτή καταγράφονται οι απασχολούμενοι στην παραγωγή ενός προϊόντος ή υπηρεσίας παραγωγικοί συντελεστές, προσδιορίζεται το κόστος τους και συγκρίνεται με τα έσοδα από τη διάθεση του προϊόντος ή της υπηρεσίας ή το όφελος από την παραγωγική διαδικασία. Η σύγκριση γίνεται είτε σε απόλυτα μεγέθη, οπότε οι οργανισμοί στους οποίους τα έσοδα ή το όφελος υπερβαίνουν το κόστος συνεχίζουν τη λειτουργία τους, ενώ οι υπόλοιποι τη διακόπτουν, είτε σε σχετικά μεγέθη, οπότε η σχέση εσόδων-κόστους του οργανισμού συγκρίνεται με αυτή προηγούμενων ετών ή ομοειδών οργανισμών. Στόχος του συστήματος είναι η βέλτιστη δυνατή κατανομή παραγωγικών συντελεστών και κονδυλίων από τον κρατικό προϋπολογισμό στους δημόσιους οργανισμούς.
3. *Προϋπολογισμός Μηδενικής Βάσης (ZBB)* : στη μέθοδο αυτή να μεν καταγράφεται το κόστος κτήσης και απασχόλησης των παραγωγικών συντελεστών που χρησιμοποιούνται στην παραγωγή ενός προϊόντος ή μίας υπηρεσίας, δε συγκρίνεται όμως το κόστος με τα έσοδα του υπό εξέταση οργανισμού αλλά με το βαθμό επίτευξης των στόχων του. Η μέθοδος αυτή είναι περισσότερο ευέλικτη και προσαρμοσμένη στις ανάγκες των οργανισμών του δημόσιου τομέα, στους οποίους οι υπηρεσίες διατίθενται δωρεάν ή με πολύ χαμηλή τιμή. Απαραίτητη για την εφαρμογή της μεθόδου είναι η κατάθεση εναλλακτικών σεναρίων χρηματοδότησης-απασχόλησης παραγωγικών συντελεστών-επίτευξης στόχων από τον υπό εξέταση οργανισμό : αρχικά προσδιορίζεται το επίπεδο χρηματοδότησης που απαιτείται για την κάλυψη των αναγκών του οργανισμού και στη συνέχεια προτείνονται εναλλακτικά σενάρια χρηματοδότησης βάσει αλλαγών της δομής ή λειτουργίας του οργανισμού. Βασικό κριτήριο για τον προσδιορισμό της χρηματοδότησης αποτελεί η σχέση δαπανών και βαθμού επίτευξης στόχων για το οικονομικό έτος που ολοκληρώθηκε. Το μειονέκτημα της μεθόδου εντοπίζεται

στην ιδιαίτερα χρονοβόρα διαδικασία συλλογής των δεδομένων και τεκμηρίωσης της αιτούμενης χρηματοδότησης⁷³.

Οι ανωτέρω αναλυθείσες μέθοδοι 2 και 3 συχνά απαξιώνονται πρακτικά, λόγω της πολιτικής παρέμβασης στη διανομή των κονδυλίων από τον Κρατικό Προϋπολογισμό προς τους δημόσιους οργανισμούς.

Μετρήσεις Αποδοτικότητας

Θα πρέπει να επισημανθεί ότι σε όλες τις μεθόδους μέτρησης αποδοτικότητας, οι συγκρίσεις ως προς το βαθμό αξιοποίησης των πόρων γίνονται διατηρώντας σταθερή την ποιότητα των παραγόμενων προϊόντων ή υπηρεσιών, ειδάλλως το επιπλέον κόστος μπορεί να οφείλεται σε βελτίωση της ποιότητας.

1. *Μέθοδος Στοχαστικής Ανάλυσης (SFA)* : αποτελεί παραμετρική μέθοδο μέτρησης αποδοτικότητας, διότι για την εκτίμηση του βέλτιστου παραγωγικού ορίου και της ελλιπούς αποδοτικότητας βασίζεται στη στατιστική ανάλυση. Στη μέθοδο αυτή, η εκτίμηση της τεχνικής αποδοτικότητας του δημόσιου οργανισμού γίνεται μέσω της σύγκρισης της προσδιορισμένης από τον ερευνητή συνάρτησης παραγωγής (π.χ. translog, Cobb-Douglas) του οργανισμού, με το αντίστοιχο στοχαστικό όριο ή πρότυπο αναφοράς του οργανισμού, το οποίο εξαρτάται από το βέλτιστο παραγωγικό όριο. Αν ο βαθμός τεχνικής αποδοτικότητας είναι μικρότερος της μονάδας, ο οργανισμός έχει ελλιπή αποδοτικότητα και χρήζει αναδιοργάνωση της δομής και των διαδικασιών του.

2. *Μέθοδος Περιβάλλουσας Καμπύλης (DEA)* : η μέθοδος εκτιμά τη σχετική ή συγκριτική αποδοτικότητα ενός συνόλου ομοειδών μονάδων, συγκρίνοντας τη διαδικασία μετατροπής των εισροών σε εκροές της κάθε μονάδας με το σύνολο των μονάδων του δείγματος. Χρησιμοποιώντας ως βάση τη θεωρία του γραμμικού προγραμματισμού και ως δεδομένα είτε τις ποσότητες απασχολούμενων πόρων (ποσότητες εισροών) και παραγόμενων προϊόντων ή υπηρεσιών (ποσότητες εκροών) είτε το κόστος των πόρων και τα έσοδα από τη διάθεση των εκροών, η μέθοδος προσδιορίζει μία καμπύλη μέγιστων παραγωγικών δυνατοτήτων, επί της οποίας βρίσκονται οι αποδοτικές μονάδες⁷⁴. Η καμπύλη περιβάλλει όλες τις υπόλοιπες μονάδες, οι οποίες είναι μη αποδοτικές. Για κάθε μη αποδοτική μονάδα υπάρχει τουλάχιστον μία αποδοτική (επί της καμπύλης παραγωγικών δυνατοτήτων) που αποτελεί πρότυπο μετασχηματισμού εισροών σε εκροές. Στόχος της μεθόδου σε πρώτο επίπεδο είναι ο προσδιορισμός των σχολαζόντων παραγωγικών συντελεστών και σε δεύτερο επίπεδο η ποσοτική προσέγγιση των μεταβολών που απαιτούνται στις εισροές και εκροές της μονάδας ώστε αυτή να μεταβεί στην καμπύλη παραγωγικών δυνατοτήτων.

⁷³ Panagiotis Zervopoulos and Theodosios Palaskas (2010), Performance – effectiveness – efficiency measurement methods in public sector : international and greek experience, *Munich Personal RePEe Archive (MPRA)*, Paper No 30936, σ. 8

⁷⁴ Panagiotis Zervopoulos and Theodosios Palaskas (2010), Performance – effectiveness – efficiency measurement methods in public sector : international and greek experience, *Munich Personal RePEe Archive (MPRA)*, Paper No 30936, σ. 11

Μετρήσεις στρατηγικής

1. *Μέθοδος Καλών Πρακτικών ή Προτύπων Αναφοράς (Best Practices/Benchmarking)* : ορίζεται ως μία συνεχής διαδικασία μέτρησης και βελτίωσης προϊόντων, υπηρεσιών και πρακτικών σε σχέση με τις καλύτερες που μπορούν να εντοπιστούν παγκοσμίως⁷⁵. Το μοντέλο επικεντρώνεται στο εξωτερικό περιβάλλον του οργανισμού και βασίζεται στη συγκριτική αξιολόγηση ομοειδών μονάδων και την ανάδειξη, ως προτύπων αναφοράς, όσων από αυτές : α) κάνουν βέλτιστη χρήση των παραγωγικών τους συντελεστών (process benchmarking) β) διαθέτουν προϊόντα ή υπηρεσίες που προσφέρουν τη μεγαλύτερη ικανοποίηση σε πελάτες ή πολίτες (outcome benchmarking) γ) επιτυγχάνουν την υιοθέτηση προτύπων αποτελεσματικής λειτουργίας (standards benchmarking). Λόγω της απλότητάς της και της μη εξάρτησής της από ποσοτικά δεδομένα, η μέθοδος αυτή εφαρμόζεται εδώ και πολλές δεκαετίες σε δημόσιους οργανισμούς. Επιπλέον, αποτελεί το πρώτο βήμα για την υλοποίηση των υπολοίπων μεθόδων μέτρησης απόδοσης με έμφαση στη στρατηγική, υπό την έννοια ότι αναδεικνύει τους στόχους που θα πρέπει να επιτύχει ο υπό εξέταση οργανισμός και παρέχει μία ευρύτερη εικόνα των πρακτικών εντός και εκτός του κλάδου.

Η θεματική περιοχή για την οποία θα αντληθούν πρότυπα, προσδιορίζεται είτε βάσει των περιοχών στρατηγικής σημασίας για τον οργανισμό, είτε από έρευνες γνώμης πελατών είτε από διαπίστωση προβλημάτων με σημαντική επίδραση στην αποτελεσματικότητα του οργανισμού. Οι διαδικασίες που συνδέονται με την εν λόγω θεματική περιοχή αναλύονται στα συστατικά τους μέρη, ώστε να δρομολογηθούν οι κατάλληλες βελτιώσεις σε κάθε επιμέρους τομέα.

Η επιτυχής εφαρμογή της μεθόδου προϋποθέτει αφενός την επιλογή οργανισμών που έχουν κοινούς στόχους, χρησιμοποιούν ίδιες κατηγορίες παραγωγικών συντελεστών και παράγουν ίδιους τύπους προϊόντων ή υπηρεσιών, αφετέρου τη διαθεσιμότητα επαρκούς πληροφόρησης για τις διαδικασίες κάθε οργανισμού και το βαθμό ικανοποίησης του κοινού από τα προϊόντα ή τις υπηρεσίες του. Σε κάθε περίπτωση είναι απαραίτητη η δέσμευση της ηγεσίας και των υπαλλήλων στο σκοπό αυτό, η πλήρης κατανόηση των στόχων και των διαδικασιών της μεθόδου από όλους, καθώς και ο συντονισμός και η εκπαίδευσή τους. Επίσης, ο οργανισμός δε θα πρέπει να υιοθετεί πλήρως τις μεθόδους δράσης των οργανισμών-προτύπων αναφοράς, αλλά να τις προσαρμόζει στις δικές του αξίες και τα δικά του χαρακτηριστικά. Μπορούν να αντληθούν εσωτερικά πρότυπα αναφοράς, στα οποία συγκρίνονται τα διάφορα τμήματα ή παραρτήματα ενός οργανισμού ή μίας επιχείρησης, και εξωτερικά, στα οποία αντλούνται πρότυπα από συνεργάτες του οργανισμού, του ιδίου κλάδου ή μη. Υπάρχει και η τεχνολογική συγκριτική προτυποποίηση, η οποία διερευνά τις τεχνολογικές ικανότητες των οργανισμών και αντλεί πρότυπα ανεξάρτητα του αντικειμένου ή της τοποθεσίας του κάθε οργανισμού.

⁷⁵ Sylvia Codling (1995), *Best Practice Benchmarking*, second edition, England, Gower Publishing Limited, (first edition 1992), σ. 7

2. *Ισορροπημένη Κάρτα Επιδόσεων (Balanced Scorecard)* : ολοκληρωμένη προσέγγιση μέτρησης απόδοσης με 4 διαστάσεις⁷⁶ : α) τη λογιστική – χρηματοοικονομική αποτίμηση του οργανισμού (financial perspective), β) την καταγραφή των εσωτερικών διαδικασιών του (internal business perspective), γ) την ικανότητα του οργανισμού να μαθαίνει και να εκσυγχρονίζεται (learning perspective) και δ) την ανάλυση της πελατειακής βάσης του και της ικανοποίησης των πελατών του (customer perspective). Η εφαρμογή της προϋποθέτει τον πελατοκεντρικό (ή πολιτοκεντρικό αντίστοιχα) προσανατολισμό του οργανισμού, την απρόσκοπτη ανταλλαγή πληροφοριών μέσα στον οργανισμό, την εγκυρότητα των δεδομένων και την προγενέστερη εφαρμογή μεθόδων μέτρησης απόδοσης, αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας. Θα μπορούσε να θεωρηθεί σαν μία επέκταση της Διοίκησης Βάσει Στόχων η οποία δίνει περισσότερη έμφαση στην ισορροπία μεταξύ χρηματοοικονομικών και μη χρηματοοικονομικών στόχων, εσωτερικών και εξωτερικών πελατών, βραχυπρόθεσμων και μακροπρόθεσμων δεικτών επίδοσης. Η μέθοδος αυτή, που δημιουργήθηκε το 1992 από τους Kaplan και Norton, αποτελεί ένα σύστημα αξιολόγησης της λειτουργίας του οργανισμού, καταγραφής των στόχων του, λήψης αποφάσεων και χάραξης στρατηγικής. Το γεγονός ότι δεν επικεντρώνεται αποκλειστικά στην οικονομική διάσταση, την καθιστά κατάλληλη για χρήση- υπό προϋποθέσεις- και από τη δημόσια διοίκηση.

Στο πλαίσιο της ανωτέρω μεθόδου, οι εργαζόμενοι καταγράφουν την καθημερινή τους εργασία σε τέσσερις τομείς, οι οποίοι αποτελούν τα εισερχόμενα του οργανισμού : α) τους ανθρώπους του οργανισμού, είτε είναι εσωτερικοί είτε είναι εξωτερικοί πελάτες β) τα υλικά και τις δομές του οργανισμού γ) τις πληροφορίες και τη διαχείριση αυτών και δ) τις υπάρχουσες υποδομές, τον εξοπλισμό και τις δυνατότητες του οργανισμού.⁷⁷ Τα εισερχόμενα μετασχηματίζονται σε εξερχόμενα (προϊόντα ή υπηρεσίες, “υπολείμματα” και “απόβλητα”), μέσω μιας διαδικασίας που επιλέγει ο ίδιος ο οργανισμός.

Όπως έχουν παραδεχτεί και οι ίδιοι οι συγγραφείς της, η ανωτέρω μέθοδος παρουσιάζει σημαντικές πιθανότητες αποτυχίας στην εφαρμογή της, ενώ έχουν αναφερθεί ελάχιστες περιπτώσεις εφαρμογής της από τη δημόσια διοίκηση.

3. *Το μοντέλο της Αξίας των Δημοσίων Υπηρεσιών (Public Service Value Model)* : το μοντέλο αυτό είναι συμπληρωματικό των δεικτών αποδοτικότητας και στοχεύει στο να βοηθήσει τις ομάδες ενδιαφερομένων (π.χ. φορολογούμενους, νομοθέτες, αποδέκτες δημοσίων υπηρεσιών) να κρίνουν την αποτελεσματικότητα ενός δημόσιου οργανισμού. Χρησιμοποιεί δύο διαστάσεις “αξίας για τον πολίτη”⁷⁸ : α) τα τελικά αποτελέσματα, δηλαδή τις επιδράσεις, τα οφέλη και τις συνέπειες τα οποία ο δημόσιος οργανισμός έχει σχεδιαστεί να παράγει μέσω των προϊόντων

⁷⁶ Age Johnsen (2001), Balanced scorecard : theoretical perspectives and public management implications, *Managerial Auditing Journal*, 16/6, σ. 321

⁷⁷ Παναγιώτης Καρκατσούλης (2004), *Το Κράτος σε Μετάβαση : Από τη «διοικητική μεταρρύθμιση» και το «νέο δημόσιο μάνατζμεντ» στη «διακυβέρνηση»*, Αθήνα, εκδ. Ι. ΣΙΔΕΡΗΣ, σ. 104

⁷⁸ Cole Martin I. and Parston Gregory, *Unlocking public value : a new model for achieving high performance in public service organizations*, 2006, John Wiley & Sons, UK, σελ. xvi

και υπηρεσιών που διαθέτει στους πολίτες και β) την οικονομία, δηλαδή την επίτευξη των ανωτέρω αποτελεσμάτων με το μικρότερο δυνατό κόστος.

Στόχος του είναι να αναλύσει το κάθε βήμα της διοικητικής δράσης και να διαπιστώσει αν προσθέτει “δημόσια αξία”. Ειδικότερα, το μοντέλο ακολουθεί τρία βήματα : α) προσδιορισμός της αποστολής του οργανισμού, των κύριων λειτουργιών του, των ομάδων ενδιαφερομένων (έμφαση δίνεται στους φορολογούμενους και τους αποδέκτες δημοσίων υπηρεσιών) και των προσδοκιών τους⁷⁹. Βάσει της πληροφορίας που συλλέγεται, προσδιορίζονται τα τελικά αποτελέσματα που ο οργανισμός έχει ως στόχο να επιτύχει, για τα οποία ελέγχεται ότι δημιουργούν αξία, εστιάζουν στην αποστολή του οργανισμού, έχουν προσανατολισμό προς μετρήσιμη δράση και αντανakλούν όλες τις ικανότητες και λειτουργίες του οργανισμού.β) Τα τελικά αποτελέσματα σταθμίζονται ως προς τη συγκριτική βαρύτητά τους. γ) Ορίζονται δείκτες μέτρησης των αποτελεσμάτων, οι οποίοι μπορούν να προκύψουν και από τους παραδοσιακούς δείκτες επίδοσης, αφού ελεγχθούν αφενός ως προς την επικέντρωσή τους στα αποτελέσματα, τους πελάτες, τη δράση και την στοχευμένη συμπεριφορά και αφετέρου ως προς τη μετρησιμότητα, την αξιοπιστία, τη διαθεσιμότητα και το κόστος τους. Οι δείκτες μέτρησης σταθμίζονται, γίνονται οι μετρήσεις, αφού τα δεδομένα τυποποιηθούν για να είναι συγκρίσιμα και προκύπτει η συνολική επίδοση και η επίδοση ανά αποτέλεσμα για τον οργανισμό, που συγκρίνονται με το κόστος πραγματοποίησής τους και το βαθμό κοινωνικής ανταποδοτικότητάς τους.

Το μειονέκτημα της μεθόδου είναι ότι όπως και οι άλλες μέθοδοι, ενώ εντοπίζει τις περιοχές χαμηλής ή υψηλής επίδοσης σε έναν οργανισμό, δε μπορεί να αιτιολογήσει αυτήν την επίδοση. Επίσης, οι επιδόσεις που δείχνουν τις τάσεις και αλλαγές του οργανισμού διαχρονικά είναι σχετικά και όχι απόλυτα μεγέθη και δε συνδέονται με μαθηματικές σχέσεις με την οικονομική αποτελεσματικότητα. Περαιτέρω, παρουσιάζει δυσκολία υπολογισμού και έλλειψη ακρίβειας, η οποία προκύπτει από την προσπάθεια ποσοτικοποίησης των αποτελεσμάτων.

5.2.4. Πλεονεκτήματα, μειονεκτήματα και δυσκολίες εφαρμογής μεθόδων μέτρησης απόδοσης, αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας

Τα πλεονεκτήματα της εφαρμογής των ανωτέρω μεθόδων συνδέονται με την επίτευξη οικονομίας, αποδοτικότητας, αποτελεσματικότητας, διαφάνειας και λογοδοσίας. Έχει επανειλημμένως αποδειχθεί ότι ο έλεγχος μέσω της μέτρησης της αποδοτικότητας συμβάλλει θετικά στην επισήμανση αδυναμιών του προγραμματισμού και της αξιολόγησης και στην υπόδειξη των αναγκαίων διορθωτικών αλλαγών. Επίσης, βελτιώνεται η πληροφόρηση για βασικά λειτουργικά μεγέθη του οργανισμού και γίνεται καλύτερη εσωτερική κατανομή των πόρων, το οποίο δημιουργεί στους εργαζόμενους αίσθημα δικαιοσύνης και ασφάλειας.

⁷⁹ Cole Martin I. and Parston Gregory, *Unlocking public value : a new model for achieving high performance in public service organizations*, 2006, John Wiley & Sons, UK, σελ. 67

Τα μειονεκτήματά τους αφορούν τη μείωση της ικανοποίησης των πολιτών, η οποία συνδέεται με την αποδοτικότητα με αντίστροφη σχέση⁸⁰, τη δυσaréσκεια των εργαζομένων από τη διαρκή αναδιοργάνωση των διοικητικών μονάδων, καθώς και τον μη εντοπισμό των αιτιών της ελλιπούς αποδοτικότητας ή της απασχόλησης πλεοναζόντων πόρων στον οργανισμό. Επιπλέον, η εφαρμογή των ανωτέρω μεθόδων συνεπάγεται σημαντικό κόστος για τον οργανισμό, ενώ υπάρχουν σημαντικοί κίνδυνοι ανακριβούς ή λανθασμένης μέτρησης και κατ' επέκταση εξαγωγής εσφαλμένων συμπερασμάτων.

Σημαντικές δυσκολίες προκύπτουν κατά την εφαρμογή των μεθόδων, λόγω των πολύπλοκων και συχνά αντικρουόμενων στόχων των δημοσίων υπηρεσιών, των δυσκολιών μέτρησης των παραμέτρων, της υποκειμενικότητας προσδιορισμού των εισροών και εκροών, της έλλειψης έγκυρων δεδομένων⁸¹, της αρνητικής στάσης ή και της απειρίας των εργαζομένων που απασχολούνται σε αυτές τις μετρήσεις και της έλλειψης αφοσίωσης της ηγεσίας (πολιτικής και διοικητικής) στην εφαρμογή των εν λόγω τεχνικών μέτρησης. Τα σφάλματα μέτρησης, μπορούν να διακριθούν σε εκ παραδρομής σφάλματα⁸² π.χ. λάθος πληκτρολόγηση ή παράλειψη καταγραφής δεδομένου, σφάλματα λόγω μη αντιπροσωπευτικότητας του δείγματος, σφάλματα κατηγοριοποίησης των δεδομένων και σφάλματα μέτρησης λόγω σκόπιμης παραποίησης δεδομένων. Τα προβλήματα εγκυρότητας και αξιοπιστίας των δεικτών είναι μεγαλύτερα στην περίπτωση σύνθετων δεικτών επίδοσης, που προκύπτουν από την επεξεργασία, τεχνική ανάλυση και ερμηνεία μεγάλου όγκου διαφορετικών δεδομένων. Περαιτέρω, η εξαγωγή έγκυρων συμπερασμάτων από τους δείκτες προϋποθέτει πάντα τη σύγκριση όμοιων στοιχείων και τη διατήρηση σταθερών των υπόλοιπων παραμέτρων π.χ. ποιότητα εκροής, αριθμός εργαζομένων κλπ.

Ένας άλλος προβληματισμός αφορά τον προσανατολισμό των μετρήσεων : οι περισσότερες εστιάζουν στο εσωτερικό του οργανισμού και όχι στα συμφέροντα των πολιτών ή των λοιπών ομάδων ενδιαφερομένων⁸³. Συχνά οι στόχοι του οργανισμού είναι αντικρουόμενοι ή αντίθετοι, υπό την έννοια ότι η επίτευξη του ενός εμποδίζει την επίτευξη του άλλου π.χ. αν η δημόσια διοίκηση στοχεύει στην ικανοποίηση του πελάτη μπορεί ως ένα βαθμό αυτό να αποβεί εις βάρος της ταχύτητας εξυπηρέτησης ή του βαθμού συμμόρφωσης στους κανόνες. Οι μετρήσεις, επομένως, θα πρέπει να εστιάζουν σε σημεία που θεωρούνται σημαντικά τόσο από τα διοικητικά στελέχη και τους εργαζόμενους όσο και από τους αποδέκτες των υπηρεσιών, τους φορολογούμενους και την πολιτική ηγεσία.

⁸⁰ Panagiotis Zervopoulos and Theodosios Palaskas (2010), Performance – effectiveness – efficiency measurement methods in public sector : international and greek experience, *Munich Personal RePEe Archive (MPRA)*, Paper No 30936, σ. 17

⁸¹ Martin I. Cole and Gregory Parston (2006), *Unlocking public value : a new model for achieving high performance in public service organizations*, UK, John Wiley & Sons, σ. 46

⁸² Christopher Hood (2007), Public Service Management by Numbers : Why Does it Vary? Where Has it Come From? What Are the Gaps and the Puzzles?, *Public Money & Management*, Vol. 27, Issue 2, σ. 100

⁸³ Martin I. Cole and Gregory Parston (2006), *Unlocking public value : a new model for achieving high performance in public service organizations*, UK, John Wiley & Sons, σ. 47

5.2.5. Επιλογή των κατάλληλων δεικτών

Αν και δεν υπάρχουν επαρκή στοιχεία για το ποιες κοινωνικές συνθήκες ταιριάζουν με τις μετρήσεις στόχων, ποιες με τους δείκτες κατάταξης και ποιες με τα συστήματα πληροφόρησης, ένα χρήσιμο κριτήριο για την επιλογή της κατάλληλης κατηγορίας μετρήσεων είναι σίγουρα ο σκοπός της μέτρησης⁸⁴ : αν ο σκοπός είναι η ανάπτυξη ενός ελάχιστου ορίου αποδεκτής απόδοσης από τον υπάλληλο, οι μετρήσεις στόχων όπως, π.χ., η ταχύτητα εξυπηρέτησης, είναι η καταλληλότερη μέθοδος για την επίτευξή του. Στις μετρήσεις στόχων υπάρχει ο κίνδυνος είτε να μην αποδώσουν οι υπάλληλοι περισσότερο από το ελάχιστο αποδεκτό, είτε να υποβιβάσουν την ποιότητα των υπηρεσιών τους προκειμένου να αυξηθεί η παραγωγή και να πετύχουν τον ποσοτικό τους στόχο (output distortion).

Αν ο σκοπός είναι η άσκηση πίεσης προς τους υπαλλήλους ώστε να αποδώσουν το μέγιστο των δυνατοτήτων τους, οι δείκτες κατάταξης είναι σαφώς πιο κατάλληλοι. Ο βασικός κίνδυνος της μεθόδου των κατατάξεων αφορά την ευκολία παραποίησης στοιχείων ή μονομερούς ανάπτυξης των στοιχείων που κρίνονται, με αποτέλεσμα η θέση του οργανισμού στην κατάταξη να μην αντανακλά τη συνολική του απόδοση. Τέλος, τα συστήματα πληροφόρησης υπηρετούν το σκοπό της βελτίωσης της πληροφόρησης και της ανάπτυξης τεχνογνωσίας για τη λειτουργία του συστήματος. Ένα τέτοιο σύστημα συνδυάζεται αποτελεσματικά με τα δύο προηγούμενα, καθώς μπορεί να εντοπίσει τις προσπάθειες παραποίησης των δεδομένων ή να τις μειώσει, εφόσον οι διαχειριστές του συστήματος δε γνωρίζουν ποια δεδομένα θα χρησιμοποιηθούν και για ποιο σκοπό. Η αβεβαιότητα που συνδέεται με αυτά τα συστήματα έχει τον κίνδυνο της αδιαφάνειας αλλά και της έλλειψης κινήτρων, εφόσον οι υπάλληλοι δεν επιδιώκουν την επίτευξη συγκεκριμένου στόχου.

5.2.6. Τα όρια της διοίκησης αποδοτικότητας

Η μέτρηση και διοίκηση της αποδοτικότητας στο δημόσιο τομέα υπόκειται σε τρεις περιορισμούς⁸⁵ : ο πρώτος συνδέεται με την αδυναμία της μεθόδου να αξιολογήσει επαρκώς και ν' αλλάξει μια προβληματική κατάσταση, εφόσον δε λαμβάνει υπ' όψιν τον καθοριστικής σημασίας ανθρώπινο παράγοντα, δηλαδή την ατομική επαγγελματική συμπεριφορά των εργαζομένων, την ομαδική εργασιακή επίδοση, την επαγγελματική τους ικανοποίηση, το ποσοστό συστηματικών απουσιών κλπ. Ο δεύτερος σχετίζεται με το βαθμό εμπλοκής των πολιτών-αποδεκτών της διοικητικής δράσης στην αξιολόγηση των δημοσίων υπηρεσιών. Θα πρέπει να διερευνηθεί ο βαθμός ικανοποίησής τους καθώς και οι στάσεις και πεποιθήσεις τους από τις οποίες διαμορφώνεται ο βαθμός και η ποιότητα αυτής της ικανοποίησης. Ο τρίτος περιορισμός αφορά τη δυσκολία μέτρησης αποτελεσμάτων για μεγέθη που είναι πολύπλοκα και πολυπαραγοντικά, όπως π.χ. η πρόληψη του εγκλήματος. Στις περιπτώσεις αυτές μπορούν

⁸⁴ Christopher Hood (2007), *Public Service Management by Numbers : Why Does it Vary? Where Has it Come From? What Are the Gaps and the Puzzles?*, *Public Money & Management*, Vol. 27, Issue 2, σ. 101

⁸⁵ Παναγιώτης Καρκατσούλης (2004), *Το Κράτος σε Μετάβαση : Από τη «διοικητική μεταρρύθμιση» και το «νέο δημόσιο μάνατζμεντ» στη «διακυβέρνηση»*, Αθήνα, εκδ. Ι. ΣΙΑΔΕΡΗΣ, σ. 105-106

να χρησιμοποιηθούν υποκατάστατα που να δείχνουν π.χ. τις διαχρονικές τάσεις σε σχέση με τον αριθμό των περιστατικών που δεν έγινε εφικτό να προληφθούν.

Προκειμένου ένα πρόγραμμα μέτρησης της αποδοτικότητας να έχει μεγαλύτερες πιθανότητες επιτυχίας, σύμφωνα με τις εκτιμήσεις του ΟΟΣΑ, θα πρέπει να πληροί τις ακόλουθες προϋποθέσεις⁸⁶ : α) το πρόγραμμα πρέπει να έχει στηριχθεί σε αναλυτική προεργασία όσον αφορά τους στόχους και τις επιδιώξεις τόσο των διοικητικών στελεχών όσο και του συνόλου των εργαζομένων στον δημόσιο οργανισμό β) πρέπει να είναι σαφής και έκδηλη η πολιτική υποστήριξη του προγράμματος γ) οι συνέπειες της μέτρησης της αποδοτικότητας θα πρέπει να αποσαφηνιστούν και η αποδοτικότητα θα πρέπει να συνδεθεί με το σύστημα επιβραβεύσεων και κυρώσεων σε οργανωσιακό και ατομικό επίπεδο δ) οι εργαζόμενοι θα έχουν αποδεχτεί το πρόγραμμα και θα έχουν συμμετάσχει στη διαμόρφωσή του.

⁸⁶ Παναγιώτης Καρκατσούλης (2004), *Το Κράτος σε Μετάβαση : Από τη «διοικητική μεταρρύθμιση» και το «νέο δημόσιο μάνατζμεντ» στη «διακυβέρνηση»*, Αθήνα, εκδ. Ι. ΣΙΔΕΡΗΣ, σ. 117

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6 : ΑΝΑΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΩΝ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΩΝ

Σύμφωνα με τον ορισμό των Hammer and Champy (1993), πρώιμων υποστηριστών του μοντέλου, ο Ανασχεδιασμός Επιχειρησιακών Διαδικασιών είναι “η επανεξέταση των θεμελίων και ο ριζικός ανασχεδιασμός των επιχειρησιακών διαδικασιών ώστε να επιτευχθούν δραματικές βελτιώσεις σε κρίσιμα, σύγχρονα μέτρα επίδοσης όπως το κόστος, η ποιότητα, η εξυπηρέτηση και η ταχύτητα.”⁸⁷

6.1. Χαρακτηριστικά Μοντέλου Ανασχεδιασμού Επιχειρησιακών Διαδικασιών

Τα κύρια χαρακτηριστικά του μοντέλου είναι η ανάλυση του οργανισμού από τη βάση του, ο ριζικός ανασχεδιασμός, η δραματική βελτίωση των επιδόσεων του οργανισμού και ο προσανατολισμός στις διαδικασίες.⁸⁸

Το μοντέλο επιχειρεί να εισάγει στον οργανισμό τον ορθολογισμό και τη συστηματικότητα βασιζόμενο στην ανάλυση και τον επαγωγικό συλλογισμό: αμφισβητεί εξ ολοκλήρου τις τωρινές διαδικασίες του οργανισμού και εξετάζει το λόγο ύπαρξής τους, την αξία που προσθέτουν στο τελικό προϊόν ή την τελική υπηρεσία και το αν θα μπορούσαν άλλες διαδικασίες να επιτύχουν αυτά τα αποτελέσματα. Επίσης, δεν κάνει σταδιακές αυξητικές αλλαγές, αντίθετα σχεδιάζει νέες διαδικασίες για τις κύριες λειτουργίες του οργανισμού, καταργώντας πλήρως τις παλαιές. Η αποστολή και οι στόχοι του οργανισμού επαναπροσδιορίζονται και οι νέες διαδικασίες ευθυγραμμίζονται πλήρως με τη νέα στρατηγική. Όσον αφορά τη δραματική βελτίωση των επιδόσεων, οι νέες διαδικασίες θα πρέπει να έχουν τη δυνατότητα να οδηγήσουν τον οργανισμό σε ανώτερη καμπύλη επιδόσεων και να δημιουργήσουν ή να προσθέσουν αξία στο τελικό προϊόν ή την υπηρεσία.⁸⁹ Η λογική είναι ότι για κάθε διαδικασία θα διαχωριστούν οι παράγοντες που προσθέτουν αξία από αυτούς που δεν προσθέτουν και θα καταργηθούν όλα τα βήματα ή υποδιαδικασίες που δεν είναι απαραίτητα για τη διατήρηση ή διευκόλυνση των λειτουργιών που προσθέτουν αξία.

Η μέθοδος του Ανασχεδιασμού Επιχειρησιακών Διαδικασιών μπορεί να χρησιμοποιήσει διάφορα εργαλεία και τεχνικές, όπως οι καλές πρακτικές (benchmarking), η διοίκηση της αλλαγής (change management), η επικέντρωση στον πελάτη κατά το σχεδιασμό των διαδικασιών, η χαρτογράφηση των διαδικασιών και η νοερή απεικόνιση της διαδικασίας.

Οι υπό εξέταση διαδικασίες διακρίνονται σε τρεις κατηγορίες : α) διαδικασίες μεταξύ οργανισμών, που αφορούν την αλληλεπίδραση μεταξύ οργανισμών που ανήκουν στην ίδια αλυσίδα αξίας (προμηθευτές, διανομείς, πελάτες) β) διαλειτουργικές διαδικασίες, που αφορούν

⁸⁷ Zaheer Arshad, Mushtaq Khalid and Muhammad Ishaq Hafiz (2008), Reengineering the Procurement Process in a Public Sector Organization: A Case Study, *International Bulletin of Business Administration*, Issue 3, σ. 1

⁸⁸ Stephen L. Ghan and For Choi Chung (1997), A conceptual and analytical framework for business process reengineering, *International Journal of Production Economics*, 50, σ. 216

⁸⁹ Arie Halachmi and Tony Bovaird (1997), Process reengineering in the public sector: learning some private sector lessons, *Technovation*, 17(5), σ. 228

περισσότερες από μία λειτουργίες μέσα στον ίδιο οργανισμό και γ) *διαπροσωπικές διαδικασίες*, που αφορούν τα άτομα μέσα σε μία λειτουργική ομάδα.⁹⁰

6.2. Κρίσιμοι παράγοντες για την εφαρμογή του μοντέλου

Για να εφαρμόσει ένας οργανισμός τον Ανασχεδιασμό Επιχειρησιακών Διαδικασιών, πρέπει αφενός να εκμεταλλευτεί όλες τις διαθέσιμες τεχνολογίες και ιδιαίτερα τις πιο πρόσφατες εξελίξεις στις τεχνολογίες πληροφορικής και αφετέρου να ανασχεδιάσει όλες τις διαδικασίες που απαιτούνται για την παροχή του προϊόντος ή της υπηρεσίας υπό το φως του τωρινού του περιβάλλοντος και όχι της παραδοσιακής λειτουργίας του.

Κρίσιμη για την επιτυχία του όλου εγχειρήματος είναι η ικανότητα του οργανισμού να αναλάβει μία τόσο ριζική πρωτοβουλία και να επιβιώσει από αυτήν. Τα βασικά στοιχεία που συνθέτουν αυτήν την ικανότητα είναι : α) η κατανόηση των απαιτήσεων και των συνεπειών από την εφαρμογή διαδικασίας Ανασχεδιασμού Επιχειρησιακών Διαδικασιών, β) η ευρωστία του οργανισμού και η ικανότητά του να εφαρμόσει τα αποτελέσματα της ανάλυσης των διαδικασιών και να τα μετατρέψει σε λειτουργίες οι οποίες να είναι συνεπείς μεταξύ τους για όλα τα τμήματα του οργανισμού και γ) η δέσμευση του οργανισμού στην αλλαγή της οργανωσιακής κουλτούρας .

Επίσης, ο Ανασχεδιασμός Επιχειρησιακών Διαδικασιών παρέχει έναν εναλλακτικό τρόπο εισαγωγής διαδικασιών διασφάλισης ποιότητας, καθώς εξαφανίζει τα βήματα που δεν προσθέτουν αξία και “χτίζει” την ποιότητα σε κάθε στάδιο της διαδικασίας σχεδιασμού ή παροχής της υπηρεσίας, επεκτείνοντάς την στη σχέση του οργανισμού με τους προμηθευτές και τους πελάτες του.

6.3. Πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα μοντέλου

Τα πλεονεκτήματα του μοντέλου προκύπτουν από τον ίδιο τον ορισμό του : εφόσον ο ανασχεδιασμός επιτύχει, παρουσιάζονται δραματικές βελτιώσεις σε κρίσιμα μεγέθη όπως το κόστος, η ποιότητα, η εξυπηρέτηση και η ταχύτητα. Ο οργανισμός ανεβαίνει σε υψηλότερη καμπύλη επιδόσεων ενώ ταυτόχρονα επιτυγχάνει ενιαία κουλτούρα και ευθυγράμμιση όλων των διαδικασιών του με το όραμα και τη στρατηγική του.

Από την άλλη πλευρά, η χρήση του μοντέλου συνεπάγεται υψηλό κίνδυνο αποτυχίας είτε τεχνικό, αν η νέα διαδικασία δε λειτουργεί, είτε οργανωσιακό, αν υπάρξει αντίδραση στις αλλαγές λόγω μη συμβατής οργανωσιακής κουλτούρας.⁹¹ Οι συνηθέστερες αιτίες αποτυχίας είναι η πραγματοποίηση του Ανασχεδιασμού Επιχειρησιακών Διαδικασιών χωρίς να υπάρχει η

⁹⁰ Subashish Guha, William J. Kettinger and James T.C Teng (1993), BUSINESS PROCESS REENGINEERING : Building a Comprehensive Methodology , *Information Systems Management*, 10:3, σ. 16

⁹¹ Peter O'Neill and Amrik S. Sohal (1999), Business Process Reengineering : A review of recent literature, *Technovation*, 19, σ. 579

απαιτούμενη τεχνογνωσία ή χωρίς να έχουν κατανοηθεί οι στόχοι, τα χαρακτηριστικά και η μεθοδολογία του μοντέλου⁹².

Πολλοί επικεντρώνουν την κριτική τους στην προκαλούμενη από την εφαρμογή του μοντέλου ασυνέχεια στη λειτουργία του οργανισμού, καθώς πρόκειται για μία ολοκληρωτική αλλαγή που ανατρέπει πλήρως τα υπάρχοντα συστήματα. Επίσης, ένας οργανισμός του ιδιωτικού ή του δημόσιου τομέα που έχει πολλές αδυναμίες και οι επιδόσεις του είναι χαμηλές, είναι πολύ πιθανό να βρεθεί σε ακόμα χειρότερη κατάσταση μετά την εφαρμογή του Ανασχεδιασμού Επιχειρησιακών Διαδικασιών, καθώς αυτή έχει αυξημένες πιθανότητες να αποτύχει. Πολλοί, επίσης, θεωρούν λάθος τη ριζική αλλαγή των διαδικασιών και την ταυτόχρονη αλλαγή της κουλτούρας και υποστηρίζουν την υιοθέτηση του μοντέλου της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας ως πρώτο βήμα για την προετοιμασία της επιδίωξης του ανασχεδιασμού.

6.4. Στάδια εφαρμογής Ανασχεδιασμού Επιχειρησιακών Διαδικασιών

Η διαδικασία εφαρμογής του Ανασχεδιασμού Επιχειρησιακών Διαδικασιών περιλαμβάνει τα ακόλουθα στάδια⁹³ : α) Ο οργανισμός συνειδητοποιεί την ανάγκη για αλλαγή και προσδιορίζει τα θέματα και τα προβλήματα που θα πρέπει να αντιμετωπίσει. β) Χρησιμοποιώντας την ανάλυση και τον επαγωγικό συλλογισμό, διερευνά τις θεωρητικές ικανότητές του για επίλυση των προβλημάτων που προσδιορίστηκαν. γ) Προσδιορίζεται το κενό μεταξύ των δυνατοτήτων του οργανισμού, που εντοπίστηκαν στο προηγούμενο στάδιο και των θεμάτων που θα πρέπει ο οργανισμός να αντιμετωπίσει. δ) Αναπτύσσονται δημιουργικοί τρόποι αντιμετώπισης του ανωτέρω κενού. ε) Καθορίζεται το σχέδιο δράσης, επιλέγονται οι νέες διαδικασίες, αναλύονται οι απαιτήσεις των πελατών και προσδιορίζονται οι μετρήσιμες μεταβλητές και τα χρονοδιαγράμματα. Ακολουθεί η ανάλυση κόστους-οφέλους και η κατάρτιση του τελικού σχεδίου του ανασχεδιασμού. στ) Προσαρμόζεται η δομή του οργανισμού και εκπαιδεύεται το προσωπικό. ζ) Το μοντέλο εφαρμόζεται. η) Γίνεται μέτρηση και αξιολόγηση των αποτελεσμάτων, καθώς και τροποποίηση του σχεδίου βάσει των λαθών που σημειώθηκαν. θ) Τελικό στάδιο αποτελεί η συνεχής παρακολούθηση και βελτίωση του μοντέλου.⁹⁴

6.5. Ανασχεδιασμός Επιχειρησιακών Διαδικασιών και Τεχνολογία

Μία από τις πιο πρόσφατες τάσεις στο χώρο των τεχνολογιών πληροφορικής είναι η χρήση εφαρμογών πληροφορικής για την υποστήριξη του έργου της δημόσιας διοίκησης και ειδικότερα η μοντελοποίηση των επιχειρησιακών διαδικασιών. Μέσω διαφόρων μεθόδων

⁹² Stephen L. Ghan and For Choi Chung (1997), A conceptual and analytical framework for business process reengineering , *International Journal of Production Economics*, 50, σ. 222

⁹³ Arie Halachmi and Tony Bovaird (1997), Process reengineering in the public sector: learning some private sector lessons, *Technovation*, 17(5), σ. 228

⁹⁴ Βασίλης Ν. Κέφης (2005), *Διοίκηση Ολικής Ποιότητας. Θεωρία και πρότυπα*, Αθήνα, εκδ. Κριτική, σ.176

μοντελοποίησης (modeling languages), οι διαδικασίες της δημόσιας διοίκησης και η ροή της εργασίας αναπαρίστανται γραφικά προκειμένου διευκολυνθεί ο ανασχεδιασμός τους. Η μέθοδος έχει ευρεία εφαρμογή στη φορολόγηση και την υγεία στις ΗΠΑ.⁹⁵ Με τον όρο τεχνολογίες πληροφορικής εννοούμε όλους τους υπολογιστές που συνδέονται σε δίκτυο, ανοιχτά συστήματα, αρχιτεκτονική client-server, ομαδοποίηση βάσεων δεδομένων και ηλεκτρονικό εμπόριο. Όλα μαζί δημιούργησαν νέες δυνατότητες για την αυτοματοποίηση επιχειρησιακών διαδικασιών που γίνονταν στο χαρτί. Η έλευση του λογισμικού ανασχεδιασμού με τη βοήθεια υπολογιστή (Computer assisted software engineering -CASE) και του προγραμματισμού με προσανατολισμό στα αντικείμενα (object-oriented programming) βοήθησε στην απλούστευση του σχεδιασμού συστημάτων για διαδικασίες γραφείου.⁹⁶

6.6. Εφαρμογή του Ανασχεδιασμού Επιχειρησιακών Διαδικασιών στο δημόσιο τομέα

Παρόλο που έχουν γίνει στο παρελθόν πολλές προσπάθειες αύξησης της παραγωγικότητας του δημόσιου τομέα, υπάρχουν σε αυτόν κάποιες ιδιαιτερότητες που περιορίζουν τη δυνατότητα εφαρμογής της μεθόδου του Ανασχεδιασμού Επιχειρησιακών Διαδικασιών. Τα κύρια προβλήματα κατά την εφαρμογή της ανωτέρω μεθόδου στο δημόσιο τομέα είναι τα ακόλουθα⁹⁷:

- α) Η “προστιθέμενη αξία” από κάθε διαδικασία είναι δύσκολο να υπολογιστεί καθώς δεν προκύπτει μονοδιάστατα, όπως, σε κάποιες περιπτώσεις, στον ιδιωτικό τομέα, όπου αξιολογείται βάσει της συνεισφοράς στην επίτευξη κέρδους. Εκτός από την αξία που αντιλαμβάνονται οι τελικοί χρήστες της υπηρεσίας, υπάρχει η αξία που λαμβάνουν οι έμμεσοι χρήστες της υπηρεσίας, καθώς και η κοινωνική και η πολιτική αξία, που προκύπτουν όταν η υπηρεσία υποστηρίζει την κοινωνική συνοχή ή τις δημοκρατικές διαδικασίες αντίστοιχα. Περαιτέρω, δραστηριότητες και λειτουργίες που δεν προσθέτουν αξία σε μία επιχείρηση του ιδιωτικού τομέα, μπορεί να προσθέτουν στο Δημόσιο, λόγω της συμβολικής αξίας ή της νομιμότητάς τους π.χ. συνεπής εφαρμογή κανόνων λήψης αποφάσεων.
- β) Είναι δύσκολο να προσδιοριστούν τα κενά μεταξύ φιλοδοξίας και πραγματικών στόχων επίδοσης, καθώς πολλές φορές η τοποθέτηση στόχων είναι συμβολική και δεν αποτελεί αποτέλεσμα ανάλυσης.
- γ) Η ανάλυση κόστους ανά δραστηριότητα μπορεί να γίνει μόνο ανεπίσημα και κατ' εκτίμηση, καθώς τα συστήματα κοστολόγησης στο δημόσιο τομέα είναι συχνά άκαμπτα και λειτουργούν σύμφωνα με την παράδοση και όχι τις πραγματικές τιμές.
- δ) Η ισχύς των ομάδων ενδιαφερομένων και το αυστηρό νομοθετικό πλαίσιο στο δημόσιο τομέα εμποδίζουν τις δραστηριότητες επίλυσης προβλημάτων. Τα άτομα που επιθυμούν να

⁹⁵ Aaron Ciaghi, Adolfo Villafiorita, Komminist Weldemariam, Andrea Mattioli and Phan Quoc-Sang (2010), Supporting Public Administration with an Integrated BPR Environment, *AFRICOMM 2009*, LNICST 38, σ. 50-51

⁹⁶ Peter O'Neill and Amrik S. Sohal (1999), Business Process Reengineering : A review of recent literature, *Technovation*, 19, σ. 573

⁹⁷ Arie Halachmi and Tony Bovaird (1997), Process reengineering in the public sector: learning some private sector lessons, *Technovation*, 17(5), σ. 229

επιλύσουν προβλήματα αντιμετωπίζουν περαιτέρω περιορισμούς από τους ανωτέρους τους ή την πολιτική ηγεσία.

ε) Κάποιες προβληματικές διαδικασίες μπορεί να “ανήκουν” σε κάποια ομάδα ενδιαφέροντος και να συνεπάγονται οφέλη για αυτήν, κατά συνέπεια θα είναι απρόθυμη να την αλλάξει και θα αδιαφορεί για τα οφέλη του οργανισμού από τον ανασχεδιασμό της. Οι ομάδες ενδιαφερομένων στο δημόσιο τομέα είναι πάρα πολλές και επιπλέον δεν είναι εύκολο να προσδιοριστούν με ακρίβεια.

στ) Ο ανασχεδιασμός διαδικασιών με βάση την αξία περιλαμβάνει την έννοια της κατάργησης των οριακών πελατών, με στόχο την παροχή υψηλότερης αξίας στο κύριο σώμα της πελατείας του οργανισμού. Αυτό δεν είναι εφικτό στην περίπτωση μίας δημόσιας υπηρεσίας, που οφείλει, βάσει και του νομοθετικού της πλαισίου λειτουργίας, να εξυπηρετεί όλους τους πολίτες.

ζ) Σύμφωνα με τους Hammer and Champy (1993), η διαδικασία θα πρέπει να έχει ολοκληρωθεί μέσα σε 12 μήνες. Το διάστημα εφαρμογής είναι σαφώς μεγαλύτερο στην περίπτωση των δημόσιων οργανισμών. Επίσης, στο δημόσιο τομέα η κουλτούρα δεν είναι ενιαία, αντίθετα μπορεί να διαφέρει ακόμα και από τμήμα σε τμήμα και η συνεργασία των τμημάτων δεν είναι αυτονόητη.

η) Επειδή πολλοί κρατικοί οργανισμοί συνδέονται με άλλους π.χ. άλλα τμήματα, άλλες διευθύνσεις του ίδιου υπουργείου ή της ίδιας περιφερειακής ενότητας, θα πρέπει το μοντέλο να εφαρμοστεί σε όλους τους αλληλοεξαρτώμενους φορείς, το οποίο είναι εξαιρετικά δύσκολο.⁹⁸

Τα χαρακτηριστικά αυτά εμφανίζονται σε υπηρεσίες με έντονη συνδικαλιστική δράση και υψηλή επαγγελματική εξειδίκευση, όπως είναι και το Δημόσιο.

⁹⁸ Martin I. Cole and Gregory Parston (2006), *Unlocking public value : a new model for achieving high performance in public service organizations*, UK, John Wiley & Sons, σ.2

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7 : ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΟΛΙΚΗΣ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ

7.1. Έννοια ποιότητας

Κατά καιρούς έχουν διατυπωθεί διάφοροι ορισμοί για την ποιότητα, όπως “η καταλληλότητα για χρήση” (Juran, 1964), “η συμμόρφωση με προδιαγραφές” (Juran, 1968), “η στόχευση στις ανάγκες των πελατών, παρούσες και μελλοντικές” (Deming, 1986). Ενώνοντας τους ανωτέρω ορισμούς, μπορούμε να συνδέσουμε την ποιότητα ενός αγαθού ή μιας υπηρεσίας με τις απαιτήσεις που υπάρχουν γι' αυτά, όσον αφορά τέσσερις παραμέτρους⁹⁹:

α) Την ικανοποίηση των διατάξεων που διέπουν την κατασκευή ή τη διάθεσή του.

β) Την ασφάλεια και λειτουργικότητά του.

γ) Την εξυπηρέτηση του σκοπού για τον οποίο δημιουργήθηκε.

δ) Την ικανοποίηση του κοινού προς το οποίο απευθύνεται.

Σύμφωνα με το πρότυπο DIN EN ISO 8402, ως ποιότητα ορίζεται “το σύνολο των χαρακτηριστικών μιας οντότητας, τα οποία αφορούν στην ικανότητά της να ικανοποιεί εκφρασμένες και συναγόμενες ανάγκες”.¹⁰⁰

Επομένως κυρίαρχο στοιχείο στην έννοια της ποιότητας είναι η ικανοποίηση των απαιτήσεων του πελάτη, η κατανόηση των τρεχουσών και μελλοντικών αναγκών του και τη γρήγορη ανταπόκριση σε αυτές. Από τους ορισμούς και ειδικά από τον τελευταίο, προκύπτει επίσης ότι η ποιότητα δεν αφορά μόνο παροχή αγαθών και υπηρεσιών από επιχειρήσεις αλλά και δημόσιες υπηρεσίες, πολιτικά κόμματα ή κυβερνήσεις.

Η ποιότητα ενός προϊόντος έχει δύο πλευρές¹⁰¹ : α) την ποιότητα του σχεδιασμού, που αποτελεί μέτρηση του πόσο καλά έχει σχεδιαστεί το προϊόν ή η υπηρεσία για να επιτύχει τον καθορισμένο σκοπό της. Εάν ο σχεδιασμός είναι κακός, το προϊόν δε θα λειτουργήσει ή η υπηρεσία δε θα καλύψει τις ανάγκες. β) Την ποιότητα της συμφωνίας ως προς το σχεδιασμό : αφορά το αν το τελικό παραδοτέο συμφωνεί με το σχέδιο. Η καταγραφή και η ανάλυση δεδομένων με τα εργαλεία στατιστικής διαδικασίας ελέγχου παίζει σημαντικό ρόλο σε αυτήν την πλευρά της ποιότητας.

7.2. Κόστος ποιότητας

Η εφαρμογή των συστημάτων ποιότητας συνεπάγεται κόστος για τον οργανισμό, το οποίο μπορεί να είναι προληπτικό ή διορθωτικό. Προληπτικό είναι το κόστος στο οποίο προβαίνει ο

⁹⁹ Βασίλης Ν. Κέφης (2005), *Διοίκηση Ολικής Ποιότητας. Θεωρία και πρότυπα*, Αθήνα, εκδ. Κριτική, σ.36-37.

¹⁰⁰ Παναγιώτης Καρκατσούλης (2004), *Το Κράτος σε Μετάβαση : Από τη «διοικητική μεταρρύθμιση» και το «νέο δημόσιο μάνατζμεντ» στη «διακυβέρνηση»*, Αθήνα, εκδ. Ι. ΣΙΔΕΡΗΣ, σ. 55

¹⁰¹ Τζον Όκλαντ, Διοίκηση Ολικής Ποιότητας (1997) στο Lock Dennis (επιμ), *Διοίκηση Ολικής Ποιότητας*, εκδ. «Ελλην», 2^η έκδοση (πρώτη έκδοση 1994), σ. 25

οργανισμός για να διασφαλίσει την ποιότητα των προϊόντων του¹⁰² π.χ. συστήματα ελέγχου λαθών ή παραλείψεων στην παραγωγική διαδικασία, εκπαίδευση ανθρώπινου δυναμικού κλπ. Περιλαμβάνει τόσο το κόστος του σχεδιασμού των διαδικασιών και της εγκατάστασης εξοπλισμού για τη διασφάλιση της ποιότητας όσο και το κόστος αξιολόγησης της πραγματικής απόδοσης του οργανισμού, η οποία συγκρίνεται με τα οργανωσιακά πρότυπα ποιότητας και τα επιθυμητά επίπεδα ικανοποίησης του πελάτη¹⁰³. Είναι σημαντικό τα ελαττώματα να εντοπίζονται σε αρχικό στάδιο παραγωγής, όταν η αξία του προϊόντος βρίσκεται στο χαμηλότερο δυνατό επίπεδο. Το προληπτικό κόστος είναι αναπόσπαστο μέρος της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας.

Το διορθωτικό κόστος αφορά τον εντοπισμό ελαττωμάτων μετά την παραγωγή του προϊόντος. Διακρίνεται σε εσωτερικό κόστος, όταν το σφάλμα διαπιστώνεται πριν φτάσει το προϊόν στον καταναλωτή, οπότε το προϊόν διατίθεται σε χαμηλή τιμή ως ελαττωματικό ή δε διατίθεται καθόλου και σε εξωτερικό κόστος, όταν διαπιστώνεται μετά την πώληση του προϊόντος, οπότε περιλαμβάνει αφενός την απόσυρση του προϊόντος και την αποζημίωση των πελατών και αφετέρου το κόστος που συνδέεται με τη μείωση του κύρους και της αξιοπιστίας του οργανισμού.

7.3. Ορισμός και αρχές Διοίκησης Ολικής Ποιότητας

Η Διοίκηση Ολικής Ποιότητας αποτελεί ένα ολοκληρωμένο σύστημα διοίκησης που συνδυάζει τις τεχνικές της διαδικασίας στατιστικού ελέγχου και των συμπεριφοριστικών θεωριών με στόχο την επίτευξη ποιότητας και συνεχούς βελτίωσης. Πυλώνες της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας είναι η έμφαση στην ικανοποίηση των πελατών, ο στρατηγικός σχεδιασμός, η συνεχής βελτίωση των επιχειρηματικών και παραγωγικών διαδικασιών, η ηγεσία, η ενδυνάμωση των εργαζομένων, η δια βίου εκπαίδευση και η ομαδική εργασία¹⁰⁴.

Ένα τυπικό σύστημα Διοίκησης Ολικής Ποιότητας ακολουθεί τις εξής αρχές¹⁰⁵:

1) Η ικανοποίηση του πελάτη είναι ο πρωταρχικός στόχος και το τελικό μέτρο της ποιότητας. Η έννοια του πελάτη διευρύνεται και περιλαμβάνει όχι μόνο τους εξωτερικούς πελάτες (προμηθευτές, πελάτες, συνεργάτες κλπ) αλλά και τους εσωτερικούς πελάτες του οργανισμού (π.χ. υπάλληλοι άλλων τμημάτων).

¹⁰² Βασίλης Ν. Κέφης (2005), *Διοίκηση Ολικής Ποιότητας. Θεωρία και πρότυπα*, Αθήνα, εκδ. Κριτική, σ.41

¹⁰³ Harold L. Gilmore (1994), Continuous Incremental Improvement : An Operations Strategy for Higher Quality, Lower Costs and Global Competitiveness, at Costin Harry (ed), *Readings in Total Quality Management*, USA, Harcourt Brace & Company, σ.47

¹⁰⁴ Tony L. Doherty and Terry Horne (2002), *Managing public services : Implementing Changes – A Thoughtful Approach*, London and N.Y., Taylor & Francis Group (Routledge), σ. 149

¹⁰⁵ Michael E. Milakovich (1990), Total Quality Management for Public Sector Productivity Improvement, *Public Productivity & Management Review*, vol.XIV, no 1, σ. 22

- 2) Όλος ο οργανισμός μοιράζεται ένα κοινό όραμα και μια αποστολή βασισμένη στις ευρύτερες απαιτήσεις των πελατών και τη συνεχή βελτίωση της ποιότητας του προϊόντος και των διαδικασιών. Η διοίκηση επιδιώκει τη σταθερότητα και συνέπεια σκοπού.
- 3) Προκειμένου να ικανοποιηθούν οι απαιτήσεις των πελατών, παρέχονται στους εργαζόμενους τα εργαλεία, οι μέθοδοι και η εκπαίδευση που απαιτούνται για να λειτουργήσουν αποτελεσματικά, καθώς και ευκαιρίες ανάπτυξης ηγετικών ικανοτήτων.
- 4) Η ατομική συμμετοχή διασφαλίζεται μέσω των ομάδων βελτίωσης διαδικασιών. Επιδιώκεται η συνεχής βελτίωση του συστήματος παραγωγής και υπηρεσιών με σταδιακές αυξητικές αλλαγές.¹⁰⁶
- 5) Η εμπιστοσύνη, η αφοσίωση των υπαλλήλων και η συμμετοχή στην ομάδα αναγνωρίζονται και ενθαρρύνονται. Επιδιώκεται η ενδυνάμωση και αυτοδιαχείριση των εργαζομένων μέσω της ομαδικής εργασίας.
- 6) Εξαλείφεται ο φόβος της αλλαγής, η υπερηφάνεια και οποιαδήποτε άλλα ψυχολογικά εμπόδια στην αλλαγή, μέσω της άμεσης επικοινωνίας εργαζομένων και διοικητικών στελεχών, της κατάρτισης των ποσοστιαίων και ποσοτικών στόχων των εργαζομένων, της ενθάρρυνσης υποβολής προτάσεων και της αποφυγής επίρριψης ευθυνών σε αυτούς για τα προβλήματα του συστήματος.
- 7) Η λήψη αποφάσεων αγοράς γίνεται βάσει όχι μόνο του κόστους αλλά και της ποιότητας και χτίζονται με τους προμηθευτές μακροχρόνιες σχέσεις εμπιστοσύνης και αφοσίωσης.¹⁰⁷
- 8) Κατανοείται η σημασία του προληπτικού ελέγχου : αντί για τους ελέγχους της ποιότητας του τελικού προϊόντος ή της επίτευξης ποσοτικών στόχων από τον εργαζόμενο, επιλέγεται ο έλεγχος της εφαρμογής των συστημάτων ποιότητας στην παραγωγική διαδικασία, ώστε να διασφαλιστεί ότι παρέχεται εξαρχής ένα ποιοτικό προϊόν ή μια ποιοτική υπηρεσία και να καταστεί περιττός ο εκ των υστέρων διορθωτικός έλεγχος.
- 9) Θεσπίζεται η εκπαίδευση και επιμόρφωση των εργαζομένων. Η δια βίου εκπαίδευση των εργαζομένων ακολουθεί κύκλους εκπαίδευσης το περιεχόμενο των οποίων εξαρτάται από την κατανομή ευθυνών και τους στόχους που έχουν οριστεί.
- 10) Η ηγεσία πραγματοποιεί τις αναγκαίες αλλαγές στον οργανισμό (δομή, συστήματα, διαδικασίες, οργανόγραμμα, τεχνικές ελέγχου) ώστε να καταστεί δυνατή η επίτευξη των ανωτέρω στόχων.

7.4. Κρίσιμοι παράγοντες για την επιτυχία της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας

Για να εφαρμοστεί το μοντέλο της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας με επιτυχία απαιτείται : α) ένα τεκμηριωμένο σύστημα ποιοτικής διοίκησης, δηλαδή μία σειρά προτύπων που αφορούν όλες τις διαδικασίες και τις δραστηριότητες που συνδέονται με την ποιότητα και παρέχουν στο

¹⁰⁶ Paul James (1998), *Μάνατζμεντ Ολικής Ποιότητας : μια εισαγωγή*, Αθήνα, εκδ. Κλειδάριθμος, σ. 95

¹⁰⁷ Michael E. Milakovich (1990), Total Quality Management for Public Sector Productivity Improvement, *Public Productivity & Management Review*, vol.XIV, no 1, σ. 25

λειτουργό συνέπεια σχετικά με τις μεθόδους, τα υλικά και τον εξοπλισμό,¹⁰⁸ β) η χρήση εργαλείων και τεχνικών της ποιότητας, δηλαδή των μεθόδων της διαδικασίας στατιστικού ελέγχου, σε κάθε διαδικασία μετατροπής, με στόχο τη μείωση της διακύμανσης και της αβεβαιότητας για την ποιότητα των προϊόντων ή υπηρεσιών και τη μηδενική ανοχή περιπτώσεων μη συμμόρφωσης με τα πρότυπα και γ) η ομαδική εργασία, για την αντιμετώπιση ευρύτερου φάσματος προβλημάτων και τη βελτίωση της επικοινωνίας και της εμπιστοσύνης μέσα στον οργανισμό. Η ποιότητα πρέπει να αποτελεί συνολικό χαρακτηριστικό του οργανισμού. Τα τρία αυτά στοιχεία υφίστανται συνεχή εξέλιξη και προσαρμόζονται στις απαιτήσεις των πελατών. Οι δείκτες επίδοσης και οι ατομικοί στόχοι καταργούνται διότι καταστρέφουν το ηθικό των εργαζομένων και ενθαρρύνουν τον ανταγωνισμό, ενώ παράλληλα δεν εξετάζουν τις αιτίες της διακύμανσης του συστήματος.

7.5. Διαδικασία εφαρμογής της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας

Τα πρώτα στάδια εφαρμογής αφορούν την κατανόηση της ποιότητας και τη δέσμευση σε αυτήν. Ακολουθεί η ευθυγράμμιση του προγράμματος Διοίκησης Ολικής Ποιότητας με τις στρατηγικές ανάγκες του οργανισμού, που ξεκινά από την αποστολή του οργανισμού και το αντίκτυπο της ποιότητας σε αυτήν και συνεχίζει με τους κρίσιμους συντελεστές της επιτυχίας και τις βασικές διαδικασίες με το μεγαλύτερο περιθώριο βελτίωσης – αφού συγκεντρωθούν πληροφορίες για τον τρόπο λειτουργίας του οργανισμού- και την προσαρμογή της οργανωτικής δομής. Στη συνέχεια πραγματοποιείται εγκατάσταση των προγραμμάτων και συστημάτων ποιότητας, επικοινωνία με τους εργαζόμενους για τις αλλαγές και εκπαίδευση αυτών και καθορισμός προτεραιοτήτων των διαφόρων προγραμμάτων.¹⁰⁹

Οι διαδικασίες που χρησιμοποιούνται για την παραγωγή ενός προϊόντος ή μίας υπηρεσίας μπορούν να περάσουν από τρεις φάσεις βελτίωσης¹¹⁰ : α) *Διατήρηση διαδικασίας και προτυποποίηση* αυτής με στόχο τη σταθερή επίτευξη του παρόντος οφέλους από τη διεξαγωγή της β) *Συνεχής βελτίωση διαδικασίας*, με την οποία συντελείται αλλαγή κατεύθυνσης της διαδικασίας ώστε να προσαρμοστεί στις ανάγκες των πελατών ακολουθώντας τον κύκλο του Deming Σχεδιασμός-Εφαρμογή-Έλεγχος-Δράση (Plan-Do-Check-Act). Στη συνέχεια γίνεται προτυποποίηση της διαδικασίας για να εξασφαλιστεί η συνεχής έλευση των αποτελεσμάτων της αλλαγής γ) *Καινοτομία*, δηλαδή ριζική αλλαγή της διαδικασίας με στόχο τη βελτίωση της ποιότητάς της.

7.6. Κύκλοι ποιότητας

Πρόκειται για ομάδες εργαζομένων (αποτελούμενες από 4-7 άτομα, κατά άλλους από 6-10 άτομα) καθεμία από τις οποίες ασχολείται με τον προσδιορισμό και τη μελέτη συγκεκριμένου

¹⁰⁸ Τζον Όκλαντ, Διοίκηση Ολικής Ποιότητας (1997) στο Lock Dennis (επιμ), *Διοίκηση Ολικής Ποιότητας*, εκδ. «Ελλην», 2^η έκδοση (πρώτη έκδοση 1994), σ. 33

¹⁰⁹ Τζον Όκλαντ, ό.π., σ. 37-39.

¹¹⁰ John W. Jr Moran (1994), *Leading the Organization to Perfection through Daily Management*, at Costin Harry (ed), *Readings in Total Quality Management*, USA, Harcourt Brace & Company, σ.258-259

προβλήματος και την επεξεργασία λύσεων. Κάθε κύκλος ποιότητας καταλήγει σε προτάσεις προς τη διοίκηση, η οποία και λαμβάνει την τελική απόφαση για την αντιμετώπιση του προβλήματος. Σε κάποιες περιπτώσεις, οι κύκλοι ποιότητας προχωρούν στη δημιουργία ενός αναλυτικού πλάνου δράσης, την εφαρμογή του, την παρακολούθηση της πορείας του και την αναφορά των αποτελεσμάτων στη διοίκηση.¹¹¹ Οι κύκλοι ποιότητας βελτιώνουν τις σχέσεις εργαζομένων και διοίκησης και προάγουν την ομαδικότητα, συνεργασία και επικοινωνία των εργαζομένων στον οργανισμό. Επίσης, συμβάλλουν στην καλύτερη αξιοποίηση των δυνατοτήτων των εργαζομένων, αφού τους δίνεται η δυνατότητα να εκφράσουν τις ιδέες και προτάσεις τους, αλλά και αυξάνουν την υποκίνησή τους και τη δέσμευσή τους στους στόχους του οργανισμού.

7.7. Ο έλεγχος της ποιότητας

Ο έλεγχος ποιότητας εστιάζεται σε 10 περιοχές ελέγχου¹¹² : 1) το εργατικό δυναμικό, για το οποίο εξετάζονται οι δεξιότητες, η εκπαίδευσή του και η ευελιξία του 2) τον τηλεπικοινωνιακό εξοπλισμό, όπου εξετάζεται η ύπαρξη μηχανημάτων φαξ, τηλεφωνικών κέντρων και κέντρου τεχνικής υποστήριξης (helpline) και οι ώρες λειτουργίας τους, η δυνατότητα εκτροπής ή καταγραφής τηλεφωνικών κλήσεων, η επικοινωνία μέσω ηλεκτρονικού ταχυδρομείου και η τεχνολογία των μηχανημάτων 3) τα υλικά και η ποιότητά τους, ειδικά αυτά που συνδέονται με την εικόνα του οργανισμού, όπως τα επιστολόχαρτα 4) την πνευματική ευστροφία, για την οποία εξετάζεται αφενός η ικανότητα των εργαζομένων να επιλύσουν προβλήματα και αφετέρου το περιβάλλον στο οποίο λειτουργούν-χρώματα, μυρωδιές, ποιότητα αέρα, άγχος-και η ενθάρρυνσή τους από τη διοίκηση να εκφράζουν ιδέες και να σκέφτονται διαφορετικά 5) τη διοίκηση, όπου εξετάζεται ο αριθμός των διοικητικών στελεχών, οι ικανότητές τους και οι σχέσεις τους με το κοινό, τα μέσα ενημέρωσης και τους εργαζόμενους 6) το ηθικό, που αφορά την πιθανή ανασφάλεια των εργαζομένων για τη θέση εργασίας τους, το βαθμό συμμετοχής τους στη λήψη αποφάσεων και την επιβράβευσή τους για τις καλές προτάσεις τους 7) τις διαδικασίες ελέγχου, όπου εξετάζεται αν οι τρόποι μέτρησης οδηγούν σε λάθος συμπεράσματα, ποια είναι τα επίπεδα ελέγχου και αν η επίδοση μετριέται μόνο αν είναι κατώτερη της προβλεπόμενης ή και όταν είναι ανώτερη 8) την υποκίνηση των εργαζομένων, που αφορά τις ανάγκες που ικανοποιούν οι εργαζόμενοι μέσω της εργασίας τους, τις δυνατότητες που τους δίνονται να εκφραστούν και να ενσωματωθούν, την αναγνώριση και επιβράβευση των επιτευγμάτων τους 9) τη μεταφορά, που αφορά την ιδιοκτησία των μεταφορικών μέσων ή τη διαθεσιμότητα και τον έλεγχο των υπηρεσιών μεταφοράς 10) τα λοιπά στοιχεία, που αφορούν τα πιστεύω και τις αξίες του οργανισμού, τη διαχείριση κινδύνου και τον τρόπο λήψης αποφάσεων.

¹¹¹ Tony L. Doherty and Terry Horne (2002), *Managing public services : Implementing Changes – A Thoughtful Approach*, London and N.Y., Taylor & Francis Group (Routledge), σ. 157

¹¹² Tony L. Doherty and Terry Horne (2002), *Managing public services : Implementing Changes – A Thoughtful Approach*, London and N.Y., Taylor & Francis Group (Routledge), σ. 152-153

7.8. Εργαλεία ποιότητας

Η Διαδικασία του Στατιστικού Ελέγχου (Statistical Process Control – SPC) αφορά μέτρηση και ανάλυση των μεταβλητών – δηλαδή των μετρήσιμων χαρακτηριστικών του προϊόντος ή της υπηρεσίας - που εμπλέκονται στην παραγωγική διαδικασία¹¹³. Μέσω του ελέγχου της παραγωγικής διαδικασίας με τη χρήση στατιστικών τεχνικών, διασφαλίζεται ότι το τελικό προϊόν ή η υπηρεσία θα τηρεί τις προδιαγραφές που έχουν τεθεί κατά το σχεδιασμό του και περιορίζεται η έκταση του ελέγχου της τελικής εκροής. Η μέτρηση της ποιότητας αφορά την παραγωγή δεδομένων για τρέχουσες και ενδεχόμενες περιπτώσεις μη συμμόρφωσης και την ανάληψη κατάλληλης διορθωτικής δράσης. Τα σημαντικότερα εργαλεία της Διαδικασίας του Στατιστικού Ελέγχου είναι τα διαγράμματα ροής, τα γραμμικά διαγράμματα, η ανάλυση Pareto και το διάγραμμα αιτίας-αποτελέσματος.

Τα επτά “παραδοσιακά” εργαλεία για τη διαχείριση των συστημάτων ποιότητας και την αξιολόγηση των διαδικασιών είναι τα ακόλουθα :

- 1) Το διάγραμμα αιτίας-αποτελέσματος (διάγραμμα «ψαροκόκκαλο» ή διάγραμμα Ishikawa), μία γραφική απεικόνιση που δείχνει τη σχέση μεταξύ αιτίας και αποτελέσματος. Πρόκειται για ένα εργαλείο έρευνας που οργανώνει τυχαία συνδεόμενες αιτίες και αναζητά, με τη μέθοδο του καταιγισμού ιδεών, τις αιτίες των προβλημάτων σε 4 κατηγορίες κλάδων (Μέθοδοι, Υλικά, Μηχανές, Άνθρωποι)¹¹⁴.
- 2) Το διάγραμμα ροής (flowchart), μία απεικόνιση όλων των βημάτων της υπό μελέτη διαδικασίας που δείχνει την αλληλουχία των γεγονότων που απαρτίζουν τη διαδικασία.
- 3) Το διάγραμμα Pareto, ένα γράφημα που απεικονίζει κατά σειρά σπουδαιότητας τις κύριες παραμέτρους ενός προβλήματος. Στοχεύει στην ιεράρχηση των προβλημάτων που αντιμετωπίζει ένας οργανισμός και στον περιορισμό της ανάλυσης στα σημαντικότερα. Η ανάλυση Pareto μπορεί να χρησιμοποιηθεί και για την αξιολόγηση δεδομένων από φύλλα ελέγχου. Για να ολοκληρωθεί το διάγραμμα Pareto, χαράσσεται μία γραμμή σωρευτικής συχνότητας που δείχνει το σχετικό μέγεθος των μετρήσεων ελαττωμάτων.
- 4) Το διάγραμμα ελέγχου, ένα γράφημα που δείχνει σε ποιο βαθμό η μεταβλητότητα της διαδικασίας οφείλεται σε τυχαία διακύμανση ή μοναδικά περιστατικά. Στόχος του ο εντοπισμός των γεγονότων που χρήζουν περαιτέρω διερεύνησης και η διόρθωσή τους.
- 5) Το ιστόγραμμα, μία γραφική αναπαράσταση ενός συγκεκριμένου συνόλου δεδομένων που χρησιμοποιείται για την οπτική παρουσίαση δεδομένων και την αξιολόγηση της μορφής και του σχήματος της κατανομής που αντανακλά τον πληθυσμό από τον οποίο προήλθαν τα δεδομένα. Συχνά χρησιμοποιείται για να δείξει τη συχνότητα εμφάνισης ενός χαρακτηριστικού της διαδικασίας.
- 6) Το φύλλο ελέγχου (check sheet), που χρησιμοποιείται για τη συλλογή δεδομένων, περιλαμβάνει προσδιορισμό συχνοτήτων και ορισμένες φορές χρησιμοποιεί πινακοποιημένες διαστάσεις. Η μέθοδος είναι να μετράται η συχνότητα μίας δεδομένης κατηγορίας (μεταβλητής

¹¹³ Βασίλης Ν. Κέφης (2005), *Διοίκηση Ολικής Ποιότητας. Θεωρία και πρότυπα*, Αθήνα, εκδ. Κριτική, σ.108-109

¹¹⁴ Paul James (1998), *Μάνατζμεντ Ολικής Ποιότητας : μια εισαγωγή*, Αθήνα, εκδ. Κλειδάριθμος, σ. 300

ή ιδιότητας) και να αθροίζεται. Το αποτέλεσμα του φύλλου ελέγχου μπορεί να χρησιμοποιηθεί για την κατάστρωση ιστογράμματος.

7) Το διάγραμμα διασποράς, μία γραφική ανάλυση της σχέσης μεταξύ δύο μεταβλητών, με στόχο την ανίχνευση πιθανών σχέσεων αιτίου-αποτελέσματος¹¹⁵. Βασίζεται στην εφαρμογή της ανάλυσης παλινδρόμησης και παρουσιάζει το αποτέλεσμα σε μορφή γραφική.

Τα επτά νέα εργαλεία της διαχείρισης ποιότητας, είναι πολύ πιο σύνθετα αλλά και πιο λειτουργικά από την άποψη των αρχών της μελέτης¹¹⁶. Σε αυτά ανήκουν τα *διαγράμματα συνάφειας (affinity diagrams)*, που βασίζονται στην ανάπτυξη συναφών μοτίβων και ομάδων ιδεών και χρησιμοποιούνται για την παραγωγή μεγάλου αριθμού στοιχείων σχετικά με έναν τομέα που εντοπίζεται πρόβλημα, τα *διαγράμματα αλληλοσυσχέτισης (interrelationship diagrams)*, που χρησιμοποιούνται μετά το διάγραμμα συνάφειας για την ανάπτυξη λογικών συνδέσμων μεταξύ των στοιχείων με τη χρήση παράπλευρων διαδικασιών σκέψης, τα *διαγράμματα δένδρου (tree diagrams)*, που απεικονίζουν τις διαδρομές (διαδικασίες) που απαιτούνται για να ολοκληρωθεί ένα έργο και τις εργασίες που συνδέονται με κάθε διαδρομή, τα *διαγράμματα μήτρας (matrix diagrams)*, που αναπτύσσουν γραφικές σχέσεις μεταξύ χαρακτηριστικών, λειτουργιών και εργασιών μέσω λογικών συνδέσεων, η *ανάλυση δεδομένων μήτρας (matrix data analysis)*, που αποτελεί τεχνική ανάλυσης παραγόντων, αντλεί δεδομένα από το διάγραμμα μήτρας και παρουσιάζει γραφικά τις αντίστοιχες σχέσεις τους, το *διάγραμμα δικτυωτής ανάλυσης*¹¹⁷ (*activity network ή arrow diagram ή PERT chart*), που παρουσιάζει σχηματικά τις αλληλοεξαρτώμενες δραστηριότητες που απαιτούνται για την επίτευξη ενός συγκεκριμένου στόχου και συνδέεται με τις τεχνικές προγραμματισμού PERT και CPM και το *διάγραμμα προγραμματισμού απόφασης διεργασίας*, μία τεχνική που χρησιμοποιείται για την ποσοτική έκφραση κάθε πιθανού και δυνατού συμβάντος και των λύσεών τους.

Ιδιαίτερα σημαντική θέση μεταξύ των εργαλείων ποιότητας έχει το *διάγραμμα Gantt (Gantt chart)*, που παρουσιάζει τις εργασίες που πρέπει να φέρει εις πέρας ένας φορέας και το χρονικό ορίζοντα εκτέλεσής τους, καθώς και οι τεχνικές παραγωγής ιδεών, όπως ο *καταιγισμός ιδεών (brainstorming)*, δηλαδή η ελεύθερη παραγωγή ιδεών από μία ομάδα ατόμων και η ομαδοποίησή τους σε διάγραμμα συνάφειας, η *επώνυμη ομαδική τεχνική (nominal group technique)* και η *τεχνική των Δελφών (Delphi Technique)*. Πολύ σημαντικό εργαλείο είναι επίσης το μοντέλο μελέτης των αποτυχιών-λαθών και ανάλυσης αποτελεσμάτων (*failure model and effect analysis*), το οποίο προσεγγίζεται από το τρίπτυχο “ενέργεια”, “λάθη ή αρνητικά αποτελέσματα που μπορούν να προκύψουν” και “συνέπειες των λαθών” (κόστος λάθους).

¹¹⁵ John W. Jr Moran (1994), *Leading the Organization to Perfection through Daily Management*, at Costin Harry (ed), *Readings in Total Quality Management*, USA, Harcourt Brace & Company, σ. 260-261

¹¹⁶ Paul James (1998), *Μάνατζμεντ Ολικής Ποιότητας : μια εισαγωγή*, Αθήνα, εκδ. Κλειδάριθμος, σ. 302-303

¹¹⁷ Βασίλης Ν. Κέφης (2005), *Διοίκηση Ολικής Ποιότητας. Θεωρία και πρότυπα*, Αθήνα, εκδ. Κριτική, σ.110-111

7.9. Η Διοίκηση Ολικής Ποιότητας στο δημόσιο τομέα

Τα επτά αρχικά δόγματα της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας, όπως αυτή αναπτύχθηκε από τον W.Edwards Deming, συνοψίζονται στα ακόλουθα¹¹⁸ : 1) Ο πελάτης είναι ο τελικός κριτής της ποιότητας 2) Η ποιότητα χτίζεται από τα πρώτα στάδια της παραγωγής και αφορά ολόκληρη την παραγωγική διαδικασία 3) Το κλειδί για την παραγωγή προϊόντων και υπηρεσιών υψηλής ποιότητας βρίσκεται στην εξάλειψη των διακυμάνσεων των χαρακτηριστικών τους 4) Η ποιότητα είναι αποτέλεσμα ομαδικής και όχι ατομικής προσπάθειας 5) Η ποιότητα απαιτεί συνεχή βελτίωση εισροών και διαδικασιών 6) Η βελτίωση της ποιότητας απαιτεί την ενεργό συμμετοχή των εργαζομένων και τη συνεργασία τους με τα διοικητικά στελέχη 7) Η ποιότητα απαιτεί τη δέσμευση του συνόλου του οργανισμού και την ανάπτυξη κατάλληλης οργανωσιακής κουλτούρας.

Από τα ανωτέρω στοιχεία αναδεικνύονται ορισμένες δυσκολίες εφαρμογής της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας στον κρατικό μηχανισμό. Καταρχάς, το μοντέλο της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας αρχικά σχεδιάστηκε για βιομηχανική παραγωγή προϊόντων με επαναλαμβανόμενες διαδικασίες και όχι για παροχή υπηρεσιών. Η δυσκολία εφαρμογής του στις υπηρεσίες έγκειται στο ότι οι υπηρεσίες συνήθως παράγονται και καταναλώνονται ταυτόχρονα, το οποίο κάνει δυσκολότερη την ομοιομορφία της εκροής και την εξάλειψη των διακυμάνσεων των χαρακτηριστικών της. Επίσης, οι δείκτες ποιότητας για τις υπηρεσίες είναι εξαιρετικά πολύπλοκοι και περιλαμβάνουν στοιχεία όπως η πρόσβαση, η ικανότητα, η επικοινωνία, η ευγένεια, η αξιοπιστία, η δημιουργικότητα, η υπευθυνότητα, η ασφάλεια και η κατανόηση¹¹⁹. Η ικανοποίηση του πελάτη εξαρτάται όχι μόνο από την υπηρεσία που θα λάβει αλλά και από τη συμπεριφορά και την εμφάνιση του ατόμου που θα την παράσχει, το ύφος της εξυπηρέτησης, τον τρόπο αντιμετώπισης των πελατών¹²⁰. Στην περίπτωση των δημοσίων υπηρεσιών, η ομοιομορφία της εκροής εμποδίζεται και από τη μη ύπαρξη, την ασάφεια ή την αντιφατικότητα των κανόνων και διαδικασιών για τα χαρακτηριστικά της παρεχόμενης υπηρεσίας.

Η δεύτερη μεγάλη δυσκολία αφορά τον προσδιορισμό του “πελάτη” και την “ικανοποίηση του πελάτη” στην οποία επικεντρώνεται η Διοίκηση Ολικής Ποιότητας. Καταρχάς, η δημόσια δράση ακολουθεί νόμους, κανόνες και διαδικασίες που δε μπορούν να καμφθούν χάριν της “ικανοποίησης του πελάτη”. Έπειτα, εφόσον οι δημόσιες υπηρεσίες επιδιώκουν το δημόσιο συμφέρον, τελικός τους πελάτης είναι ολόκληρο το κοινωνικό σύνολο, το οποίο περιλαμβάνει επιθυμίες και ανάγκες πολλών και διαφορετικών κοινωνικών ομάδων, που θα πρέπει να εξισορροπηθούν ώστε να εξασφαλιστεί η κοινωνική ευημερία. Κατά συνέπεια οι δημόσιες υπηρεσίες δε στοχεύουν μόνο στην κάλυψη των ατομικών αναγκών των άμεσων πελατών τους, δηλαδή των άμεσων αποδεκτών των υπηρεσιών τους, αλλά στην κάλυψη των αναγκών του

¹¹⁸ James E. Swiss. (1992), Adapting Total Quality Management(TQM) to Government, *Public Administration Review*, Vol. 52, No.4, σ. 357-358

¹¹⁹ James E. Swiss. (1992), Adapting Total Quality Management(TQM) to Government, *Public Administration Review*, Vol. 52, No.4, σ. 358

¹²⁰ Ντένις Γουόκερ (1997), Πάνω απ’ όλα ο Πελάτης : Μία Στρατηγική για Ποιοτική Εξυπηρέτηση στο Lock Dennis (επιμ), *Διοίκηση Ολικής Ποιότητας*, εκδ. «Ελλην», 2^η έκδοση (πρώτη έκδοση 1994), σ. 67.

κοινωνικού συνόλου, οι οποίες αφενός δεν είναι σαφείς και ορατές άμεσα, αφού το κοινωνικό σύνολο δεν είναι άμεσος αποδέκτης της υπηρεσίας, αφετέρου περιλαμβάνουν πολλές διαφορετικές και αντικρουόμενες μεταξύ τους ανάγκες κοινωνικών ομάδων. Για τους λόγους αυτούς, η ικανοποίηση του πελάτη δε μπορεί να αποτελεί ένα ξεκάθαρο στόχο για τις δημόσιες υπηρεσίες.

Η εφαρμογή της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας δυσχεραίνεται επίσης από τη χρήση στο δημόσιο τομέα δεικτών επίδοσης και ατομικών ποσοτικών στόχων, που εστιάζουν στα αποτελέσματα της διοικητικής δράσης και όχι στις εισροές, τις διαδικασίες, την ποιότητα και την ομαδική εργασία.

Επιπλέον, η δέσμευση του συνόλου του οργανισμού στις αρχές της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας και η δημιουργία ανάλογης οργανωσιακής κουλτούρας έχουν βαρύνουσα σημασία για την επιτυχία του μοντέλου. Στην περίπτωση των δημοσίων υπηρεσιών, συχνά παρατηρείται έλλειψη συνέχειας της διοίκησης και έλλειψη σταθερού σκοπού : οι αλλαγές της ηγεσίας, πολιτικής και διοικητικής, είναι συχνές και η οργανωσιακή κουλτούρα επηρεάζεται έντονα από αυτές καθώς και από εξωτερικούς παράγοντες, με αποτέλεσμα να μην υπάρχει σταθερή εστίαση των δημοσίων υπηρεσιών στην ποιότητα. Σε πολλές περιπτώσεις, δεν υπάρχει η βούληση για την εφαρμογή συστημάτων ολικής ποιότητας ούτε από την πολιτική ηγεσία, που υιοθετεί βραχυπρόθεσμη οπτική κατά το σχεδιασμό των ενεργειών της και επικεντρώνεται στον περιορισμό του κόστους, ούτε από τους υπηρεσιακούς διευθυντές, που δε θέλουν να αναλάβουν την ευθύνη της αλλαγής των υφιστάμενων διαδικασιών.

Οι εργαζόμενοι συχνά αντιμετωπίζουν και αυτοί με αρνητισμό και καχυποψία τα συστήματα ποιότητας και εμποδίζουν με τη συμπεριφορά τους την εφαρμογή τους. Κατά συνέπεια, τα συστήματα διαχείρισης ποιότητας έχουν πολλές πιθανότητες να αποτύχουν αν έχουν επιβληθεί έξωθεν και δεν αντανακλούν τις πραγματικές αξίες των ομάδων ενδιαφερομένων (εργαζομένων, αποδεκτών υπηρεσιών, επαγγελματιών και αιρετών αντιπροσώπων). Τα περισσότερα εμπόδια για την εφαρμογή Διοίκησης Ολικής Ποιότητας αφορούν τον ανθρώπινο παράγοντα, τις ικανότητές του για σαφή καθορισμό και σφαιρική θεώρηση των προβλημάτων, την αντίστασή του στην εφαρμογή νέας κουλτούρας, το φόβο του λάθους και της ανάληψης κινδύνου καθώς και τα προβλήματα συνεργασίας και εμπιστοσύνης μεταξύ των εργαζομένων.

Επομένως, για να αξιοποιηθούν οι μέθοδοι της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας στο δημόσιο τομέα θα πρέπει το εν λόγω μοντέλο διοίκησης να προσαρμοστεί στα δεδομένα της δημόσιας διοίκησης και να ληφθούν υπόψη οι ιδιαιτερότητες της δημόσιας δράσης και των δημοσίων αγαθών και υπηρεσιών. Οι βασικές αρχές των εφαρμογών της ποιότητας στο δημόσιο τομέα είναι δύο : η πρώτη είναι ότι ο πολίτης δεν είναι μόνο υποκείμενο συνταγματικά κατοχυρωμένων δικαιωμάτων έναντι του κράτους αλλά και πελάτης του, εφόσον απευθύνεται σε αυτό για την παροχή υπηρεσιών μονοπωλιακού χαρακτήρα και η δεύτερη ότι η εξυπηρέτηση του πολίτη-πελάτη είναι αυτή που υπαγορεύει την έκταση και την ποιότητα των εσωτερικών αλλαγών στη δομή, τις διαδικασίες και το ανθρώπινο δυναμικό των δημοσίων υπηρεσιών.¹²¹ Επομένως, για να παράσχει ποιοτικές υπηρεσίες το κράτος στους πολίτες του πρέπει να ανασχεδιάσει τις πολιτικές του με βάση τις αρχές της συνεχούς βελτίωσης, της

¹²¹ Παναγιώτης Καρκατσούλης (2004), *Το Κράτος σε Μετάβαση : Από τη «διοικητική μεταρρύθμιση» και το «νέο δημόσιο μανάτζμεντ» στη «διακυβέρνηση»*, Αθήνα, εκδ. Ι. ΣΙΔΕΡΗΣ, σ. 60

ατομικής υπευθυνότητας και της μέγιστης διαφάνειας και συμμετοχικότητας. Ιδιαίτερα σημαντικό είναι ότι οι αρχές της ποιότητας είναι απολύτως συμβατές με τις κλασικές αρχές οργάνωσης και λειτουργίας του κράτους, ήτοι τη νομιμότητα, την ισότητα, την πρόνοια, το δημόσιο συμφέρον, το κράτος δικαίου και την αρχή της επικουρικότητας.

Πρακτικά, ένα πρώτο βήμα θα μπορούσε να είναι η καθιέρωση δεικτών και προδιαγραφών ποιότητας, η καταγραφή ρόλων και ευθυνών και η δημιουργία κλίματος συνεργασίας και διαφάνειας.¹²² Η αλλαγή του τρόπου σκέψης και δράσης, ο ανασχεδιασμός διαδικασιών με αξιοποίηση της νέας τεχνολογίας, η ανάδειξη του ομαδικού πνεύματος, η ενθάρρυνση της συμμετοχής των εργαζομένων στην επίλυση προβλημάτων μέσα από κύκλους ποιότητας, η υιοθέτηση επίπεδων ιεραρχικών δομών και η μεταβίβαση αρμοδιοτήτων στα κατώτερα διοικητικά στελέχη μπορούν να βοηθήσουν στην πληρέστερη αξιοποίηση των υλικών και ανθρώπινων πόρων, να βελτιώσουν την ποιότητα των δημοσίων υπηρεσιών και να καταστήσουν τη δημόσια διοίκηση πιο ευέλικτη και πιο πολιτοκεντρική. Παράλληλα, θα πρέπει να προσδιοριστεί και να ελεγχθεί το κόστος της χαμηλής ποιότητας των δημοσίων υπηρεσιών και να συγκριθεί με το κόστος εφαρμογής του μοντέλου της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας.

7.10. Πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα Διοίκησης Ολικής Ποιότητας

Η χρήση των μεθόδων της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας βοηθά στο να αντιμετωπίζονται εν τη γενέσει τους τα προβλήματα και οι αποκλίσεις από το σχεδιασμό, επιτρέπει την καλύτερη εποπτεία και τη βελτίωση της παραγωγικής διαδικασίας, περιορίζει τον έλεγχο των υπαλλήλων και βελτιώνει την παραγωγικότητά τους και μέσω των ανωτέρω οδηγεί στη συνεχή βελτίωση της ποιότητας. Επίσης, η ενδυνάμωση των εργαζομένων, το κλίμα συνεργασίας και η ενθάρρυνση της λήψης πρωτοβουλιών και της υποβολής προτάσεων, επιτρέπουν την πληρέστερη αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού και των πόρων του οργανισμού.

Αν συγκρίνουμε τον έλεγχο της ποιότητας με τη διασφάλιση ποιότητας, ως συστήματα ποιότητας για το δημόσιο τομέα, παρατηρούμε ότι ο έλεγχος της ποιότητας συγκρίνει την υπηρεσία μετά την παροχή της με τις προδιαγραφές που είχαν τεθεί για αυτήν και ακολουθώντας επιβραβεύει τους αρμόδιους ή αντίστοιχα τους επιβάλλει κυρώσεις. Το μειονέκτημα της προσέγγισης αυτής είναι ότι αφορά διορθωτική ή αποτρεπτική δράση μετά την παροχή της υπηρεσίας, όταν τα αποτελέσματα της χαμηλής ποιότητάς της έχουν ήδη επέλθει και είναι, ενδεχομένως, μη επανορθώσιμα¹²³ π.χ. καθυστερήσεις υπηρεσιών διάσωσης, χαμηλή ποιότητα υπηρεσιών περίθαλψης, μη διάγνωση προβλημάτων ασφάλειας μέσω μεταφοράς κλπ. Η διασφάλιση της ποιότητας από την άλλη πλευρά, που υποχρεώνει τον οργανισμό να ακολουθεί ορισμένες διαδικασίες και να τηρεί συγκεκριμένες προδιαγραφές στις υπηρεσίες που παρέχει, εξαλείφει τις δυσμενείς συνέπειες της παροχής υπηρεσιών χαμηλής ποιότητας, επιβαρύνει ωστόσο τον οργανισμό με το πολύ υψηλό κόστος συμμόρφωσης με τα πρότυπα. Επίσης, τα

¹²² Βασίλης Ν. Κέφης (2005), *Διοίκηση Ολικής Ποιότητας. Θεωρία και πρότυπα*, Αθήνα, εκδ. Κριτική, σ.68

¹²³ Tony L. Doherty and Terry Home (2002), *Managing public services : Implementing Changes – A Thoughtful Approach*, London and N.Y., Taylor & Francis Group (Routledge), σ. 147-148

συστήματα διασφάλισης ποιότητας λειτουργούν με γραπτές διαδικασίες οι οποίες μπορούν να αποδειχθούν πολύ χρονοβόρες και γραφειοκρατικές αλλά και να σταθούν εμπόδιο στην ανάπτυξη καινοτομιών.

7.11. Σχέση Διοίκησης Ολικής Ποιότητας με λοιπά μοντέλα διοίκησης

A. Οι διαφορές γραφειοκρατικού μοντέλου διοίκησης και Διοίκησης Ολικής Ποιότητας εντοπίζονται σε πέντε σημεία¹²⁴ :

1. *Ποιότητα* : η Διοίκηση Ολικής Ποιότητας θεωρεί την ποιότητα ένα στοιχείο που βραχυχρόνια κοστίζει αλλά μεσο/μακροπρόθεσμα φέρνει κέρδη στον οργανισμό, ενώ ο παραδοσιακός τρόπος διοίκησης θεωρεί απλά ότι η ποιότητα έχει υψηλό κόστος.
2. *Έλεγχος* : στη Διοίκηση Ολικής Ποιότητας ο έλεγχος δεν αποτελεί την καταληκτική διαδικασία της παραγωγής, όπως στο γραφειοκρατικό μοντέλο, αντίθετα είναι συνεχής και αφορά όλα τα στάδια της παραγωγικής διαδικασίας.
3. *Έμφαση* : στη Διοίκηση Ολικής Ποιότητας η έμφαση δίνεται στην ποιότητα, ενώ στον παραδοσιακό τρόπο διοίκησης στη μαζική παραγωγή και στη χαμηλή τιμή του προϊόντος.
4. *Ευθύνη* : η ευθύνη για τυχόν λάθη αποδίδεται στους εργαζόμενους, στον παραδοσιακό τρόπο διοίκησης, ενώ στη Διοίκηση Ολικής Ποιότητας αποδίδεται στα στελέχη, τα οποία και λαμβάνουν τις αποφάσεις.
5. *Εκπαίδευση* : στον παραδοσιακό τρόπο διοίκησης η εκπαίδευση είναι περιορισμένη και απευθύνεται αποκλειστικά στα ανώτατα διοικητικά στελέχη, ενώ στη Διοίκηση Ολικής Ποιότητας αφορά τους εργαζόμενους σε όλα τα ιεραρχικά επίπεδα και αντιμετωπίζεται ως μια αναγκαιότητα.

B. Η μέθοδος των καλών πρακτικών συνδυάζεται αρμονικά με τη διοίκηση ολικής ποιότητας, η οποία έχει την κατάλληλη οργανωσιακή κουλτούρα για την αποτελεσματική χρήση της μεθόδου. Η σχέση των δύο μεθόδων καταδεικνύεται και από το γεγονός ότι η στρατηγική της συνεχούς βελτίωσης, που αποτελεί βασική αρχή της διοίκησης ολικής ποιότητας, στηρίζεται στη συνεχή παρακολούθηση των επιδόσεων του αντίπαλου δέους, στην οποία εστιάζει και η μέθοδος των καλών πρακτικών.

Γ. Σχέση Ανασχεδιασμού Επιχειρησιακών Διαδικασιών και Διοίκησης Ολικής Ποιότητας.

Τα δύο μοντέλα υποστηρίζουν την κουλτούρα της αλλαγής : ριζικής στην πρώτη περίπτωση, συνεχούς και αυξητικής στη δεύτερη, καθώς η Διοίκηση Ολικής Ποιότητας εστιάζει στις αργές και σταδιακές βελτιώσεις της υπάρχουσας διαδικασίας. Η καταλληλότητα του ενός ή του άλλου μοντέλου εξαρτάται από το μέγεθος της αναγκαίας αλλαγής, την εφικτότητα αυτής και τους πόρους που απαιτούνται για την πραγματοποίησή της. Και οι δύο προσεγγίσεις ακολουθούν τις εξής αρχές :

¹²⁴ Βασίλης Ν. Κέφης (2005), *Διοίκηση Ολικής Ποιότητας. Θεωρία και πρότυπα*, Αθήνα, εκδ. Κριτική, σ.49

- α) Η στρατηγική συνδέεται με το όραμα και προβάλλει τη συνεχή αμφισβήτηση των διαδικασιών και των στόχων τους οποίους αυτές υπηρετούν.
- β) Η διοίκηση και οι εργαζόμενοι έχουν δέσμευση στους στόχους και τη στρατηγική του οργανισμού.
- γ) Όπου χρειάζεται αλλαγή, συνοδεύεται από σαφείς στόχους και αναλυτικά σχέδια επίτευξής τους.
- δ) Ενθαρρύνονται οι διατμηματικές δραστηριότητες, οι κοινοί στόχοι και η εξωστρεφής σκέψη.
- ε) Επιδιώκεται η αποκέντρωση στη λήψη αποφάσεων.¹²⁵

Σημαντικές διαφορές εντοπίζονται στη συμμετοχή των εργαζομένων και το σημείο έμφασης, καθώς στη Διοίκηση Ολικής Ποιότητας η διοίκηση είναι από κάτω προς τα πάνω , υπάρχει συμμετοχική διαδικασία και η έμφαση δίνεται στην ποιότητα ενώ στον Ανασχεδιασμό Επιχειρησιακών Διαδικασιών δίνονται εντολές από τη διοίκηση στους εργαζόμενους (top-down management), η έμφαση δίνεται στις διαδικασίες και η ικανοποίηση εξαρτάται από τις εκροές¹²⁶. Επομένως, τα δύο συστήματα θα μπορούσαν να χαρακτηριστούν συμπληρωματικά. Ο Ανασχεδιασμός Επιχειρησιακών Διαδικασιών αποτελεί μία επιτυχημένη διάδοχη κατάσταση της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας. Το περιβάλλον στο οποίο εφαρμόζονται οι αρχές και τα συστήματα της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας είναι το ιδανικό για την προώθηση και στήριξη γενικότερα της καινοτομίας κάθε μορφής.

Δ. Όπως προκύπτει από την ανάλυση των βασικών αρχών της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας, οι δείκτες επίδοσης και οι ποσοτικοί στόχοι δε μπορούν να ενταχθούν σε συστήματα Διοίκησης Ολικής Ποιότητας, διότι καταστρέφουν το ηθικό των εργαζομένων και ενθαρρύνουν τον ανταγωνισμό, ενώ παράλληλα δεν εξετάζουν τις αιτίες της διακύμανσης του συστήματος. Αντίθετα, τα συστήματα διοίκησης βάσει στόχων και επιδόσεων περιλαμβάνουν την ποιότητα ως έναν από τους κύριους επιδιωκόμενους στόχους, χωρίς να ακολουθούν τη φιλοσοφία και τη μεθοδολογία της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας.

¹²⁵ Peter O'Neill and Amrik S. Sohal (1999), Business Process Reengineering : A review of recent literature, *Technovation*, 19, σ. 572

¹²⁶ Βασίλης Ν. Κέφης (2005), *Διοίκηση Ολικής Ποιότητας. Θεωρία και πρότυπα*, Αθήνα, εκδ. Κριτική, σ.174-175

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 8 : ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ

8.1. Έννοια διακυβέρνησης

Η θεωρία της διακυβέρνησης διεκδικεί τον επαναπροσδιορισμό της διοικητικής μεταρρύθμισης με πολιτικούς όρους, καθώς το νέο δημόσιο μάνατζμεντ εκτιμάται ότι οδήγησε στην ακύρωση της πολιτικής και την οικονομικοποίηση του κράτους. Ο όρος διακυβέρνηση, που εμφανίστηκε για πρώτη φορά το 1989 σε μια μελέτη της Παγκόσμιας Τράπεζας, σημαίνει την “άσκηση της πολιτικής εξουσίας με σκοπό τη διοίκηση των υποθέσεων ενός έθνους”.¹²⁷ Σε νεότερα κείμενά της, η Παγκόσμια Τράπεζα αναφέρεται στη διακυβέρνηση ως “ένα σύστημα παραγωγής πολιτικής που χαρακτηρίζεται από προβλέψιμες, ανοιχτές και διαφανείς διαδικασίες, από μια γραφειοκρατία εμποτισμένη με επαγγελματικό ήθος, έναν εκτελεστικό τομέα της κυβέρνησης υπεύθυνο για τις πράξεις του και μια ισχυρή κοινωνία πολιτών που συμμετέχει στις δημόσιες υποθέσεις, καθώς και από το ότι όλα αυτά συμβαίνουν με βάση το κράτος δικαίου”.¹²⁸

8.2. Στόχοι και παράμετροι διακυβέρνησης

Οι στόχοι της διακυβέρνησης δεν αφορούν μόνο οικονομικές και τεχνικές μεταρρυθμίσεις αλλά και την ενίσχυση της ποιότητας των θεσμών και της δημοκρατίας, δηλαδή την τήρηση της συνταγματικής νομιμότητας, την ισότητα, τη διαφάνεια, τη δημόσια συμμετοχή, το σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και την ανεξαρτησία της δικαιοσύνης. Οι αρχές της διακυβέρνησης εκτιμάται ότι μπορούν να εφαρμοστούν και να ελεγχθούν σε τρία επίπεδα διοίκησης : α) το παγκόσμιο, β) το εθνικό, που μπορεί να υποδιαιρεθεί σε κεντρικό, περιφερειακό και τοπικό και γ) το κλαδικό, που μπορεί να εξειδικευτεί κατά κατηγορία εργαζομένων ή κατά κατηγορία υπηρεσιών.

Σύμφωνα με τον Rhodes, οι βασικές παράμετροι της διακυβέρνησης, που οδηγούν σε ένα πιο ευέλικτο και αποτελεσματικό διοικητικό σύστημα, είναι : α) το “Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ” β) η “χρηστή διακυβέρνηση”, υπό την έννοια της αποδοτικότητας, της διαφάνειας, της αξιοκρατίας και της ισονομίας γ) η διεθνής και δια-τμηματική αλληλεξάρτηση δ) η αύξηση της σημασίας των μη-κυβερνητικών μορφών διακυβέρνησης ε) η νέα πολιτική οικονομία, που ωθεί το κράτος στο να ρυθμίζει και όχι να παρέχει υπηρεσίες και στ) η ύπαρξη δικτύων πολιτικής.¹²⁹

Η χρηστή διακυβέρνηση περιλαμβάνει τις έννοιες της νομιμότητας και της λογοδοσίας, δηλαδή τη δυνατότητα αμφισβήτησης των πράξεων της διοίκησης με θεσμοθετημένους μηχανισμούς και τη λογοδοσία των πολιτικών και των δημόσιων λειτουργών ως προς τις πράξεις τους και τη χρήση των δημόσιων πόρων.

¹²⁷ Παναγιώτης Καρκατσούλης (2004), *Το Κράτος σε Μετάβαση : Από τη «διοικητική μεταρρύθμιση» και το «νέο δημόσιο μάνατζμεντ» στη «διακυβέρνηση»*, Αθήνα, εκδ. Ι. ΣΙΔΕΡΗΣ, σ. 316

¹²⁸ Παναγιώτης Καρκατσούλης (2004), *Το Κράτος σε Μετάβαση : Από τη «διοικητική μεταρρύθμιση» και το «νέο δημόσιο μάνατζμεντ» στη «διακυβέρνηση»*, Αθήνα, εκδ. Ι. ΣΙΔΕΡΗΣ, σ. 317-318

¹²⁹ Στέλλα Λαδή και Βασιλική Νταλάκου (2010), *Ανάλυση δημόσιας πολιτικής*, Αθήνα, εκδ. Παπαζήση, σ. 28

8.3. Οργανωτική δομή διακυβέρνησης

Προσφορότερη οργανωτική δομή για τη διακυβέρνηση είναι τα δίκτυα ανεξάρτητων εταίρων, τα οποία δεν αποτελούν σχεδιασμένες, προκατασκευασμένες δομές αλλά συμπεριφορικά προσαρμοζόμενα συστήματα που προκύπτουν εξελικτικά. Σε αντίθεση με τις ιεραρχίες ή τις αγορές, τα δίκτυα συντονίζονται με τρόπο πολύ λιγότερο τυπικό και πολύ περισσότερο ισότιμο και συνεργατικό. Τα δίκτυα λειτουργούν μέσα από σχέσεις εμπιστοσύνης, συνεργασίας και συνεννόησης και καθορίζουν τα ίδια τους στόχους τους, τους οποίους παρακολουθούν και αξιολογούν.

Κατά συνέπεια, στο μοντέλο της διακυβέρνησης, η διαμόρφωση της δημόσιας πολιτικής για την αντιμετώπιση κοινωνικών προβλημάτων δεν είναι αποτέλεσμα της δράσης μόνο της δημόσιας διοίκησης, αλλά του συντονισμού ενός δικτύου φορέων (κρατικών, ημικρατικών, εθελοντικών και ιδιωτικών), κανείς από τους οποίους δεν εξουσιάζει τους άλλους. Ο ρόλος της δημόσιας διοίκησης δεν συνίσταται πλέον στη μονομερή υλοποίηση στόχων αλλά στο συντονισμό αυτού του δικτύου, μέσω του οποίου γίνεται ανταλλαγή πληροφοριών και πόρων μεταξύ των συμμετεχόντων. Η διοίκηση διέπεται από το πνεύμα της κοινωνικής επιχειρηματικότητας, γίνεται συμμετοχική και αποκεντρωτική στη λειτουργία της και οι θεσμοί αυτοδιοικούνται στα πλαίσια των ορίων και αξιών που τους θέτει η δημόσια διοίκηση. Τα οφέλη είναι προφανή, καθώς αφενός αναγνωρίζονται οι στόχοι και τα συμφέροντα πολλών κοινωνικών ομάδων, αφετέρου ενισχύεται η “ευφυΐα” (πληροφορίες και δεξιότητες) του διαμορφωτή πολιτικής. Περαιτέρω, η έμφαση της δικτυακής αντίληψης στις σχέσεις και όχι σε μετρήσιμους στόχους, τη διαφοροποιεί σημαντικά από την αγοραία αντίληψη.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 9 : Η ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ

9.1. Στόχοι μεταρρύθμισης

Η διοικητική μεταρρύθμιση θεωρείται το μέσο για την επίτευξη διαφόρων στόχων, όπως η εξοικονόμηση πόρων, η βελτίωση της ποιότητας των δημοσίων υπηρεσιών, η λειτουργία του Δημοσίου με πιο αποδοτικό τρόπο και η διαμόρφωση αποτελεσματικών πολιτικών. Με τον όρο “διοικητική μεταρρύθμιση του δημόσιου τομέα” εννοούμε τις σκόπιμες αλλαγές στις δομές και τις διαδικασίες των δημόσιων οργανισμών με στόχο την καλύτερη λειτουργία τους¹³⁰.

Οι μεταρρυθμίσεις στο δημόσιο τομέα αποτελούν μία δραστηριότητα που βρίσκεται σχεδόν μόνιμα στην πολιτική ατζέντα και αφορά είτε θεσμικές αλλαγές είτε την κατανομή, περικοπή ή αναδιανομή των δημοσίων πόρων. Οι τρεις βασικοί τους στόχοι περιλαμβάνουν την αποδοτικότητα, την εξοικονόμηση υλικών και οικονομικών πόρων και την ισότητα, η οποία αφορά κυρίως τον αναδιανεμητικό ρόλο του κράτους. Μελέτη της Παγκόσμιας Τράπεζας για τα μεταρρυθμιστικά προγράμματα της κεντρικής διοίκησης 14 κρατών, ανέδειξε ως κύριους στόχους τους¹³¹ : α) τη μείωση των δημοσίων δαπανών, τη διατήρηση της ανταγωνιστικότητας και του ελκυστικού επενδυτικού κλίματος β) την καλύτερη εφαρμογή των πολιτικών και τη βελτίωση της υπευθυνότητας και αξιοπιστίας του δημόσιου τομέα με τη χρήση αξιοκρατικών διαδικασιών γ) τη βελτίωση του κράτους ως εργοδότη, δηλαδή την παροχή ελκυστικού πακέτου αμοιβών για την προσέλκυση, διατήρηση και υποκίνηση προσωπικού υψηλών ικανοτήτων σε όλα τα επίπεδα της διοίκησης και δ) τη βελτίωση της παροχής δημόσιων υπηρεσιών και τη δόμηση σχέσεων εμπιστοσύνης με τον ιδιωτικό τομέα.

9.2. Στρατηγικές μεταρρύθμισης του δημόσιου τομέα

Οι Pollitt & Bouckaert, στο βιβλίο τους *Public Management Reform : A comparative analysis* (2η έκδοση, 2004), διακρίνουν τέσσερις στρατηγικές μεταρρύθμισης του δημόσιου τομέα, οι οποίες αντιστοιχούν σε διαφορετικές σχέσεις ανάμεσα στο πολιτικό σύστημα, την οικονομία της αγοράς και τη δημόσια διοίκηση. Οι μεταρρυθμίσεις διαμορφώνονται από την πολιτική ηγεσία με βάση τις απαιτήσεις που έχει από αυτήν η κοινωνία και διακρίνονται σε δύο γενικές κατηγορίες : περιορισμός δαπανών δημόσιας διοίκησης και αναδόμηση εμπιστοσύνης προς το κράτος. Πολλές φορές η πολιτική ηγεσία ακολουθεί μία τρίτη προσέγγιση, αυτήν της αποστασιοποίησής της από το υπάρχον σύστημα διοίκησης και στη συνέχεια της μορφής του συστήματος διοίκησης για τα δημοσιονομικά προβλήματα ή τα προβλήματα αξιοπιστίας και νομιμότητας της δημόσιας διοίκησης. Συχνά η στρατηγική μορφής του συστήματος διοίκησης ακολουθείται από μία από τις παρακάτω τέσσερις στρατηγικές μεταρρύθμισης του δημόσιου τομέα.

¹³⁰ Christopher Pollitt and Geert Bouckaert (2004), *Public Management Reform : A comparative analysis*, second edition, UK, Oxford University Press, (first edition 2000), σ.8

¹³¹ Nick Manning and Neil Parison (2004), *International Public Administration Reform. Implications for the Russian Federation*, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, (Directions in development) Washington D.C., σ. 6

Στρατηγική διατήρησης : αφορά την αύξηση των παραδοσιακών ελέγχων, τον περιορισμό των δαπανών, το πάγωμα των προσλήψεων και την καταπολέμηση της σπατάλης και της διαφθοράς, με τελικό στόχο τη μείωση των πόρων που απασχολούνται στο δημόσιο τομέα.

Στρατηγική εκσυγχρονισμού : αφορά τον εκσυγχρονισμό του συστήματος διοίκησης με την εισαγωγή τεχνικών του ιδιωτικού τομέα για τη βελτίωση του επαγγελματισμού και τη μείωση της γραφειοκρατίας στο δημόσιο τομέα, αλλά και την αύξηση της συμμετοχής και της εμπλοκής των αποδεκτών των δημοσίων υπηρεσιών στη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης.

Στρατηγική της αγοράς : αφορά την εισαγωγή μηχανισμών της αγοράς στο δημόσιο τομέα, δηλαδή την ενθάρρυνση του ανταγωνισμού μεταξύ των δημοσίων υπηρεσιών ή μεταξύ δημοσίων υπηρεσιών και επιχειρήσεων για την παροχή υπηρεσιών στους πολίτες¹³². Στόχος είναι η βελτίωση της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας των δημοσίων υπηρεσιών, ενώ βασικός κίνδυνος είναι η διάβρωση του ήθους των δημοσίων λειτουργών.

Στρατηγική ελαχιστοποίησης : αφορά τη μεταφορά δραστηριοτήτων και την ανάθεση παροχής υπηρεσιών από το δημόσιο στον ιδιωτικό τομέα μέσω ιδιωτικοποιήσεων, προκήρυξης διαγωνισμών και συμβάσεων ανάθεσης έργου.

Σύμφωνα με τους ανωτέρω συγγραφείς, οι τέσσερις στρατηγικές μεταρρύθμισης δεν ακολουθούνται από τα κράτη με κάποια συγκεκριμένη σειρά, ωστόσο δε μπορούν να ακολουθηθούν ταυτόχρονα, καθώς η καθεμία έχει διαφορετική επίδραση στις δύο βασικές μεταβλητές του περιορισμού των δαπανών της δημόσιας διοίκησης και της αναδόμησης της εμπιστοσύνης προς το κράτος. Η στρατηγική διατήρησης δεν επηρεάζει σημαντικά καμία από τις δύο μεταβλητές, η στρατηγική εκσυγχρονισμού μπορεί να συμβάλει στη μείωση των δαπανών αλλά δεν επηρεάζει σε μεγάλο βαθμό την αξιοπιστία και νομιμότητα της δημόσιας διοίκησης, η στρατηγική της αγοράς επηρεάζει αντίθετα τις δύο μεταβλητές, δηλαδή η μείωση των δαπανών ερμηνεύεται από την κοινωνία ως επικράτηση του δημοσιονομικού αποτελέσματος έναντι της ηθικής του δημοσίου τομέα και μετατόπιση των προτεραιοτήτων της δημόσιας διοίκησης και τέλος, η στρατηγική ελαχιστοποίησης να μειώνει το μέγεθος του δημοσίου τομέα αλλά δεν επιφέρει σημαντικές αλλαγές στα δημοσιονομικά μεγέθη, καθώς αφενός το κόστος των υπηρεσιών που παρέχονται από ιδιωτικούς φορείς για λογαριασμό του δημοσίου επιβαρύνει το κράτος και αφετέρου η στρατηγική αυτή συνοδεύεται συνήθως από μείωση των φόρων.

9.3. Παράγοντες που συμβάλλουν στην επιτυχία των μεταρρυθμίσεων

Ένα μεταρρυθμιστικό πρόγραμμα μπορεί να επιτύχει, εφόσον είναι τεχνικά άρτιο, πολιτικά ευφύες – υπό την έννοια της πολιτικής συγκυρίας, της συνοχής και του οράματος της μεταρρυθμιστικής ομάδας και της κατάστασης των αντιπάλων της- και ηθικά νομιμοποιημένο, υπό την έννοια ότι οι αρχές που το διέπουν θεωρούνται σωστές από την κοινή γνώμη. Οι σημαντικές μεταρρυθμίσεις απαιτούν νέες ιδέες οι οποίες εντάσσονται σε ένα γενικότερο ιδεολογικό-αξιακό πλαίσιο, καθώς και υψηλή επικοινωνιακή ικανότητα αυτών που τις εισηγούνται. Επίσης, ιδιαίτερα σημαντική για την επιτυχία μιας μεταρρύθμισης είναι και η συστηματικότητα στην προπαρασκευή και εκτέλεσή της, η οποία προσδιορίζεται από έντεκα

¹³² Joe L. Wallis, Brian E. Pollery and Linda McLoughlin (2007), *Reform and Leadership in the Public Sector : A Political Economy Approach*, UK, Edward Elgar Publishing Limited, σ. 31

παράγοντες¹³³ : την ύπαρξη σαφών στόχων, τις στρατηγικές συνέπειες, τους διαθέσιμους ανθρώπινους και οικονομικούς πόρους, τις απόψεις των εμπλεκόμενων κοινωνικών ομάδων, τη συγκέντρωση και ανάλυση σχετικών δεδομένων, τη χρήση αναλυτικών μεθόδων στην επεξεργασία του προβλήματος, την ύπαρξη εναλλακτικών σεναρίων, τη χρήση εξειδικευμένου προσωπικού και την ύπαρξη ατόμων που προωθούν ενεργά τη μεταρρύθμιση, καθώς και τους μηχανισμούς ανάδρασης πληροφοριών στη διάρκεια της εφαρμογής και μηχανισμούς διορθωτικής επέμβασης. Ο βαθμός στον οποίο οι μεταρρυθμίσεις εκφράζουν ένα όραμα για το αντικείμενο της μεταρρύθμισης και εξειδικεύουν τους μηχανισμούς υλοποίησής του επηρεάζει σε πολύ μεγάλο βαθμό την πιθανότητα επιτυχίας του μεταρρυθμιστικού προγράμματος. Όταν δεν υπάρχει όραμα, η μεταρρύθμιση περιορίζεται σε αποσπασματικά, αντιφατικά και ασύνδετα μέτρα, ενώ όταν δεν προβλέπονται μηχανισμοί υλοποίησής της, πρόκειται για γενικόλογες διακηρύξεις χωρίς πρακτική αξία.

Έχει παρατηρηθεί ότι όσο πιο σημαντικές είναι οι μεταρρυθμίσεις, δηλαδή όσο μεγαλύτερη εμβέλεια έχουν και όσο πιο μακροπρόθεσμος είναι ο ορίζοντας των προσδοκώμενων αποτελεσμάτων τους, τόσο λιγότερο συστηματικές είναι. Αυτό οφείλεται καταρχάς στην πολυπλοκότητα και την ασάφεια των προβλημάτων που καλούνται να λύσουν οι σημαντικές μεταρρυθμίσεις και την απροθυμία σύγκρουσης με όσους επηρεάζονται από τη μεταρρύθμιση. Η πολυπλοκότητα εξαρτάται από το πόσο διακριτό, σταθερό και απομονώσιμο είναι ένα πρόβλημα, και κατά συνέπεια κατά πόσο είναι επιδεκτικό ανάλυσης. Η σύγκρουση μπορεί να εστιάζεται στους στόχους της μεταρρύθμισης, στα μέσα για την επίτευξή της ή στον ορισμό του προβλήματος το οποίο η μεταρρύθμιση επιχειρεί να επιλύσει.¹³⁴ Η έλλειψη συστηματικότητας οφείλεται επίσης στις πολιτικές σκοπιμότητες και το ανταγωνιστικό πολιτικό σύστημα, που οδηγούν σε επικράτηση των αναπροσαρμοζόμενων στόχων έναντι των ορθολογικών αναλύσεων, καθώς και στην απουσία ορθολογικών γραφειοκρατικών δομών, ιδιαίτερα σε αναπτυσσόμενες χώρες, που περιορίζουν σημαντικά τον ορθολογικό υπολογισμό.

Όσον αφορά τα χαρακτηριστικά της χώρας που εφαρμόζει τη μεταρρύθμιση, καθοριστικό ρόλο για την επιτυχία της μεταρρύθμισης διαδραματίζουν το πολιτικό σύστημα, η δομή και οι θεσμοί της χώρας, η δέσμευση της πολιτικής ηγεσίας, η ύπαρξη ενός πολιτικού κόμματος ή περισσότερων, τα μακροοικονομικά μεγέθη της χώρας, η παραδοσιακή λειτουργία του κράτους, καθώς και στοιχεία όπως η ευελιξία και η ανταγωνιστικότητα των δημοσίων υπηρεσιών, η ύπαρξη ισχυρού νομοθετικού πλαισίου και ο ρόλος της κοινωνίας των πολιτών. Έχει παρατηρηθεί ότι η ύπαρξη ενός μόνο πολιτικού κόμματος διευκολύνει την εισαγωγή μεταρρυθμίσεων, καθώς μειώνονται οι αντιδράσεις και τα εμπόδια.

¹³³ Δημήτρης Β. Παπούλιας και Χαρίδημος Κ. Τσούκας (1998), *Κατευθύνσεις για τη μεταρρύθμιση του κράτους*, Αθήνα, εκδ. Καστανιώτη, σ. 26-27

¹³⁴ Δημήτρης Β. Παπούλιας και Χαρίδημος Κ. Τσούκας (1998), *Κατευθύνσεις για τη μεταρρύθμιση του κράτους*, Αθήνα, εκδ. Καστανιώτη, σ. 149

9.4. Εγγενείς δυσκολίες μεταρρυθμιστικών προγραμμάτων

Η απροθυμία της εκάστοτε πολιτικής ηγεσίας να προβεί σε μεταρρυθμίσεις μπορεί να αποδοθεί σε διάφορες αιτίες¹³⁵ : α) Χρονική υστέρηση : τα οφέλη της μεταρρύθμισης συνήθως προκύπτουν σε χρονικό ορίζοντα μη εκμεταλλεύσιμο πολιτικά από τους μεταρρυθμιστές πολιτικούς, αντίθετα το πολιτικό κόστος της σύγκρουσης με τα κατεστημένα συμφέροντα είναι άμεσο. Κατά συνέπεια δεν υπάρχουν ισχυρά κίνητρα για την πραγματοποίηση της μεταρρύθμισης. β) Αβεβαιότητα για τις συνέπειες του μεταρρυθμιστικού προγράμματος : αυτοί που θα ωφεληθούν από τη μεταρρύθμιση δεν είναι εκ των προτέρων γνωστοί και τα πολιτικά συστήματα είναι προκατειλημμένα υπέρ του status quo ακόμα και αν αυτό είναι αναποτελεσματικό. γ) Αντίδραση : οι αντιδρώντες είναι κατά κανόνα καλά οργανωμένες ομάδες (π.χ.συνδικάτα) οι οποίες πλήττονται άμεσα και είναι πολύ πιο πιθανόν να ασκήσουν αποτελεσματική πίεση στην κυβέρνηση απ' ό,τι η μεγάλη, πλην ανοργάνωτη, μάζα πολιτών-καταναλωτών, των οποίων η ατομική συμμετοχή σε μία αντίδραση δεν είναι βέβαιο ότι θα τους αποφέρει ατομικά οφέλη.

Επίσης, η οργανωσιακή κουλτούρα του δημόσιου τομέα αποτελεί ιδιαίτερα σημαντικό εμπόδιο για την υιοθέτηση των αρχών του νέου δημόσιου μανάτζμεντ. Ο ενστερνισμός του γραφειοκρατικού μοντέλου από τους εργαζόμενους, οι αρνητικές αντιλήψεις και στάσεις τους, η “κόπωσή” τους λόγω των διαρκών προσπαθειών μεταρρύθμισης που αποδεικνύονται ανεπιτυχείς, σε συνδυασμό με την αμφιθυμική και αντιφατική στάση των πολιτικών, δεν ευνοούν την επιτυχία των μεταρρυθμίσεων. Πολλές μεταρρυθμίσεις στοχεύουν και στην αλλαγή της κουλτούρας της ιεραρχίας, της επαγγελματικής εξειδίκευσης και της αποφυγής ευθυνών. Εμπόδια στην εφαρμογή του νέου δημόσιου μανάτζμεντ, αλλά και οποιασδήποτε άλλης μεταρρυθμιστικής προσπάθειας, αποτελούν και η οργανωτική πολυδιάσπαση, η πολυνομία, η επικάλυψη και σύγχυση αρμοδιοτήτων μεταξύ των διαφόρων επιπέδων διοίκησης, η διαφθορά των δημοσίων οργανισμών και υπαλλήλων και η έλλειψη ηγετών με προσανατολισμό στην υποκίνηση των εργαζομένων, τη συνεργασία, την καινοτομία και την ανάληψη ρίσκου. Οι αξίες που πρεσβεύει η εκάστοτε μεταρρύθμιση θα πρέπει να είναι συμβατές με τις αξίες του συστήματος διοίκησης στο οποίο πρόκειται να ενταχθούν και η κουλτούρα των διαφόρων οργανισμών του δημόσιου τομέα πρέπει να είναι ομογενοποιημένη, εφόσον πρόκειται να εφαρμοστεί σε όλους το ίδιο μεταρρυθμιστικό πρόγραμμα.

9.5. Βασικοί τύποι μεταρρύθμισης του δημόσιου τομέα

Οι τρεις βασικοί τύποι μεταρρύθμισης του δημόσιου τομέα είναι η αποκέντρωση, η ιδιωτικοποίηση και η κανονιστική μεταρρύθμιση.

9.5.1. Αποκέντρωση

Οι περισσότερες μεταρρυθμίσεις βασίζονται στην προσέγγιση της αποκέντρωσης : η ενίσχυση της αποδοτικότητας στην κατανομή πόρων του δημοσίου επιδιώκεται με την αύξηση των λειτουργιών, των εξουσιών και των πόρων της τοπικής αυτοδιοίκησης ή των

¹³⁵ Δημήτρης Β. Παπούλιας και Χαρίδημος Κ. Τσούκας (1998), *Κατευθύνσεις για τη μεταρρύθμιση του κράτους*, Αθήνα, εκδ. Καστανιώτη, σ. 11-16

περιφερειακών μονάδων της κεντρικής διοίκησης (διοικητική αποκέντρωση)¹³⁶. Ο όρος αποκέντρωση χρησιμοποιείται επίσης για να περιγράψει τη μείωση της ιεραρχίας ή την εξουσιοδότηση των προϊστάμενων οργανικών μονάδων στο εσωτερικό μιας οργάνωσης (εσωτερική αποκέντρωση).¹³⁷ Η αποκέντρωση μπορεί επίσης να διακριθεί σε ανταγωνιστική και μη ανταγωνιστική. Ανταγωνιστική αποκέντρωση έχουμε όταν η επίσημη αρχή δε διαβιβάζει την πλήρη εξουσία σε μία άλλη αρχή, αλλά εκχωρεί τη λειτουργική αρμοδιότητα με τη μορφή ενός συμβολαίου, για το οποίο ανταγωνίζονται διάφορες διοικητικές μονάδες.¹³⁸

Σε πολλά κράτη, η μέθοδος της αποκέντρωσης αντικατέστησε το σχεδιασμό με την αξιολόγηση, τους γραμμικούς προϋπολογισμούς με τους προϋπολογισμούς βάσει απόδοσης, τον έλεγχο με τη διοίκηση μέσω στόχων, την εποπτεία με την προαίρεση και τους λεπτομερείς κανόνες με τη νομοθεσία-πλαίσιο. Οι αποκεντρωμένοι θεσμοί θεωρούνται πολύ πιο ευέλικτοι και αποτελεσματικοί από τους συγκεντρωτικούς, ενώ ενισχύουν το ηθικό, την αφοσίωση και την παραγωγικότητα των εργαζομένων σε αυτούς. Εν τούτοις, κατά την εφαρμογή αυτής της προσέγγισης σημειώθηκαν προβλήματα παραγωγικότητας στις περιπτώσεις όπου η αποκέντρωση οδήγησε σε υπερβολική διόγκωση του μεγέθους των τοπικών αρχών.

9.5.2. Ιδιωτικοποίηση

Η εμφάνιση προβλημάτων παραγωγικότητας στη μέθοδο της αποκέντρωσης, οδήγησε στην ανάπτυξη νέων μορφών μεταρρύθμισης, που ομαδοποιήθηκαν υπό τον όρο ιδιωτικοποίηση. Ο όρος αυτός περιλαμβάνει ένα ετερογενές μίγμα στρατηγικών : α) την πώληση ιδιοκτησίας του δημοσίου σε ιδιώτες β) την αλλαγή της μορφής της ιδιοκτησίας του δημοσίου π.χ. τη δημιουργία ανώνυμης εταιρείας ιδιοκτησίας του Δημοσίου ή των ΟΤΑ γ) τη μακροπρόθεσμη ενοικίαση δημόσιων υποδομών σε ιδιωτικές επιχειρήσεις, συμπεριλαμβανομένης της ενοικίασης εμπορικού σήματος δ) τη χρήση διαδικασιών όπως η προκήρυξη διαγωνισμών και η σύναψη συμβάσεων ε) η αντικατάσταση της κρατικής αρχής, ως μηχανισμού συντονισμού, από μηχανισμούς της αγοράς και στ) η χρήση κινήτρων του ιδιωτικού τομέα για την αμοιβή των δημοσίων λειτουργών.¹³⁹ Το κάθε κράτος που την εφάρμοσε, χρησιμοποίησε διαφορετικές στρατηγικές ανάλογα με τις ανάγκες του, τη δομή του δημόσιου τομέα του, τη μορφή της μεταρρύθμισης που ακολούθησε και την πολιτική κατεύθυνση της κυβέρνησής του. Για παράδειγμα οι ΗΠΑ, που έδωσαν μεγαλύτερη έμφαση σε μεθόδους προσανατολισμένες στην αγορά, δημιούργησαν ένα ανταγωνιστικό πλαίσιο για τις τοπικές υπηρεσίες χρησιμοποιώντας την απευθείας ανάθεση σε ιδιωτικές εταιρείες και συνδυάζοντας την ιδιωτική και κρατική παροχή της ίδιας υπηρεσίας στην ίδια περιφέρεια.

¹³⁶ Jan-Erik Lane (1995), *The public sector : Concepts, Models and Approaches*, second edition, UK, SAGE Publications Ltd (first edition 1993), σ. 146

¹³⁷ Στέλλα Λαδή και Βασιλική Νταλάκου (2010), *Ανάλυση δημόσιας πολιτικής*, Αθήνα, εκδ. Παπαζήση, σ. 135

¹³⁸ Christopher Pollitt and Geert Bouckaert (2004), *Public Management Reform : A comparative analysis*, second edition, UK, Oxford University Press, (first edition 2000), σ. 7-8

¹³⁹ Jan-Erik Lane (1995), *The public sector : Concepts, Models and Approaches*, second edition, UK, SAGE Publications Ltd (first edition 1993), σ. 147-148

Αντιθέτως, η ιδιωτικοποίηση στην Ισπανία, η οποία έδωσε έμφαση στις οικονομίες κλίμακας, περιλάμβανε υβριδικές μορφές οργάνωσης όπως δημόσιες επιχειρήσεις και συμπράξεις ιδιωτικού και δημόσιου τομέα μέσω εταιρειών μικτής ιδιοκτησίας.¹⁴⁰ Η ιδιωτικοποίηση μπορεί να είναι εξωτερική, όταν δραστηριότητες του δημόσιου τομέα έρχονται στα χέρια ιδιωτών, ή εσωτερική, όταν χρησιμοποιούνται στο δημόσιο τομέα τεχνικές λήψης αποφάσεων του ιδιωτικού τομέα. Επίσης, μπορεί να γίνει μερική ιδιωτικοποίηση, όταν ο σχεδιασμός και ο έλεγχος της δημόσιας πολιτικής παραμένουν στα χέρια της κυβέρνησης και η εφαρμογή παραχωρείται σε ιδιώτες.¹⁴¹ Ο χρόνος πραγματοποίησης της ιδιωτικοποίησης ποικίλλει ανάλογα με τον αριθμό των παραγόντων που μπορούν να προβάλουν βέτο (βαθμός κατακερματισμού πολιτικού συστήματος). Σε περίπτωση υψηλού κατακερματισμού, τα εκτελεστικά όργανα είναι αδύναμα να επιβάλουν σημαντικές αλλαγές.¹⁴²

9.5.3. Η κανονιστική μεταρρύθμιση

Η κανονιστική μεταρρύθμιση περιλαμβάνει τις έννοιες του κανονιστικού αποπαρεμβατισμού και της καλύτερης νομοθέτησης.

Κανονιστικός αποπαρεμβατισμός (deregulation)

Ο κανονιστικός αποπαρεμβατισμός (deregulation) ένα σύνολο πολιτικών, οικονομικών και νομικών δράσεων που στοχεύουν στη συρρίκνωση ή και την κατάργηση ρυθμίσεων που λειτουργούν περιοριστικά ως προς το εύρος και τον τρόπο άσκησης της οικονομικής και επιχειρηματικής δραστηριότητας¹⁴³. Αιτία των προσπαθειών απορρύθμισης είναι η ύπαρξη πολυνομίας, που αφενός περιορίζει σημαντικά τις δυνατότητες πληροφόρησης του πολίτη και των επιχειρήσεων – ενώ το κόστος της μη-πληροφόρησης και της παραπληροφόρησης είναι πολύ σημαντικό- και αφετέρου οδηγεί στην αναζήτηση τρόπων παράκαμψης των κανονισμών και στη δημιουργία φαινομένων διαφθοράς.

Τα όρια του κινήματος του κανονιστικού αποπαρεμβατισμού βρίσκονται σε περιοχές κοινωνικής πολιτικής που, αν το κράτος αποσυρθεί από τη ρύθμισή τους, αυτό θα σημάνει ταυτόχρονα και την εγκατάλειψη του κοινωνικού του ρόλου για την προστασία των αδυνάτων π.χ. δημόσια υγεία, προστασία του περιβάλλοντος, εκπαιδευτική πολιτική και φορολογική πολιτική. Επίσης, η έλλειψη νομοθεσίας δυσχεραίνει τη λογοδοσία των δημόσιων λειτουργών και την απόδοση ευθυνών.

¹⁴⁰ Mildred E. Warner and Germa Bel (2008), Competition or Monopoly ? Comparing Privatization of Local Public Services in the US and Spain, *Public Administration*, Vol. 86, No.3, σ. 724

¹⁴¹ Στέλλα Λαδή και Βασιλική Νταλάκου (2010), *Ανάλυση δημόσιας πολιτικής*, Αθήνα, εκδ. Παπαζήση, σ. 124-125.

¹⁴² Bortolotti Bernardo and Pinotti Paolo, Delayed Privatization, *Public Choice*, 2008, 136, σελ.332

¹⁴³ Παναγιώτης Καρκατσούλης (2004), *Το Κράτος σε Μετάβαση : Από τη «διοικητική μεταρρύθμιση» και το «νέο δημόσιο μανάτζμεντ» στη «διακυβέρνηση»*, Αθήνα, εκδ. Ι. ΣΙΑΔΕΡΗΣ, σ. 135

Καλύτερη νομοθέτηση

- Η καλύτερη νομοθέτηση στοχεύει στη βελτίωση της ποιότητας των ρυθμίσεων και στην αύξηση της αποτελεσματικότητας των σχετικών μεταρρυθμιστικών προγραμμάτων. Αυτά μπορούν να επιτευχθούν με ¹⁴⁴:
- την ακριβέστερη οριοθέτηση του προβλήματος που καλείται να επιλύσει η κανονιστική μεταρρύθμιση,
- την ελαχιστοποίηση των διοικητικών βαρών που προκαλούνται στην οικονομία και την αγορά από την εφαρμογή της,
- τη μεγιστοποίηση της διαφάνειας σε όλες τις φάσεις κατάρτισής της,
- τη διεύρυνση της διαβούλευσης και της κοινωνικής συμμετοχής στη νομοπαρασκευαστική διαδικασία,
- την ενίσχυση της συλλογικότητας τόσο στην επεξεργασία όσο και στην απόφαση και εφαρμογή της και
- την αναβάθμιση του Κοινοβουλίου
- την υιοθέτηση των αρχών της αναγκαιότητας και της αναλογικότητας, σύμφωνα με τις οποίες οι Αρχές πρέπει να εκτιμήσουν αν απαιτείται η εισαγωγή νέων ρυθμίσεων για την υλοποίηση μιας νέας δημόσιας πολιτικής και αν αυτές οι ρυθμίσεις επιτυγχάνουν ισορροπία μεταξύ των πλεονεκτημάτων που προσφέρουν και των περιορισμών που θέτουν¹⁴⁵
- τη χρήση της αρχής της επικουρικότητας, που εξασφαλίζει ότι οι αποφάσεις λαμβάνονται όσο το δυνατόν πιο κοντά στον πολίτη,
- την μεγιστοποίηση της λογοδοσίας και της προσβασιμότητας
- τη δημιουργία ρυθμίσεων απλών, λεπτομερών και κατανοητών στο ευρύ κοινό.

Παραδείγματα ειδικότερων αρχών, στόχων και μεθοδολογιών της κανονιστικής μεταρρύθμισης είναι από τη νομοθετική τεχνική η οικονομικότητα, η ακρίβεια και σαφήνεια της έκφρασης και η συστηματική κατάταξη της κανονιστικής ύλης και από την οικονομική και διοικητική επιστήμη η αναγκαιότητα, η λειτουργική δικαιοσύνη, η παρακολούθηση της εφαρμογής και η ανάλυση κόστους-ωφέλειας.

¹⁴⁴ Παναγιώτης Καρκατσούλης (2004), *Το Κράτος σε Μετάβαση : Από τη «διοικητική μεταρρύθμιση» και το «νέο δημόσιο μανάτζμεντ» στη «διακυβέρνηση»*, Αθήνα, εκδ. Ι. ΣΙΑΔΕΡΗΣ, σ. 137

¹⁴⁵ Στέλλα Λαδή και Βασιλική Νταλάκου (2010), *Ανάλυση δημόσιας πολιτικής*, Αθήνα, εκδ. Παπαζήση, σ. 131

1. Ανάλυση Κανονιστικών Επιπτώσεων (ΑΚΕ)

Είναι το σημαντικότερο εργαλείο της κανονιστικής μεταρρύθμισης και αποτελεί μετεξέλιξη της ανάλυσης κόστους-ωφέλειας. Κεντρικές έννοιες στην ΑΚΕ είναι α) ο κίνδυνος που αναλαμβάνεται με τη ρύθμιση, π.χ. συνέπειες στο περιβάλλον, την προστασία των καταναλωτών, την υγιεινή και ασφάλεια των εργαζομένων, τα πνευματικά δικαιώματα, το ηλεκτρονικό εμπόριο β) το κόστος που η ρύθμιση συνεπάγεται και γ) το όφελος που προβλέπεται ότι θα προκύψει. Η μεθοδολογία που ακολουθείται για την εκτίμηση του κόστους και του οφέλους περιλαμβάνει καταρχάς τον προσδιορισμό, κατόπιν άτυπης διαβούλευσης, της ταυτότητας εκείνων που ωφελούνται από τη ρύθμιση ή αντίστοιχα αναλαμβάνουν το κόστος της (είδος και μέγεθος της επιχείρησης ή της κοινωνικής και επαγγελματικής ομάδας κλπ), τη συγκεκριμενοποίηση του κόστους ή οφέλους ανά κοινωνική ή επαγγελματική κατηγορία, την ποσοτικοποίησή του, την εξειδίκευσή του για κάθε κοινωνικό αγαθό και τον υπολογισμό του έμμεσου κόστους.

Με την ΑΚΕ επιδιώκεται ο σχηματισμός μίας συνολικής εικόνας για τις συνέπειες της ρύθμισης, οικονομικές και κοινωνικές, για όλες τις κατηγορίες αποδεκτών της ρύθμισης. Ωστόσο, στην πράξη η χρήση της ΑΚΕ εξακολουθεί να περιορίζεται στην εκτίμηση της οικονομικότητας της ρύθμισης, με την έμφαση να δίνεται στην ενίσχυση του ανταγωνισμού μεταξύ των επιχειρήσεων, τις συνέπειες της ρύθμισης για την απασχόληση και τη μη δημιουργία γραφειοκρατικών εμποδίων σε σχέση με την άσκηση της επιχειρηματικής δραστηριότητας. Η ΑΚΕ συμπληρώνεται από τους έλεγχους αναγκαιότητας, καταλληλότητας και φιλικότητας. Με τον έλεγχο αναγκαιότητας διερευνάται κατά πόσο η συγκεκριμένη ρύθμιση εξασφαλίζει τη συνοχή και αξιοπιστία του νομικού πλαισίου στο οποίο πρόκειται να ενταχθεί, ώστε να κατοχυρώνεται η ασφάλεια δικαίου.¹⁴⁶ Με τον έλεγχο καταλληλότητας τεκμηριώνεται η προτεινόμενη ρύθμιση, προσδιορίζονται οι λεπτομέρειές της και εντοπίζονται οι εναλλακτικές λύσεις σε σχέση με τα διοικητικά βάρη, τις παρενέργειες και την αποτελεσματικότητα της ρύθμισης. Με τον έλεγχο φιλικότητας επιδιώκεται η προσαρμογή της ρύθμισης στο γλωσσικό αισθητήριο του μέσου πολίτη και η ελαχιστοποίηση των κόμβων μιας διοικητικής διαδικασίας στους οποίους απαιτείται συμμετοχή του πολίτη. Μέχρι σήμερα η ΑΚΕ έχει εμφανίσει θετικά αποτελέσματα ως προς τη βελτίωση της οικονομικότητας και της ποιότητας της κοινωνικής διαβούλευσης.

2. Απλούστευση διαδικασιών

Τα προγράμματα απλούστευσης χαρακτηρίζονται από¹⁴⁷ : α) την κεντρική συντονισμένη ενημέρωση για τις υφιστάμενες νομοθετικές και κανονιστικές ρυθμίσεις και τις

¹⁴⁶ Παναγιώτης Καρκατσούλης (2004), *Το Κράτος σε Μετάβαση : Από τη «διοικητική μεταρρύθμιση» και το «νέο δημόσιο μάνατζμεντ» στη «διακυβέρνηση»*, Αθήνα, εκδ. Ι. ΣΙΔΕΡΗΣ, σ. 147

¹⁴⁷ Παναγιώτης Καρκατσούλης (2004), *Το Κράτος σε Μετάβαση : Από τη «διοικητική μεταρρύθμιση» και το «νέο δημόσιο μάνατζμεντ» στη «διακυβέρνηση»*, Αθήνα, εκδ. Ι. ΣΙΔΕΡΗΣ, σ. 150-152

γραφειοκρατικές διατυπώσεις που σχετίζονται με αυτές, β) την ενσωμάτωση των εφαρμογών πληροφορικής για τη διάδραση πολιτών και κυβερνήσεων, τη βελτίωση της λειτουργικότητας πολύπλοκων διαδικασιών και τη διασύνδεση κυβερνητικών υπηρεσιών γ) την υποστήριξη και ενίσχυση των υπηρεσιών “μίας στάσης” (one stop) δ) την υποστήριξη κανονιστικών τεχνικών που είναι λιγότερο δεσμευτικές και προσφέρουν ρυθμιστικό χώρο στους κοινωνικούς εταίρους (αυτορύθμιση, συνρύθμιση, ρύθμιση υπό προθεσμία) ε) τη χρήση τεχνικών αξιολόγησης του κόστους και της ωφέλειας των ρυθμίσεων (ΑΚΕ, ανάλυση κόστους-ωφέλειας, ανάλυση κόστους -αποδοτικότητας) και στ) το συντονισμό διαφορετικών υπουργείων και διαφορετικών επιπέδων διοίκησης με κανονιστική αρμοδιότητα, μέσω της δημιουργίας ενιαίων συντονιστικών κέντρων. Με την απλούστευση μπορούν επίσης να καταργηθούν εν όλω ή εν μέρει νομοθετικές και κανονιστικές ρυθμίσεις.

Αν δεν υπάρχει πολιτική εκ των προτέρων αξιολόγησης των επιπτώσεων των ρυθμίσεων στην οικονομία και την κοινωνία με την ΑΚΕ ή άλλη μέθοδο, δε μπορεί να είναι αποτελεσματική η πολιτική απλούστευσης. Είναι απαραίτητη η ένταξή της σε ένα ολοκληρωμένο πρόγραμμα βελτίωσης της ποιότητας των νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων. Η απλούστευση των διαδικασιών θεωρείται ιδιαίτερα σημαντική για την υποστήριξη των δικαιωμάτων των πολιτών, τη βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών, τη διαφάνεια και τον κοινωνικό διάλογο, καθώς και την ενίσχυση της επιχειρηματικότητας και της ανταγωνιστικότητας.

3. Κωδικοποίηση

Διακρίνεται σε συστηματοποίηση (consolidation) ή απλή κωδικοποίηση (codification) και σε ανάπλαση δικαίου (recasting). Η συστηματοποίηση ή απλή κωδικοποίηση αποτελεί μία διαδικασία αναμόρφωσης της όψης και του περιεχομένου μιας ομάδας κανονιστικών ρυθμίσεων προκειμένου να γίνουν περισσότερο προσβάσιμες και εποπτικές στο χρήστη τους.¹⁴⁸ Στην ανάπλαση δικαίου επέρχεται ουσιαστική μεταβολή των κωδικοποιούμενων διατάξεων : αυτές μπορούν να τροποποιηθούν, να καταργηθούν ή να αντικατασταθούν με νέες. Η κωδικοποίηση απαιτεί χρόνο, πόρους και υψηλή τεχνική γνώση και συνεισφέρει στην ενίσχυση της ασφάλειας δικαίου μέσω της αποκατάστασης της συνοχής του και στη σαφήνεια και αναβάθμιση της επικοινωνιακής του διάστασης.

¹⁴⁸ Παναγιώτης Καρκατσούλης (2004), *Το Κράτος σε Μετάβαση : Από τη «διοικητική μεταρρύθμιση» και το «νέο δημόσιο μανάτζμεντ» στη «διακυβέρνηση»*, Αθήνα, εκδ. Ι. ΣΙΔΕΡΗΣ, σ. 155

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 10 : ΚΡΙΤΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ ΠΑΛΑΙΟΥ ΚΑΙ ΝΕΟΥ ΜΟΝΤΕΛΟΥ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Το παραδοσιακό μοντέλο βασίζεται στη βεμπεριανή γραφειοκρατία και τη θεωρία του σχεδιασμού. Το νέο μοντέλο διοίκησης στηρίζεται στις αρχές του νέου δημόσιου μάνατζμεντ, στο οποίο εντάσσονται, με τις αναγκαίες προσαρμογές, τα μοντέλα διοίκησης του ιδιωτικού τομέα που αναλύθηκαν στα προηγούμενα κεφάλαια καθώς και τα μεταρρυθμιστικά προγράμματα αποκέντρωσης, ιδιωτικοποίησης και καλύτερης νομοθέτησης.

Όσον αφορά την *πληροφόρηση*, το παραδοσιακό μοντέλο υποθέτει ότι οι αποφάσεις λαμβάνονται ορθολογικά βάσει πλήρους πληροφόρησης, χάρη στον λεπτομερή σχεδιασμό, την προβλεψιμότητα και την επικέντρωση στους κανόνες. Μέσω των στοιχείων αυτών αποκτώνται όλες οι απαιτούμενες πληροφορίες και γίνεται εφικτή η εποπτεία της διοικητικής δράσης. Το νέο μοντέλο, αντίθετα, θεωρεί αδύνατη την πλήρη πληροφόρηση -καθώς δε μπορεί ένας λήπτης αποφάσεων να αναλύσει όλες τις πληροφορίες και πιθανότητες όταν αντιμετωπίζει ένα πρόβλημα- και βασίζεται στην αξιολόγηση των πληροφοριών και στο χειρισμό της αβεβαιότητας μέσω αυτής, αλλά και στην αποκέντρωση λειτουργιών, πόρων και αρμοδιοτήτων.

Στον τομέα της *υποκίνησης* των εργαζομένων, το παραδοσιακό μοντέλο υποθέτει ότι οι δημόσιοι υπάλληλοι θα έχουν την επιθυμία να ακολουθήσουν αλλά και να βελτιώσουν το προγραμματισμένο σχέδιο και προβλέπει εντατικό έλεγχο της τήρησης από αυτούς των προβλεπόμενων κανόνων και διαδικασιών. Το νέο μοντέλο, αντίθετα, δίνει την έμφαση όχι στο πρόγραμμα αλλά στα αποτελέσματα της διοικητικής δράσης και υποκινεί τους εργαζόμενους με οικονομικά κίνητρα.

Όσον αφορά *τους κανόνες και τις διαδικασίες*, το παλαιό μοντέλο επιδιώκει τη συγκέντρωση εξουσίας, την προτυποποίηση και τον αυστηρό έλεγχο, ενώ το νέο υποστηρίζει την αποκέντρωση λειτουργιών και αρμοδιοτήτων, την ελευθερία των διοικητικών στελεχών να λαμβάνουν αποφάσεις μέσα σε ορισμένα πλαίσια και τον έλεγχο της δημόσιας δράσης μέσω της παρακολούθησης των αποτελεσμάτων αυτής.

Είναι πλέον αυταπόδεικτο ότι αρκετές από τις υποθέσεις στις οποίες βασίζεται το παραδοσιακό μοντέλο είναι εσφαλμένες και μη ρεαλιστικές. Οι περισσότερες ανεπτυγμένες χώρες είτε το τροποποίησαν, εισάγοντας στοιχεία του νέου μοντέλου, είτε το αντικατέστησαν πλήρως με το νέο μοντέλο. Εν τούτοις, θα πρέπει να σημειωθεί ότι το νέο μοντέλο διατηρεί αρκετά από τα στοιχεία του παλαιού π.χ. οι διαδικασίες παραμένουν ένα ζωτικό κομμάτι της δραστηριότητας των δημοσίων υπαλλήλων, η λειτουργία των υπηρεσιών στηρίζεται στη νομιμότητα και τους κανόνες, παρόλο που αυτοί έχουν μειωθεί και τροποποιηθεί και έχει αυξηθεί η διακριτική ευχέρεια των υπαλλήλων.

Λαμβάνοντας υπόψη ότι οι κύριοι στόχοι του κράτους είναι η αξιοπιστία, η νομιμότητα, η αποδοτικότητα και η ισότητα, παρατηρούμε ότι το παραδοσιακό μοντέλο είναι δομημένο ώστε να ικανοποιεί τους δύο πρώτους στόχους, ενώ το νέο μοντέλο εστιάζει μόνο στην αποδοτικότητα. Κανένα από τα δύο μοντέλα δε μπορεί να καλύψει μόνο του όλους τους στόχους του κράτους, κανένα από τα δύο δε δίνει κατευθυντήριες γραμμές για την επίτευξη ισότητας και κοινωνικής δικαιοσύνης.

Η εστίαση του νέου μοντέλου στην αποδοτικότητα δείχνει ότι η χρήση του υπόκειται σε περιορισμούς. Τα όριά του βρίσκονται σε περιοχές κοινωνικής πολιτικής από τις οποίες, αν το κράτος αποσυρθεί, αυτό θα σημαίνει ταυτόχρονα και την εγκατάλειψη του κοινωνικού του ρόλου για την προστασία των αδυνάτων.

Τις αδυναμίες των δύο μοντέλων επιδιώκει να απαλείψει η θεωρία της διακυβέρνησης, προτείνοντας τη διαμόρφωση πολιτικής με ανοιχτές και διαφανείς διαδικασίες, την ισχυροποίηση της κοινωνίας των πολιτών, την αύξηση του επαγγελματισμού και της υπευθυνότητας, τη χρηστή διακυβέρνηση, την προσήλωση στις αρχές της ισότητας, της αξιοκρατίας και της νομιμότητας και την παράλληλη επιδίωξη της οικονομικότητας, αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας της δημόσιας δράσης. Το μοντέλο της διακυβέρνησης αφορά μεταρρυθμίσεις τόσο οικονομικής και τεχνικής φύσης όσο και ενίσχυσης της ποιότητας των θεσμών και της δημοκρατίας. Μέσω της χρήσης των δικτύων πολιτικής, αυξάνει την “ευφυΐα” (πληροφορίες και δεξιότητες) του διαμορφωτή πολιτικής και βελτιώνει τη λήψη αποφάσεων. Οι επιφυλάξεις για το μοντέλο αυτό αφορούν περισσότερο τη δυνατότητα επιτυχούς εφαρμογής του στην πράξη, παρά τις θεωρητικές αδυναμίες του.

Β' ΜΕΡΟΣ : ΠΡΑΞΗ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 11 : ΜΟΝΤΕΛΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΣΤΑ ΔΙΑΦΟΡΑ ΚΡΑΤΗ

Τα συνήθη χαρακτηριστικά της μεταρρύθμισης του δημόσιου τομέα, ανεξαρτήτως χώρας, είναι ο προσανατολισμός στην αποδοτικότητα και την επίδοση, η δέσμευση στη βελτίωση της ποιότητας, η εξυπηρέτηση των πολιτών, η προώθηση αποκεντρωτικών δομών και η αύξηση της ευελιξίας, η οικονομική διαχείριση με βάση τους κανόνες του ιδιωτικού τομέα, η σύνδεση της αμοιβής του προσωπικού με την απόδοσή του, η εστίαση στον εποπτικό και όχι τον εκτελεστικό ρόλο του κράτους, η μίμηση των μηχανισμών της αγοράς και η δημιουργία οιονεί αγορών, η συνεργασία μεταξύ των οργανισμών. Οι ιδέες αυτές ερμηνεύτηκαν διαφορετικά από τα πολιτικά συστήματα των διαφόρων χωρών, αναλόγως των απαιτήσεων και ευκαιριών που τους παρουσιάστηκαν. Το νέο δημόσιο μάλιστα, εφαρμόστηκε στην αρχική μορφή του και με τα πλήρη χαρακτηριστικά που αναφέρθηκαν στο Κεφάλαιο 4 μόνο στο Ηνωμένο Βασίλειο και τη Νέα Ζηλανδία. Οι υπόλοιπες χώρες ακολούθησαν τις δικές τους παραλλαγές, με μικρές ή και μεγάλες διαφορές στο περιεχόμενο της μεταρρύθμισης και τον τρόπο διεξαγωγής της. Η συγκριτική ανάλυση των μεταρρυθμιστικών προγραμμάτων των διαφόρων χωρών καταδεικνύει την έλλειψη ομοιογένειας και την ύπαρξη σοβαρών αποκλίσεων, σε βαθμό που να υποστηρίζεται από πολλούς συγγραφείς (Olsen, Peters, Savoie, Naschold, Wright, Campell, Wilson, Pollitt, Summa, Bouckaert κ.α.) ότι δεν υπήρξε κοινό σχέδιο και ομοιογενής τάση στη διοικητική μεταρρύθμιση των χωρών του δυτικού κόσμου κατά τις δεκαετίες του 1980 και 1990.¹⁴⁹

11.1. Αυστραλία

11.1.1. Διοικητικό σύστημα

Μέχρι το 1980, το μοντέλο που ακολουθούσαν οι δημόσιες υπηρεσίες της Αυστραλίας (Westminster model) περιλάμβανε διαχωρισμό πολιτικών και διοικητικών στελεχών, πολιτική ουδετερότητα των δημοσίων υπηρεσιών, μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων, αυστηρή ιεραρχική δομή και ισχυρή παρουσία των συνδικάτων. Κατά τη δεκαετία του 1980, η Αυστραλία αναγκάστηκε να απομακρυνθεί από τις προστατευτικές πολιτικές που ακολουθούσε μέχρι τότε και που περιλάμβαναν υψηλό βαθμό νομοθετικών ρυθμίσεων και κρατικών παρεμβάσεων στην οικονομία, καθώς κατά τη διετία 1985-1986 οι όροι του εμπορίου επιδεινώθηκαν σημαντικά, η οικονομία της εισήλθε σε κρίση και η ανάγκη μείωσης των δαπανών έγινε επιτακτική.

11.1.2. Μεταρρύθμιση

Η Αυστραλία επηρεάστηκε τόσο από τη θεωρία της δημόσιας επιλογής όσο και τη Διοίκηση Ολικής Ποιότητας, τον Ανασχεδιασμό των Επιχειρησιακών Διαδικασιών και τη μέθοδο των καλών πρακτικών, χωρίς αυτές οι επιρροές να έχουν τόσο έντονο αντίκτυπο –όσο στην Νέα Ζηλανδία και το Ηνωμένο Βασίλειο- στη λειτουργία του κράτους. Όπως και η Νέα Ζηλανδία,

¹⁴⁹ Joe L. Wallis, Brian E. Pollery and Linda McLoughlin (2007), *Reform and Leadership in the Public Sector : A Political Economy Approach*, UK, Edward Elgar Publishing Limited, σ. 38

στράφηκε στη χρήση μηχανισμών της αγοράς στο δημόσιο τομέα και τη συνέδεσε με ευρύτερα προγράμματα οικονομικής μεταρρύθμισης,¹⁵⁰ ενώ παράλληλα επικεντρώθηκε στη βελτίωση της αποδοτικότητας του δημόσιου τομέα. Η πρώτη φάση των μεταρρυθμίσεων, τη δεκαετία του '80, εστιάστηκε στον ανασχεδιασμό των δημοσίων δαπανών και την ανάθεση πόρων βάσει αποτελεσμάτων, ενώ η δεύτερη, τη δεκαετία του '90, στη βελτίωση της αποδοτικότητας.¹⁵¹ Οι αλλαγές έγιναν από την κεντρική διοίκηση και ήταν άλλες σταδιακές π.χ. οι αλλαγές στην κατάρτιση προϋπολογισμών και άλλες ριζικές π.χ. η συγχώνευση υπουργείων.

Με τις μεταρρυθμίσεις, η εξωτερική ανάθεση υπηρεσιών (outsourcing), οι συμβάσεις έργου και τα ιδιωτικά συμφωνητικά αντικατέστησαν τις ιεραρχικές δομές, ο ρόλος των συνδικάτων μειώθηκε, η απασχόληση των υπαλλήλων έπαψε να είναι εξασφαλισμένη και επεκτάθηκε η χρήση πολιτικών συμβούλων στη δημόσια διοίκηση. Επίσης, με την Πράξη Μεταρρύθμισης Δημοσίων Υπηρεσιών (1984) δημιουργήθηκε η Υπηρεσία Ανώτατων Στελεχών (Senior Executive Service-SES), με την οποία επιδιώχθηκε να γίνει πιο ανοιχτή και πιο ανταγωνιστική η πρόσληψη των ανώτατων στελεχών, να αυξηθεί η διαχειριστική ικανότητα των στελεχών του Δημοσίου και να ευθυγραμμιστεί η δράση τους με τις πολιτικές προτεραιότητες της κυβέρνησης. Άλλα πεδία μεταρρύθμισης ήταν η συγχώνευση υπουργείων, η εισαγωγή μεθόδων του ιδιωτικού τομέα στην κατάρτιση προϋπολογισμών και τη χρηματοοικονομική διαχείριση και η πώληση περιουσιακών στοιχείων του Δημοσίου.

Κατά το διάστημα 1985-1992, η Αυστραλία γνώρισε οικονομική ανάπτυξη και βελτίωση της απασχόλησης, χωρίς όμως οι επιδόσεις της να φτάσουν το μέσο όρο των χωρών του ΟΟΣΑ στους βασικούς οικονομικούς δείκτες.

Το 2010, ο πρωθυπουργός της Αυστραλίας δεσμεύτηκε για τη βελτίωση του δημόσιου τομέα μέσα από ένα μεταρρυθμιστικό πρόγραμμα εννέα σημείων¹⁵², που περιλάμβανε τη βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών μέσα από την απλοποίηση διαδικασιών και τη μείωση των διοικητικών βαρών για επιχειρήσεις, τη δημιουργία ανοιχτής κυβέρνησης, με ελεύθερη πρόσβαση των πολιτών σε δημόσια έγγραφα και συμμετοχή τους στη δημόσια διαβούλευση, την ενίσχυση της συνεργασίας μεταξύ δημόσιων φορέων, εμπειρογνομόνων και ακαδημαϊκής κοινότητας, την αναθεώρηση των αξιών, των ρόλων και των αρμοδιοτήτων των υπουργείων, την αλλαγή των διαδικασιών διορισμού υπουργών, την επανεξέταση της δημοσιοϋπαλληλικής σταδιοδρομίας, την ενδυνάμωση του προσωπικού, τη διασφάλιση της αποτελεσματικότητας και της ευελιξίας των ημιαυτόνομων φορέων, τη βελτίωση της αποδοτικότητάς τους και την απλοποίηση της διακυβέρνησής τους.

¹⁵⁰ Christopher Pollitt and Geert Bouckaert (2004), *Public Management Reform : A comparative analysis*, second edition, UK, Oxford University Press, (first edition 2000), σ. 200

¹⁵¹ Nick Manning and Neil Parison (2004), *International Public Administration Reform. Implications for the Russian Federation*, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, (Directions in development) Washington D.C., σ. 7

¹⁵² Australian Government, Department of the Prime Minister and Cabinet (http://www.dpmc.gov.au/publications/aga_reform/aga_reform_blueprint/index.cfm)

11.2. Καναδάς

11.2.1. Διοικητικό σύστημα

Στο διοικητικό σύστημα που είχε ο Καναδάς πριν την μεταρρύθμιση, τα υπουργεία είχαν την αρμοδιότητα για όλες τις δράσεις που υπάγονται στα τμήματά τους, τις δημόσιες επιχειρήσεις, τα δικαστήρια και τους λοιπούς δημόσιους φορείς. Χαρακτηριστικό στοιχείο του πολιτικού και διοικητικού του συστήματος είναι η πολιτική ουδετερότητα των δημοσίων υπηρεσιών, που στις περισσότερες περιπτώσεις εκφραζόταν με τη διατήρηση των ανώτατων διοικητικών στελεχών (Deputy Ministers) στη θέση τους μετά από την αλλαγή κυβέρνησης.

11.2.2. Μεταρρύθμιση

Από τα μέσα της δεκαετίας του '60 μέχρι τις αρχές της δεκαετίας του '70, ο δημόσιος τομέας στον Καναδά επικεντρώθηκε στη δημιουργία κοινωνικών προγραμμάτων και τον κρατικό παρεμβατισμό για την ανάπτυξη της οικονομίας. Η οικονομική πορεία του Καναδά κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 1980 ήταν κακή, σε σχέση με το μέσο όρο των χωρών του ΟΟΣΑ. Ιδιαίτερα κατά το διάστημα 1984-1993, ο Καναδάς αποτύγχανε συστηματικά στον έλεγχο των δημοσίων δαπανών και το καθαρό δημόσιο χρέος του εκτινάχθηκε από τα 168 δις καναδέζικα δολάρια στα 508 δις καναδέζικα δολάρια.

Η μεταρρύθμιση στον Καναδά δανείστηκε πολλά στοιχεία από τις μεταρρυθμίσεις στο Ηνωμένο Βασίλειο και τις Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής. Σε γενικές γραμμές, δεν υπήρξε ένα συνολικό σχέδιο αλλά πολλές πρωτοβουλίες, οι οποίες ήταν συχνά επικαλυπτόμενες και όχι καλά συντονισμένες. Αυτές ξεκίνησαν το 1994 και αφορούσαν την απλοποίηση των κρατικών διαδικασιών και των κυβερνητικών προγραμμάτων, τη μείωση των δημοσίων υπαλλήλων, την αύξηση της ευελιξίας των υπηρεσιών αναφορικά με τη διάθεση των πόρων τους, την ενθάρρυνση του ανταγωνισμού και της ιδιωτικοποίησης, την εκπαίδευση και την ενδυνάμωση των δημοσίων υπαλλήλων και τη λογοδοσία των δημοσίων υπηρεσιών προς το κοινοβούλιο¹⁵³. Οι περισσότερες μεταρρυθμιστικές προσπάθειες εγκαταλείφθηκαν σε σύντομο χρονικό διάστημα.

Το πρόγραμμα Public Service 2000 του Καναδά, περιλάμβανε μία ολοκληρωμένη σειρά αλλαγών για τη βελτίωση της απόδοσης του δημόσιου τομέα. Τα προβλήματα που παρατηρήθηκαν κατά την εφαρμογή του συνδέονταν με τον ελλιπή στρατηγικό σχεδιασμό, την έλλειψη δέσμευσης στο στόχο, την ανεπαρκή μελέτη της σχέσης μεταξύ του κόστους και του οφέλους που επιτεύχθηκε και την ανάγκη αύξησης της δημοκρατικής λογοδοσίας. Το 2010 έγιναν εκ νέου προσπάθειες εκσυγχρονισμού στον Καναδά, με σημείο επικέντρωσης τη διοίκηση ανθρωπίνων πόρων.¹⁵⁴

¹⁵³ Christopher Pollitt and Geert Bouckaert (2004), *Public Management Reform : A comparative analysis*, second edition, UK, Oxford University Press, (first edition 2000), σ. 211-212

¹⁵⁴ Office of the Auditor General of Canada (http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/parl_lpt_e_1733.html)

11.3. Φινλανδία

11.3.1. Διοικητικό σύστημα

Το διοικητικό σύστημα της χώρας παραδοσιακά διαχωρίζει τους πολιτικούς από τη δημόσια διοίκηση, χωρίς όμως να είναι πολιτικά ουδέτερα τα ανώτατα στελέχη. Οι δομές του αποτελούνται από τα υπουργεία, το πιο ισχυρό από τα οποία είναι το Υπουργείο Οικονομικών, την τοπική αυτοδιοίκηση και τους οργανισμούς της κεντρικής κυβέρνησης, που δε λογοδοτούν άμεσα σε συγκεκριμένο υπουργό ή υπουργείο και οι οποίοι έχουν σημαντικές αρμοδιότητες.

11.3.2. Μεταρρύθμιση

Η Φινλανδία υπήρξε ενεργό μέλος πολλών διεθνών οργανισμών, είτε κυβερνητικών είτε ακαδημαϊκών (π.χ. PUMA, European Group for Public Administration) και μέσω αυτών ήρθε σε επαφή με όλο το εύρος των σύγχρονων διοικητικών εννοιών και τεχνικών βελτίωσης του δημόσιου τομέα και επέλεξε αυτές που ταιριάζουν στις ανάγκες της. Υιοθέτησε ευρύτατα, σε επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης, την προσέγγιση της διοίκησης ολικής ποιότητας, ενώ στην κεντρική διοίκηση εφάρμοσε μερικώς νέες πρακτικές χρηματοοικονομικής διαχείρισης. Οι μεταρρυθμίσεις της στόχευαν στην αναδιοργάνωση του κράτους με βάση μοντέλα της αγοράς. Οι κυριότερες από αυτές αφορούσαν την κατάρτιση προϋπολογισμού βασισμένου στα αποτελέσματα, που ξεκίνησε το 1987 και επεκτάθηκε ως το 1994 σε ολόκληρο το δημόσιο τομέα, την ιδιωτικοποίηση δημόσιων φορέων, τον ανασχεδιασμό και τη συγχώνευση πολλών διοικητικών αρχών, τη μείωση των διοικητικών ελέγχων και κανόνων και την αλλαγή του τρόπου επιχορήγησης των τοπικών αυτοδιοικήσεων (κοινοτήτων). Επίσης, έγιναν μεταρρυθμίσεις στη διοίκηση ανθρωπίνων πόρων, όπως η σύνδεση της αμοιβής με την απόδοση και η αποκέντρωση της διοίκησης του προσωπικού. Ένα χαρακτηριστικό των μεταρρυθμίσεων στη Φινλανδία ήταν η ημι-ιδιωτικοποίηση, κατά την οποία το κράτος ουσιαστικά διοικεί ιδιωτικές επιχειρήσεις, δηλαδή κρατικές επιχειρήσεις πλήρως απελευθερωμένες κατά την οργάνωση, λειτουργία και χρηματοδότησή τους, που αντλούν κεφάλαια από το χρηματιστήριο.

Οι αλλαγές που προωθήθηκαν ήταν σταδιακές και προσεκτικά σχεδιασμένες, με πιλοτικά προγράμματα εφαρμογής και εκτεταμένα προγράμματα εκπαίδευσης για τη διασφάλιση της καλύτερης δυνατής εφαρμογής τους. Η Φινλανδία διαφέρει από τις άλλες χώρες που εφάρμοσαν μεταρρυθμιστικά προγράμματα στο ότι η εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων έγινε κατά κύριο λόγο από τους ίδιους τους δημόσιους υπαλλήλους και όχι από εξωτερικούς συνεργάτες και συμβούλους όπως π.χ. στο Ηνωμένο Βασίλειο.¹⁵⁵ Με αυτούς τους τρόπους η Φινλανδία κατάφερε μέσα σε μία δεκαετία να επιτύχει μεγάλης κλίμακας αποτελέσματα.

Το 1998 το λογιστικό σύστημα άλλαξε και υιοθετήθηκαν σε όλες τις υπηρεσίες οι αρχές της λογιστικής σε δεδουλευμένη βάση. Όλες οι υπηρεσίες υποχρεούνται να στέλνουν σε ετήσια βάση πληροφορίες για την απόδοσή τους, οι οποίες συμπεριλαμβάνονται στην αναφορά της

¹⁵⁵ Christopher Pollitt and Geert Bouckaert (2004), *Public Management Reform : A comparative analysis*, second edition, UK, Oxford University Press, (first edition 2000), σ. 219

κυβέρνησης προς το Κοινοβούλιο για τα δημόσια οικονομικά.¹⁵⁶ Το 2000 έγιναν περαιτέρω μεταρρυθμίσεις στην κεντρική κυβέρνηση, στην κατεύθυνση του ανασχεδιασμού των υπηρεσιακών μονάδων με στόχο τη βελτίωση της ποιότητας της παρεχόμενης υπηρεσίας, την καλή διακυβέρνηση και τη δημιουργία υπεύθυνης κοινωνίας πολιτών¹⁵⁷. Οι πιο πρόσφατες μεταρρυθμίσεις της Φινλανδίας εστιάζουν στη διαχείριση της γνώσης και την αξιοποίηση των πληροφοριακών συστημάτων (δημιουργία σχετικής κυβερνητικής υπηρεσίας το 2002).

11.4. Γαλλία

11.4.1. Διοικητικό σύστημα

Η Γαλλία χαρακτηρίζεται από ένα συγκεντρωτικό κράτος με αδύναμη τοπική αυτοδιοίκηση και ένα κατακερματισμένο πολιτικό σύστημα που παράγει πολιτική αστάθεια και αναιμική πολιτική ηγεσία.¹⁵⁸ Από τα χρόνια του Ναπολέοντα μέχρι και τα τέλη της δεκαετίας του 1970 είχε μία ισχυρή διοικητική παράδοση την οποία συνέθεταν πέντε στοιχεία :

α) Το κράτος παρεμβαίνει δίνοντας κατεύθυνση στην οικονομία και την κοινωνία (dirigisme).

β) Η διοίκηση είναι συγκεντρωτική και απαρτίζεται από δύο μεγάλες ομάδες φορέων : η μία είναι διοικητική, περιλαμβάνει το Σώμα Οικονομικής Επιθεώρησης (Inspection des Finances), το Συμβούλιο Επικρατείας (Conseil d'Etat) το Ελεγκτικό Συνέδριο (Cour des Comptes) και άλλους μεγάλους φορείς και απαρτίζεται από αποφοίτους της Εθνικής Σχολής Διοίκησης (Ecole Nationale d'Administration-ENA) και η άλλη είναι τεχνική και προσλαμβάνει αποφοίτους του Πολυτεχνείου και των Πανεπιστημίων. Οι απόφοιτοι των δύο μεγάλων σχολών κυριαρχούν τόσο στο δημόσιο όσο και στον ιδιωτικό τομέα. Οι ανώτατοι δημόσιοι υπάλληλοι, που κινούν τον κρατικό μηχανισμό, χαρακτηρίζονται από δυναμισμό, καινοτομία, αυτοπεποίθηση και υψηλού επιπέδου εκπαίδευση. Τείνουν να αντιμετωπίζουν τους πολιτικούς, τις ομάδες συμφερόντων και τα ενδιαμέσως μη κεντρικά σώματα, όπως οι τοπικές αρχές, ως φορείς οι οποίοι στερούνται συνολικής οπτικής και προτάσσουν τα ιδιαίτερα συμφέροντά τους έναντι του γενικού συμφέροντος της Γαλλίας.

γ) Η κεντρική διοίκηση έχει ισχυρή παρουσία και στην περιφέρεια μέσω του νομάρχη, ο οποίος συντονίζει τις τοπικές κρατικές υπηρεσίες και, μέχρι το 1982, είχε εξουσία άσκησης εποπτείας (tutelle) και ελέγχου επί πολλών αποφάσεων που λαμβάνονταν από τις τοπικές αρχές.

δ) Το Δημόσιο αποτελείται από μεγάλο αριθμό φορέων, καθένας από τους οποίους έχει ιεραρχικά δομημένες θέσεις εργασίας με διαφορετικά προαπαιτούμενα και διαφορετικές

¹⁵⁶ Nick Manning and Neil Parison (2004), *International Public Administration Reform. Implications for the Russian Federation*, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, (Directions in development) Washington D.C., σ. 21

¹⁵⁷ Maija Jussilainen, Knowledge Management at the Finnish Government, σελ. 5
(<http://www.oecd.org/dataoecd/25/13/2495701.pdf>)

¹⁵⁸ Barry Owen (2003), Γαλλία, στο J.A. Chandler (επιμ) *Δημόσια Διοίκηση : συγκριτική ανάλυση*, Αθήνα, εκδ. Παπαζήση, σ.109

αρμοδιότητες που ορίζονται από νόμο. Αυτό το χαρακτηριστικό προκαλεί σημαντική ακαμψία στη γαλλική δημόσια διοίκηση και αντίδραση στις μεταρρυθμίσεις.

ε) Το Δημόσιο λειτουργεί βάσει κανόνων δικαίου, οι οποίοι ρυθμίζουν τις διοικητικές διαδικασίες και τους διορισμούς. Οι κανόνες δικαίου αντιμετωπίζουν τη δημόσια διοίκηση ως έναν αυτόνομο τομέα πέρα και έξω από την κοινωνία των πολιτών¹⁵⁹.

Ο έλεγχος της δημόσιας διοίκησης γίνεται από τα διοικητικά δικαστήρια που εκδικάζουν υποθέσεις σε πρώτο βαθμό και το Συμβούλιο της Επικρατείας που εκδικάζει εφέσεις. Η διευθέτηση διαφωνιών μεταξύ πολίτη και διοικητικών υπηρεσιών γίνεται και από το Συνήγορο του Πολίτη, που δημιουργήθηκε το 1972. Αρμοδιότητες ελέγχου και υποχρέωσης λογοδοσίας έχουν επίσης το Ελεγκτικό Συνέδριο, που ελέγχει την ακρίβεια και νομιμότητα των δημόσιων οικονομικών και η Οικονομική Επιθεώρηση, που έχει ως αποστολή την επαλήθευση των οικονομικών συναλλαγών των κρατικών υπηρεσιών.

11.4.2. Μεταρρύθμιση

Στις αρχές της δεκαετίας του 1980, η Γαλλία αποκήρυξε τις αρχές του νέου δημόσιου μανάτζμεντ που επικράτησαν στις αγγλόφωνες χώρες και ανέπτυξε τη δική της προσέγγιση περί διοικητικής μεταρρύθμισης, βασισμένη στις έννοιες του εκσυγχρονισμού και της αποκέντρωσης. Το πρώτο κύμα μεταρρυθμίσεων, στα μέσα της δεκαετίας του '80, αφορούσε την αποκέντρωση εξουσιών και αρμοδιοτήτων: οι έπαρχοι έχασαν τον εποπτικό τους ρόλο σε τοπικά θέματα, οι τοπικές αρχές αυτονομήθηκαν και ενισχύθηκαν οι νομοθετικές αρμοδιότητές τους και η ευχέρεια κατάρτισης των προϋπολογισμών τους. Η μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από το κέντρο προς την περιφέρεια ενισχύθηκε περαιτέρω το 1992 με τον «χάρτη αποκέντρωσης». Το δεύτερο κύμα μεταρρυθμίσεων, που αφορούσε τον εκσυγχρονισμό, έλαβε χώρα από τα τέλη της δεκαετίας του '80 και μετά και περιλάμβανε τη δημιουργία Κέντρων Ευθύνης (centres de responsabilité) μέσα στα υπουργεία, την αξιολόγηση των ακολουθούμενων πολιτικών σε διάφορους τομείς του Δημοσίου, καθώς και αλλαγές στη διοίκηση προσωπικού. Οι μεταρρυθμίσεις διαμορφώθηκαν με τέτοιο τρόπο ώστε να ταιριάζουν στα προϋπάρχοντα γαλλικά πρότυπα και δεν είχαν μεγάλη διάρκεια στο χρόνο.

Όσον αφορά την ιδιωτικοποίηση, κατά το διάστημα 1981-1986 έγιναν, αντίθετα με τις διεθνείς τάσεις, εκτεταμένες κρατικοποιήσεις, με αποτέλεσμα ο δημόσιος τομέας να αντιπροσωπεύει, το 1984, το 91% των τραπεζικών καταθέσεων και το 36% των επενδύσεων.¹⁶⁰ Αντίθετα, κατά τη διετία 1986-1988, υπό τη νεοφιλελεύθερη κυβέρνηση του Chirac, ιδιωτικοποιήθηκαν 65 δημόσιοι οργανισμοί. Η επίδραση της πολιτικής των ιδιωτικοποιήσεων είναι περιορισμένη, εφόσον δε γίνεται τίποτα προκειμένου να αποτραπεί η κυριαρχία των αποφοίτων των μεγάλων σχολών (ENA & Ecole Polytechnique) στις ανώτερες θέσεις τόσο του ιδιωτικού όσο και του δημόσιου τομέα. Παράλληλα με τις ιδιωτικοποιήσεις, στα μέσα της

¹⁵⁹ Christopher Pollitt and Geert Bouckaert (2004), *Public Management Reform : A comparative analysis*, second edition, UK, Oxford University Press, (first edition 2000), σ. 229

¹⁶⁰ Barry Owen (2003), Γαλλία, στο J.A. Chandler (επιμ) *Δημόσια Διοίκηση : συγκριτική ανάλυση*, Αθήνα, εκδ. Παπαζήση, σ.134

δεκαετίας του '80 άρχισε η εισαγωγή μεθόδων του ιδιωτικού τομέα στο δημόσιο και η χρήση συμφωνητικών.

Στην Κοινωνική Ατζέντα του 2011, το Υπουργείο Δημόσιας Διοίκησης ενέταξε μεταρρυθμίσεις στις αμοιβές των δημοσίων υπαλλήλων, αυξάνοντας τις αμοιβές των χαμηλόμισθων, συνδέοντας την αμοιβή με την απόδοση και αλλάζοντας τους δείκτες επίδοσης. Ο εκσυγχρονισμός του τρόπου πρόσληψης και εργασίας των δημοσίων υπαλλήλων είχε αρχίσει από το 2008 με μια σειρά από μέτρα για την κατάργηση των εμποδίων μετακίνησης των υπαλλήλων, την εισαγωγή πριμ παραγωγικότητας, τη σταδιακή αντικατάσταση της βαθμολόγησης από την αξιολόγηση και τη διενέργεια διαγωνισμών ανά ειδικότητα. Στόχος ήταν μία δημόσια διοίκηση πιο ευέλικτη, καλύτερα αμειβόμενη, περισσότερο αντιπροσωπευτική και με λιγότερο προσωπικό και μεγαλύτερη επαγγελματική εξειδίκευση ¹⁶¹.

11.5. Γερμανία

11.5.1. Διοικητικό σύστημα

Η Γερμανία είναι ομοσπονδιακό κράτος αποτελούμενο 16 περιφέρειες (Lander) και εκατοντάδες τοπικές διοικητικές μονάδες (δήμους, κομητείες), που διοικούνται με διαφορετικά μοντέλα. Οι τρεις αρχές που χαρακτηρίζουν τη διοικητική δομή της είναι η διάκριση των εξουσιών, που διανέμει σε διαφορετικά όργανα τη νομοθετική, εκτελεστική και δικαστική εξουσία, η ομοσπονδιακότητα, βάσει της οποίας οι περιφέρειες είναι μέλη της Ομοσπονδίας αλλά διατηρούν τη δική τους κυριαρχική ισχύ και η ύπαρξη τοπικής κυβέρνησης, που λειτουργεί σε δύο επίπεδα, δήμου και κομητείας. Ο έλεγχος της διοίκησης ασκείται από ειδικευμένα διοικητικά δικαστήρια αλλά και από το Κοινοβούλιο. Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας αποτελεί πολιτικό σύστημα που βασίζεται στη συναίνεση, η οποία έχει επιτευχθεί μέσω της απολιτικοποίησης των σχέσεων μεταξύ των κομμάτων και των οικονομικών δρώντων.

Οι δημόσιοι υπάλληλοι έχουν μονιμότητα, υψηλούς μισθούς και πρόσθετες παροχές, δεν έχουν όμως το δικαίωμα απεργίας.¹⁶² Δεν υπάρχει αυστηρός διαχωρισμός πολιτικών και διοικητικών δραστηριοτήτων, όπως π.χ. στο Ηνωμένο Βασίλειο, συνεπώς οι ανώτατοι δημόσιοι υπάλληλοι ενδέχεται να συνδέονται στενά με συγκεκριμένο πολιτικό κόμμα ή με κάποιον υπουργό. Ο υψηλός βαθμός πολιτικής αποκέντρωσης αντανακλάται στο χαμηλό ποσοστό δημοσίων υπαλλήλων που εργάζονται στις κεντρικές ομοσπονδιακές αρχές. Οι δημόσιες επιχειρήσεις, οι οποίες παράγουν αγαθά και υπηρεσίες κοινής ωφέλειας, χαρακτηρίζονται από ανεξαρτησία στην κατάρτιση του προϋπολογισμού τους, αποκλειστική

¹⁶¹ Ministère de la Fonction Publique de la République Française (<http://archives.fonction-publique.gouv.fr/home20111012/rubrique2.html>)

¹⁶² Graham Timmins (2003), Γερμανία, στο J.A. Chandler (επιμ) *Δημόσια Διοίκηση : συγκριτική ανάλυση*, Αθήνα, εκδ. Παπαζήση, σ.165

ευθύνη των διοικητικών τους στελεχών για τις αποφάσεις και τις πράξεις τους και λειτουργία σε συνθήκες ανταγωνισμού και με ιδιωτικοοικονομικά κριτήρια.¹⁶³

11.5.2. Μεταρρύθμιση

Οι αλλαγές στη Γερμανία υπήρξαν αργές και σταδιακές και επικεντρώθηκαν περισσότερο στη διατήρηση και τον εκσυγχρονισμό του κράτους παρά στην ελαχιστοποίηση και την εισαγωγή στοιχείων της αγοράς. Κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του '80 δόθηκε έμφαση στην εκπαίδευση της δημοσιοϋπαλληλίας και το 1986 ιδρύθηκε στο κρατίδιο της Βάδης-Βιρτεμβέργης μία ακαδημία που βασίστηκε στα πρότυπα της γαλλικής Εθνικής Σχολής Διοίκησης (ENA). Την επόμενη δεκαετία έγιναν ιδιωτικοποιήσεις υπηρεσιών του δημόσιου τομέα, με χαρακτηριστικά παραδείγματα αυτά του σιδηροδρόμου, του ταχυδρομείου, των τηλεπικοινωνιών και των αερομεταφορών. Οι σημαντικότερες αλλαγές έγιναν στις τοπικές διοικητικές μονάδες όπου ακολουθήθηκε ένα πρόγραμμα υπό τον τίτλο «Νέο Σύστημα Πηδαλιούχησης» (New Steering Model- Das Neues Steuerungsmodell) και επιδιώχθηκε η παροχή δημόσιων υπηρεσιών από ιδιώτες, ο προσανατολισμός στους πελάτες, η χρήση δεικτών ποιότητας, ο πλήρης διαχωρισμός πολιτικών και δημόσιας διοίκησης και η έμφαση στον έλεγχο των εκροών.

Άμεση επίπτωση της ενοποίησης της Γερμανίας ήταν η αύξηση των δημόσιων υπαλλήλων κατά 1,2 εκατομμύρια και η ανάγκη ανοικοδόμησης του δημόσιου τομέα στην πρώην Ανατολική Γερμανία. Η μετακίνηση δημοσίων υπαλλήλων από τη Δυτική Γερμανία υπήρξε εστία κοινωνικών και πολιτικών εντάσεων. Η Κρατική Εταιρεία Χαρτοφυλακίου (Treuhand) ιδρύθηκε το 1990 για το συντονισμό της διαδικασίας ιδιωτικοποίησης στα ανατολικά κρατίδια και μέσα σε διάστημα 4 ετών, το 95% των ανατολικογερμανικών δημόσιων επιχειρήσεων έγιναν ιδιωτικές ή ημιιδιωτικές.¹⁶⁴

Από το 2000 και μετά, η Γερμανία προχώρησε σε περαιτέρω διοικητικές μεταρρυθμίσεις με αποτέλεσμα τη δημοσιονομική της εξυγίανση, τη μείωση της ανεργίας και την αποτελεσματική εφαρμογή της δημοσιονομικής πολιτικής. Οι αλλαγές ήταν σταδιακές και αφορούσαν τη δημιουργία θεσμών και διαδικασιών σταθεροποίησης του οικονομικού περιβάλλοντος και την πραγματοποίηση συνολικών διορθώσεων του τρόπου λειτουργίας της κρατικής μηχανής καθώς και επιμέρους μεταρρυθμίσεων ανά περιοχή¹⁶⁵.

11.6. Ολλανδία

11.6.1. Διοικητικό σύστημα

Η Ολλανδία είναι ένα ενιαίο αλλά αποκεντρωμένο κράτος. Σε κάθε σχεδόν τομέα της κυβερνητικής πολιτικής υπάρχουν πολλά συμβουλευτικά όργανα συνδεδεμένα με τα τμήματα

¹⁶³ Κέφης Βασίλης Ν. (1998), *Το Μάνατζμεντ των Δημοσίων Επιχειρήσεων και Οργανισμών*, Αθήνα, εκδ. Οίκος INTERBOOKS, σελ. 66-67

¹⁶⁴ Graham Timmins (2003), Γερμανία, στο J.A. Chandler (επιμ) *Δημόσια Διοίκηση : συγκριτική ανάλυση*, Αθήνα, εκδ. Παπαζήση, σ. 172

¹⁶⁵ Maps of world-Finance, *Public sector reform in Germany* (<http://finance.mapsofworld.com/economy-reform/germany/public-sector.html>)

των υπουργείων. Η ευθύνη και η αυτονομία των υπουργείων είναι ο ακρογωνιαίος λίθος του διοικητικού συστήματος και οι αποφάσεις λαμβάνονται συλλογικά από τις εβδομαδιαίες συνεδριάσεις του υπουργικού συμβουλίου. Στις δημόσιες υπηρεσίες υπάρχει πολιτική ουδετερότητα και διαχωρισμός πολιτικών και δημόσιας διοίκησης.

11.6.2. Μεταρρύθμιση

Μέχρι το 1974, ο δημόσιος τομέας της χώρας επεκτεινόταν συνεχώς, μέχρι που το πλεόνασμα στον προϋπολογισμό μετατράπηκε σε μεγάλο έλλειμμα. Έτσι, τη δεκαετία του 1980 έγιναν σοβαρές περικοπές στο δημόσιο τομέα και λήφθηκε σειρά μέτρων για τη βελτίωση των μηχανισμών ελέγχου των δημοσίων δαπανών. Από το 1989 και μετά, οι επιδόσεις της ολλανδικής οικονομίας βελτιώθηκαν.

Οι ιδέες του νέου δημόσιου μανάτζμεντ εισάχθηκαν στη δημόσια διοίκηση μέσω των διαφόρων συμβουλευτικών οργάνων των υπουργείων, που συμμετέχουν στη διαμόρφωση δημόσιας πολιτικής, αλλά και των ακαδημαϊκών του δημόσιου μανάτζμεντ, που έπαιξαν σημαντικό ρόλο συμβουλεύοντας την κυβέρνηση επί των διοικητικών μεταρρυθμίσεων.¹⁶⁶ Οι αλλαγές στη δημόσια διοίκηση ήταν λιγότερο έντονες σε σχέση με αυτές του Ηνωμένου Βασιλείου ή της Νέας Ζηλανδίας : έγιναν κάποιες ιδιωτικοποιήσεις, ιδιαίτερα κατά το διάστημα 1982-1986, λήφθηκαν μέτρα για την περικοπή των δαπανών, την αποκέντρωση δραστηριοτήτων και την απλοποίηση νομικών και γραφειοκρατικών διαδικασιών, έγιναν εκτεταμένοι υπολογισμοί δεικτών επίδοσης σε διάφορες δημόσιες υπηρεσίες και δημιουργήθηκαν ημιαυτόνομοι φορείς. Από το 1976 εισήχθη επίσημα το σύστημα κατάρτισης προϋπολογισμών βάσει επιτευχθέντων αποτελεσμάτων (Government Accounts Act), βάσει του οποίου ολόένα και περισσότεροι δημόσιοι οργανισμοί καταθέτουν, μαζί με τους προϋπολογισμούς τους, εκθέσεις μέτρησης, παρακολούθησης και αξιολόγησης των εισροών, των ενδιάμεσων εισροών και των εκροών των διοικητικών τους δράσεων.¹⁶⁷ Στον τομέα της διοίκησης ανθρωπίνων πόρων, υπήρξε σταδιακή προσαρμογή του Δημοσίου στους όρους εργασίας του ιδιωτικού τομέα.

Στην πράξη, η εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων συνάντησε προβλήματα καθώς π.χ. στον τομέα της αποκέντρωσης, τα τμήματα των υπουργείων δημιούργησαν εμπόδια στη μεταφορά της εξουσίας στις περιφέρειες και τους δήμους, ενώ παράλληλα δεν καταγράφηκαν στοιχεία για τις επιδόσεις των φορέων μετά την πραγματοποίηση της μεταρρύθμισης. Επίσης, οι προσπάθειες σύνδεσης των προϋπολογισμών με αυστηρά προσδιορισμένους δείκτες αποδοτικότητας (1992-1997) είχαν μέτρια αποτελέσματα, λόγω ελλιπούς εκπαίδευσης των δημοσίων υπαλλήλων, αδυναμίας συγκέντρωσης επαρκών δεδομένων και στοιχείων και μεγάλων διαφορών μεταξύ των υπουργείων στη χρήση των δεικτών για την αιτιολόγηση των δαπανών τους (80% στο Υπουργείο Δικαιοσύνης, 4% στο Υπουργείο Εσωτερικών). Τα αποτελέσματα αυτά οδήγησαν σε ελαστικοποίηση των κριτηρίων αποδοτικότητας.

¹⁶⁶ Christopher Pollitt and Geert Bouckaert (2004), *Public Management Reform : A comparative analysis*, second edition, UK, Oxford University Press, (first edition 2000), σ. 244-245

¹⁶⁷ Παναγιώτης Καρκατσούλης (2004), *Το Κράτος σε Μετάβαση : Από τη «διοικητική μεταρρύθμιση» και το «νέο δημόσιο μανάτζμεντ» στη «διακυβέρνηση»*, Αθήνα, εκδ. Ι. ΣΙΑΕΡΗΣ, σ. 118

Η Ολλανδία τα τελευταία χρόνια (2003-2007) έχει αναλάβει πρωτοβουλίες για την απλοποίηση των διαδικασιών, τη μείωση των διοικητικών βαρών των επιχειρήσεων και την καλή νομοθέτηση. Επίσης, έχει λάβει μέτρα για την αποδοτική λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης.¹⁶⁸

11.7. Νέα Ζηλανδία

11.7.1. Διοικητικό σύστημα

Η δημοσιονομική παλινδρομία πριν τις μεταρρυθμίσεις ήταν οργανωμένη σε μία ενιαία, πολιτικά ουδέτερη οντότητα, βασισμένη σε μεγάλο βαθμό στους κανόνες, που θεωρούνταν σε γενικές γραμμές αναποτελεσματική. Μία ιδιαιτερότητα της Νέας Ζηλανδίας είναι ότι οι δημόσιοι υπάλληλοι καλύπτονται από το γενικό εργατικό δίκαιο -όσον αφορά τις αρμοδιότητες, την εργασιακή ασφάλεια και τις αμοιβές τους- και όχι από ειδικότερες νομοθετικές ρυθμίσεις, όπως συμβαίνει στις περισσότερες χώρες.

11.7.2. Μεταρρύθμιση

Κατά το διάστημα 1984-1990 έγιναν ολοκληρωτικές αλλαγές στη δημόσια διοίκηση, στην προσπάθεια αντιμετώπισης του υψηλού δημόσιου χρέους και της στασιμότητας της οικονομίας. Το πρόγραμμα που εφάρμοσε η Νέα Ζηλανδία θεωρείται «η πιο ευρεία και ολοκληρωμένη εφαρμογή του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ» και περιλάμβανε την απελευθέρωση των δασμών και την κατάργηση των αγροτικών επιδοτήσεων, τη φορολογική μεταρρύθμιση, τη διαχείριση του τομέα της δημόσιας υγείας, την αναμόρφωση της κοινωνικής πρόνοιας και την απορρύθμιση της αγοράς εργασίας.¹⁶⁹ Βασικοί άξονες του μεταρρυθμιστικού προγράμματος ήταν η ιδιωτικοποίηση και η εκτεταμένη χρήση ιδιωτικών συμφωνητικών, η αύξηση της ελευθερίας κινήσεων των διευθυντικών στελεχών, ο διαχωρισμός του αγοραστή από τον πάροχο της υπηρεσίας, η καθιέρωση ενός εποπτεύοντα φορέα για κάθε υπηρεσία - προκειμένου να μειωθεί το κόστος αλλά και να αυξηθεί η αξιοπιστία του συστήματος- η προκήρυξη διαγωνισμών για τις προμήθειες του δημόσιου τομέα και η εξωτερική ανάθεση λειτουργιών των δημοσίων υπηρεσιών.

Οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις στη Νέα Ζηλανδία διαφέρουν από των άλλων χωρών καθώς αφενός ήταν απότομες και ολοκληρωτικές, αφετέρου βασίστηκαν αποκλειστικά σε θεωρητικές απόψεις για το μάνατζμεντ, όπως η θεωρία της δημόσιας επιλογής, τα οικονομικά του συναλλακτικού κόστους, οι αρχές χρηματοοικονομικής διαχείρισης του δημόσιου τομέα κλπ. Οι μεταρρυθμίσεις προωθήθηκαν από μία μικρή ομάδα υπουργών, υψηλόβαθμων δημοσίων υπαλλήλων και επιχειρηματιών που μοιράζονταν ένα κοινό πνευματικό υπόβαθρο, ενώ αξιοποιήθηκε και μεγάλος αριθμός ειδικών και εξωτερικών συμβούλων.

¹⁶⁸ Djankov, S. and Ladegaard, P. (2009), *Review of the Dutch Administrative Simplification Programme*, The World Bank Group, Government of the Netherlands (<http://www.government.nl/documents-and-publications/reports/2009/02/26/review-of-the-dutch-administrative-simplification-programme.html>)

¹⁶⁹ Στέλλα Λαδή και Βασιλική Νταλάκου (2010), *Ανάλυση δημόσιας πολιτικής*, Αθήνα, εκδ. Παπαζήση, σ. 120

Η μεταρρύθμιση του συστήματος διοίκησης έγινε με τέσσερις βασικές νομοθετικές πράξεις¹⁷⁰: 1) την Πράξη για τις Δημόσιες Επιχειρήσεις το 1986 (The State Owned Enterprises Act), με την οποία οι δημόσιες επιχειρήσεις ευθυγραμμίστηκαν με τον τρόπο λειτουργίας των ιδιωτικών επιχειρήσεων 2) την Πράξη για το Δημόσιο Τομέα, το 1988 (The State Sector Act), με την οποία τα διευθυντικά στελέχη ανέλαβαν την πλήρη ευθύνη για την αποτελεσματική και αποδοτική διαχείριση των υπηρεσιών τους και απέκτησαν ελευθερία κινήσεων 3) την Πράξη για τα Δημόσια Οικονομικά το 1989 (The Public Finance Act), με την οποία μετατοπίστηκε η έμφαση από τις εισροές και τις δραστηριότητες στις εκροές και τα αποτελέσματα και ακολουθήθηκε η λογιστική της αυτοτέλειας των χρήσεων 4) την Πράξη Δημοσιονομικής Υπευθυνότητας του 1994 (The Fiscal Responsibility Act), που υποχρέωνε την κυβέρνηση να θέσει δημοσιονομικούς στόχους που να ακολουθούν τις αρχές της υπεύθυνης δημοσιονομικής διαχείρισης. Στο διάστημα 1988-1994 οι δημόσιοι υπάλληλοι μειώθηκαν από 88.000 σε 37.000.

Οι ευεργετικές συνέπειες των μεταρρυθμίσεων χρειάστηκαν περισσότερα από πέντε χρόνια για να φανούν. Στο ενδιάμεσο διάστημα η χώρα έζησε μία δύσκολη περίοδο υψηλού πληθωρισμού και ανεργίας (άνω του 10% το 1992-93). Η Νέα Ζηλανδία ήταν από τις ελάχιστες χώρες που αξιολόγησαν τις μεταρρυθμίσεις τους : οι επιδόσεις ήταν πολύ καλές, καλύφθηκαν σε μεγάλο βαθμό οι προσδοκίες από τις μεταρρυθμίσεις και επιτεύχθηκαν σημαντικές βελτιώσεις στην ποιότητα των υπηρεσιών και την παραγωγικότητα των υπαλλήλων. Ωστόσο, το κόστος πραγματοποίησης των αλλαγών αυτών υπήρξε εξαιρετικά μεγάλο, συμπεριλαμβανομένης της έλλειψης συνέχειας στη διοίκηση και της απώλειας θεσμικής μνήμης.

Επίσης, με βάση τις αρχές του νέου δημόσιου μάνατζμεντ σχεδιάστηκε η μεταφορά αρμοδιοτήτων στο κατώτερο επίπεδο διοίκησης, τις τοπικές αυτοδιοικήσεις, δίνοντάς τους παράλληλα τη δικαιοδοσία να αποφασίζουν χωρίς κεντρική καθοδήγηση ή εποπτεία.¹⁷¹ Οι διευθύνοντες σύμβουλοι των δημόσιων οργανισμών ήταν οι νόμιμοι εργοδότες του προσωπικού του οργανισμού και μπορούσαν να πραγματοποιήσουν ελεύθερα τις δαπάνες, στο πλαίσιο του προϋπολογισμού τους και να καθορίσουν τους όρους εργασίας και τα συστήματα διοίκησης ανθρώπινων πόρων. Παράλληλα, είχαν την ευθύνη για την παράδοση συγκεκριμένων εκροών από την υπηρεσία, οι οποίες προσδιορίζονταν ειδικά σε συμβόλαια ορισμένου χρόνου¹⁷².

Η ύπαρξη πολλών ημιαυτόνομων οργανισμών δημιούργησε προβλήματα συντονισμού τα οποία η χώρα αντιμετώπισε με την πληροφοριακή ενοποίησή τους (Strategic Result Areas). Στα σχέδια της χώρας από το 2000 και μετά ήταν η μείωση του αριθμού των δημόσιων

¹⁷⁰ Christopher Pollitt and Geert Bouckaert (2004), *Public Management Reform : A comparative analysis*, second edition, UK, Oxford University Press, (first edition 2000), σ. 256

¹⁷¹ Παναγιώτης Καρκατσούλης (2004), *Το Κράτος σε Μετάβαση : Από τη «διοικητική μεταρρύθμιση» και το «νέο δημόσιο μάνατζμεντ» στη «διακυβέρνηση»*, Αθήνα, εκδ. Ι. ΣΙΑΕΡΗΣ, σ. 46

¹⁷² Nicholas Awortwi (2010), Building new competencies for government administrators and managers in an era of public sector reforms : the case of Mozambique, *International Review of Administrative Sciences*, Vol.76 (4), σ. 728

οργανισμών, ο επαναπροσδιορισμός του ρόλου των κεντρικών υπηρεσιών και η έμφαση στην κουλτούρα, που είχε παραμεληθεί εντελώς λόγω της επικέντρωσης στους ρόλους του αγοραστή και του παρόχου δημοσίων υπηρεσιών κατά τις προηγούμενες δεκαετίες.¹⁷³

11.8.Σουηδία

11.8.1. Διοικητικό σύστημα

Το διοικητικό σύστημα της χώρας είναι αποκεντρωμένο, με την έμφαση να δίνεται στις περιφέρειες και τους δήμους. Ακόμα και η κεντρική διοίκηση, περιλαμβάνει αρκετούς φορείς με λειτουργική αυτονομία που προστατεύεται από το Σύνταγμα. Υπάρχει διαχωρισμός πολιτικών και δημόσιας διοίκησης εντός των δημόσιων υπηρεσιών, ωστόσο, τα τρία κορυφαία διοικητικά στελέχη του κάθε υπουργείου (ο υφυπουργός του κράτους (under secretary), ο μόνιμος υφυπουργός και ο υφυπουργός των νομικών υποθέσεων) διορίζονται από τον υπουργό. Το έργο των υπουργείων αφορά την επεξεργασία κυβερνητικών νομοσχεδίων και αποφάσεων και την έκδοση κανονιστικών ρυθμίσεων προς τις ανεξάρτητες διοικητικές υπηρεσίες, οι οποίες, μαζί με τους δήμους, έχουν την αρμοδιότητα υλοποίησης των αποφάσεων και παροχής των υπηρεσιών.¹⁷⁴ Οι ανεξάρτητες διοικητικές υπηρεσίες υπάγονται άμεσα στην κυβέρνηση και λειτουργούν σε όλη τη χώρα. Έχουν την ευθύνη για την υποβολή προτάσεων αλλαγής της νομοθεσίας και για τις λεπτομέρειες της πολιτικής που προκύπτουν από την εμπειρία της υλοποίησης. Παρόλο που τελούν υπό την πίεση υψηλών προδιαγραφών απόδοσης και υποχρέωσης λογοδοσίας για τις πράξεις τους, δε θεωρούνται μέσα προώθησης των επιχειρηματικών πρακτικών του ιδιωτικού τομέα.¹⁷⁵

Η Σουηδία είναι μία χώρα που δίνει έμφαση στην ισότητα, τον ανθρωπισμό, την αρχή της πλήρους απασχόλησης, το ενδιαφέρον για το περιβάλλον και την κοινωνική πρόνοια. Λόγω των υψηλών δαπανών για το κοινωνικό κράτος κατά το διάστημα 1980-1990 είχε αναλογικά προς το ΑΕΠ της το μεγαλύτερο δημόσιο τομέα στο δυτικό κόσμο, το οποίο της δημιούργησε αρκετά οικονομικά προβλήματα. Επίσης, η Σουηδία έχει ένα από τα πιο ανοιχτά συστήματα δημόσιας διοίκησης και όλα τα δημόσια έγγραφα, πλην ειδικών περιπτώσεων απορρήτου, είναι προσιτά στο κοινό, ενώ υπήρξε και η χώρα προέλευσης του θεσμού του Συνηγόρου του Πολίτη, που δημιουργήθηκε το 1809 για την αντιμετώπιση θεμάτων κακοδιοίκησης και έχει αρμοδιότητα άσκησης δίωξης κατά των υπαλλήλων για παράβαση καθήκοντος.

Περαιτέρω, η Σουηδία χαρακτηρίζεται από συναινετική κουλτούρα, παρατηρείται δηλαδή ότι το κράτος νομιμοποιεί αντιτιθέμενα συμφέροντα μέσω της ενσωμάτωσής τους στη διαδικασία διακυβέρνησης. Είναι χαρακτηριστικό ότι οι σχέσεις μεταξύ των σοσιαλδημοκρατικών κυβερνήσεων και του συνδικαλιστικού κινήματος ήταν ιδιαίτερα στενές σε όλη τη διάρκεια του 20^{ου} αιώνα και οι δύο ομάδες υποστήριζαν η μία την άλλη.

¹⁷³ Geert Bouckaert (February 2008) Changing Strategies in Public Sector Reform: New Zealand in an international context, *Institute of Public Administration Australia*, σ.19

¹⁷⁴ Jacqueline Yates (2003), Σουηδία, J.A. Chandler (επιμ) *Δημόσια Διοίκηση : συγκριτική ανάλυση*, Αθήνα, εκδ. Παπαζήση, σ.290

¹⁷⁵ Jacqueline Yates (2003), Σουηδία, J.A. Chandler (επιμ) *Δημόσια Διοίκηση : συγκριτική ανάλυση*, Αθήνα, εκδ. Παπαζήση, σ.294-295

11.8.2. Μεταρρύθμιση

Οι ιδέες του νέου δημόσιου μανάτζμεντ επηρέασαν τη Σουηδία, χωρίς ποτέ να οδηγήσουν σε βαθιές τομές του διοικητικού της συστήματος, ανάλογες με αυτές της Νέας Ζηλανδίας. Η Διοίκηση Ολικής Ποιότητας, στις διάφορες μορφές της υιοθετήθηκε ευρύτατα και η διοίκηση βάσει δεικτών επίδοσης έγινε κεντρικός άξονας των διοικητικών της μεταρρυθμίσεων από τα τέλη της δεκαετίας του 1980 και μετά.

Στόχος της μεταρρύθμισης στην πρώτη φάση της, το 1982, ήταν η βελτίωση της αξιοπιστίας του κρατικού μηχανισμού και της προσβασιμότητας των πολιτών στις υπηρεσίες του. Έμφαση επίσης δόθηκε στον κανονιστικό αποπαρεμβατισμό, τη μείωση της γραφειοκρατίας και την αποκέντρωση των αρμοδιοτήτων διοίκησης προσωπικού¹⁷⁶. Στη δεύτερη φάση της μεταρρύθμισης, περί τα τέλη της δεκαετίας του 1980, η οποία κρίθηκε απαραίτητη λόγω της διωγούμενης οικονομικής κρίσης, στο στόχαστρο των αλλαγών μπήκαν η αποδοτικότητα και η εξοικονόμηση δαπανών μέσω της μείωσης του μεγέθους του δημόσιου τομέα και της βελτίωσης της παραγωγικότητας. Με τη σύμφωνη γνώμη όλων των κομμάτων, έγιναν σαρωτικές περικοπές των δημοσίων δαπανών και αυξήσεις της φορολογίας.

Από τις αρχές της δεκαετίας του 1990, άρχισαν να γίνονται εκτεταμένες ιδιωτικοποιήσεις, που μέχρι τότε ήταν ανεπιθύμητες. Το 1993, η Σουηδία εγκαινίασε την εφαρμογή ενός ολοκληρωμένου συστήματος δημοσιονομικού ελέγχου βασισμένου σε κριτήρια αποδοτικότητας, υπό τον τίτλο “Resource Accounting and Budgeting”. Σύμφωνα με αυτό, όλες οι κρατικές υπηρεσίες υποχρεούνται να εκπονούν ετήσια αναφορά, που περιλαμβάνει έκθεση επιδόσεων, λογιστικές εκθέσεις και οικονομικές αναλύσεις. Το 1997 εισήχθησαν αλλαγές στο σύστημα κατάρτισης του προϋπολογισμού, σύμφωνα με τις οποίες το Κοινοβούλιο αρχικά εγκρίνει τον προϋπολογισμό στο σύνολο και στη συνέχεια αποφασίζει για τα επιμέρους τμήματά του. Σχετικές αλλαγές έγιναν και στις υπηρεσίες, όπου ο προγραμματισμός δαπανών είχε πλέον ορίζοντα τριετίας και καταρτιζόταν με βάση λεπτομερή προϋπολογιστικά δεδομένα που παρείχαν οι υπηρεσίες.

Όσον αφορά την τοπική αυτοδιοίκηση, μία από τις βασικές πηγές ισχύος της είναι ότι της αναλογεί μεγάλο μέρος των δημοσίων δαπανών και της διαμόρφωσης πολιτικής. Τη δεκαετία του '80 πολλές λειτουργίες, όπως η πολιτική άμυνα και προστασία, οι δημόσιες συγκοινωνίες και η προστασία του περιβάλλοντος, μεταφέρθηκαν στους δήμους. Η πρόσληψη του προσωπικού των δήμων και κομητειών με αυστηρά αξιοκρατικά κριτήρια και η συνακόλουθη βελτίωση της ποιότητας του προσωπικού, διευκόλυναν τη διεύρυνση της διακριτικής ευχέρειας σε τοπικό επίπεδο. Ωστόσο, μερικές λειτουργίες των δήμων εξακολουθούν να ελέγχονται αυστηρά από το κράτος.

Η βελτίωση της παραγωγικότητας, ο εκσυγχρονισμός των συστημάτων κατάρτισης προϋπολογισμών και η έμφαση στις εκροές υπήρξαν τα βασικά οφέλη από τη μεταρρύθμιση στη Σουηδία, που δημιούργησε αρκετούς φορείς παρακολούθησης και αξιολόγησης των αλλαγών. Η δημιουργία κεντρικών δομών ελέγχου των αυτόνομων φορέων κρίθηκε αναγκαία,

¹⁷⁶ Christopher Pollitt and Geert Bouckaert (2004), *Public Management Reform : A comparative analysis*, second edition, UK, Oxford University Press, (first edition 2000), σ. 264

προκειμένου να αντιμετωπιστούν τα προβλήματα συντονισμού και η έλλειψη λογοδοσίας των αυτόνομων φορέων.¹⁷⁷

11.9. Ηνωμένο Βασίλειο

11.9.1. Διοικητικό σύστημα

Το διοικητικό σύστημα της χώρας είναι ενιαίο και ιδιαίτερα συγκεντρωτικό. Η βρετανική πολιτική κουλτούρα χαρακτηρίζεται από εμπιστοσύνη στο κυβερνητικό σύστημα και προτίμηση σε ισχυρές κυβερνήσεις, που εκφράζεται από την απουσία γραπτού Συντάγματος και τη μειωμένη ισχύ του Κοινοβουλίου. Οι τοπικές αρχές δέχονται παρεμβάσεις από την κεντρική διοίκηση και έχουν περιορισμένη ευχέρεια λήψης αποφάσεων, ιδιαίτερα όσον αφορά τη χρηματοοικονομική διαχείριση. Οι δημόσιοι υπάλληλοι είναι μη κομματικοί μέχρι και την υψηλότερη βαθμίδα, ωστόσο οι κομματικοί πολιτικοί σύμβουλοι χρησιμοποιούνται ευρέως στην δημόσια διοίκηση. Πολλές από τις διαδικασίες διαμόρφωσης πολιτικής και συντονισμού περνούν μέσα από ένα δίκτυο επιτροπών του υπουργικού συμβουλίου, στις οποίες συμμετέχουν υφυπουργοί, δημόσιοι υπάλληλοι και ειδικοί εμπειρογνώμονες. Η οργάνωση αυτών γίνεται από ένα άλλο συντονιστικό όργανο, τη γραμματεία του υπουργικού συμβουλίου (cabinet secretariat) στο Cabinet Office.¹⁷⁸

Πέραν της κεντρικής διοίκησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης, στη βρετανική δημόσια διοίκηση περιλαμβάνεται ένας τεράστιος οργανισμός που διαχειρίζεται το Εθνικό Σύστημα Υγείας (National Health Service –NHS), καθώς και μία ποικιλία ημιαυτόνομων οργανισμών (“quango”) επιφορτισμένων με διάφορους διοικητικούς, γνωμοδοτικούς και ρυθμιστικούς ρόλους. Επιπλέον, μερικά quangos έχουν εμπορική δραστηριότητα, αποτελούν δηλαδή δημόσιες επιχειρήσεις. Όσον αφορά τον έλεγχο της διοίκησης, οι υπουργοί λογοδοτούν στη Βουλή των Κοινοτήτων για τα πεπραγμένα των υπουργείων τους, ενώ οι δημόσιοι υπάλληλοι διατηρούν την ανωνυμία τους και δεν είναι υπόλογοι έναντι του κοινωνικού συνόλου.

11.9.2. Μεταρρύθμιση

Η ανάγκη για μεταρρύθμιση

Η αποτελεσματικότητα και η οικονομικότητα της διοικητικής δράσης αποτελούσαν ανέκαθεν σημαντικό θέμα για τις βρετανικές κυβερνήσεις. Οι Βρετανοί εισήγαγαν τους όρους “value for money” και “best value” για να δηλώσουν τη θετική σχέση που πρέπει να υπάρχει μεταξύ των χρημάτων που αναλώνονται για την παραγωγή μίας διοικητικής υπηρεσίας και της ποιότητας αυτής. Παρόλο που η μεταρρύθμιση για μεγάλο διάστημα αποτελούσε μέρος της πολιτικής ατζέντας, με την άνοδο της Thatcher στην εξουσία το 1979, συνοδεύτηκε από ισχυρή πολιτική θέληση, που έκαμψε τις αντιστάσεις της γραφειοκρατίας στην αλλαγή.

Από το 1979, το Ηνωμένο Βασίλειο εγκατέλειψε τις κενσινιανές πολιτικές στη διαχείριση των μακροοικονομικών του μεγεθών και στράφηκε στο μονεταρισμό. Ο στόχος του ήταν η ελαχιστοποίηση των δανειακών απαιτήσεων του δημόσιου τομέα, με τη μείωση των δημοσίων

¹⁷⁷ Στέλλα Λαδή και Βασιλική Νταλάκου (2010), *Ανάλυση δημόσιας πολιτικής*, Αθήνα, εκδ. Παπαζήση, σ. 137

¹⁷⁸ John Kingdom (2003), Βρετανία, στο J.A. Chandler (επιμ) *Δημόσια Διοίκηση : συγκριτική ανάλυση*, Αθήνα, εκδ. Παπαζήση, σ.89

δαπανών ως ποσοστού του ΑΕΠ. Ο στόχος αυτός επιδιώχθηκε μέσω σκληρής δημοσιονομικής πολιτικής, στενού ελέγχου του πληθωρισμού και συνεχών περικοπών στις δαπάνες του κράτους, στην προσπάθεια επίτευξης ισοσκελισμένου προϋπολογισμού.

Οι φάσεις των μεταρρυθμίσεων

Κατά την πρώτη φάση της μεταρρύθμισης (1979-1983), η έμφαση δόθηκε στην εξάλειψη της σπατάλης και την εξοικονόμηση πόρων. Στη δεύτερη φάση (1982-1985), το κράτος επικεντρώθηκε στη βελτίωση της διοίκησης και της χρηματοοικονομικής διαχείρισης και την αύξηση της αποδοτικότητας. Η Πρωτοβουλία για τη Χρηματοοικονομική Διαχείριση (Financial Management Initiative-1982) εισήγαγε σε ολόκληρη την κεντρική διοίκηση τη φιλοσοφία της αποκεντρωμένης διοίκησης, των αποκεντρωμένων προϋπολογισμών, της τοποθέτησης ποσοτικών στόχων και της εστίασης στην αποτελεσματικότητα, ενώ νέα όργανα δημιουργήθηκαν για τον έλεγχο της δημόσιας διοίκησης (Audit Commission-1982, National Audit Office-1983). Επίσης, Από τα μέσα έως τα τέλη της δεκαετίας του 1980, στο στόχαστρο της κυβέρνησης μπήκαν οι ιδιωτικοποιήσεις με την πώληση των δημόσιων επιχειρήσεων τηλεπικοινωνιών (British Telecom-1984) και αερίου (British Gas-1986), της υπηρεσίας πολιτικής αεροπορίας (British Airports Authority-1987) και των υπηρεσιών ύδρευσης και αποχέτευσης¹⁷⁹. Η τρίτη φάση της μεταρρύθμισης (1987-1994), στην οποία εφαρμόστηκε και το πρόγραμμα “Next Steps”, ήταν η πιο ριζική : ο κρατικός μηχανισμός ανασχεδιάστηκε από τη βάση του. Εισάχθηκαν μηχανισμοί της αγοράς όπως ο θεσμός των «οιονεί αγορών» σε μεγάλη κλίμακα στο σύστημα υγείας, την εκπαίδευση και την κοινωνική πρόνοια, διαχωρίστηκε ο ρόλος του αγοραστή από τον πάροχο των υπηρεσιών για τις περισσότερες τοπικές υπηρεσίες, άρχισαν οι ετήσιες κατατάξεις σχολείων και νοσοκομείων ως κίνητρο για τη βελτίωση της αποδοτικότητάς τους, ενώ παράλληλα συνεχίστηκαν οι ιδιωτικοποιήσεις και τα συστήματα διοίκησης μέσω στόχων.

Η πρωτοβουλία «The Next Steps»

Σε πολλές περιπτώσεις, σε σημαντικές θέσεις του Δημοσίου τοποθετήθηκαν επιχειρηματίες. Από το 1979 ιδρύθηκε η Μονάδα Αποδοτικότητας (Efficiency Unit) με επικεφαλής τον Derek Rayner, ιδιοκτήτη των πολυκαταστημάτων Marks & Spencer, η οποία εξέταζε υφιστάμενες πρακτικές και πρότεινε τρόπους για να διεξάγονται οι δραστηριότητες πιο αποδοτικά. Το 1988 παρουσιάστηκε από τον πρόεδρό της Robin Ibbs μία έκθεση σχετικά με τη «Βελτίωση της Διαχείρισης στη Δημόσια Διοίκηση : Τα Επόμενα Βήματα» (“Improving Management in Government : The Next Steps”).¹⁸⁰ Στην έκθεση προτεινόταν η μεταφορά των εκτελεστικών λειτουργιών της κεντρικής διοίκησης, όπου αυτό ήταν δυνατόν, σε δημόσιους οργανισμούς επιφορτισμένους με συγκεκριμένα καθήκοντα, τα οποία θα προσδιορίζονταν εγγράφως και θα σχεδιάζονταν έτσι ώστε να βοηθούν στην επίτευξη της κυβερνητικής πολιτικής, όπως αυτή

¹⁷⁹ Christopher Pollitt and Geert Bouckaert (2004), *Public Management Reform : A comparative analysis*, second edition, UK, Oxford University Press, (first edition 2000), σ. 273

¹⁸⁰ John Kingdom (2003), Βρετανία, στο J.A. Chandler (επιμ) *Δημόσια Διοίκηση : συγκριτική ανάλυση*, Αθήνα, εκδ. Παπαζήση, σ.82

διαμορφωνόταν από τον υπουργό.¹⁸¹ Στο πρόγραμμα “Next Steps” περιγράφονταν συγκεκριμένοι στόχοι για κάθε υπηρεσία, μέθοδοι εφαρμογής και όργανα επιφορτισμένα με τον έλεγχο τήρησης των προβλεπόμενων διαδικασιών. Επιπλέον, προβλεπόταν ότι τα διευθυντικά στελέχη των εκτελεστικών υπηρεσιών είχαν την ελευθερία να εισαγάγουν διοικητικές πρακτικές για την επίτευξη της αποτελεσματικότητας όπως η σύνδεση αμοιβής και παραγωγικότητας και οι βραχυπρόθεσμες συμβάσεις. Το πρόγραμμα συνάντησε την άρνηση των εργαζομένων κι εμφάνισε προβλήματα λόγω της υπερβολικής πολυπλοκότητας και γραφειοκρατίας.

Η στρατηγική της μεταρρύθμισης

Μεγάλο μέρος της μεταρρύθμισης των δομών και των διαδικασιών διαχείρισης στη δημόσια διοίκηση που έγινε από τις συντηρητικές κυβερνήσεις της περιόδου 1979-1997, άντλησε την έμπνευσή του από τον ιδιωτικό τομέα.¹⁸² Η γραφειοκρατία επανασχεδιάστηκε ως μέρος μιας διαδικασίας που χαρακτηρίστηκε απο-παρέμβαση του κράτους (“hollowing out”). Διακρίνονταν από ένα σαφές νεοφιλελεύθερο όραμα, που απαιτούσε λιγότερο κράτος και περισσότερη αγορά, δηλαδή φιλελευθεροποίηση των αγορών, εκτεταμένες ιδιωτικοποιήσεις και εισαγωγή μηχανισμών οιονεί αγοράς στο δημόσιο τομέα. Το μεγαλύτερο μέρος της δημόσιας διοίκησης αναμορφώθηκε σε ένα σύμπλεγμα υπηρεσιών με μεγαλύτερο βαθμό αυτονομίας από το κέντρο, οι ημιαυτόνομοι οργανισμοί πολλαπλασιάστηκαν, μία νέα γενιά υπηρεσιών ρυθμιστικού χαρακτήρα αναδείχτηκε και πολλές λειτουργίες αφαιρέθηκαν από την αρμοδιότητα των εκλεγμένων τοπικών αυτοδιοικήσεων.

Σε τοπικό επίπεδο, σχεδιάστηκαν και εφαρμόστηκαν στα μέσα της δεκαετίας του '80 τρεις στρατηγικές βελτίωσης της ποιότητας : α) η στρατηγική αγοράς, μέσω της οποίας τέθηκε στο επίκεντρο ο ανταγωνισμός και θεσπίστηκαν υψηλοί αλλά και εφικτοί στόχοι (standards), β) η στρατηγική καταναλωτή, που προέβλεπε δημοσίευση των δεικτών αποδοτικότητας των δημοσίων υπηρεσιών και ανασχεδιασμό του τρόπου λειτουργίας τους λαμβάνοντας υπόψη τα παράπονα και τις απόψεις των πολιτών και γ) η οργανωσιακή στρατηγική, που προέβλεπε μελέτη των συστημάτων και των διαδικασιών και εισαγωγή προτύπων ποιότητας (ISO 9000), καθώς και χρήση του Μοντέλου Επιχειρησιακής Τελειότητας του Ευρωπαϊκού Ιδρύματος Ποιοτικής Διοίκησης (EFQM) από τους ΟΤΑ του Ηνωμένου Βασιλείου.¹⁸³

Η επικέντρωση στον πολίτη

Στις αρχές της δεκαετίας του 1990 επικράτησε η φιλοσοφία της «εξυπηρέτησης πελατών», των συμβάσεων έργου και του προσανατολισμού στην αγορά. Το Υπουργείο Οικονομικών, παρουσίασε το 1991, υπό την κυβέρνηση Major, μία έκθεση με τίτλο «Ανταγωνισμός για την Ποιότητα», σύμφωνα με την οποία τα υπουργεία και οι υπηρεσίες θα εκχωρούσαν επιλεγμένα μέρη των αρμοδιοτήτων τους στον ιδιωτικό τομέα. Επίσης, οι «Χάρτες των Πολιτών»

¹⁸¹ John Stewart and Kieron Walsh (1992), Change in the management of public services, *Public Administration*, Vol. 70, Issue 4, σ. 501

¹⁸² John Kingdom (2003), Βρετανία, στο J.A. Chandler (επιμ) *Δημόσια Διοίκηση : συγκριτική ανάλυση*, Αθήνα, εκδ. Παπαζήση, σ.44

¹⁸³ Βασίλης Ν. Κέφης (2005), *Διοίκηση Ολικής Ποιότητας. Θεωρία και πρότυπα*, Αθήνα, εκδ. Κριτική, σ.69

(Δεκέμβριος 1991), με τους οποίους η δημόσια διοίκηση δεσμεύεται έναντι των πολιτών για τις υπηρεσίες που τους παρέχει καταγράφοντας τα δικαιώματά τους, αποτελεί μία από τις βασικότερες μεταρρυθμίσεις και κύριο παράδειγμα της φιλοσοφίας της εξυπηρέτησης, της συμμετοχής και της ενδυνάμωσης των πολιτών. Εν τούτοις, θεωρήθηκε από μεγάλο μέρος του πληθυσμού ως ένα πολιτικό τέχνασμα για τη συγκάλυψη της απώλειας της δημοκρατικής υποχρέωσης λογοδοσίας των αυτόνομων οργανισμών.¹⁸⁴ Περαιτέρω, καθιερώθηκαν οι ετήσιοι διαγωνισμοί μεταξύ των δημοσίων υπηρεσιών για την απόκτηση του Charter Mark Award.¹⁸⁵

Διαπιστώσεις

Οι μεταρρυθμίσεις στη Μεγάλη Βρετανία έγιναν με αποφασιστικότητα, συνέπεια και συνέχεια στο χρόνο και επηρέασαν καταλυτικά τα μεταρρυθμιστικά προγράμματα των άλλων χωρών. Ωστόσο, δεν έγιναν μεγάλης κλίμακας αξιολογήσεις για να εκτιμηθούν τα αποτελέσματα των αλλαγών αυτών, παρά μόνο εσωτερική διανομή σχετικών εγγράφων και δεδομένων, ενώ μεγάλο ήταν το κοινωνικό κόστος των σκληρών μέτρων που λήφθηκαν. Είναι επίσης σημαντική η διαπίστωση ότι κατά την περίοδο διακυβέρνησης του Ηνωμένου Βασιλείου από συντηρητικές κυβερνήσεις (1979-1997) οι δημόσιες δαπάνες, ως ποσοστό του ΑΕΠ, δε μειώθηκαν. Υπάρχει βέβαια ο αντίλογος ότι χωρίς τις μεταρρυθμίσεις, οι δαπάνες θα είχαν πιθανότατα αυξηθεί.¹⁸⁶

Νεότερες πρωτοβουλίες

Η άνοδος του Εργατικού Κόμματος στην εξουσία το 1997 σήμανε τον τερματισμό της λειτουργίας της «εσωτερικής αγοράς» στον τομέα της υγείας, ωστόσο, ο διαχωρισμός προμηθευτή-καταναλωτή παρέμεινε. Η αρχή των συμβάσεων για τη χρήση των υποδομών των ιδιωτικών και εθελοντικών φορέων κοινωνικής φροντίδας διατηρήθηκε με το νέο όρο «οικονομικότερη λύση» (best value).

Το 2011, στο πλαίσιο των υψηλών ελλειμμάτων και της κρίσης δημοσίου χρέους της χώρας, ανακοινώθηκαν μέτρα περικοπής δαπανών και εκσυγχρονισμού των δημοσίων υπηρεσιών. Αυτά περιλάμβαναν την ενίσχυση των τοπικών αρχών, την αύξηση της διαφάνειας μέσω της δημοσίευσης στοιχείων, τη δημιουργία περισσότερων επιλογών για τους αποδέκτες των δημοσίων υπηρεσιών, την αύξηση της ελευθερίας δράσης των διοικούντων τις δημόσιες υπηρεσίες, τη σύνδεση της αμοιβής με την απόδοση στις περισσότερες δυνατές κατηγορίες δημοσίων υπηρεσιών και την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας των σχολείων και των νοσοκομείων.¹⁸⁷ Οι δαπάνες μειώθηκαν στα επίπεδα δαπανών του 2006 με τη μείωση των δραστηριοτήτων του κράτους και την απόλυση δημοσίων υπαλλήλων, χωρίς να πληγούν οι

¹⁸⁴ John Kingdom (2003), Βρετανία, στο J.A. Chandler (επιμ) *Δημόσια Διοίκηση : συγκριτική ανάλυση*, Αθήνα, εκδ. Παπαζήση, σ.100

¹⁸⁵ Παναγιώτης Καρκατσούλης (2004), *Το Κράτος σε Μετάβαση : Από τη «διοικητική μεταρρύθμιση» και το «νέο δημόσιο μανάτζμεντ» στη «διακυβέρνηση»*, Αθήνα, εκδ. Ι. ΣΙΑΕΡΗΣ, σ. 77-78

¹⁸⁶ Tony L. Doherty and Terry Horne (2002), *Managing public services : Implementing Changes – A Thoughtful Approach*, London and N.Y., Taylor & Francis Group (Routledge), σ. 9

¹⁸⁷ Η από 17-01-2011 ομιλία του Βρετανού πρωθυπουργού David Cameron για τις σύγχρονες δημόσιες υπηρεσίες. (<http://www.number10.gov.uk/news/prime-ministers-speech-on-modern-public-service/>)

τομείς της παιδείας και της υγείας και ο αριθμός των εργαζομένων στα σώματα ασφαλείας. Πολλές οργανωτικές αλλαγές αφορούσαν την αύξηση της πειθαρχίας και τη θέσπιση πάγιων διαδικασιών και προτύπων και δε συνεπάγονταν πρόσθετο κόστος για το κράτος.

11.10. Ιρλανδία

11.10.1. Διοικητικό σύστημα

Η ιρλανδική δημόσια διοίκηση και πολιτική έχει δεχθεί έντονη επιρροή από το Ηνωμένο Βασίλειο : τα συνταγματικά πρότυπα που έχουν υιοθετηθεί είναι αυτά της βρετανικής κοινοβουλευτικής δημοκρατίας, η δημόσια διοίκηση είναι ιδιαίτερα συγκεντρωτική και οι κυβερνητικές πρακτικές βασίζονται στο μοντέλο του Westminster. Το Κοινοβούλιο περιλαμβάνει δύο νομοθετικά σώματα, την Άνω Βουλή (Seanad Eireann) και την Κάτω Βουλή (Dail Eireann), η οποία, μεταξύ άλλων, ελέγχει την ευθύνη των υπουργών μέσω της διαδικασίας των ερωτήσεων. Η πολιτική ανεξαρτησία της ήρθε το 1922, αλλά η ανεξαρτησία της από τη βρετανική αγορά καθυστέρησε σημαντικά. Ο πολιτικός ανταγωνισμός επικεντρώνεται όχι τόσο στα ιστορικά και ιδεολογικά στοιχεία των κομμάτων, αλλά στην οικονομική τους πολιτική και τη διαχειριστική τους ικανότητα.

Η ιρλανδική δημόσια διοίκηση είναι ιεραρχικά δομημένη και αποτελείται από υπαλλήλους καριέρας, οι οποίοι προσλαμβάνονται και προάγονται με αυστηρά αξιοκρατικές διαδικασίες. Η ανώτατη δημοσιοϋπαλληλία (υποδιευθυντές, διευθυντές, γενικοί γραμματείς και βοηθοί γενικών γραμματέων) είναι επιφορτισμένη με τη διαμόρφωση προτάσεων πολιτικής και την αποτίμηση της δημόσιας πολιτικής και χαρακτηρίζεται από πολιτική ουδετερότητα. Οι πολιτικοί διορισμοί ειδικών συμβούλων των υπουργών είναι ελάχιστοι και η θητεία τους λαμβάνει τέλος με την αλλαγή της κυβέρνησης.¹⁸⁸ Μεγάλο μέρος του δημόσιου τομέα απαρτίζεται από υπηρεσίες, επιχειρήσεις και οργανισμούς που χρηματοδοτούνται από το κράτος και έχουν μεγάλο βαθμό αυτονομίας σε θέματα πέραν της οικονομικής τους διαχείρισης. Οι οργανισμοί αυτοί υποχρεούνται να υποβάλλουν ετήσιες εκθέσεις και απολογισμούς στον αρμόδιο υπουργό προκειμένου να παρουσιάσει τα στοιχεία αυτά στην Κάτω Βουλή.

Η τοπική αυτοδιοίκηση, ασκείται σε επίπεδο κομητείας ή πόλης και έχει λιγότερες εξουσίες και αρμοδιότητες σε σχέση με άλλες ευρωπαϊκές χώρες. Το 1995 επιδιώχθηκε η μεταβίβαση σημαντικών επιπρόσθετων λειτουργιών στις τοπικές αρχές. Στην πράξη, αυτό δεν οδήγησε σε σημαντική αύξηση της αποκέντρωσης, καθώς δε συνοδεύτηκε από άλλες πρωτοβουλίες μείωσης του κεντρικού ελέγχου.

11.10.2. Μεταρρύθμιση

Η Ιρλανδία ήρθε σε δύσκολη οικονομική κατάσταση τη δεκαετία του '80 και επιδίωξε μεταρρυθμίσεις σε κλίμα λιτότητας και περικοπών δαπανών. Τη δεκαετία του '90, αντίθετα, γνώρισε ταχεία οικονομική ανάπτυξη λόγω της δημοσιονομικής πειθαρχίας της από το 1987, της κοινωνικής συναίνεσης, της πραγματοποίησης ξένων επενδύσεων καθώς και της

¹⁸⁸ Neil Colins & Mary O'Shea (2003), Ιρλανδία, J.A. Chandler (επιμ), *Δημόσια Διοίκηση : συγκριτική ανάλυση*, Αθήνα, εκδ. Παπαζήση, σ.206

απορρόφησης κονδυλίων της Ευρωπαϊκής Ένωσης¹⁸⁹. Ο νεοφιλελευθερισμός που αναπτύχθηκε στη Μ.Βρετανία και τις ΗΠΑ κατά τη δεκαετία του 1980 δεν είχε μεγάλη απήχηση στην Ιρλανδία. Αντίθετα, θεμέλιο της οικονομικής ανάπτυξης αποτέλεσε η κοινωνική συνεργασία που αναπτύχθηκε μεταξύ των «κοινωνικών εταίρων», δηλαδή της κυβέρνησης, των εργοδοτών και των εργαζομένων. Ωστόσο, η μεταρρύθμιση της δεκαετίας του '90 είχε πολλά χαρακτηριστικά του νέου δημόσιου μανάτζμεντ.

Οι μεταρρυθμίσεις αυτής της δεκαετίας εστίασαν στην αλλαγή της διοικητικής κουλτούρας, τον καθορισμό προτεραιοτήτων, τη βελτίωση της χρηματοοικονομικής διαχείρισης και της διαχείρισης προσωπικού και την ανάπτυξη συνολικού πλαισίου και μακροπρόθεσμων πολιτικών. Ο νόμος του 1997 υπήρξε κομβικό σημείο στη μεταρρυθμιστική προσπάθεια, η οποία καθοδηγείται από την Πρωτοβουλία Στρατηγικής Διαχείρισης (Strategic Management Initiative – SMI) και τη Λευκή Βίβλο για τη Βελτίωση των Παρεχόμενων Δημόσιων Υπηρεσιών (Delivering Better Government, 1996).

Η Πρωτοβουλία Στρατηγικής Διαχείρισης, στόχευε στη δημιουργία μίας διαδικασίας διαχείρισης μέσα από την οποία καθορίζονται οι κυβερνητικοί στόχοι και οι ανάγκες των «πελατών» και εξασφαλίζεται η συνεχής βελτίωση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας των υπηρεσιών. Η διαδικασία αυτή περιλαμβάνει την εκπόνηση σχεδίων βάσει των «δηλώσεων στρατηγικής» κάθε υπουργείου, στις οποίες προσδιορίζονται οι κύριες θέσεις του για τα προβλήματα. Το πρόγραμμα για τη Βελτίωση των Παρεχόμενων Δημόσιων Υπηρεσιών λειτούργησε συμπληρωματικά και εστίασε σε δύο σημεία : αφενός στη φιλοσοφία της αντιμετώπισης ως «πελατών» τόσο των άλλων τμημάτων της διοίκησης όσο και των πολιτών και αφετέρου στη δημιουργία ανοιχτής διοίκησης και την ενίσχυση της διαφάνειας.

Το 2011, η Ιρλανδία ακολούθησε ένα εκτεταμένο πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων, με κεντρικούς άξονες την ευελιξία, την καινοτομία, την αποδοτικότητα, την επικέντρωση στον πολίτη , την απλοποίηση και τον εξορθολογισμό των διαδικασιών παροχής υπηρεσιών. Η ανάγκη πραγματοποίησης μεταρρυθμίσεων κρίθηκε επιτακτική και λόγω της κακής οικονομικής κατάστασης και της κρίσης χρέους της χώρας. Στο πλαίσιο αυτό θεσπίστηκαν ανώτατα όρια αποδοχών για τους υψηλόβαθμους δημόσιους υπάλληλους, μειώθηκε ο αριθμός των επιτροπών και συμβουλίων, έγιναν περικοπές στα μεταφορικά έξοδα και τις αποδοχές των υπουργών, μειώθηκαν οι συντάξεις και εξορθολογίστηκαν οι λειτουργίες και οι δαπάνες σε όλες τις υπηρεσίες¹⁹⁰. Παράλληλα, οι δημόσιοι υπάλληλοι μειώθηκαν κατά 5.000 άτομα και ακυρώθηκε το πρόγραμμα αποκέντρωσης που είχε εισαχθεί το 2003. Επιδιώχθηκε επίσης η εφαρμογή ενός κοινού μοντέλου διοίκησης ανθρώπινου δυναμικού και συνταξιοδότησης σε όλες τις υπηρεσίες.

¹⁸⁹ Neil Colins & Mary O'Shea (2003), Ιρλανδία, J.A. Chandler (επιμ), *Δημόσια Διοίκηση : συγκριτική ανάλυση*, Αθήνα, εκδ. Παπαζήση, σ.196

¹⁹⁰ Department of Public Expenditure and Reform – Ireland, *Public Service Reform*, 17-11-2011, σελ.2. (<http://per.gov.ie/wp-content/uploads/Public-Service-Reform-18112011.pdf>)

11.11. Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής

11.11.1. Διοικητικό σύστημα

Η διάκριση των εξουσιών στις ΗΠΑ είναι συνταγματικά κατοχυρωμένη και η κυβερνητική δομή βασίζεται στην αρχή των αμοιβαίων ελέγχων και ισορροπιών. Η νομοθετική εξουσία ασκείται από το Κογκρέσο, που χωρίζεται σε δύο σώματα, τη Βουλή των Αντιπροσώπων (House of Representatives) και τη Γερουσία (Senate). Το Κογκρέσο έχει την αρμοδιότητα να ελέγχει τις δραστηριότητες της εκτελεστικής εξουσίας και να εγκρίνει την πλειονότητα των διορισμών ανώτερων στελεχών της κυβέρνησης και του Ανώτατου Δικαστηρίου, που διορίζονται από τον πρόεδρο των Ηνωμένων Πολιτειών.¹⁹¹

Το σύστημα διακυβέρνησης είναι αποκεντρωτικό. Ουδέποτε αναπτύχθηκε το μοτίβο μίας ισχυρής κεντρικής κυβέρνησης. Δύο βασικά στοιχεία της διάκρισης των εξουσιών που χαρακτηρίζουν τον φιλελευθερισμό των Ηνωμένων Πολιτειών είναι η διάκριση ομοσπονδιακής και πολιτειακής κυβέρνησης και η ανεξαρτησία και συμμετοχική δημοκρατία της τοπικής αυτοδιοίκησης. Οι Πολιτείες έχουν αρμοδιότητα για ευρύ φάσμα θεμάτων όπως οι πολιτικές δομές το αστικό και ποινικό δίκαιο και οι ρυθμίσεις για την κοινωνική πρόνοια και την εκπαίδευση, εφόσον δε γίνεται σχετική αναφορά στο Σύνταγμα. Παρά την ανωτέρω διακριτική ευχέρεια, οι Πολιτείες εμφανίζουν υψηλό βαθμό ομοιομορφίας. Η τοπική αυτοδιοίκηση περιλαμβάνει τις κομητείες και τις αστικές κοινότητες. Πολλές λειτουργίες που σε άλλες χώρες ανατίθενται σε ανεξάρτητες υπηρεσίες, στις ΗΠΑ εκπληρώνονται από το επίπεδο της Πολιτείας και της τοπικής αυτοδιοίκησης. Λειτουργίες όπως η παροχή ιατρικής περίθαλψης ή ανώτατης εκπαίδευσης εκτελούνται συχνά από τον ιδιωτικό τομέα.

Η εκάστοτε κυβέρνηση διορίζει σε καίριες θέσεις του Δημοσίου άτομα θετικά προσκείμενα βάσει κομματικών κριτηρίων, ενώ μεγάλος αριθμός προσωρινών (μετακλητών) υπαλλήλων εργάζεται μαζί με τους δημόσιους υπαλλήλους καριέρας. Περίπου το 10% της ομοσπονδιακής δημοσιοϋπαλληλίας είναι ανοιχτό σε πολιτικούς διορισμούς. Το εκτελεστικό γραφείο του προέδρου αποτελείται από τους άμεσους βοηθούς του, τις συμβουλευτικές επιτροπές και το Γραφείο Διαχείρισης και Προϋπολογισμού (Office of Management and Budget). Το προσωπικό του Λευκού Οίκου αποτελείται από περίπου 500 άτομα, που συντονίζονται από τον επικεφαλής του επιτελείου του Λευκού Οίκου, που συχνά είναι ο στενότερος και με τη μεγαλύτερη επιρροή συνεργάτης του προέδρου. Η μόνιμη δημοσιοϋπαλληλία μετατρέπεται σε κόλουμερη πυραμίδα, αφού οι μετακλητοί πελατειακοί διορισμοί καταλαμβάνουν τα υψηλότερα επίπεδά της.

Το σύστημα των ΗΠΑ χαρακτηρίζεται από την πεποίθηση ότι οι περισσότερες υπηρεσίες θα πρέπει να υλοποιούνται από τον ιδιωτικό τομέα υπό τη ρυθμιστική καθοδήγηση των κρατικών οργανισμών και ότι οι δημόσιες υπηρεσίες θα πρέπει να διατηρούνται στα ελάχιστα δυνατά επίπεδα ώστε να παρέχεται στις επιχειρήσεις ελευθερία δράσης. Μέχρι τα μέσα της δεκαετίας του 1990, το ομοσπονδιακό κράτος αποτελούταν από μία μεγάλη ποικιλία οργανωσιακών

¹⁹¹ J.A Chandler (2003), *Ηνωμένες Πολιτείες*, στο J.A. Chandler (επιμ) *Δημόσια Διοίκηση : συγκριτική ανάλυση*, Αθήνα, εκδ. Παπαζήση, σ.379

σχημάτων, που περιλάμβανε πολλά ανεξάρτητα εκτελεστικά και νομοθετικά όργανα, οργανικές μονάδες υπουργείων και δημόσιες επιχειρήσεις.¹⁹²

11.11.2. Μεταρρύθμιση

Ο κατακερματισμός του διοικητικού συστήματος το καθιστά ανοιχτό σε εξωτερικές επιδράσεις. Αυτό διευκόλυνε την εισαγωγή των σύγχρονων μεθόδων διοίκησης επιχειρήσεων στο δημόσιο τομέα (διοίκηση βάσει στόχων, διοίκηση ολικής ποιότητας, ανασχεδιασμός επιχειρησιακών διαδικασιών, μέθοδος καλών πρακτικών), όπως είχε διευκολύνει κατά τις δεκαετίες του 1960 και του 1970 την εισαγωγή των τεχνικών του ιδιωτικού τομέα για την κατάρτιση προϋπολογισμών (Programming Planning Budgeting System – Zero Based Budgeting).

Μεταρρυθμίσεις κυβερνήσεων Carter & Reagan

Από το 1976 και μετά, η αντιμετώπιση της γραφειοκρατίας και η αποκατάσταση της αξιοπιστίας της κυβέρνησης αποτέλεσε βασικό στοιχείο της προεκλογικής καμπάνιας των υποψήφιων προέδρων. Στην πράξη, ωστόσο, οι αλλαγές που προωθήθηκαν ήταν είτε ήπιες είτε αντιφατικές π.χ. υπό τον πρόεδρο Reagan οι προσπάθειες μείωσης της σπατάλης της γραφειοκρατίας συνοδεύονταν από διορισμό μεγάλου αριθμού μετακλητών υπαλλήλων με κομματικά κριτήρια.

Με την Μεταρρυθμιστική Πράξη των Δημοσίων Υπηρεσιών (Civil Service Reform Act) το 1978, δημιουργήθηκε από τον πρόεδρο Carter η Υπηρεσία Ανώτατων Στελεχών (Senior Executive Service-SES) και εισάχθηκε σε αυτήν η αξιολόγηση της απόδοσης και η αμοιβή βάσει αυτής. Αυτή η Υπηρεσία θα αποτελούσε μία διοικητική ελίτ, ικανή να στελεχώσει τις ανώτατες θέσεις των ομοσπονδιακών υπουργείων και περιλάμβανε περίπου 7.000 υψηλόβαθμους δημοσίου υπαλλήλους που έχουν αναδειχθεί με αξιοκρατικά κριτήρια. Η συντηρητική κυβέρνηση του προέδρου Reagan αξιοποίησε τις δυνατότητες που έδινε η Πράξη αυτή για να ελέγχει σε μεγαλύτερη έκταση τη διοίκηση του προσωπικού.

Επίσης, η κυβέρνηση Reagan χρησιμοποίησε επιχειρησιακές τεχνικές στη δημόσια διοίκηση, όπως η Διοίκηση Ολικής Ποιότητας, για τη βελτίωση της παραγωγικότητας και δημιούργησε το Συμβούλιο του Προέδρου για την Ακεραιότητα και την Αποδοτικότητα (President's Council on Integrity and Efficiency-1981) και το Συμβούλιο για τη Βελτίωση της Διαχείρισης (Council on Management Improvement-1984), που στόχευαν στη βελτίωση της διοίκησης, τον έλεγχο των πράξεων και της οικονομικής διαχείρισης της δημόσιας διοίκησης και την επιβολή κυρώσεων στους παραβάτες. Περαιτέρω, η ανωτέρω κυβέρνηση ενθάρρυνε τις συμπράξεις δημόσιου και ιδιωτικού τομέα για τη βελτίωση της ποιότητας σε ομοσπονδιακό επίπεδο, προώθησε την ιδιωτικοποίηση και την εξωτερική ανάθεση εργασιών και έφερε στη δημόσια διοίκηση μεγάλο αριθμό επιχειρησιακών στελεχών του ιδιωτικού τομέα για να προσδιορίσουν τους τομείς στους οποίους γίνεται σπατάλη (Grace Commission-1982). Οι υποδείξεις και προτάσεις της των στελεχών της Grace Commission εφαρμόστηκαν σε σχετικά μικρό ποσοστό.

¹⁹² J.A Chandler (2003), *Ηνωμένες Πολιτείες*, στο J.A. Chandler (επιμ) *Δημόσια Διοίκηση : συγκριτική ανάλυση*, Αθήνα, εκδ. Παπαζήση, σ.387

Μεταρρυθμίσεις κυβέρνησης Clinton

Νέο κύμα μεταρρυθμίσεων εφαρμόστηκε από την κυβέρνηση Clinton το 1992, που προώθησε την ιδέα ενός κράτους που «δουλεύει καλύτερα και κοστίζει λιγότερο». Κεντρικό σημείο του προγράμματος αποτελούσε η Επισκόπηση της Εθνικής Επίδοσης (National Performance Review) του αντιπροέδρου Al Gore, που περιλάμβανε προτάσεις εξοικονόμησης πόρων, μείωσης του αριθμού των δημοσίων υπαλλήλων, ενδυνάμωσης εργαζομένων και επανίδρυσης του κράτους. Η έμφαση, ως προς το ρόλο του κράτους, δόθηκε στη ρυθμιστική λειτουργία και τη διευκόλυνση πολιτών και επιχειρήσεων και όχι στην παροχή υπηρεσιών από το ίδιο το κράτος. Η υβριδική μορφή της νέας δημόσιας διοίκησης εκφράζεται, σύμφωνα με τους Osborne και Gaebler (*Reinventing government*, 1992), στο έργο των οποίων βασίστηκε σε μεγάλο βαθμό η μεταρρύθμιση της κυβέρνησης Clinton, με τη διάκριση μεταξύ της διεύθυνσης και της παροχής υπηρεσιών, της πλοήγησης και της κωπηλασίας, όπως χαρακτηριστικά αναφέρουν. Η κωπηλασία, δηλαδή η παροχή των υπηρεσιών, μπορεί, κατά περίπτωση, είτε να αφηθεί σε ιδιωτικούς φορείς, οι οποίοι λειτουργούν σε συνθήκες ανταγωνιστικής αγοράς, είτε να αποτελέσει αντικείμενο ανταγωνισμού μεταξύ δημόσιων οργανισμών ή δημόσιων και ιδιωτικών οργανισμών.

Ιδιαίτερα σημαντική μεταρρύθμιση ήταν η Πράξη για την Κυβερνητική Επίδοση και τα Αποτελέσματα (Government Performance and Results Act-1993), με την οποία αναπτύχθηκε ο στρατηγικός σχεδιασμός και η μέτρηση των επιδόσεων. Μετά από τρία χρόνια πιλοτικής εφαρμογής, η μέτρηση και η αναφορά των επιδόσεων επεκτάθηκε στο σύνολο των υπηρεσιών της ομοσπονδιακής κυβέρνησης το 1997. Στόχος της Πράξης ήταν η βελτίωση της αποτελεσματικότητας, της αποδοτικότητας και της λογοδοσίας των ομοσπονδιακών προγραμμάτων και η σύνδεση της αναφοράς των επιδόσεων με την εποπτεία του προγράμματος, το σχεδιασμό πολιτικής και τις αποφάσεις ανάληψης δαπανών¹⁹³. Η Πράξη αυτή σηματοδότησε την έναρξη του εξωστρεφούς προσανατολισμού της δημόσιας διοίκησης. Για τη μέτρηση της απόδοσης-αποτελεσματικότητας-αποδοτικότητας εφαρμόστηκαν τη συγκεκριμένη περίοδο σύνθετες-πολυκριτήριες μέθοδοι, όπως η Ισορροπημένη Κάρτα Επιδόσεων (Balanced Scorecard).¹⁹⁴ Περαιτέρω, από το 1998, η Διοίκηση Ολικής Ποιότητας αποτελεί το επίσημο σύστημα βελτίωσης της διοίκησης στο Υπουργείο Εθνικής Άμυνας των ΗΠΑ.¹⁹⁵

Αξίζει να σημειωθεί ότι πολλές από τις μεταρρυθμίσεις που επιχείρησαν οι αμερικανοί πρόεδροι συνάντησαν σοβαρά εμπόδια είτε από το Κογκρέσο, που έχει την εξουσία αναμόρφωσης προϋπολογισμών, είτε από τους ίδιους τους δημόσιους φορείς, πολλοί από τους

¹⁹³ Nick Manning and Neil Parison (2004), *International Public Administration Reform. Implications for the Russian Federation*, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, (Directions in development) Washington D.C., σ. 18

¹⁹⁴ Panagiotis Zervopoulos and Theodosios Palaskas (2010), Performance – effectiveness – efficiency measurement methods in public sector : international and greek experience, *Munich Personal RePEe Archive (MPRA)*, Paper No 30936, σ. 3

¹⁹⁵ Michael E. Milakovich (1990), Total Quality Management for Public Sector Productivity Improvement, *Public Productivity & Management Review*, vol.XIV, no 1, σ. 21

οποίους δεν υπάγονται ιεραρχικά στην κεντρική διοίκηση. Επίσης, η εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων από τους μετακλητούς υπαλλήλους και όχι από τους δημόσιους υπαλλήλους καριέρας δημιούργησε προβλήματα αποσπασματικότητας και ασυνέχειας. Όσον αφορά το πρόγραμμα Επισκόπηση της Εθνικής Επίδοσης (National Performance Review) του αντιπροέδρου Al Gore, δέχτηκε ευρεία κριτική ότι ήταν μπερδεμένο και ανοργάνωτο.¹⁹⁶

Η σημαντικότερη από τις πρόσφατες μεταρρυθμίσεις αφορούσε το σύστημα υγείας και τις Πράξεις Patient Protection and Affordable Care Act και Health Care and Education Reconciliation Act του 2010. Με τους ανωτέρω νόμους, ασφάλιση και η παροχή υπηρεσιών υγείας παραμένει ιδιωτική, αλλά δίνονται επιχορηγήσεις από το κράτος σε ορισμένες κατηγορίες πολιτών για να αγοράσουν ασφαλιστικά προγράμματα, ενώ τέθηκαν κανόνες και περιορισμοί στον τρόπο λειτουργίας και τις καταχρηστικές πρακτικές των ασφαλιστικών εταιρειών¹⁹⁷

11.12. Ιταλία

11.12.1. Διοικητικό σύστημα

Χαρακτηριστικά προβλήματα της ιταλικής δημόσιας διοίκησης αποτελούν η μη εφαρμογή μεγάλου μέρους της νομοθεσίας, είτε λόγω έλλειψης πόρων είτε λόγω έλλειψης της αναγκαίας διοικητικής τεχνογνωσίας, η αδυναμία πάταξης της φοροδιαφυγής, η κομματοκρατία, η διαφθορά και το «πελατειακό σύστημα», δηλαδή η πρακτική χρησιμοποίησης εκ μέρους ισχυρών πολιτικών προσώπων του ελέγχου που έχουν επί των δημοσίων πόρων προκειμένου να ανταμείψουν συγκεκριμένες ομάδες ατόμων¹⁹⁸. Η δωροδοκία των πολιτικών, η κομματοκρατία και η πραγματοποίηση αφανών συναλλαγών, ευνοήθηκαν ιστορικά από την έλλειψη ανανέωσης της πολιτικής τάξης. Η κομματοκρατία υποδηλώνει την πρόσληψη και προαγωγή δημοσίων υπαλλήλων με κομματικά κριτήρια και τη διείδυση των πολιτικών κομμάτων σε κάθε σφαίρα των οικονομικών και πολιτισμικών δραστηριοτήτων, στις οποίες το κράτος ασκεί κάποιο είδος επιρροής ή ελέγχου. Η διαφθορά στα κατώτερα επίπεδα της δημοσιοϋπαλληλίας, είναι εν μέρει αποτέλεσμα της υπερβολικής ρύθμισης του διοικητικού συστήματος, η οποία προσφέρει στους υπαλλήλους την ευκαιρία να αποκομίσουν οικονομικά οφέλη από την παράκαμψη των κανονισμών.

Επίσης, η ιταλική δημόσια διοίκηση, χαρακτηρίζεται από το νομικίστικο περιεχόμενο των όρων απασχόλησης των δημοσίων υπαλλήλων, την υπερεκπροσώπηση στελεχών που προέρχονται από τη Νότια Ιταλία, την κουλτούρα της συμμόρφωσης προς τους κανόνες και της αποφυγής της αβεβαιότητας και τη διάξευξη μεταξύ των ανώτατων υπαλλήλων της διοίκησης και των πολιτικών. Το τελευταίο έχει την έννοια ότι οι ανώτατοι υπάλληλοι δε συμμετέχουν στη διαδικασία διαμόρφωσης πολιτικής ούτε έχουν την επιχειρηματική κουλτούρα και το κοινωνικό υπόβαθρο των πολιτικών, γι' αυτό το λόγο δεν παρατηρούνται μετακινήσεις από τον

¹⁹⁶ Christopher Pollitt and Geert Bouckaert (2004), *Public Management Reform : A comparative analysis*, second edition, UK, Oxford University Press, (first edition 2000), σ. 282-283

¹⁹⁷ U.S. Department of Health & Human Services (<http://www.healthcare.gov/>)

¹⁹⁸ R.E. Spence (2003), Ιταλία, στο J.A. Chandler (επιμ) *Δημόσια Διοίκηση : συγκριτική ανάλυση*, Αθήνα, εκδ. Παπαζήση, σ.243-246

ένα χώρο στον άλλο. Ο έλεγχος της δημόσιας διοίκησης γίνεται από εσωτερικούς ελέγχους, οι οποίοι δεν είχαν ποτέ ιδιαίτερη επιτυχία στην Ιταλία, καθώς και από τα διοικητικά δικαστήρια και το Ελεγκτικό Συνέδριο.

11.12.2. Μεταρρύθμιση

Η Ιταλία από τις αρχές της δεκαετίας του '60 και μετά χαρακτηρίστηκε από την αντίφαση του υψηλού ρυθμού οικονομικής ανάπτυξης -που σε ορισμένες περιόδους ξεπέρασε το 8% του ΑΕΠ- και της διατήρησης αναχρονιστικών πολιτικών και διοικητικών πρακτικών. Οι τρεις κοινοβουλευτικές επιτροπές (επιτροπή Bozzi, 1983-85, επιτροπή De Mita, 1992-94 και επιτροπή Bi-Camerale, 1996-98) που επιφορτίστηκαν με το έργο της υποβολής μεταρρυθμιστικών προτάσεων, απέτυχαν λόγω της άρνησης των πολιτικών κομμάτων να θέσουν το εθνικό συμφέρον πάνω από το κομματικό όφελος. Από τις αρχές του 2000, η δομή του ιταλικού πολιτικού και διοικητικού συστήματος βρίσκεται εκ νέου σε διαδικασία μεταρρύθμισης. Οι αρχές που την καθοδηγούν, συνοψίστηκαν από τον αρμόδιο υπουργό στην κυβέρνηση Ciampi στη μείωση του κόστους της δημόσιας διοίκησης, τον περιορισμό της δυσκινησίας και της πολυπλοκότητας του κρατικού μηχανισμού, την αντιμετώπιση των πρακτικών διαφθοράς, τη συμμόρφωση προς τις κοινοτικές οδηγίες όσον αφορά την πρόσβαση των πολιτών σε δημόσιες θέσεις και την ενίσχυση της θέσης του πολίτη έναντι των δημοσίων υπηρεσιών.¹⁹⁹

Στο πλαίσιο της μεταρρύθμισης μειώθηκε ο αριθμός των υπουργείων και οι αρμοδιότητές τους, αλλά και προτάθηκε η μεταρρύθμιση της δημόσιας απασχόλησης, με στόχο τη δημιουργία δημόσιων μανάτζερ απαλλαγμένων από τις παρεμβάσεις των πολιτικών και την εισαγωγή πρακτικών του ιδιωτικού τομέα στους όρους και τις συνθήκες απασχόλησης του δημόσιου τομέα. Ειδικότερα, ψηφίστηκαν τρεις νόμοι, δύο το 1997 και ένας το 1998, με στόχο την αποκέντρωση, την «ιδιωτικοποίηση» των εργασιακών σχέσεων στο δημόσιο τομέα, τη μεγαλύτερη διάκριση μεταξύ πολιτικής και διοίκησης και την κατάργηση της γραφειοκρατίας.²⁰⁰ Επίσης, οι τεχνικής ή εμπορικής φύσης ανεξάρτητοι κρατικοί ή ημικρατικοί οργανισμοί υποβλήθηκαν στη διαδικασία της ιδιωτικοποίησης, ενώ αυξήθηκε και η οικονομική ανεξαρτησία των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης με την εισαγωγή ενός φόρου ακίνητης περιουσίας το 1993. Προκειμένου να ξεπεραστεί η πολυπλοκότητα και ο νομικίστικος τρόπος διατύπωσης των διοικητικών εγγράφων, η κυβέρνηση εισήγαγε τους «Κώδικες Ύφους» το 1993, για το ύφος της γλώσσας που χρησιμοποιείται στα έγγραφα και τον Χάρτη Δημοσίων Υπηρεσιών το 1994, για τη διασφάλιση της ισότητας και της ουδετερότητας της λειτουργίας των δημόσιων υπηρεσιών.

Το 2008 η Ιταλία προχώρησε σε μεταρρύθμιση για την αναδιοργάνωση του δημόσιου τομέα της, βασισμένη στον εντοπισμό, τη δημοσιοποίηση και την ενίσχυση των καλών πρακτικών μέσα σε δημόσιες υπηρεσίες, την ανταμοιβή των υπηρεσιών που επιτυγχάνουν τα καλύτερα αποτελέσματα μέσω καινοτομιών και την ενθάρρυνση των φορέων που παρουσιάζουν χαμηλή

¹⁹⁹ R.E. Spence (2003), Ιταλία, στο J.A. Chandler (επιμ) *Δημόσια Διοίκηση : συγκριτική ανάλυση*, Αθήνα, εκδ. Παπαζήση, σ.255

²⁰⁰ Σωτηρόπουλος Δημήτρης Α. (2007), *Κράτος & Μεταρρύθμιση στη σύγχρονη νότια Ευρώπη : Ελλάδα – Ισπανία – Ιταλία – Πορτογαλία*, Αθήνα, εκδ. Ποταμός, σελ.150

επίδοση για βελτίωση της επίδοσής τους, με επόμενο βήμα τη σύνδεση της αμοιβής με την απόδοση. Επιπλέον, επιδίωξε τη μείωση των δαπανών για συμβούλους και τη διάθεση του εξοικονομηθέντος ποσού σε πριμ παραγωγικότητας.²⁰¹

11.13. Ιαπωνία

11.13.1. Διοικητικό σύστημα

Η κοινωνία της Ιαπωνίας είναι λιγότερο ατομοκεντρική σε σχέση με τις φιλελεύθερες κοινωνίες της Βορείου Αμερικής και της Ευρώπης και η συμπεριφορά των Ιαπώνων χαρακτηρίζεται από προβλεψιμότητα, ομαδικό πνεύμα, συμμόρφωση με τις κοινωνικές νόρμες και πιστή τήρηση των κανόνων. Το υπουργικό συμβούλιο είναι η ανώτερη εκτελεστική αρχή της κυβέρνησης και το Κοινοβούλιο, που ονομάζεται Εθνική Δίαιτα και αποτελείται από τη Βουλή των Αντιπροσώπων και τη Βουλή των Συμβούλων, είναι το μοναδικό νομοθετικό όργανο και εκλέγεται με καθολική ψηφοφορία. Το Σύνταγμα απαιτεί ο πρωθυπουργός και τουλάχιστον τα μισά μέλη του υπουργικού συμβουλίου να προέρχονται από τις Βουλές της Δίαιτας.

Ο δημόσιος τομέας είναι πολιτικά ουδέτερος, οι υπάλληλοί του είναι μόνιμοι, χωρίς δυνατότητα συλλογικής διαπραγμάτευσης ή απεργίας και για την πρόσβαση στα ανώτερα κλιμάκιά του πραγματοποιείται σειρά γραπτών εξετάσεων. Τα ατομικά αιτήματα ή παράπονα των υπαλλήλων τίθενται υπόψη της Εθνικής Αρχής για το Προσωπικό, μίας υπηρεσίας που στοχεύει στην προαγωγή της διοικητικής αποτελεσματικότητας. Οι κυβερνητικές λειτουργίες εκπληρώνονται από τα όργανα της δημόσιας διοίκησης και τις δημόσιες επιχειρήσεις, οι οποίες έχουν διαφορετικό νομικό καθεστώς από την κυρίως δημόσια διοίκηση. Η διαδικασία λήψης αποφάσεων διακρίνεται από την «ομαδική συνείδηση», βάσει της οποίας όλα τα σχέδια και οι προτάσεις που προέρχονται από χαμηλότερα στην ιεραρχία στελέχη της διοίκησης καταγράφονται σε ένα έντυπο, το ringi-sho και σφραγίζονται από όλους τους αρμόδιους υπαλλήλους και τους προϊστάμενους. Η τοπική αυτοδιοίκηση στην Ιαπωνία παραμένει υπό τον αυστηρό διοικητικό και οικονομικό έλεγχο της κεντρικής διοίκησης. Ωστόσο, από το 1993 και μετά λήφθηκαν δραστικά μέτρα για την προώθηση της αποκέντρωσης.

Ο ρόλος του κράτους στην Ιαπωνία χαρακτηρίζεται από τη στενή του συνεργασία με τον ιδιωτικό τομέα. Υπάρχει η πρακτική της ανταλλαγής προσωπικού, βάσει της οποίας αφενός οι ιδιωτικές επιχειρήσεις αναλαμβάνουν λειτουργίες της διοίκησης ή της δανείζουν προσωπικό και αφετέρου προσλαμβάνουν δημοσίους υπαλλήλους μετά τη συνταξιοδότησή τους από το Δημόσιο. Περαιτέρω, παρέχουν στις κρατικές υπηρεσίες εκθέσεις και στατιστικά δεδομένα απαραίτητα για τη σύνταξη νέων νόμων ή τον προγραμματισμό κονδυλίων. Η εμπλοκή του κράτους σε δραστηριότητες του ιδιωτικού τομέα δυσκολεύει τη διεξαγωγή δημοσιονομικού και διοικητικού ελέγχου και αναπτύσσει φαινόμενα διαφθοράς.

²⁰¹ Edoardo DellaTorre (2009), Second Phase of public sector reorganisation launched, *Ires Lombardia Institution* (European industrial relations observatory on-line, <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2008/10/articles/it0810019i.htm>)

11.13.2. Μεταρρύθμιση

Το 1969 η Δίαίτα εισήγαγε το Νόμο για το Συνολικό Μέγεθος του Προσωπικού, που έθετε ένα ανώτατο όριο όσον αφορά τον αριθμό των δημοσίων υπαλλήλων στα υπουργεία και τις υπηρεσίες της κεντρικής κυβέρνησης. Έτσι έγινε ένας συνολικός προγραμματισμός του ανθρώπινου δυναμικού και η κάλυψη των αναγκών γινόταν με μεταφορά θέσεων, δηλαδή το προσωπικό οποιασδήποτε νέας μονάδας προερχόταν από τους υπάρχοντες οργανισμούς ή από την κατάργηση ενός οργανισμού. Αυτό οδήγησε στην αναζήτηση τρόπων μείωσης του φόρτου εργασίας ή βελτίωσης της αποτελεσματικότητας, την αυτοματοποίηση διαδικασιών, τη μείωση των κανονιστικών ρυθμίσεων και την αποδοχή νέων μεθόδων διοίκησης.²⁰²

Η αδυναμία εξάλειψης του παραδοσιακού γραφειοκρατικού χαρακτήρα της δημόσιας διοίκησης και τα ελλείμματα των δημοσίων επιχειρήσεων και οργανισμών οδήγησαν σε εκτεταμένα προγράμματα ιδιωτικοποιήσεων από το 1991 και μετά. Το 2010, η Ιαπωνία ακολούθησε μεταρρυθμιστικά προγράμματα βασισμένα σε αυτά του Ηνωμένου Βασιλείου και των ΗΠΑ, δηλαδή επικέντρωση σε ποσοτικούς στόχους επίδοσης, αξιολόγηση των υπηρεσιών και προϋπολογισμούς συνδεδεμένους με τα αποτελέσματα²⁰³.

11.14. Λοιπές ασιατικές χώρες

Κίνα

Οι οργανωτικές μεταρρυθμίσεις της Κίνας, που έγιναν τα έτη 1982, 1988, 1993 και 1998, είχαν ως κύριο αντικείμενο τη μείωση του αριθμού των δημοσίων υπαλλήλων και την κατάργηση δημοσίων υπηρεσιών και φορέων, επιτροπών και συμβουλίων. Παρά τις συστηματικές αυτές προσπάθειες, ο αριθμός των δημοσίων υπαλλήλων, σύμφωνα με τη Στατιστική Υπηρεσία της Κίνας, αυξήθηκε κατά τα έτη αυτά. Το 1993 ορίστηκε η διαδικασία των γραπτών εξετάσεων για την πρόσληψη στο δημόσιο τομέα και συνδέθηκαν οι αμοιβές και η εκπαίδευση των δημοσίων υπαλλήλων με τα ισχύοντα στον ιδιωτικό τομέα. Επίσης, η κυβέρνηση όρισε ως ηλικία υποχρεωτικής συνταξιοδότησης για κυβερνήτες, υπουργούς και λοιπούς κυβερνητικούς αξιωματούχους, τα 60 έτη για τους άντρες και τα 55 για τις γυναίκες.²⁰⁴ Τις τελευταίες δεκαετίες έχουν γίνει πολλές μεταρρυθμίσεις για την αποσαφήνιση του ρόλου του κράτους, τη βελτίωση της λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών και τη δημιουργία κατάλληλων δομών διοίκησης και λογοδοσίας, με αρκετές σταδιακές αλλαγές να έχουν γίνει τα τελευταία χρόνια. Ωστόσο, πολλά βήματα πρέπει ακόμα να γίνουν στην κατεύθυνση της

²⁰² Sonia El Kahal (2003), Ιαπωνία, στο J.A. Chandler (επιμ), *Δημόσια Διοίκηση : συγκριτική ανάλυση*, Αθήνα, εκδ. Παπαζήση, σ.427

²⁰³ Japan opts for UK model of public sector reform, *Guardian Professional*, Thursday 7 January 2010 (<http://www.guardianpublic.co.uk/japan-public-sector-reform>)

²⁰⁴ Nick Manning and Neil Parison (2004), *International Public Administration Reform. Implications for the Russian Federation*, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, (Directions in development) Washington D.C., σ. 14

βελτίωσης της αποδοτικότητας, της διαφάνειας και της λογοδοσίας, των διοικητικών μηχανισμών και της διαχείρισης του κράτους.²⁰⁵

Σιγκαπούρη, Μαλαισία, Κεϋλάνη και Μπαγκλαντές

Έρευνα στη Νότια και Νοτιοανατολική Ασία, εξέτασε την επίδραση των μεθόδων του νέου δημόσιου μανάτζμεντ σε τέσσερις χώρες: τη Σιγκαπούρη, τη Μαλαισία, την Κεϋλάνη και το Μπαγκλαντές. Οι χώρες αυτές έχουν παρόμοια συστήματα διοίκησης, καθώς είναι πρώην βρετανικές αποικίες, διατηρούν δημοκρατικούς θεσμούς και έχουν μέσο προς υψηλό κατά κεφαλήν εισόδημα.²⁰⁶ Η Σιγκαπούρη και η Μαλαισία είναι βιομηχανικές χώρες, με σταθερά υψηλούς ρυθμούς οικονομικής ανάπτυξης, ικανούς δημόσιους λειτουργούς -σύμφωνα με διεθνή standards- και ισχυρή πολιτική ηγεσία. Οι πρακτικές διακυβέρνησής τους δεν είναι απόλυτα δημοκρατικές π.χ. το κόμμα της αντιπολίτευσης δεν επιτρέπεται να οργανώσει απεργία ή οποιουδήποτε είδους δημόσια διαμαρτυρία και το σύνολο των μέσων μαζικής ενημέρωσης τελεί υπό τον έλεγχο της κυβέρνησης, η οποία ελέγχει και το εκλογικό σύστημα. Η Σιγκαπούρη ακολούθησε τις μεθόδους του νέου δημόσιου μανάτζμεντ από τη δεκαετία του '80, όπου εισήγαγε την κατάρτιση προϋπολογισμών βάσει όγκου εκροών, ποιότητας εκροών, αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας. Το 1995, με την πρωτοβουλία "Public Service for the 21st Century initiative", βελτίωσε το επίπεδο των υπαλλήλων που προσλαμβάνονταν και την εκπαίδευσή τους και πρόσφερε οικονομικά κίνητρα, προκειμένου να προσεγγίσει τους καλύτερους της αγοράς. Η συγκεντρωτική διοίκηση της χώρας οδήγησε στη μη πραγματοποίηση ιδιωτικοποιήσεων.

Η Μαλαισία είναι μία κοινοβουλευτική δημοκρατία με συνταγματικό μονάρχη. Η πολιτική και διοικητική δομή της στοχεύουν στην επίτευξη μακροοικονομικής σταθερότητας και βιομηχανικής ανάπτυξης. Οι αλλαγές στο δημόσιο τομέα της, αφορούσαν τη δημιουργία δημόσιων επιχειρήσεων και οργανισμών, την ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού μέσω της εκπαίδευσης²⁰⁷, την ενίσχυση της ηγεσίας της διοίκησης, την αύξηση της αποδοτικότητας (Productivity Management Division-τέλη δεκαετίας '80), τη βελτίωση της ποιότητας μέσω των κύκλων ελέγχου ποιότητας (1995), τη χρήση δεικτών απόδοσης και τη σύνδεσή τους με τις αμοιβές της διοίκησης.

Η Κεϋλάνη και το Μπαγκλαντές, έχουν πλουραλιστικό πολιτικό σύστημα χωρίς ισχυρή πολιτική ηγεσία, η οικονομική τους ανάπτυξη είναι χαμηλότερη από την προβλεπόμενη και η λειτουργία των δημόσιων οργανισμών τους χρήζει βελτίωσης. Η Κεϋλάνη ακολουθεί αποκεντρωτικό διοικητικό σύστημα, με προβληματικό συντονισμό μεταξύ κυβέρνησης, διοίκησης και επιχειρηματικού κόσμου και σχέσεις πατρωνίας. Οι τεχνικές του νέου δημόσιου

²⁰⁵ United Nations Development Programme, *Innovation in China's Public Sector for Good Governance* (<http://www.undp.org.cn/projects/56242.pdf>)

²⁰⁶ Ramanie Samarantunge, Quamrul Alam and Julian Teicher (2008), The New Public Management reforms in Asia : a comparison of South and Southeast Asian countries, *International Review of Administrative Sciences*, Vol.74, No1, σ. 28

²⁰⁷ Ramanie Samarantunge, Quamrul Alam and Julian Teicher (2008), The New Public Management reforms in Asia : a comparison of South and Southeast Asian countries, *International Review of Administrative Sciences*, Vol.74, No1, σ.33

μάνατζμεντ που εφάρμοσε αφορούσαν περικοπές δαπανών, διαφάνεια, ιδιωτικοποίηση, συμβόλαια απασχόλησης και χρήση δεικτών απόδοσης, συνδεδεμένων με το σύστημα των προαγωγών. Η ιδιωτικοποίηση δημιούργησε εκτεταμένη διαφθορά και προβλήματα λογοδοσίας και διαφάνειας.

Το Μπαγκλαντές υιοθέτησε θεσμικές, δομικές και λειτουργικές μεταρρυθμίσεις στο σύστημα δημόσιας διοίκησης, προκειμένου να βελτιώσει τις επιδόσεις του σε όρους αποδοτικότητας και ποιότητας. Η πρώτη φάση των μεταρρυθμίσεων (1971-1975) επικεντρώθηκε στην πολιτική αλλαγή και τη δημιουργία ενιαίου σχεδιασμού δημόσιας διαχείρισης. Η δεύτερη φάση, (1976-1981) αφορούσε την αποκρατικοποίηση οργανισμών και τη δημιουργία ημιιδιωτικών οργανισμών και η τρίτη (1982-1991) την περαιτέρω ιδιωτικοποίηση. Η τέταρτη φάση (από το 1991) χαρακτηρίστηκε από την εισαγωγή της κοινοβουλευτικής δημοκρατίας, την περαιτέρω υιοθέτηση επιχειρησιακών τεχνικών και την αύξηση της αυτονομίας και της οικονομικής ευελιξίας των δημόσιων οργανισμών. Οι μεταρρυθμιστικές προσπάθειες του Μπαγκλαντές εμποδίστηκαν από την αναξιοκρατία, τη διαφθορά, την έλλειψη λογοδοσίας, τις πελατειακές σχέσεις και την κυριαρχία των κομματικών συμφερόντων στη διαμόρφωση πολιτικής και τη δημόσια διοίκηση.

Η έρευνα ανέδειξε το πολιτικό σύστημα, την ποιότητα της πολιτικής ηγεσίας και τους θεσμούς της κάθε χώρας ως καθοριστικό παράγοντα για την επιτυχία ή μη των μεταρρυθμίσεων.

11.15. Αφρική

Η δημόσια διοίκηση στην Αφρική πριν τη μεταρρύθμιση ακολουθούσε το γραφειοκρατικό μοντέλο διοίκησης με συγκέντρωση των αρμοδιοτήτων στην κεντρική διοίκηση. Ο συγκεντρωτισμός οδηγούσε στην έλλειψη λογοδοσίας των ιθυνόντων, την μη διαμόρφωση προδιαγραφών για τις παρεχόμενες υπηρεσίες, τη χαμηλή ποιότητα, την έλλειψη επαγγελματισμού και την αναποτελεσματικότητα της κρατικής μηχανής. Οι αλλαγές κρίθηκαν απαραίτητες λόγω της αύξησης της πολυπλοκότητας των προβλημάτων που κλήθηκε η δημόσια διοίκηση να αντιμετωπίσει, των πιέσεων για αύξηση της διαφάνειας, δημοκρατικότητα και πάταξη της διαφθοράς και της επέκτασης του ρόλου του ιδιωτικού τομέα, που οδηγεί σε αυξημένες ανάγκες εποπτείας και ρύθμισης.²⁰⁸

Οι μεταρρυθμιστικές προσπάθειες αφορούσαν μείωση του αριθμού των δημοσίων υπαλλήλων, ιδιωτικοποίηση, αποκέντρωση πόρων και λειτουργιών, βελτίωση της διαχειριστικής ικανότητας και εισαγωγή τεχνικών του ιδιωτικού τομέα. Οι περισσότερες από αυτές απέτυχαν για λόγους που συνδέονται με την έλλειψη γνώσης και ικανότητας της ανώτατης δημοσιοϋπαλληλίας να ενσωματώσει και να χρησιμοποιήσει αποτελεσματικά τις στρατηγικές του νέου δημόσιου μάνατζμεντ, την έλλειψη δέσμευσης και υποκίνησης εκ μέρους των δημοσίων υπαλλήλων που θα υλοποιούσαν την μεταρρύθμιση, τις σχέσεις πατρωνίας και την αντίσταση της γραφειοκρατίας στην αλλαγή.

²⁰⁸ Nicholas Awortwi (2010), Building new competencies for government administrators and managers in an era of public sector reforms : the case of Mozambique, *International Review of Administrative Sciences*, Vol.76 (4), σ. 724

Σε αρκετές χώρες της Αφρικής έχουν πλέον ιδρυθεί σχολές δημόσιας διοίκησης, πανεπιστήμια, καθώς και εθνικά και περιφερειακά ινστιτούτα εκπαίδευσης και διοίκησης, απευθυνόμενα τόσο σε χαμηλόβαθμους δημόσιους υπάλληλους όσο και σε υψηλόβαθμα στελέχη, για τη βελτίωση των γνώσεων και των ικανοτήτων τους.

11.16. Λατινική Αμερική

Οι χώρες της Λατινικής Αμερικής έχουν έντονο το στοιχείο της κυβερνητικής πατρωνίας και πολλοί διορισμοί στο δημόσιο τομέα γίνονται με βάση κομματικά κριτήρια. Για το λόγο αυτό, θεσπίστηκε η μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων και ορίστηκαν σαφείς κανόνες για την αμοιβή, την προαγωγή και τις συνθήκες εργασίας των δημοσίων υπαλλήλων. Στις αρχές της δεκαετίας του '80, οι χώρες της Λατινικής Αμερικής, όπως και οι υπόλοιπες χώρες ανά τον κόσμο, προσπάθησαν να συνέλθουν από την παγκόσμια οικονομική ύφεση και την κρίση χρέους με σοβαρές περικοπές των δημοσίων δαπανών τους, αλλαγή στις δομές τους, κατάργηση των κρατικών επιχορηγήσεων, υποτίμηση του νομίσματος και σφιχτή νομισματική πολιτική²⁰⁹. Τα μέτρα αυτά δεν κατάφεραν να αντιμετωπίσουν την κρίση του δημόσιου τομέα, τις κοινωνικές ανισότητες και την πολύ χαμηλή ποιότητα των κρατικών υπηρεσιών εκπαίδευσης και υγείας. Έτσι, τη δεκαετία του '90 υπήρξε ένα νέο κύμα μεταρρυθμίσεων στην κατεύθυνση αυτή. Επίσης, έγιναν ενέργειες για τη διοικητική αποκέντρωση, που συνάντησαν ισχυρές αντιστάσεις από τα συνδικάτα.

²⁰⁹ Daniel Maceira, M. Victoria Murillo (2001), Social Sector Reform in Latin America and the role of Unions, *Inter-American Development Bank*, Research Department, Working Paper 456, σ.5

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 12 : ΣΥΣΤΗΜΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

12.1. Η διοικητική μεταρρύθμιση στην Ελλάδα

12.1.1. Οι μεταρρυθμίσεις της περιόδου 1974-2000

Ενώ κατά το διάστημα 1974-1981 δεν ελήφθησαν σημαντικές πρωτοβουλίες στον τομέα της διοικητικής μεταρρύθμισης, κατά την οκταετία 1981-1989 υπό την κυβέρνηση του ΠΑΣΟΚ ψηφίστηκαν αρκετοί διοικητικοί νόμοι με τους οποίους καταργήθηκαν οι ανώτερες θέσεις της δημοσιοϋπαλληλίας (γενικού διευθυντή και αναπληρωτή γενικού διευθυντή), δημιουργήθηκαν νέες θέσεις προσωπικού –για τα υπουργικά γραφεία και τις γενικές γραμματείες- που πληρούνταν με πολιτικούς διορισμούς, αυξήθηκε ο αριθμός των υπουργείων, αυξήθηκαν οι εξουσίες του πρωθυπουργού και το μέγεθος του πολιτικού του γραφείου και δημιουργήθηκαν συλλογικά κυβερνητικά όργανα. Επίσης, δόθηκε στους πολίτες μεγαλύτερη πρόσβαση στα δημόσια έγγραφα, εισήχθη νέο βαθμολόγιο και μισθολόγιο στην κεντρική δημόσια διοίκηση (το 1985 και 1986), ιδρύθηκε η Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης (1983) και ψηφίστηκαν νομοθετήματα για τη διοικητική αποκέντρωση (κατάργηση ελέγχου σκοπιμότητας από νομάρχη, συνενώσεις δήμων, επιχειρηματικές δραστηριότητες ΟΤΑ, δημιουργία διοικητικών περιφερειών)²¹⁰.

Η προσπάθεια ανανέωσης και κατάρτισης του προσωπικού των δημοσίων υπηρεσιών μέσω των αλλαγών αυτών δε στηρίχθηκε ούτε από τους υπουργούς ούτε από τα συνδικάτα και η διαχείριση του κρατικού μηχανισμού αναλήφθηκε εξ ολοκλήρου από την πολιτική ηγεσία των υπουργείων και οργανισμών, που χάρη στις αλλαγές είχε συγκεντρώσει την εξουσία στα χέρια της. Επιπλέον, διαμορφώθηκε σύστημα μοριοδότησης για την πρόσληψη δημοσίων υπαλλήλων στις χαμηλές και μεσαίες βαθμίδες, το οποίο στηριζόταν κυρίως σε κοινωνικά κριτήρια και δευτερευόντως στα ακαδημαϊκά χαρακτηριστικά των υποψηφίων, ευνοώντας την πρόσληψη υποψηφίων χαμηλότερων εκπαιδευτικών προσόντων, υπηρετώντας κομματικές σκοπιμότητες και περιορίζοντας την αποτελεσματικότητα και την αξιοκρατία της δημόσιας διοίκησης. Οι πρωτοβουλίες για την αποκέντρωση ουσιαστικά δε λειτούργησαν και προχώρησαν σε πλήρη εφαρμογή μόνο στα μέσα της δεκαετίας του 1990, οπότε και θεσπίστηκε ο θεσμός των αιρετών νομαρχών (1994).

Κατά τη διακυβέρνηση της ΝΔ το διάστημα 1990-1993, επανήλθε η διοικητική βαθμίδα του γενικού διευθυντή και η διαδικασία των γραπτών εξετάσεων για την πρόσληψη νέου προσωπικού στο δημόσιο και εισήχθη νέο βαθμολόγιο. Ωστόσο, δεν άλλαξε η τροχιά του κρατικού μηχανισμού και η κυριαρχία των πελατειακών πρακτικών π.χ. δόθηκε η δυνατότητα σε κάθε βουλευτή να προσλαμβάνει δύο βοηθούς οι οποίοι, μετά τη συμπλήρωση διετίας στο γραφείο του, γίνονταν μόνιμοι δημόσιοι υπάλληλοι. Το μέτρο αυτό παρέμεινε σε ισχύ μέχρι το 2001.

Μετά την επάνοδο του ΠΑΣΟΚ στην εξουσία, δημιουργήθηκε η ανεξάρτητη αρχή του ΑΣΕΠ (Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού-1994), που συνέβαλε, με τις εξετάσεις

²¹⁰ Σωτηρόπουλος Δημήτρης Α. (2007), *Κράτος & Μεταρρύθμιση στη σύγχρονη νότια Ευρώπη : Ελλάδα – Ισπανία – Ιταλία – Πορτογαλία*, Αθήνα, εκδ. Ποταμός, σελ.134-136

εισαγωγής στο δημόσιο, στην καθιέρωση σταθερών κριτηρίων και διαφάνειας στις προσλήψεις. Επίσης, δημιουργήθηκαν νέες ανεξάρτητες αρχές, μεταξύ αυτών ο Συνήγορος του Πολίτη και η Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα (1997), συγκεντρώθηκε η διοικητική νομοθεσία σε έναν ενιαίο Κώδικα Δημοσίων Υπαλλήλων (1999), ψηφίστηκε νόμος για τις συλλογικές διαπραγματεύσεις μεταξύ των συνδικάτων των δημοσίων υπαλλήλων και της κυβέρνησης και αναγγέλθηκαν μέτρα για τη διευκόλυνση της επαφής των πολιτών με τις δημόσιες υπηρεσίες (πρόγραμμα «Πολιτεία»)²¹¹. Περαιτέρω, μετά το 1996 έγιναν αρκετές ιδιωτικοποιήσεις.

Στην τοπική αυτοδιοίκηση, το 1997 εγκρίθηκε το Πρόγραμμα «Ιωάννης Καποδίστριας», το οποίο στόχευε στην αντιμετώπιση του προβλήματος της πολυδιάσπασης της πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε 5.318 Κοινότητες και περίπου 200 μικρούς Δήμους, καθώς κρίθηκε ότι το μικρό μέγεθος των δήμων και κοινοτήτων εμποδίζει την εκπλήρωση του πολιτικού, διοικητικού και αναπτυξιακού τους ρόλου. Το Πρόγραμμα προέβλεπε τη συνένωση δήμων και κοινοτήτων (με τελικό αριθμό των Ο.Τ.Α. μεταξύ 492 και 1196) και περιλάμβανε τις αναγκαίες νομικές ρυθμίσεις, τη χρηματοδότηση τοπικών δημοσίων επενδύσεων και λειτουργικών δαπανών και την εξασφάλιση όργανου παρακολούθησης της εφαρμογής του Προγράμματος²¹². Η διετία 1997 – 98 αποτελούσε την προπαρασκευαστική περίοδο και η τριετία 1999 – 2001 την περίοδο υποστήριξης του νέου θεσμού.

Επίσης, στα πλαίσια της αποκέντρωσης των δημοσίων υπηρεσιών και της χρήσης των νέων τεχνολογιών, σχεδιάστηκε το πρόγραμμα «Αστερίας», που στόχευε στην καλύτερη εξυπηρέτηση των κατοίκων των νησιών του Αιγαίου από τις δημόσιες υπηρεσίες με κεντρική ιδέα «να μετακινείται ο φάκελος της υπόθεσης και όχι ο πολίτης». Για το σκοπό αυτό, δημιουργήθηκε μία βάση δεδομένων στην ιστοσελίδα www.ypai.gr, στην οποία περιλαμβάνονταν ψηφιακά έντυπα αιτήσεων για διάφορες διοικητικές διαδικασίες. Η εφαρμογή του προγράμματος ξεκίνησε πιλοτικά από τη Σέριφο το 1999 με 30 διοικητικά έντυπα και στη συνέχεια επεκτάθηκε σε όλα τα νησιά του Βορείου και του Νοτίου Αιγαίου, με παράλληλη επεξεργασία νέων διαδικασιών και προσθήκη ηλεκτρονικών εντύπων²¹³. Στη συνέχεια δημιουργήθηκαν και στελεχώθηκαν τα «Γραφεία του Πολίτη», τα οποία αποτελούσαν ταυτόχρονα «υπηρεσίες μίας στάσης», κέντρα παροχής πάσης φύσεως διοικητικών πληροφοριών στους πολίτες και διαμεσολαβητικό φορέα για την εξυπηρέτηση των πολιτών από άλλα δίκτυα. Το πρόγραμμα συνάντησε ευνοϊκή υποδοχή από τους πολίτες των νησιών και μετεξέλιξή του αποτελούν τα Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών.

Συνολικά, οι πολιτικές και των δύο κομμάτων ως προς τη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης ήταν αντιφατικές, καθώς προσπαθούσαν να εξυπηρετήσουν ταυτόχρονα την ανάγκη για εκσυγχρονισμό και μεταρρύθμιση και τα κομματικά τους συμφέροντα, ενώ οι περισσότερες

²¹¹ Σωτηρόπουλος Δημήτρης Α. (2007), *Κράτος & Μεταρρύθμιση στη σύγχρονη νότια Ευρώπη : Ελλάδα – Ισπανία – Ιταλία – Πορτογαλία*, Αθήνα, εκδ. Ποταμός, σελ. 143

²¹² Υπουργείο Εσωτερικών, Πρόγραμμα «Ιωάννης Καποδίστριας» (<http://www.ypes.gr/kapodistrias/greek/index.htm>)

²¹³ Παναγιώτης Καρκατσούλης (2004), *Το Κράτος σε Μετάβαση : Από τη «διοικητική μεταρρύθμιση» και το «νέο δημόσιο μάνατζμεντ» στη «διακυβέρνηση»*, Αθήνα, εκδ. Ι. ΣΙΑΕΡΗΣ, σ. 188

ρυθμίσεις για την άνοδο του επιπέδου και την τόνωση του επαγγελματισμού της δημοσιοϋπαλληλίας άφηναν περιθώρια για τη συνέχιση των πολιτικών διορισμών. Παράλληλα, στην κοινή γνώμη υπήρχε η γενική πεποίθηση ότι η διαφθορά των δημοσίων υπαλλήλων και των κυβερνητικών αξιωματούχων είναι διαδεδομένη, ιδιαίτερα στις υπηρεσίες των τελωνείων, των πολεοδομιών, των εφοριών και της τοπικής αυτοδιοίκησης.

12.1.2. Οι μεταρρυθμίσεις της περιόδου 2001-2009

Σημαντικές μεταρρυθμίσεις για τη βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών και την αναβάθμιση των σχέσεων με τον πολίτη περιέχονται στα προγράμματα του Υπουργείου Εσωτερικών «Ποιότητα για τον Πολίτη» και «Πολιτεία» και στο πρόγραμμα “TAXIS” του Υπουργείου Οικονομικών για τη βελτίωση των υπηρεσιών που παρέχουν οι Εφορίες. Οι κυριότερες δράσεις των προγραμμάτων αυτών περιλαμβάνουν την εισαγωγή των νέων τεχνολογιών για την εξυπηρέτηση των πολιτών, τη δυνατότητα τηλεφωνικών αιτήσεων, την απλούστευση των διαδικασιών με κατάργηση δικαιολογητικών και φορέων, την ενιαιοποίηση και ψηφιοποίηση των διοικητικών εντύπων, τη δημιουργία υπηρεσιών μίας στάσης, την απογευματινή λειτουργία των υπηρεσιών, την κωδικοποίηση των κανονιστικών ρυθμίσεων και την εισαγωγή συστημάτων μέτρησης της αποδοτικότητας δημοσίων υπηρεσιών και υπαλλήλων.²¹⁴

Πρόγραμμα «Πολιτεία»

Το Πρόγραμμα «Πολιτεία» αποτελεί το Εθνικό Σχέδιο Δράσεων για τη Δημόσια Διοίκηση και ξεκίνησε το 2001 (Ν.2880/ΦΕΚ 9/Α/30.01.2001). Το Πρόγραμμα εκπονείται κάθε τρία χρόνια από το Υπουργείο Εσωτερικών (τότε Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης) και εγκρίνεται από το Υπουργικό Συμβούλιο. Στοχεύει στον εκσυγχρονισμό και τη διαρκή βελτίωση της Δημόσιας Διοίκησης με την εισαγωγή νέων μεθόδων λειτουργίας, την αξιοποίηση νέων τεχνολογιών και την επιμόρφωση και βέλτιστη χρήση του ανθρώπινου δυναμικού της.²¹⁵ Το Πρόγραμμα περιλαμβάνει Κεντρικά και Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα και διαρθρώνεται ενδεικτικά σε πέντε υποπρογράμματα : α) υποπρόγραμμα για τη βελτίωση και αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού, με μέτρα όπως η εφαρμογή μεθόδων αξιολόγησης, η παροχή κινήτρων αποδοτικότητας και η εκπαίδευση και κατάρτιση των υπαλλήλων β) υποπρόγραμμα για την επέκταση της χρήσης των νέων τεχνολογιών και τη βελτίωση των υποδομών, με μέτρα όπως η χρήση δικτύων και η βελτίωση του πληροφοριακού εξοπλισμού και των κτιριακών υποδομών γ) υποπρόγραμμα για την αναπροσαρμογή και βελτίωση των διοικητικών λειτουργιών και μεθόδων, με μέτρα όπως ο έλεγχος των παραγόμενων αποτελεσμάτων, η κωδικοποίηση και απλούστευση της νομοθεσίας, η βελτίωση της διαδικασίας λήψης αποφάσεων και η διοικητική αναδιάρθρωση δ) υποπρόγραμμα για τη βελτίωση των σχέσεων της Διοίκησης με τον πολίτη, με μέτρα όπως η διαφάνεια στη διοικητική δράση, η ενίσχυση της πληροφόρησης των πολιτών και η βελτίωση της ποιότητας

²¹⁴ Παναγιώτης Καρκατσούλης (2004), *Το Κράτος σε Μετάβαση : Από τη «διοικητική μεταρρύθμιση» και το «νέο δημόσιο μανάτζμεντ» στη «διακυβέρνηση»*, Αθήνα, εκδ. Ι. ΣΙΔΕΡΗΣ, σ. 50-51.

²¹⁵ Ν.2880/01 «Πρόγραμμα «Πολιτεία» για τη μεταρρύθμιση και τον εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης και άλλες διατάξεις», (ΦΕΚ 9/Α/30.01.2001), σ. 139

των παρεχόμενων υπηρεσιών και ε) υποπρόγραμμα για την παροχή τεχνικής βοήθειας στους φορείς πραγματοποίησης των έργων.

Στο πλαίσιο της αναβάθμισης της ποιότητας των υπηρεσιών προς τους πολίτες με το ανωτέρω Πρόγραμμα, εντάσσεται η πιλοτική λειτουργία Υπηρεσιών Μίας Στάσης (One Stop Shop) σε επτά Περιφέρειες, η πιλοτική απογευματινή εργασία δημοσίων υπηρεσιών και η παροχή δυνατότητας έκδοσης 46 πιστοποιητικών και αποστολής τους στην οικία του ενδιαφερόμενου, μέσω του τηλεφωνικού κέντρου «1502». ²¹⁶ Όπου λειτουργούν οι Υπηρεσίες Μίας Στάσης έχει μειωθεί ο απαιτούμενος χρόνος αδειοδότησης και, κατά συνέπεια, ο χρόνος εκκίνησης μίας επιχείρησης, κατά περίπου 30%. Επίσης, με πρωτοβουλία του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, ιδρύθηκε το 2004 η Κεντρική Επιτροπή Απλούστευσης Διαδικασιών (Ν.3242/2004), με αντικείμενο τη μείωση των δικαιολογητικών που απαιτούνται για μία διαδικασία και του χρόνου ολοκλήρωσής της, την απλοποίηση των διαδικασιών και τον περιορισμό των συναρμοδιοτήτων σε κεντρικό και περιφερειακό επίπεδο.

Χρήση δεικτών και μετρήσεων

Όσον αφορά τη χρήση δεικτών και μετρήσεων στο δημόσιο τομέα στην Ελλάδα, με το Ν.3230/2004 καθιερώθηκε το σύστημα διοίκησης με στόχους και η μέτρηση της αποδοτικότητας στις υπηρεσίες του Δημοσίου, τα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου και τους ΟΤΑ Α' και Β' βαθμού. Με αυτόν προβλέπεται η σύσταση μονάδων ποιότητας και αποδοτικότητας σε επίπεδο Διεύθυνσης ή Τμήματος στα Υπουργεία και τις Περιφέρειες και η σύσταση Διεύθυνσης Ποιότητας και Αποδοτικότητας στο Υπουργείο Εσωτερικών. (Στοχοθεσία, Καθορισμός Στρατηγικών Στόχων, Μέτρηση Αποδοτικότητας και Αποτελεσματικότητας). Ο νομοθέτης ορίζει ως γενικούς δείκτες μέτρησης της αποδοτικότητας το χρόνο ανταπόκρισης στα αιτήματα των πολιτών, το ποσοστό ικανοποίησης των παραπόνων που υποβάλλονται, την εφαρμογή νέων τεχνολογιών, το κόστος διαχείρισης και την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών. Συμπληρωματικά, για κάθε υπηρεσιακή μονάδα μπορούν να εφαρμόζονται ειδικοί δείκτες που αντιστοιχούν στο είδος των παρεχόμενων από αυτές υπηρεσιών π.χ. αριθμός των καταγγελιών πολιτών για κακοδιοίκηση. ²¹⁷

Συμπράξεις ιδιωτικού και δημοσίου τομέα

Μία τάση των μεταρρυθμίσεων της δημόσιας διοίκησης είναι οι συμπράξεις ιδιωτικού και δημοσίου τομέα, οι οποίες μπορεί να λάβουν διάφορες μορφές όπως η συμβατική ανάθεση υπηρεσιών, η ιδιωτική διαχείριση υπηρεσιών κοινής ωφέλειας και η δημιουργία υβριδικών οργανισμών για τον επιμερισμό του κινδύνου και τη συνεργασία μεταξύ δημόσιων και ιδιωτικών φορέων. Στην Ελλάδα οι Συμπράξεις Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα ρυθμίζονται

²¹⁶ Υπουργείο Εσωτερικών, Πρόγραμμα «ΠΟΛΙΤΕΙΑ»
(<http://www.ypes.gr/el/Ministry/Actions/ProgramPoliteia/>)

²¹⁷ Στέλλα Λαδή και Βασιλική Νταλάκου (2010), *Ανάλυση δημόσιας πολιτικής*, Αθήνα, εκδ. Παπαζήση, σ. 139-140.

στο Ν.3389/2005, που προβλέπει τη σύναψη συμβάσεων συνεργασίας μεταξύ δημόσιων φορέων και Νομικών Προσώπων Ιδιωτικού Δικαίου για την εκτέλεση έργων ή την παροχή υπηρεσιών σε πεδία που ανήκουν στις αρμοδιότητες των δημόσιων φορέων, όταν το προϋπολογιζόμενο κόστος υλοποίησης δεν υπερβαίνει τα 200 εκ. ευρώ και εφόσον δεν αφορά δραστηριότητες όπως η εθνική άμυνα, η αστυνομία και η απονομή δικαιοσύνης.²¹⁸

Εθνικό Πρόγραμμα Μεταρρυθμίσεων 2005-08

Το Εθνικό Πρόγραμμα Μεταρρυθμίσεων για την Ανάπτυξη και την Απασχόληση 2005-08 (ΕΠΜ), είχε διαμορφωθεί με γνώμονα την Στρατηγική της Λισσαβόνας και επιδίωκε την πραγματοποίηση συγκεκριμένων μεταρρυθμίσεων σε διάφορους τομείς της Ελληνικής οικονομίας και κοινωνίας, ώστε η χώρα να μπορέσει να ανταποκριθεί στο διαρκώς πιο ανταγωνιστικό διεθνές περιβάλλον²¹⁹. Περιλάμβανε, μεταξύ άλλων, την αναμόρφωση της διαδικασίας κατάρτισης και παρουσίασης του κρατικού προϋπολογισμού. Έτσι, οι ειδικοί λογαριασμοί ενσωματώνονται πλέον στο γενικό προϋπολογισμό του κράτους και η διαχείρισή τους γίνεται με βάση τους κανόνες του δημόσιου λογιστικού²²⁰. Επίσης, ενισχύονται οι δημοσιονομικοί έλεγχοι και ολοκληρώνεται και επεκτείνεται η εφαρμογή του νόμου για δημόσιες επιχειρήσεις και οργανισμούς.

Κατάρτιση του κρατικού προϋπολογισμού - δημοσιονομικοί έλεγχοι

Στο πλαίσιο αυτό, δημιουργήθηκαν δύο αυτοτελή τμήματα που υπάγονται στη Γενική Διεύθυνση Θησαυροφυλακίου και Προϋπολογισμού : το Τμήμα Αναμόρφωσης του Συστήματος Κατάρτισης και Παρακολούθησης του Κρατικού Προϋπολογισμού με κύριες αρμοδιότητες την εισαγωγή δομής Προγραμμάτων και πολυετούς προϋπολογισμού και τη διαμόρφωση πλαισίου αξιολόγησης της απόδοσης των κρατικών δραστηριοτήτων και το Τμήμα Μετάβασης και Εφαρμογής Διπλογραφικού Συστήματος Λογιστικής στο Δημόσιο, με κύριες αρμοδιότητες τη μετάβαση από το υπάρχον σύστημα λογιστικής του Δημοσίου σε σύστημα διπλογραφικής λογιστικής δεδουλευμένης βάσης. Επίσης, με το νόμο 3492/2006, συστάθηκε στο Γενικό Λογιστήριο του Κράτους η Γενική Διεύθυνση Δημοσιονομικών Ελέγχων (ΓΔΔΕ), η οποία, πέραν των λοιπών ελεγκτικών αρμοδιοτήτων της, ελέγχει και τα συστήματα διαχείρισης και ελέγχου των φορέων που διαχειρίζονται δημόσιο χρήμα. Με το νόμο αυτό προβλέπεται παράλληλα η σύσταση μονάδων εσωτερικού ελέγχου σε όλα τα υπουργεία και τις περιφέρειες της χώρας, καθώς και στους εποπτευόμενους από αυτά φορείς με προϋπολογισμό άνω των € 3 εκ. Οι μονάδες εσωτερικού ελέγχου θα λειτουργούν με βάση τα πρότυπα που διαμορφώνει η ΓΔΔΕ, θα ασκούν δημοσιονομική εποπτεία και θα επιβάλλουν

²¹⁸ Στέλλα Λαδή και Βασιλική Νταλάκου (2010), *Ανάλυση δημόσιας πολιτικής*, Αθήνα, εκδ. Παπαζήση, σ. 125

²¹⁹ Logotech Α.Ε. - Προοπτική Α.Ε. (Μάρτιος 2007), *Έκθεση εκ των προτέρων (ex ante) αξιολόγησης του Επιχειρησιακού Προγράμματος Βελτίωση της Διοικητικής Ικανότητας της Δημόσιας Διοίκησης 2007-13*, Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, σ.62

²²⁰ Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών, *Εθνικό Πρόγραμμα Μεταρρυθμίσεων 2005-2008, Έκθεση εφαρμογής 2007*, σ .6

δημοσιονομικές διορθώσεις, στις περιπτώσεις που εντοπισθούν μεμονωμένες ή συστηματικές παρατυπίες σε υπηρεσίες του φορέα ή των εποπτευόμενων από αυτόν φορέων²²¹.

Εκπαίδευση δημοσίων υπαλλήλων - ηλεκτρονική διακυβέρνηση

Το ανωτέρω Πρόγραμμα περιλάμβανε επίσης δράσεις για την εκπαίδευση των δημοσίων υπαλλήλων (ηλεκτρονική κατάρτιση, μεθοδολογία έρευνας εκπαιδευτικών αναγκών, ειδικά προγράμματα για όσους αναλαμβάνουν θέσεις ευθύνης) και δράσεις για την αναβάθμιση του TAXIS και τη δημιουργία νέων εφαρμογών, οι οποίες ενισχύονται σημαντικά από την προώθηση της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης στο πλαίσιο της Ψηφιακής Στρατηγικής 2006-2013. Παράλληλα, βρίσκεται σε λειτουργία η εφαρμογή και χρήση ψηφιακής υπογραφής και κρυπτογράφησης στη δημόσια διοίκηση.

Κανονιστική μεταρρύθμιση-απλούστευση διαδικασιών

Περαιτέρω, το Εθνικό Πρόγραμμα Μεταρρυθμίσεων (2005-2008) έδωσε έμφαση στην κανονιστική μεταρρύθμιση, καθιστώντας υποχρεωτική τη σύνταξη «Έκθεσης Αξιολόγησης Συνεπειών Ρυθμίσεων» από κάθε υπουργείο που προωθεί μια νομοθετική παρέμβαση. Στην Έκθεση αυτή αξιολογούνται οι οικονομικές, οι κοινωνικές, καθώς και οι περιβαλλοντικές συνέπειες των προτεινόμενων ρυθμίσεων²²². Επιπλέον, προβλέπεται η σύνταξη «Έκθεσης Αξιολόγησης Αποτελεσμάτων Εφαρμογής» από το αρμόδιο υπουργείο ώστε να αξιολογεί τα αποτελέσματα εφαρμογής των ρυθμίσεων. Παράλληλα, στο πλαίσιο του έργου «Πλαίσιο συμμετοχικής ηλεκτρονικής δημοκρατίας για την αποτίμηση ρυθμίσεων/αποφάσεων της δημόσιας διοίκησης», διενεργούνται από το Υπουργείο Εσωτερικών Αναλύσεις Κανονιστικών Επιπτώσεων για υφιστάμενες νομοθετικές ρυθμίσεις στον τουριστικό τομέα, στις μεταποιητικές και στις εμπορικές επιχειρήσεις, καθώς και στον τομέα των τηλεπικοινωνιών. Διενεργούνται επίσης απλουστεύσεις διαδικασιών στους τομείς αυτούς με εφαρμογή του «Τυποποιημένου Μοντέλου Κόστους» (“Standard Cost Model”). Επίσης, με το Ν.3419/2005, προβλέπεται ότι το Γενικό Εμπορικό Μητρώο (Γ.Ε.ΜΗ) θα αξιοποιηθεί για την παραπέρα απλοποίηση των διαδικασιών ίδρυσης και λειτουργίας των επιχειρήσεων μέσω της λειτουργίας των σημείων υποδοχής ΓΕΜΗ, αλλά και των ΚΕΠ, ως μοναδικών σημείων επαφής των επιχειρήσεων, ενώ με το Προεδρικό Διάταγμα 118/2007 θεσπίζεται νέος κανονισμός για την απλούστευση των διαδικασιών στις προμήθειες του Δημοσίου.

Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013»

Σε πλήρη αρμονία με τη στρατηγική του Εθνικού Προγράμματος Μεταρρυθμίσεων 2005-2008, και του Εθνικού Στρατηγικού Πλαισίου Αναφοράς 2007-2013, αναπτύχθηκε στη συνέχεια η στρατηγική για το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013». Το Πρόγραμμα αυτό συνιστά μια ολοκληρωμένη δέσμη αλληλοσυμπληρούμενων

²²¹ Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών, *Εθνικό Πρόγραμμα Μεταρρυθμίσεων 2005-2008, Έκθεση εφαρμογής 2007* σ.8

²²² Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών, *Εθνικό Πρόγραμμα Μεταρρυθμίσεων 2005-2008, Έκθεση εφαρμογής 2007*, σ.13

παρεμβάσεων προς το σύνολο του στενού δημόσιου τομέα, με τις οποίες προσδοκάται ότι θα αντιμετωπισθούν οι βασικές δυσλειτουργίες της Δημόσιας Διοίκησης, όσον αφορά το ανθρώπινο δυναμικό, το κανονιστικό πλαίσιο, τις δομές και τα συστήματα τόσο στο επίπεδο της διαμόρφωσης των δημόσιων πολιτικών όσο και στο επίπεδο της εφαρμογής τους από τις υπηρεσίες της Δημόσιας Διοίκησης. Αποτελεί το βασικό χρηματοδοτικό εργαλείο υποστήριξης της προσπάθειας για την ανασυγκρότηση του κράτους και τον εκσυγχρονισμό της λειτουργίας του και εγκρίθηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή με την υπ' αριθμ. Ε(2007) 5528/9.11.2007 απόφασή της.

Το Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς (ΕΣΠΑ) διαμορφώνεται στο πλαίσιο των οριζόντιων Στρατηγικών Κατευθύνσεων της ΕΕ για την ενίσχυση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής και την προώθηση των στόχων της Στρατηγικής της Λισσαβόνας. Προσδιορίζει τις σχέσεις μεταξύ αφενός των Κοινοτικών και αφετέρου των Εθνικών και Περιφερειακών προτεραιοτήτων και περιλαμβάνει τόσο τη συνολική στρατηγική θεώρηση όσο και τις επιμέρους αναπτυξιακές παρεμβάσεις (για χρηματοδότηση είτε από αμιγώς Εθνικούς είτε από Εθνικούς και Κοινοτικούς πόρους)²²³.

Το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013» καλύπτει όλες τις περιφέρειες της χώρας με δράσεις που συμβάλλουν αδιακρίτως στην ενίσχυση της διοικητικής ικανότητας σε όλο το εύρος της Δημόσιας Διοίκησης²²⁴. Στόχος του είναι η προώθηση καινοτόμων δράσεων και η αξιοποίησή τους σε ευρύτερη κλίμακα με τη διαδικασία «πιλοτική εφαρμογή - τελική εφαρμογή - διάδοση - προσαρμογή - μεταφορά». Ακολουθεί τις αρχές της αξιοποίησης της διαδικασίας της δημόσιας διαβούλευσης, της επισκόπησης της διεθνούς εμπειρίας και της δημιουργίας μηχανισμών και δομών πολιτικής και τεχνικής υποστήριξης για την προώθηση της εφαρμογής των αλλαγών, σε συνδυασμό με τη συνεχή αξιολόγηση της εφαρμογής και των αποτελεσμάτων των διαφόρων κατηγοριών δράσεων.

Το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα έχει τέσσερις γενικούς στόχους²²⁵.

α) Γενικός Στόχος Ι (κωδικός 1) :Αναβάθμιση των δημοσίων πολιτικών και εκσυγχρονισμός του ρυθμιστικού πλαισίου και των δομών της δημόσιας διοίκησης.

Ειδικόί Στόχοι :

- Ενδυνάμωση των μηχανισμών σχεδιασμού και εφαρμογής των δημόσιων πολιτικών.
- Προώθηση των αρχών της διαφάνειας και της λογοδοσίας.
- Βελτίωση της ποιότητας των νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων.
- Βελτίωση της ποιότητας της εξυπηρέτησης των συναλλασσόμενων με τις δημόσιες υπηρεσίες πολιτών και επιχειρήσεων.

²²³ Logotech A.E. - Προοπτική Α.Ε. (Μάρτιος 2007), *Έκθεση εκ των προτέρων (ex ante) αξιολόγησης του Επιχειρησιακού Προγράμματος Βελτίωση της Διοικητικής Ικανότητας της Δημόσιας Διοίκησης 2007-13*, Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, σ.57

²²⁴ Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013» (<http://www.epdm.gr/>)

²²⁵ Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013» (<http://www.epdm.gr/>)

β) Γενικός Στόχος II (κωδικός 2) : Ανάπτυξη ανθρώπινου δυναμικού της Δημόσιας Διοίκησης.

Ειδικοί Στόχοι :

- Ενίσχυση της πολιτικής ανάπτυξης των ανθρώπινων πόρων στη δημόσια διοίκηση μέσω διαρθρωτικών και θεσμικών αλλαγών.
- Βελτίωση της ποιότητας και της αποτελεσματικότητας του συστήματος εκπαίδευσης και κατάρτισης για τη βελτίωση της διοικητικής ικανότητας και την υποστήριξη των διαρθρωτικών και θεσμικών αλλαγών στη δημόσια διοίκηση.

γ) Γενικός Στόχος III (κωδικός 3) : Ενδυνάμωση των πολιτικών ισότητας των φύλων σε όλο το εύρος της δημόσιας διοίκησης.

Ειδικοί Στόχοι :

- Η βελτίωση της ποιότητας και της αποτελεσματικότητας των πολιτικών ισότητας και των μηχανισμών και δομών εφαρμογής, παρακολούθησης και αξιολόγησης για θέματα ισότητας των φύλων.
- Η ενδυνάμωση της θέσης των γυναικών στο δημόσιο και κοινωνικό τομέα.

δ) Γενικός Στόχος IV (κωδικός 4) : Τεχνική υποστήριξη της εφαρμογής.

Ειδικοί Στόχοι :

- Δημιουργία μηχανισμών υποστήριξης της διοικητικής αλλαγής.
- Υποστήριξη του προγράμματος (δράσεις τεχνικής υποστήριξης).

Στον πρώτο ειδικό στόχο του άξονα 1 του Ε.Π. «Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007 – 2013» για την «Ενδυνάμωση των μηχανισμών σχεδιασμού και εφαρμογής των δημόσιων πολιτικών» περιλαμβάνονται δράσεις οργανωτικού και επιχειρησιακού ανασχεδιασμού (συστήματα στοχοθεσίας, αποδοτικότητας) της κεντρικής, περιφερειακής διοίκησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης, ενώ στον άξονα για την ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού περιλαμβάνονται έργα που αφορούν, μεταξύ άλλων, την ανάπτυξη συστήματος περιγραμμάτων θέσεων, την ανάπτυξη συστήματος πιστοποίησης εκπαιδευτών, την αναβάθμιση της εισαγωγικής εκπαίδευσης, την εκπόνηση σχεδίων εκπαίδευσης υπουργείων και δημόσιων οργανισμών και την ανάπτυξη και εφαρμογή συστήματος πιστοποίησης εκπαιδευτικών δομών. Παράλληλα, υπάρχουν 11 Θεματικές Προτεραιότητες συνδεδεμένες με τους Γενικούς Στόχους του Προγράμματος. Σύμφωνα με το Σχέδιο Αξιολόγησης των Ε.Π. της προγραμματικής περιόδου 2007-2013, προβλέπεται η αξιολόγηση κατά τη διάρκεια υλοποίησης των προγραμμάτων όταν υπάρχει ανάγκη (απόκλιση στόχων, αναθεώρηση) σε οποιαδήποτε χρονική στιγμή.

Αξιολόγηση Προγράμματος

Στην έκθεση εκ των προτέρων (ex ante) αξιολόγησης του ανωτέρω Επιχειρησιακού Προγράμματος, παράγοντες-κλειδιά για την επιτυχία του Προγράμματος θεωρήθηκαν η αξιοποίηση των συνεργειών του με άλλα Επιχειρησιακά Προγράμματα της περιόδου 2007-

2013, ιδίως το ΕΠ Ψηφιακής Σύγκλισης, η ενίσχυση των προσόντων και των δεξιοτήτων του ανθρώπινου δυναμικού, η αντιμετώπιση απαρχαιωμένων αντιλήψεων, νοοτροπιών και πρακτικών, η χρήση των νέων τεχνολογιών και η αναβάθμιση των δομών και συστημάτων. Σύμφωνα με την Ετήσια Έκθεση του Επιχειρησιακού Προγράμματος για το 2010, στην πορεία εφαρμογής του Προγράμματος διαπιστώθηκαν προβλήματα και καθυστερήσεις που οφείλονταν κυρίως²²⁶ στη δυσκολία συντονισμού και αποτελεσματικής συνεργασίας, τόσο κατά τον σχεδιασμό όσο και κατά την υλοποίηση των έργων, μεταξύ των καθ' ύλην εμπλεκόμενων συναρμόδιων φορέων, στην έλλειψη εξειδικευμένου προσωπικού σε αρκετούς από τους φορείς του δημοσίου τομέα, στην μη έγκαιρη υλοποίηση των Έργων-Σημεία του Ε.Π., τα οποία αναμενόταν να έχουν πολλαπλασιαστικά οφέλη στην εξειδίκευση και στην εφαρμογή του Προγράμματος και στην ελλιπή στελέχωση της Ειδικής Υπηρεσίας Διαχείρισης έως και το Φθινόπωρο του 2010.

Παράλληλα, το γεγονός ότι τα δύο πρώτα χρόνια της εφαρμογής του Ε.Π. (2007-2009) δόθηκε ιδιαίτερο βάρος στην υλοποίηση δράσεων ωρίμανσης και τεχνικής υποστήριξης αποκλειστικά των φορέων του Υπουργείου (ΕΥΣΣΕΠ, ΕΕΤΑΑ, ΕΥΕ/ΓΓΙ, Κεντρική Υπηρεσία ΥΠΕΣ) είχε ως αποτέλεσμα την μικρή «αναγνωρισιμότητα» από τους αρμόδιους φορείς πολιτικής των θεματικών προτεραιοτήτων του ΕΠ και τη μη έγκαιρη προετοιμασία τους. Εν τούτοις, ουσιαστική ήταν η συνεισφορά του προγράμματος στη Στρατηγική της Λισσαβόνας για τη μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης με τη δημιουργία ενός αποτελεσματικού κανονιστικού, λεκτικού και κατασταλτικού πλαισίου και τον εκσυγχρονισμό της πολιτικής της όσον αφορά τους ανθρώπινους πόρους. Οι σχεδιασθείσες παρεμβάσεις στο Ε.Π. αναμένεται να συμβάλλουν στη Στρατηγική της Λισσαβόνας με ποσό κοινοτικής συνδρομής 408.996.342 ευρώ (ποσοστό 83,5%) για το Στόχο 1 και 12.277.750 ευρώ (ποσοστό 79,9%) για το Στόχο 2.

Πρόγραμμα ΑΡΙΑΔΝΗ - «Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών»

Η αδιαμφισβήτητη επιτυχία του προγράμματος «Αστερίας» οδήγησε στην επέκτασή του σε όλη τη χώρα με τον τίτλο «Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών» (Πρόγραμμα ΑΡΙΑΔΝΗ). Το έργο «ΑΡΙΑΔΝΗ» εντάχθηκε και υλοποιήθηκε μέσω του Επιχειρησιακού Προγράμματος «Κοινωνία της Πληροφορίας», στο πλαίσιο του Γ ΚΠΣ 2000-2006. Υλοποιήθηκε με 80 % χρηματοδότηση από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης και 20 % εθνική συμμετοχή²²⁷. Σήμερα, η λειτουργία των ΚΕΠ εντάσσεται στο Πρόγραμμα ΑΡΙΑΔΝΗ II, το οποίο είναι συνέχεια του Προγράμματος ΑΡΙΑΔΝΗ. Τα ισχυρά σημεία των «Κέντρων Εξυπηρέτησης Πολιτών», που αποτελούν μία από τις σημαντικότερες μεταρρυθμίσεις των τελευταίων χρόνων, είναι η ηλεκτρονική καταγραφή των διοικητικών διαδικασιών και των ρυθμίσεων που συνδέονται με αυτές, καθώς και των συνοδευτικών εγγράφων, η σημαντική βελτίωση της εξυπηρέτησης των πολιτών από μία νέα γενιά υπαλλήλων που τους απομακρύνει από το «γραφειοκρατικό» ήθος και η μείωση της ταλαιπωρίας τους λόγω της συναλλαγής τους μόνο με μία «υπηρεσία μίας στάσης». Τα ασθενή σημεία της εφαρμογής αφορούν το κόστος

²²⁶ Ειδική Υπηρεσία Διαχείρισης Ε.Π. «Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013» (2011), *Ετήσια Έκθεση 2010*, Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, σ.34

²²⁷ Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών (<http://www.kep.gov.gr/portal/page/portal/kep>)

και τη δυσκολία συντονισμού και διοίκησης του δικτύου των ΚΕΠ, τα προβλήματα συντήρησης και επικαιροποίησης του ηλεκτρονικού δικτύου (e-ker) και τα ανακύπτοντα προβλήματα από τη στελέχωση των ΚΕΠ με συμβασιούχους²²⁸.

12.1.3. Μεταρρυθμίσεις της περιόδου 2010-2011

Λόγω της κρίσης δημοσίου χρέους της χώρας μας, από το 2009 και μετά ο σημαντικότερος προωθητικός παράγοντας των μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα είναι η Ευρωπαϊκή Ένωση, σε συνδυασμό με το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο και την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, που υποδεικνύουν διοικητικές μεταρρυθμίσεις για την αντιμετώπιση της κρίσης. Οι προτεραιότητες πολιτικής απορρέουν από το Πρόγραμμα Σταθερότητας και Ανάπτυξης, το Μνημόνιο Οικονομικής και Χρηματοπιστωτικής Στήριξης, το Εθνικό Πρόγραμμα Μεταρρυθμίσεων για την Ανάπτυξη και την Απασχόληση και το Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2012-2015. Οι μεταρρυθμίσεις είναι απότομες και ριζικές και αλλάζουν ολόκληρο τον τρόπο οργάνωσης και λειτουργίας του δημόσιου τομέα. Στο πλαίσιο της επικέντρωσης στη διοικητική μεταρρύθμιση και την ηλεκτρονική διακυβέρνηση, κατά τον ανασχηματισμό της κυβέρνησης του ΠΑΣΟΚ στις 17-06-2011, ιδρύθηκε το Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.

Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση

- **N. 3979/2011**

Με το Ν. 3979/2011 (ΦΕΚ 138/Α/16-06-2011) «Για την Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση και λοιπές διατάξεις», ορίστηκαν οι γενικές αρχές της Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, τα δικαιώματα πρόσβασης των χρηστών, τα θέματα έκδοσης ηλεκτρονικών εγγράφων και διοικητικών πράξεων, οι ηλεκτρονικές πληρωμές και η διαδικασία ταυτοποίησης και επιβεβαίωσης ταυτότητας (αυθεντικοποίηση).

- **Εθνική Πύλη Δημόσιας Διοίκησης «ΕΡΜΗΣ»**

Για την εξυπηρέτηση του πολίτη, παράλληλα με τα Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών λειτουργεί η Εθνική Πύλη Δημόσιας Διοίκησης «ΕΡΜΗΣ», η οποία αποτελεί το νέο κυβερνητικό διαδικτυακό τόπο της Δημόσιας Διοίκησης για την πληροφόρηση πολιτών και επιχειρήσεων καθώς επίσης και για την ασφαλή διεκπεραίωση ηλεκτρονικών συναλλαγών από ένα κεντρικό σημείο (E-government portal)²²⁹. Κάποιες υπηρεσίες ολοκληρώνονται ηλεκτρονικά, εφόσον έχει προηγηθεί η διαδικασία ταυτοποίησης και επιβεβαίωσης ταυτότητας (αυθεντικοποίηση), ενώ για κάποιες άλλες υπηρεσίες γίνεται ηλεκτρονικά η υποβολή και παραλαμβάνεται από τα ΚΕΠ το αντίστοιχο πιστοποιητικό ή η βεβαίωση.

²²⁸ Παναγιώτης Καρκατσούλης (2004), *Το Κράτος σε Μετάβαση : Από τη «διοικητική μεταρρύθμιση» και το «νέο δημόσιο μάνατζμεντ» στη «διακυβέρνηση»*, Αθήνα, εκδ. Ι. ΣΙΔΕΡΗΣ, σ. 193-198

²²⁹ Εθνική Πύλη Δημόσιας Διοίκησης ERMIS (<http://www.ermis.gov.gr/>)

- **Λοιπές Δράσεις**

Επιπλέον, με τα Επιχειρησιακά Προγράμματα «Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013» και «Ψηφιακή Σύγκλιση» έχουν προωθηθεί δράσεις και έργα για τη βελτίωση της δημόσιας διοίκησης και την εισαγωγή νέων τεχνολογιών στα υπουργεία και τους φορείς π.χ. ηλεκτρονική υπηρεσία απόκτησης δελτίου ειδικού εισιτηρίου (ΠΑΣΟ) φοιτητών, ηλεκτρονική συνταγογράφηση φαρμάκων. Περαιτέρω, παρέχεται η δυνατότητα για κοινή χρήση υποδομών, υπηρεσιών ΤΠΕ και δεδομένων από τους φορείς του δημόσιου τομέα και δημιουργείται ενιαίο σύστημα παροχής υπηρεσιών ηλεκτρονικών υπηρεσιών και προμήθειας των αναγκαίων πληροφοριακών συστημάτων «Δίκτυο Δημόσιου Τομέα». Με τη λειτουργία του εντάσσονται οι φορείς του ΣΥΖΕΥΕΙΣ και εντός τριμήνου όλοι οι φορείς της Γενικής Κυβέρνησης.²³⁰

Διαφάνεια-Συμμετοχικότητα

- **Πρόγραμμα «Διαύγεια» (νόμος 3861/2010)**

Μία ιδιαίτερα σημαντική μεταρρύθμιση για την αύξηση της διαφάνειας στη δημόσια διοίκηση, είναι το πρόγραμμα «Διαύγεια» (νόμος 3861/2010), το οποίο στοχεύει στην επίτευξη της μέγιστης δυνατής δημοσιότητας της κυβερνητικής πολιτικής και της διοικητικής δραστηριότητας, τη διασφάλιση της διαφάνειας και την εμπέδωση της υπευθυνότητας και της λογοδοσίας από την πλευρά των φορέων άσκησης της δημόσιας εξουσίας.²³¹ Μέσω του προγράμματος ΔΙΑΥΓΕΙΑ εισάγεται για πρώτη φορά στην Ελλάδα η υποχρέωση ανάρτησης των αποφάσεων των κυβερνητικών οργάνων και της διοίκησης στο Διαδίκτυο : οι αποφάσεις δεν εκτελούνται αν δεν αναρτηθούν στον δικτυακό τόπο et.diaugeia.gov.gr. Με την ολοκλήρωση της ανάρτησης, η κάθε απόφαση αποκτά έναν μοναδικό αριθμό Αριθμό Διαδικτυακής Ανάρτησης (ΑΔΑ), ο οποίος την πιστοποιεί. Ο πολίτης μπορεί να έχει πρόσβαση, από ένα σημείο, στο σύνολο των νόμων και αποφάσεων που εκδίδουν τα κυβερνητικά όργανα, οι φορείς του στενού και του ευρύτερου δημόσιου τομέα και οι Ανεξάρτητες Αρχές. Το Πρόγραμμα λειτουργεί από την 1η Οκτωβρίου 2010. Έως σήμερα έχουν αναρτηθεί περίπου 2.400.000 αποφάσεις από 2.949 Φορείς της Δημόσιας Διοίκησης.

- **Ελεύθερη πρόσβαση σε ΦΕΚ**

Με τον ίδιο νόμο (Ν. 3861/2010), ορίστηκε ότι όλοι οι νόμοι, τα προεδρικά διατάγματα και οι πράξεις των κυβερνητικών, διοικητικών και αυτοδιοικητικών οργάνων αναρτώνται υποχρεωτικά στο διαδίκτυο. Τα Φύλλα όλων των τευχών της Εφημερίδας της Κυβερνήσεως είναι δωρεάν διαθέσιμα στην ηλεκτρονική μορφή τους μέσω της ιστοσελίδας του Εθνικού Τυπογραφείου (www.et.gr).

²³⁰ Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης – Οδικός Χάρτης για την Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση (http://www.egovplan.gr/?page_id=14)

²³¹ Πρόγραμμα Διαύγεια (<http://diavgeia.gov.gr/>)

- **Ανοικτή διακυβέρνηση (www.opengov.gr)**

Η ανοικτή διακυβέρνηση βασίζεται στην ανάγκη του πολίτη για πληροφόρηση και συμμετοχή στη διαμόρφωση των αποφάσεων. Στον ιστότοπο (www.opengov.gr), ο πολίτης μπορεί να ενημερωθεί για τις τρέχουσες μεταρρυθμιστικές πρωτοβουλίες της κυβέρνησης και να συμμετάσχει στη δημόσια διαβούλευση για σχέδια νόμου διαφόρων υπουργείων και φορέων. Επίσης, μέσω του συνδέσμου (labs.opengov.gr), μπορεί να υποβάλει προτάσεις για διάφορα θέματα π.χ. μείωση κόστους δημοσίων υπηρεσιών, ηλεκτρονική τιμολόγηση κλπ. Στην πράξη, η ουσία της πρωτοβουλίας αυτής αμφισβητείται, καθώς δεν έχει προκύψει αν οι προτάσεις των πολιτών και η δημόσια διαβούλευση λαμβάνονται πράγματι υπ' όψιν κατά το σχεδιασμό δημόσιας πολιτικής.

Τοπική Αυτοδιοίκηση

Με το Ν.3852/ΦΕΚ 87/Α/07.06.2010 «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης» επιχειρήθηκε ο συνολικός επανασχεδιασμός των επιπέδων διακυβέρνησης, που υποστηρίχθηκε από το πρόγραμμα «ΕΛΛ.Α.Δ.Α.» (Επιχειρησιακό Σχέδιο Ελληνική Αρχιτεκτονική Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης)²³². Με αυτό θεμελιώθηκε η αιρετή Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση με 13 αιρετές Περιφέρειες στα όρια των 13 κρατικών περιφερειών που λειτουργούσαν μέχρι τότε. Αυτές αντικατέστησαν τις 76 διοικητικές ενότητες του β' βαθμού αυτοδιοίκησης, δηλαδή τις 54 Νομαρχίες, τις 3 διευρυμένες νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις και τα 19 επαρχεία.²³³ Επίσης, πραγματοποιήθηκαν συνενώσεις Δήμων βάσει πληθυσμιακών, κοινωνικών, οικονομικών και πολιτιστικών κριτηρίων, δημιουργώντας τους συνολικά 325 νέους Δήμους της χώρας. Παράλληλα, μειώθηκαν τα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου και Ιδιωτικού Δικαίου των ΟΤΑ από 6.000 σε 1.500 και περιορίστηκε η δυνατότητα των Δήμων να ιδρύσουν νέα. Περαιτέρω, μεταξύ άλλων, δημιουργήθηκε Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας των ΟΤΑ με επικεφαλής τον Ελεγκτή Νομιμότητας, ο οποίος είναι ανώτατος διοικητικός υπάλληλος με πενταετή θητεία και όχι διορισμένος από την κυβέρνηση. Στην κατεύθυνση της διασφάλισης λειτουργικών και αποτελεσματικών διοικητικών δομών στην Τοπική Αυτοδιοίκηση κινήθηκε και το Αναπτυξιακό Πρόγραμμα «Θησέας».

Ιδιωτικοποιήσεις, αξιοποίηση Ιδιωτικής Περιουσίας Δημοσίου, συγχωνεύσεις και καταργήσεις δημοσίων οργανισμών

Με το Ν 3986/11 (ΦΕΚ 152/Α/01-07-2011) «Επείγοντα Μέτρα Εφαρμογής Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2012–2015», ιδρύθηκε ανώνυμη εταιρεία με την επωνυμία Ταμείο Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου. Σύμφωνα με τον ανωτέρω νόμο, το τίμημα που εισπράττεται από την αξιοποίηση των περιουσιακών στοιχείων της ιδιωτικής περιουσίας του Δημοσίου ή δημοσίων επιχειρήσεων, χρησιμοποιείται

²³² Αιτιολογική έκθεση Ν.3852/ΦΕΚ 87/Α/07.06.2010 «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης», σ. 4.

²³³ Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Καλλικράτης (<http://kallikratis.ypes.gr/>)

αποκλειστικά για την αποπληρωμή του δημόσιου χρέους . Η αξιοποίηση των περιουσιακών στοιχείων συνίσταται σε πώληση, σύσταση εμπραγμάτων δικαιωμάτων, παραχώρηση χρήσης ή εκμετάλλευσης, εκμίσθωση, ανάθεση διαχείρισής τους, εισφορά τους σε ανώνυμες εταιρείες και στη συνέχεια πώληση των μετοχών που προκύπτουν, τιτλοποίηση απαιτήσεων.

Με τον Ν. 4002/11 καταργήθηκαν νομικά πρόσωπα, συμβούλια και υπηρεσίες, όπως ο Εθνικός Οργανισμός Έρευνας και Τεχνολογίας και το Εθνικό Κέντρο Θεάτρου και Χορού, με μετάταξη ή μεταφορά του προσωπικού των καταργούμενων φορέων. Επίσης, συγχωνεύτηκαν αρκετά νομικά πρόσωπα π.χ. Ο Οργανισμός Ανάπτυξης και Διαχείρισης Πάρκου Περιβαλλοντικής Ευαισθητοποίησης «Αντώνης Τρίτσης», ο Οργανισμός Ανάπτυξης και Διαχείρισης Ελαιώνα Αττικής, ο Φορέας Διαχείρισης και Ανάπλασης του ποταμού Κηφισού Αττικής και των παραχειμάρρων του, συγχωνεύτηκαν σε νέο φορέα με την επωνυμία «Μητροπολιτικός Φορέας Ανάπλασης και Διαχείρισης Προ-στατευόμενων Περιοχών Αττικής», η ανώνυμη εταιρεία Ψηφιακές Ενισχύσεις Α.Ε. απορροφήθηκε από την Κοινωνία της Πληροφορίας Α.Ε. Στον ίδιο νόμο ορίστηκε ότι οι δημόσιες επιχειρήσεις και τα ΝΠΙΔ (ΚΕΔ ΑΕ, ΟΔΔΥ ΑΕ, ΕΡΤ ΑΕ, ΟΣΚ ΑΕ, ΙΓΜΕ, ΕΙΝ, ΕΟΜΜΕΧ ΑΕ κ.α.) μπορούν να καταργηθούν, να συγχωνευτούν ή να αποσπαστούν από αυτά περιουσιακά στοιχεία ή επιχειρηματικές μονάδες ως κλάδος ή τμήμα και να εισφέρονται σε άλλη ανώνυμη εταιρεία ή/και να μεταφέρεται η ασκούμενη δραστηριότητα σε άλλο νομικό πρόσωπο.

Περαιτέρω, την 19-01-2012 ψηφίστηκε από τη Βουλή το σχέδιο νόμου «Κύρωση της Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου «Κατεπείγοντα μέτρα εφαρμογής του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2012-2015 και του Κρατικού Προϋπολογισμού έτους 2011» και της Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου «Ρυθμίσεις κατεπείγοντων θεμάτων εφαρμογής του ν.4024/2011 «Συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις, ενιαίο μισθολόγιο – βαθμολόγιο, εργασιακή εφεδρεία και άλλες διατάξεις εφαρμογής του μεσοπρόθεσμου πλαισίου δημοσιονομικής στρατηγικής 2012-2015».

Σε αυτό, μεταξύ άλλων, περιλαμβάνονται ρυθμίσεις για να παρασχεθεί εξουσιοδότηση, προκειμένου να καταστεί δυνατή η άσκηση αρμοδιοτήτων από οργανικές μονάδες υπουργείων, όταν καταργείται ή συγχωνεύεται κατά ένα μέρος φορέας (π.χ. Ο.Δ.Δ.Υ.) του οποίου οι αρμοδιότητες μεταφέρονται. Περαιτέρω, ρυθμίζονται θέματα της απελευθέρωσης της αγοράς φυσικού αερίου, για τη θέσπιση ευρύτερων κανόνων εύρυθμης λειτουργίας και την ταχύτερη και αποτελεσματικότερη υλοποίηση της διαδικασίας αποκρατικοποίησης της εταιρίας ΔΗΜΟΣΙΑ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΗ ΑΕΡΙΟΥ Α.Ε.

Ενοποίηση ασφαλιστικών φορέων

Ο Ν.3918/2011 (ΦΕΚ 31 Α/ 02-03-2011) προβλέπει, μεταξύ άλλων, τη σύσταση ΝΠΙΔ με την επωνυμία Εθνικός Οργανισμός Παροχής Υπηρεσιών Υγείας, στο οποίο μεταφέρονται και εντάσσονται ως υπηρεσίες, αρμοδιότητες και προσωπικό ο Κλάδος Υγείας του Ιδρύματος Κοινωνικών Ασφαλίσεων–Ενιαίο Ταμείο Ασφάλισης Μισθωτών (ΙΚΑ–ΕΤΑΜ) με τις μονάδες υγείας του, το κέντρο διάγνωσης ιατρικής της εργασίας του ΙΚΑ με το σύνολο του εξοπλισμού του, οι Κλάδοι Υγείας του Οργανισμού Γεωργικών Ασφαλίσεων (ΟΓΑ) και του Οργανισμού Ασφάλισης Ελεύθερων Επαγγελματιών (ΟΑΕΕ) και ο Οργανισμός Περίθαλψης Ασφαλισμένων Δημοσίου (ΟΠΑΔ), όπως διαμορφώθηκε με τις διατάξεις του ν. 3655/2008 (ΦΕΚ 58 Α'), ως

προς τις παροχές σε είδος.

Επίσης, καθώς οι αναλογιστικές μελέτες ανέδειξαν πρόβλημα βιωσιμότητας στο σύνολο σχεδόν των φορέων που παρέχουν επικουρική ασφάλιση, ενοποιήθηκαν πέντε ασφαλιστικοί φορείς : τα επικουρικά Ταμεία του ΙΚΑ (ΕΤΕΑΜ), των Τραπεζών (ΕΤΑΤ), των Δημοσίων Υπαλλήλων (ΕΑΔΥ), των ΔΕΚΟ (ΤΑΥΤΕΚΩ), και το Ταμείο Επικουρικής Ασφάλισης Ιδιωτικού Τομέα (ΕΑΙΤ).

Τα άμεσα προβλήματα που ανακύπτουν κατά τα πρώτα βήματα λειτουργίας του νέου ασφαλιστικού φορέα ΕΟΠΥΥ, αντιμετωπίστηκαν με το από 19-01-2012 πολυνομοσχέδιο που αναφέρεται ανωτέρω, με τη συμπλήρωση των διατάξεων του άρθρου 28 του ν.3918/2011. Στόχος ήταν να διασφαλισθεί η συνέχεια των παροχών ασθένειας προς τους ασφαλισμένους και συνταξιούχους των κλάδων ασθένειας ΙΚΑ - ΕΤΑΜ, ΟΑΕΕ, ΟΓΑ και ΟΠΑΔ που από 1.1.2012 αποτελούν τον ΕΟΠΥΥ, για το χρονικό διάστημα από 1.1.2012 και μέχρι την πλήρη ανάπτυξη και λειτουργία όλων των προβλεπόμενων υπηρεσιών του νέου φορέα.

Task Force

Στις 20-07-2011, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή διόρισε τον Horst Reichenbach ως πρόεδρο της Ομάδας Εργασίας (Task Force) για την παροχή τεχνικής βοήθειας στις ελληνικές αρχές, όσον αφορά την εφαρμογή των μεταρρυθμιστικών προγραμμάτων που προωθούνται στην Ελλάδα από την Ευρωπαϊκή Ένωση και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο.

Αλλαγές στην αμοιβή και την απασχόληση των δημοσίων υπαλλήλων

Όπως αναλύεται εκτενώς στο υποκεφάλαιο 12.2.3., η κυβέρνηση το 2011 προώθησε νέες ρυθμίσεις για τους δημοσίους υπαλλήλους, που αφορούσαν τους μισθούς και τις συντάξεις τους, τις προαγωγές και τη βαθμολογική τους εξέλιξη, την υπηρεσιακή τους κατάσταση και τη μείωση του αριθμού τους μέσω της εργασιακής εφεδρείας, της προσυνταξιοδοτικής διαθεσιμότητας και της απευθείας απόλυσης βάσει κριτηρίων.

12.2. Νομοθετικό πλαίσιο διοικητικής δράσης και κώδικας δημοσίων υπαλλήλων

12.2.1. Ο Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας

Το 1999, τέθηκε σε εφαρμογή ο Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας με το Ν.2690/99 (ΦΕΚ 45/Α/09.03.1999), ο οποίος καθιερώνει τους κανόνες για τη διοικητική δράση και συμβάλλει στην αποτελεσματική και αξιόπιστη λειτουργία της διοίκησης, μειώνοντας τα ενδεχόμενα αυθαιρεσίας και εξασφαλίζοντας την τυπική ισχύ των πράξεων της διοίκησης. Έτσι περιορίζεται για τους πολίτες και το κράτος η προσφυγή στη δικαιοσύνη.

Ο Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας, οι διατάξεις του οποίου εφαρμόζονται στο Δημόσιο, στους ΟΤΑ και στα άλλα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, θέτει όρους για την επικοινωνία και τη διεκπεραίωση των υποθέσεων των πολιτών, με βάση τις αρχές της διαφάνειας, της ίσης μεταχείρισης, του σεβασμού της προσωπικότητας και της αμεροληψίας. Σε αυτόν έχουν συμπεριληφθεί και κανόνες που προβλέπονται ήδη από τη νομοθεσία, είναι όμως διάσπαρτοι σε διαφορετικά νομοθετήματα και για το λόγο αυτό σχεδόν άγνωστοι στους πολίτες, καθώς και

κανόνες που έχουν καθιερωθεί από τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, με ορισμένες όμως μεταβολές²³⁴.

Στη σημερινή μορφή του, μετά την τελευταία τροποποίησή του από το Ν.3731/2008 (ΦΕΚ Α'263/23.12.2008), περιλαμβάνει διατάξεις για την αυτεπάγγελτη ενέργεια της Διοίκησης, τη διαδικασία αιτήσεων προς τη διοίκηση για την έκδοση διοικητικής πράξης, το χρόνο διεκπεραίωσης της αίτησης (προθεσμία πενήντα ημερών εφόσον δεν προβλέπονται μικρότερες προθεσμίες από ειδικές διατάξεις), τον τρόπο τήρησης του πρωτοκόλλου της υπηρεσίας, το δικαίωμα πρόσβασης στα διοικητικά έγγραφα κατόπιν γραπτής αίτησης, το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης του ενδιαφερομένου πριν από κάθε ενέργεια ή μέτρο σε βάρος των δικαιωμάτων ή συμφερόντων του. Επίσης, ορίζει περιπτώσεις εξαιρέσεων από μονομελή ή συλλογικά όργανα για τη διασφάλιση της αμεροληψίας των διοικητικών οργάνων, θέματα αντικατάστασης ή μεταβίβασης αρμοδιότητας των διοικητικών οργάνων, θέματα επικύρωσης αντιγράφων και βεβαίωσης του γνησίου της υπογραφής, θέματα συγκρότησης και λειτουργίας συλλογικών οργάνων.

Περαιτέρω, ο Κώδικας ορίζει τον τύπο, το περιεχόμενο και την αιτιολογία των διοικητικών πράξεων, τον τρόπο κοινοποίησής τους στον ενδιαφερόμενο ή δημοσίευσής τους καθώς και τη διαδικασία και την αρμοδιότητα τροποποίησης ή ανάκλησής τους (διοικητική προσφυγή). Τέλος, ρυθμίζονται θέματα γνωμοδότησης ή πρότασης από άλλο όργανο και θέματα τύπου και τρόπου κατάρτισης διοικητικών συμβάσεων.

12.2.2. Έλεγχος Διοίκησης

Άμεσα συνδεδεμένη με τη νομιμότητα είναι η ευθύνη και η λογοδοσία των πολιτικών και των δημόσιων λειτουργών ως προς τις πράξεις τους και τη χρήση των δημόσιων πόρων. Στην Ελλάδα, εκτός από τη λογοδοσία της Κυβέρνησης στο Κοινοβούλιο στα πλαίσια του κοινοβουλευτικού ελέγχου, του ελέγχου των διοικητικών πράξεων από τα Διοικητικά Δικαστήρια και του ελέγχου χρηστής εκτέλεσης του προϋπολογισμού από το Ελεγκτικό Συνέδριο, νέες μορφές λογοδοσίας έχουν αναφανεί με την ίδρυση του Σώματος Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (ίδρυση 1997, έναρξη λειτουργίας 1998) , του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης (ίδρυση 2002) και του Συνηγόρου του Πολίτη (ανεξάρτητη αρχή κατοχυρωμένη από το Σύνταγμα, 2001).²³⁵

12.2.3. Ο Κώδικας Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ.

Οι κυβερνήσεις, από το 2007 μέχρι σήμερα, προχώρησαν σε αρκετές αλλαγές του δημοσιοϋπαλληλικού κώδικα, ειδικά σε θέματα που αφορούν την προαγωγή και τη βαθμολογική εξέλιξη των δημοσίων υπαλλήλων, την υπηρεσιακή τους κατάσταση, τον τρόπο αξιολόγησής τους και τον υπολογισμό μισθών, συντάξεων και εφάπαξ βοηθήματος. Οι νέες

²³⁴ Καράκωστας Βελισσάριος, Παυλάκη Σοφία (2009), *Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας : ερμηνεία-σχόλια-νομοθεσία-νομολογία*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, σ.3

²³⁵ Στέλλα Λαδή και Βασιλική Νταλάκου (2010), *Ανάλυση δημόσιας πολιτικής*, Αθήνα, εκδ. Παπαζήση, σ. 123

ρυθμίσεις, ειδικά του Ν.4024/2011, έγιναν στο πλαίσιο της εφαρμογής του μεσοπρόθεσμου πλαισίου δημοσιονομικής στρατηγικής 2012–2015 για την αντιμετώπιση της κρίσης δημοσίου χρέους της χώρας και στόχευαν κυρίως στην εξοικονόμηση χρηματικών πόρων και δευτερευόντως στην επίτευξη ισότητας και αξιοκρατίας.

Ν.3528/07

Το 2007 ψηφίστηκε ο Ν.3528/07 (ΦΕΚ 26/Α/09-02-2007) «Κύρωση του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ.». Ο νέος Υπαλληλικός Κώδικας περιλάμβανε μία σειρά σημαντικών καινοτομιών, κυριότερες από τις οποίες είναι οι ακόλουθες :

- 1) Απαλείφθηκε το ανώτατο όριο ηλικίας διορισμού.
- 2) Επανακαθορίστηκε ο τρόπος δήλωσης της περιουσιακής κατάστασης των δημοσίων υπαλλήλων.
- 3) Η αξίωση του Δημοσίου κατά υπαλλήλων του για αποζημίωση στις περιπτώσεις αστικής ευθύνης παραγραφόταν πλέον σε πέντε έτη αντί των δύο ετών που ίσχυαν προηγουμένως.
- 4) Απλουστεύθηκε η διαδικασία μονιμοποίησης των δόκιμων υπαλλήλων, η οποία με το νόμο αυτό πραγματοποιείται αυτοδικαίως με τη συμπλήρωση διετούς υπηρεσίας, εκτός και αν συντρέχουν ειδικοί λόγοι (π.χ. πειθαρχική ποινή), οπότε για τη μονιμοποίηση αποφαινεται το οικείο υπηρεσιακό συμβούλιο.
- 5) Άλλαξαν οι διαδικασίες χορήγησης άδειας : οι νέοι υπάλληλοι, δύο μήνες μετά το διορισμό τους, δικαιούνται κανονική άδεια δύο ημερών για κάθε μήνα υπηρεσίας, ενώ καθιερώθηκαν η χορήγηση ειδικής άδειας μιας ημέρας ανά δίμηνο σε υπαλλήλους που χειρίζονται Η/Υ, η χορήγηση ειδικής άδειας αιμοδοσίας δύο ημερών με πλήρεις αποδοχές και η χορήγηση των διευκολύνσεων ανατροφής τέκνου και στον πατέρα υπάλληλο. Επίσης, απαγορεύτηκε η χρήση της άδειας μετεκπαίδευσης ή μεταπτυχιακής εκπαίδευσης σε δόκιμους υπαλλήλους ή υπαλλήλους που ο χρόνος υπηρεσίας που τους απομένει μετά το πέρας της άδειας είναι μικρότερος του τετραπλάσιου της χρονικής διάρκειας της άδειας. Σε περίπτωση χορήγησης άδειας υπηρεσιακής εκπαίδευσης στο εσωτερικό, γίνεται προσαύξηση των αποδοχών του υπαλλήλου κατά 20% (έως 40% αν γίνεται σε άλλη πόλη, 100% αν γίνεται στο εξωτερικό).
- 6) Ορίστηκε ότι σε περίπτωση βραχυχρόνιας αναρρωτικής άδειας πριν ή μετά από αργία ή ανάμεσα σε δύο αργίες, ο υπάλληλος παραπέμπεται υποχρεωτικά για εξέταση στην οικεία υγειονομική επιτροπή, προς αποφυγή καταχρήσεων και διαμορφώθηκαν όροι για τη χορήγηση των λοιπών αναρρωτικών αδειών.
- 7) Άλλαξε η βαθμολογική διάρθρωση των θέσεων : εισαγωγικός βαθμός Γ' αντί του Δ' για τους κατόχους διδακτορικού διπλώματος, μείωση κατά δύο έτη του χρόνου που απαιτείται για την βαθμολογική εξέλιξη των κατόχων μεταπτυχιακού τίτλου και διδακτορικού διπλώματος. 8) Υπήρξε μεταβολή του συστήματος επιλογής των προϊσταμένων οργανικών μονάδων, με εφαρμογή από 01-01-2008 : καθιερώθηκαν αντικειμενικά κριτήρια τα οποία βασίζονται στα επαγγελματικά-τεχνικά προσόντα, στην εργασιακή-διοικητική εμπειρία και στις ικανότητες-δεξιότητες των υπαλλήλων (π.χ. τίτλοι σπουδών, πιστοποιημένη επιμόρφωση από το Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης, χρόνια υπηρεσίας σε θέση προϊσταμένου, υπηρεσιακή

αξιολόγηση για γνώση αντικειμένου). Επίσης προβλεπόταν συνέντευξη με συμμετοχή 12,5% στη βαθμολογία των γενικών διευθυντών και 7% στη βαθμολογία των διευθυντών.

9) Καθιερώθηκαν ρητά ως πειθαρχικά παραπτώματα η άρνηση παροχής πληροφόρησης στους πολίτες και η άρνηση συνεργασίας κατά τη διεξαγωγή έρευνας, επιθεώρησης ή ελέγχου από το Γενικό Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης και τα ιδιαίτερα σώματα και υπηρεσίες επιθεώρησης και ελέγχου. Επίσης, θεσπίστηκε το δικαίωμα άσκησης πειθαρχικής εξουσίας από τον Υπουργό Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης επί των υπαλλήλων του Δημοσίου και των ν.π.δ.δ. και η δυνατότητα του προϊσταμένου Διεύθυνσης να επιβάλλει την ποινή του προστίμου έως και το ένα έκτο των μηνιαίων αποδοχών και επαναπροσδιορίστηκε ο τρόπος συγκρότησης των υπηρεσιακών συμβουλίων.

N.3839/10

Με το Ν.3839/10 (ΦΕΚ 51/Α/29-03-2010) «Σύστημα επιλογής προϊσταμένων οργανικών μονάδων με αντικειμενικά και αξιοκρατικά κριτήρια – Σύσταση Ειδικού Συμβουλίου Επιλογής Προϊσταμένων (ΕΙ.Σ.Ε.Π.) και λοιπές διατάξεις», άλλαξε εκ νέου το σύστημα επιλογής των προϊσταμένων οργανικών μονάδων, θέτοντας ως προϋπόθεση για την ανάληψη θέσης γενικού διευθυντή το να έχει διατελέσει προϊστάμενος Γενικής Διεύθυνσης ή να έχει διατελέσει προϊστάμενος Διεύθυνσης ή Υποδιεύθυνσης για τρία (3) τουλάχιστον έτη ή να έχει δεκαοκτώ (18) τουλάχιστον έτη υπηρεσίας και να είναι ή να έχει διατελέσει προϊστάμενος Διεύθυνσης.

Επίσης, ορίζεται ότι προϊστάμενος Διεύθυνσης μπορεί να γίνει υπάλληλος κατηγορίας ΠΕ ή ΤΕ με βαθμό Α', ο οποίος έχει ασκήσει καθήκοντα προϊσταμένου Διεύθυνσης ή Υποδιεύθυνσης ή προϊσταμένου Τμήματος. Αν δεν υπάρχουν υποψήφιοι με τις προϋποθέσεις αυτές επιλέγονται υπάλληλοι με βαθμό Α'. Οι υπάλληλοι κατηγορίας ΔΕ δεν μπορούν πλέον βάσει των νέων ρυθμίσεων του άρθρου 84 του Υ.Κ. να επιλεγούν ως προϊστάμενοι Διεύθυνσης. Ως προϊστάμενοι Τμήματος και αυτοτελούς γραφείου επιλέγονται υπάλληλοι που έχουν ασκήσει καθήκοντα προϊσταμένου Τμήματος ή υπάλληλοι με βαθμό Α'.

Περαιτέρω, αλλάζει η βαρύτητα των κριτηρίων για την επιλογή των προϊσταμένων Γενικής Διεύθυνσης, Διεύθυνσης και Τμήματος : δίδεται έμφαση στα κριτήρια επιλογής προϊσταμένων που αφορούν τα επαγγελματικά - τεχνικά προσόντα, δηλαδή τίτλους σπουδών, μεταπτυχιακούς και διδακτορικούς τίτλους, ξένες γλώσσες και αποφοίτηση από την Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και την Εθνική Σχολή Τοπικής Αυτοδιοίκησης, χωρίς να παραγνωρίζεται η αξία των κριτηρίων της ομάδας εργασιακή - διοικητική εμπειρία.

Η διενέργεια της συνέντευξης γίνεται πλέον από συμβούλια αυξημένου κύρους (Ειδικό Συμβούλιο Επιλογής Προϊσταμένων και Συμβούλια Επιλογής Προϊσταμένων προβλέπεται συγκεκριμένη διαδικασία διενέργειάς της και εξειδικεύεται το περιεχόμενό της σε τρεις θεματικές ενότητες που βαθμολογούνται ξεχωριστά. Επίσης, το περιεχόμενο της συνέντευξης αναγράφεται συνοπτικά στα πρακτικά του ΕΙ.Σ.Ε.Π. και των Σ.Ε.Π. και η βαθμολογία για τον κάθε υποψήφιο χωριστά αιτιολογείται από το κάθε μέλος, προκειμένου η βαθμολόγηση να είναι αντικειμενική και αιτιολογημένη και σε κάθε περίπτωση να μπορεί να ελεγχθεί από τον ακυρωτικό δικαστή. Για την επιλογή των Προϊσταμένων Τμημάτων και αυτοτελών γραφείων αρμόδια είναι τα υπηρεσιακά συμβούλια, τα οποία αποτελούνται από τρεις προϊστάμενους

Διεύθυνσης και δύο αιρετούς εκπροσώπους των υπαλλήλων με βαθμό Α' .

- Στη συνέντευξη, μπορεί να παρίστανται και οι λοιποί συνυποψήφιοι. Ειδικά κατά τη συνέντευξη υποψηφίου για τη θέση προϊσταμένου Γενικής Διεύθυνσης μπορεί να παρίσταται και ένας εκπρόσωπος της ΑΔΕΔΥ.
- Για την επιλογή προϊσταμένων όλων των επιπέδων (Γεν. Διευθύνσεων, Διευθύνσεων ή Υποδιευθύνσεων και Τμημάτων) προβλέπεται η γραπτή εξέταση, η οποία διενεργείται από το Α.Σ.Ε.Π. και έχει τη μορφή ερωτηματολογίου πολλαπλών επιλογών.

Επιπλέον, αυξάνεται η θητεία των προϊσταμένων όλων των επιπέδων από τρία σε πέντε έτη και προβλέπεται η υποβολή αίτησης σε όλες τις περιπτώσεις επιλογής προϊσταμένων οργανικών μονάδων, προκειμένου να κρίνονται μόνο εκείνοι που επιθυμούν πράγματι να ασκήσουν τα καθήκοντα ευθύνης προϊσταμένου και όχι όλοι όσοι πληρούν μεν τις προϋποθέσεις αλλά ενδεχομένως δεν επιθυμούν να ασκήσουν τα καθήκοντα αυτά.

3979/11

Με το άρθρο 41 του ν.3979/2011 (Α'138), αυξήθηκαν σε σαράντα (40) οι εβδομαδιαίες ώρες εργασίας, του μόνιμου και με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου προσωπικού του Δημοσίου, των Ο.Τ.Α. α' και β' βαθμού και των λοιπών Ν.Π.Δ.Δ., καθώς και όσων κατηγοριών προσωπικού των υπηρεσιών και φορέων του ευρύτερου δημόσιου τομέα ακολουθούν το ωράριο αυτών.

3986/11

Με το Ν 3986/11 (ΦΕΚ 152/Α/01-07-2011) «Επείγοντα Μέτρα Εφαρμογής Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2012–2015», ορίστηκε ότι ο λόγος προσλήψεων προς αποχωρήσεις στο Δημόσιο θα είναι ένα προς δέκα για το 2011 και ένα προς πέντε για τα επόμενα τέσσερα έτη και περιορίστηκαν κατά 50% οι εγκρίσεις πρόσληψης προσωπικού με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου και συμβάσεων μίσθωσης έργου για το έτος 2011 και κατά 10% για τα επόμενα τέσσερα έτη. Περαιτέρω, δόθηκε στο τακτικό προσωπικό που απασχολείται στο Δημόσιο, σε Ν.Π.Δ.Δ. και στους Ο.Τ.Α. α' και β' βαθμού η δυνατότητα να μειώσουν τις μέρες ή ώρες απασχόλησής τους έως και 50%, με αντίστοιχη με ανάλογη μείωση των αποδοχών τους και του χρόνου πραγματικής και συντάξιμης δημόσιας υπηρεσίας, για χρονική διάρκεια μέχρι πέντε (5) έτη.

Στον ανωτέρω νόμο γίνεται αναφορά και στην εργασιακή εφεδρεία, σύμφωνα με την οποία τυχόν πλεονάζον προσωπικό των νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου εντάσσεται σε πίνακες κατάταξης που καταρτίζονται, χωριστά για κάθε νομικό πρόσωπο από το Α.Σ.Ε.Π., με βάση αντικειμενικά και αξιοκρατικά κριτήρια (όπως τυπικά προσόντα, εμπειρία, οικογενειακή κατάσταση, ηλικία, προϋπηρεσία, ειδικές γνώσεις κ.λπ.). Το προσωπικό που περιλαμβάνεται στους ανωτέρω πίνακες κατάταξης συνεχίζει να λαμβάνει για δώδεκα (12) μήνες από το χαρακτηρισμό του ως πλεονάζοντος προσωπικού αποδοχές ίσες με το 60% του βασικού μισθού του.

Ν.4024/2011

Στο πλαίσιο της εφαρμογής του μεσοπρόθεσμου πλαισίου δημοσιονομικής στρατηγικής 2012–2015 για την αντιμετώπιση της κρίσης δημοσίου χρέους της χώρας, η κυβέρνηση, με το Ν.4024/2011 (ΦΕΚ 226/Α/27-10-2011) «Συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις, ενιαίο μισθολόγιο – βαθμολόγιο, εργασιακή εφεδρεία και άλλες διατάξεις εφαρμογής του μεσοπρόθεσμου πλαισίου δημοσιονομικής στρατηγικής 2012–2015» προώθησε νέες ρυθμίσεις για τους δημοσίου υπαλλήλους.

Θέματα συντάξεων

Όσον αφορά τα θέματα συντάξεων, ορίζεται ότι ο χρόνος της διαθεσιμότητας λόγω επικείμενης συνταξιοδότησης λογίζεται συντάξιμος και προσμετράται στη λοιπή συντάξιμη υπηρεσία του υπαλλήλου και προβλέπονται περικοπές κύριων μηνιαίων συντάξεων από 01-11-2011 όσον αφορά το ποσό που υπερβαίνει τα 1.000 ευρώ ή τα 1.200 ευρώ (40% και 20% αντίστοιχα για συνταξιούχους κάτω και άνω των 55 ετών). Από την ίδια ημερομηνία το τμήμα της μηνιαίας επικουρικής σύνταξης των συνταξιούχων του ΕΤΕΑΜ (Ενιαίου Ταμείου Επικουρικής Ασφάλισης Μισθωτών) που υπερβαίνει το ποσό των 150 ευρώ, μειώνεται κατά 30%. Μικρότερες μειώσεις (15-20%) γίνονται και στις επικουρικές συντάξεις άλλων ταμείων (ΜΤΠΥ, ΤΕΑΠ-ΟΤΕ, ΤΕΑΠ-ΕΛΤΑ, ΤΕΑΠ-ΕΤΒΑ, ΤΑΥΤΕΚΩ). Επίσης, προβλέπονται μειώσεις κατά 15-25% του εφάπαξ βοηθήματος των υπαλλήλων που εξήλθαν της Υπηρεσίας από την 01.01.2010 έως τη 31.12.2010, εφόσον δεν έχει ακόμα εκδοθεί η σχετική απόφαση και κατά 20-30% αντίστοιχα των υπαλλήλων που εξήλθαν εντός του 2011.

Κινητικότητα υπαλλήλων

Οι υπάλληλοι μπορούν να μετακινούνται στις υπηρεσίες των υπουργείων και των αποκεντρωμένων διοικήσεων με κοινή απόφαση του Υπουργού Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και των οικείων, κατά περίπτωση, υπουργών των υπηρεσιών προέλευσης και υποδοχής των υπαλλήλων, για συγκεκριμένο χρόνο που ορίζεται με την απόφαση αυτή.²³⁶ Για την εκτίμηση των υπηρεσιακών αναγκών ανά κατηγορία, κλάδο και ειδικότητα συγκροτείται κάθε δύο έτη τριμελές Συμβούλιο.

Σύστημα βαθμολογικών προαγωγών και μισθολογικής εξέλιξης

Όσον αφορά το σύστημα βαθμολογικών προαγωγών και μισθολογικής εξέλιξης των μόνιμων, δόκιμων ή με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου υπαλλήλων του Δημοσίου, των ΟΤΑ, των ΝΠΔΔ, της Βουλής, των ανεξάρτητων διοικητικών αρχών, των Δικαστηρίων, των Κτηματολογικών Γραφείων καθώς και των εκπαιδευτικών, των αγροτικών ιατρών και των θρησκευτικών λειτουργιών, ορίζονται τα ακόλουθα :

Αναγνώριση προϋπηρεσίας: Προβλέπεται η δυνατότητα αναγνώρισης προϋπηρεσίας στον

²³⁶ Ν.4024/11 «Συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις, ενιαίο μισθολόγιο – βαθμολόγιο, εργασιακή εφεδρεία και άλλες διατάξεις εφαρμογής του μεσοπρόθεσμου πλαισίου δημοσιονομικής στρατηγικής 2012–2015», (ΦΕΚ 226/Α/27-10-2011), σ. 6668

ιδιωτικό ή δημόσιο τομέα των κρατών- μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, έως επτά έτη.

Μονιμοποίηση: Η μονιμοποίηση των δόκιμων υπαλλήλων δε γίνεται αυτοδίκαια μετά την παρέλευση των δύο ετών, αλλά εξαρτάται από τη βαθμολόγηση της απόδοσής τους και της υλοποίησης της στοχοθεσίας, από τη βαθμολογία τους στα λοιπά κριτήρια αξιολόγησης και από την κρίση του οικείου υπηρεσιακού συμβουλίου. Σε περίπτωση που δεν προκύπτει σαφώς η καταλληλότητα του κρινόμενου, παρατείνεται η δοκιμαστική υπηρεσία για διάστημα από έξι έως δώδεκα μήνες και γίνεται επαναξιολόγηση. Αν ο υπάλληλος δεν κριθεί ικανός, απολύεται.

Βαθμολόγιο: Για κάθε κατηγορία εκπαίδευσης (ΠΕ-Πανεπιστημιακής Εκπαίδευσης, ΤΕ-Τεχνολογικής Εκπαίδευσης, ΔΕ-Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης και ΥΕ-Υποχρεωτικής Εκπαίδευσης), οι θέσεις του προσωπικού κατατάσσονται σε έξι βαθμούς (Βαθμός Α'-Βαθμός ΣΤ') κατά φθίνουσα σειρά. Εισαγωγικός βαθμός για όλες τις κατηγορίες είναι ο ΣΤ' και καταληκτικός ο βαθμός Α' για τις κατηγορίες ΠΕ και ΤΕ, ο βαθμός Β' για τη ΔΕ και ο βαθμός Γ' για την ΥΕ. Οι απόφοιτοι της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης και οι κάτοχοι συναφούς διδακτορικού διπλώματος εισάγονται σε βαθμό Δ', ενώ οι κάτοχοι συναφούς μεταπτυχιακού διπλώματος στο βαθμό Ε'.

Βαθμολογική εξέλιξη: Για την προαγωγή των υπαλλήλων από βαθμό σε βαθμό, αξιολογούνται από το οικείο υπηρεσιακό συμβούλιο η απόδοση του υπαλλήλου βάσει του βαθμού υλοποίησης της στοχοθεσίας, οι διοικητικές του ικανότητες και η συμπεριφορά του στην υπηρεσία. Επίσης, ο ελάχιστος χρόνος παραμονής στο βαθμό, που είναι 2 έτη από ΣΤ' σε Ε' Βαθμό, 4 έτη από Ε' σε Δ', 4 έτη από Δ' σε Γ', 4 έτη από Γ' σε Β' και 6 έτη από Β' σε Α' για την κατηγορία ΠΕ (8 έτη από Β' σε Α' για την κατηγορία ΤΕ) και το ανώτατο ποσοστό προαγωγής στον επόμενο βαθμό (100% από ΣΤ' σε Ε' Βαθμό, 90% από Ε' σε Δ', 80% από Δ' σε Γ', 70% από Γ' σε Β' και 30% από Β' σε Α').

Η απόδοση του κρινόμενου υπάλληλου λαμβάνεται υπόψη σε ποσοστό τουλάχιστον 70% επί του συνόλου. Η έκθεση αξιολόγησης των υπαλλήλων συντάσσεται κάθε χρόνο. Οι πίνακες προακτέων και μη προακτέων καταρτίζονται από το υπηρεσιακό συμβούλιο κάθε Μάιο και υποβάλλονται για έλεγχο νομιμότητας και κύρωση στον οικείο Υπουργό ή το αρμόδιο όργανο του ΟΤΑ ή του ΝΠΔΔ.

Πλήρωση θέσεων ευθύνης: Όσοι έχουν επιτύχει στην υλοποίηση της στοχοθεσίας σε ποσοστό τουλάχιστον 90% κατά τα δύο τελευταία έτη πριν την επιλογή και : α) ανήκουν στην κατηγορία ΠΕ, έχουν βαθμό Α ή Β και έχουν ασκήσει καθήκοντα Προϊσταμένου Διεύθυνσης, έχουν δικαίωμα να επιλεγούν σε θέση Προϊσταμένου Γενικής Διεύθυνσης β) ανήκουν στην κατηγορία ΠΕ ή ΤΕ, έχουν βαθμό Α, Β ή Γ και έχουν ασκήσει καθήκοντα Προϊσταμένου Τμήματος, έχουν δικαίωμα να επιλεγούν σε θέση Προϊσταμένου Διεύθυνσης γ) ανήκουν στην κατηγορία ΠΕ, ΤΕ ή ΔΕ και έχουν βαθμό Α, Β, Γ ή Δ, έχουν δικαίωμα να επιλεγούν σε θέση Προϊσταμένου Τμήματος.

Οι υπάλληλοι που επιλέγονται σε θέση Προϊσταμένου Τμήματος, αν ανήκουν σε βαθμό κατώτερο του Γ', κατατάσσονται σε βαθμό Γ' με την τοποθέτησή τους. Αντίστοιχα, οι υπάλληλοι που επιλέγονται σε θέση Προϊσταμένου Διεύθυνσης, αν ανήκουν σε βαθμό κατώτερο του Β', κατατάσσονται σε βαθμό Β' με την τοποθέτησή τους και για θέση Προϊσταμένου Γενικής Διεύθυνσης, κατατάσσονται σε βαθμό Α'.

Ενιαίο μισθολόγιο: Με το Ν.4024/2011 καταργήθηκαν τα διάφορα επιδόματα των δημοσίων

υπηρεσιών με ορισμένες εξαιρέσεις και καθορίστηκε το ενιαίο μισθολόγιο. Οι υπάλληλοι λαμβάνουν το βασικό μισθό που ορίζεται για το βαθμό τους και εξελίσσονται μέσα σε αυτόν με βάση μισθολογικά κλιμάκια που χορηγούνται ανά τριετία για τους βαθμούς Α' και Β' και ανά διετία για τους υπόλοιπους βαθμούς. Η κάθε κατηγορία εκπαίδευσης έχει τους δικούς της αριθμούς μισθολογικών κλιμακίων. Οι εισαγωγικοί μηνιαίοι μισθοί, στο βαθμό ΣΤ', ορίζονται ως συνάρτηση του εισαγωγικού μισθού για την ΥΕ, που προσδιορίζεται στο νόμο στο ύψος των 780 ευρώ. Για την κατηγορία ΔΕ, είναι $1,10 \cdot 780$, για την κατηγορία ΤΕ είναι $1,33 \cdot 780$ και για την κατηγορία ΠΕ είναι $1,40 \cdot 780$. Στους λοιπούς βαθμούς, ο μισθός αποτελεί συνάρτηση του μισθού της ίδιας κατηγορίας στον προηγούμενο βαθμό (π.χ. βασικός μισθός ΠΕ βαθμού Ε' = βασικός μισθός ΠΕ βαθμού ΣΤ' $\cdot 1,10$). Επίσης, το πρώτο μισθολογικό κλιμάκιο αντιστοιχεί σε αύξηση 2% επί του βασικού μισθού του βαθμού αυτού και τα επόμενα σε αύξηση 2% επί του εκάστοτε προηγούμενου μισθολογικού κλιμακίου. Τα επιδόματα που διατηρήθηκαν, αν και κάποια σε μειωμένα ποσά, είναι τα επιδόματα επικίνδυνης και ανθυγιεινής εργασίας, τα επιδόματα απομακρυσμένων παραμεθόριων περιοχών, τα επιδόματα εορτών και αδείας και οι οικογενειακές παροχές, ενώ ενισχύθηκαν τα επιδόματα θέσης ευθύνης.

Σύνδεση αμοιβής με απόδοση: Προβλέπεται η καταβολή Κινήτρου Επίτευξης Στόχων ετησίως για τους υπαλλήλους υπηρεσιακών μονάδων που έχουν επιτύχει σε ποσοστό άνω του 80% τους ποσοτικοποιημένους στόχους που τους τέθηκαν. Αυτό μπορεί να ανέρχεται μέχρι το 50% ενός βασικού μισθού, εφόσον πέτυχαν το στόχο σε ποσοστό μέχρι 90% και μέχρι το 100% ενός βασικού μισθού, εφόσον πέτυχαν το στόχο σε ποσοστό άνω του 90%. Αντίστοιχα, για υπηρεσιακές μονάδες με αντικείμενο την είσπραξη εσόδων και την επιτευξη δημοσιονομικών στόχων, προβλέπεται το Κίνητρο Επίτευξης Δημοσιονομικών Στόχων. Επίσης, ορίζεται ότι η υπερωριακή εργασία δε μπορεί να υπερβαίνει τις 20 ώρες μηνιαίως και ότι οι επιτροπές και ομάδες εργασίας γίνονται εντός του ωραρίου και δεν αμείβονται χωριστά.

Προσυνταξιοδοτική διαθεσιμότητα: Προβλέπεται κατάργηση των κενών οργανικών θέσεων πολιτικών δημοσίων υπαλλήλων και υπαλλήλων ΟΤΑ και ΝΠΔΔ, με ορισμένες εξαιρέσεις. Επίσης, καταργούνται οι θέσεις όσων υπαλλήλων πρόκειται να συμπληρώσουν 35 χρόνια υπηρεσίας και να είναι τουλάχιστον 55 ετών μέχρι τις 31.12.2013 και οι υπάλληλοι σταματούν την άσκηση των καθηκόντων τους, τίθενται σε προσυνταξιοδοτική διαθεσιμότητα μέχρι να συμπληρώσουν τα ανωτέρω και λαμβάνουν το 60% του βασικού μισθού τους. Αν συντρέχουν ήδη οι ανωτέρω προϋποθέσεις, οι υπάλληλοι απολύονται. Ο χρόνος προσυνταξιοδοτικής διαθεσιμότητας λογίζεται ως συντάξιμος και προσμετράται στη λοιπή συντάξιμη υπηρεσία. Από τις διατάξεις εξαιρούνται κάποιες κατηγορίες εργαζομένων όπως οι εκπαιδευτικοί και ακαδημαϊκοί, οι θρησκευτικοί λειτουργοί, το ιατρικό και νοσηλευτικό προσωπικό, το ένστολο προσωπικό κ.α. καθώς και ορισμένες ειδικές περιπτώσεις υπαλλήλων π.χ. προστάτης μονογονεϊκής οικογένειας.

Εργασιακή εφεδρεία: Οι ρυθμίσεις της παραπάνω παραγράφου ισχύουν και για τους εργαζόμενους στο δημόσιο με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου (ΙΔΑΧ), οι οποίοι όμως δεν τίθενται σε προσυνταξιοδοτική διαθεσιμότητα αλλά σε εργασιακή εφεδρεία. Οι εργαζόμενοι με σύμβαση ΙΔΑΧ, κατηγορίας ΥΕ και ΔΕ των νομικών προσώπων που συγχωνεύονται ή λύνονται με το Ν.4002/11, τίθενται επίσης σε εργασιακή εφεδρεία με κριτήριο την προϋπηρεσία τους στο φορέα προέλευσης ή υποδοχής. Το προσωπικό που τέθηκε

σε εργασιακή εφεδρεία με το Ν.3986/11 μπορεί να μεταφέρεται σε άλλες υπηρεσίες του δημόσιου τομέα κατόπιν αίτησης και σε ποσοστό 10% επί των ετησίων προσλήψεων. Επίσης, επιλέγεται κατά προτεραιότητα σε ποσοστό 30% επί των προκηρυσσόμενων θέσεων για απασχόληση ορισμένου χρόνου σε δημόσιους φορείς και προηγείται των λοιπών κατηγοριών για μερική απασχόληση. Η ένταξη σε καθεστώς εργασιακής εφεδρείας λογίζεται ως προαναγγελία απόλυσης για κάθε έννομη συνέπεια.

Αξιολόγηση οργανικών μονάδων και προσωπικού: Σε κάθε υπουργείο συστήνεται Επιτροπή Αναδιοργάνωσης Δημοσίων Υπηρεσιών με στόχο τον εντοπισμό των ελλείψεων ή πλεονασμάτων προσωπικού σε σχέση με τις ασκούμενες από την κάθε υπηρεσιακή μονάδα αρμοδιότητες. Οι πλεονάζουσες θέσεις μεταφέρονται σε υπηρεσίες με ελλείψεις. Κατά το διάστημα 01.01.2012-31.12.2012 τίθεται σε εφαρμογή διαδικασία αξιολόγησης των οργανικών μονάδων και του προσωπικού των φορέων του δημόσιου και του ευρύτερου δημόσιου τομέα, με τη συνδρομή και εξωτερικών συμβούλων και με την παρακολούθηση των αξιολογήσεων του προσωπικού από τον ΑΣΕΠ. Μέχρι το τέλος του 2013 θα έχει ολοκληρωθεί η αναδιοργάνωση των δημοσίων υπηρεσιών, με κατάργηση οργανικών θέσεων και μονάδων περιορισμένου αντικειμένου και μεταφορά του προσωπικού. Η διαδικασία αυτή αναμένεται να οδηγήσει σε μείωση των οργανικών μονάδων κατά 30%.

Νεότερο σχέδιο νόμου

Περαιτέρω, την 19-01-2012 ψηφίστηκε από τη Βουλή το σχέδιο νόμου «Κύρωση της Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου «Κατεπείγοντα μέτρα εφαρμογής του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2012-2015 και του Κρατικού Προϋπολογισμού έτους 2011» και της Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου «Ρυθμίσεις κατεπειγόντων θεμάτων εφαρμογής του ν.4024/2011 «Συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις, ενιαίο μισθολόγιο – βαθμολόγιο, εργασιακή εφεδρεία και άλλες διατάξεις εφαρμογής του μεσοπρόθεσμου πλαισίου δημοσιονομικής στρατηγικής 2012-2015».

Σε αυτό, μεταξύ άλλων, περιλαμβάνονται ρυθμίσεις για να εξαιρεθούν από την προσυνταξιοδοτική διαθεσιμότητα συγκεκριμένες ειδικότητες εργαζομένων των Ο.Σ.Υ. Α.Ε., ΣΤΑ.ΣΥ. Α.Ε., Ο.Σ.Ε. Α.Ε. και ΤΡΑΙΝΟΣΕ Α.Ε. καθώς και να οριστεί εξαίρεση από την εφαρμογή της διάταξης του άρθρου 34 παρ. 7 του ν. 4024/2011 στην περίπτωση της συγχώνευσης του ΕΚΠΑΑ και του Ι.Γ.Μ.Ε., καθώς σε περίπτωση εφαρμογής της θα ετίθετο σε εργασιακή εφεδρεία το σύνολο του προσωπικού κατηγοριών ΥΕ και ΔΕ του απορροφώμενου ΙΓΜΕ (167 άτομα) και θα δημιουργούνταν αζεπέραστα λειτουργικά προβλήματα στον ενιαίο φορέα, το Εθνικό Κέντρο Βιώσιμης και Αειφόρου Ανάπτυξης, (ΕΚΒΑΑ) λόγω της πλήρους έλλειψης υποστηρικτικού προσωπικού.

Αξίζει να σημειωθεί ότι σύμφωνα με την από 03-01-2012 ανακοίνωση του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, από τα υπουργεία, τους ΟΤΑ και τους λοιπούς φορείς αποχώρησαν συνολικά μόλις 9.384 άτομα, τα περισσότερα (7.467 άτομα) με παραίτησή τους κατά το διάστημα 06-10-2011 με 27-11-2011 και τα υπόλοιπα λόγω αυτοδίκαιης απόλυσής τους ή θέσης τους σε προσυνταξιοδοτική διαθεσιμότητα.

12.3. Οι παθογένειες της ελληνικής δημόσιας διοίκησης

Παρά τις προσπάθειες που έχουν καταβληθεί και καταβάλλονται μέσω των διαφόρων δράσεων διοικητικής μεταρρύθμισης, εκσυγχρονισμού και εισαγωγής νέων τεχνολογιών, εξακολουθούν να υφίστανται σοβαρές δυσλειτουργίες και παθογένειες στην ελληνική δημόσια διοίκηση. Τα σημαντικότερα εμπόδια στο σχεδιασμό και την εφαρμογή μεταρρυθμίσεων στη δημόσια διοίκηση αποτελούν το εύρος των πελατειακών σχέσεων, η πολιτικοποίηση των αποφάσεων της δημόσιας διοίκησης, η μη εφαρμογή των νόμων και η ασυνέχεια στην άσκηση πολιτικών. Τα τέσσερα ανωτέρω προβλήματα είναι αλληλένδετα. Οι κυβερνητικές αποφάσεις καθοδηγούνται από το κριτήριο των πελατειακών σχέσεων και της πολιτικής σκοπιμότητας και όχι από τον ορθολογικό υπολογισμό, με αποτέλεσμα οι μεταρρυθμίσεις να μην παρουσιάζουν σταθερότητα και συνέπεια, να μην είναι συστηματικές και να στοχεύουν μόνο σε στενά πολιτικά οφέλη όπως π.χ. η δημοτικότητα των κυβερνήσεων. Αντίστοιχα, η υλοποίηση της δημόσιας πολιτικής από τις δημόσιες υπηρεσίες επηρεάζεται από την κυριαρχία της ευνοιοκρατίας μέσα σε αυτές.

12.3.1. Πελατειακό σύστημα και ευνοιοκρατία

Η λογική του ελληνικού μοντέλου διοίκησης διέπεται από την παραδοσιακή αξία της προσωπικής συναλλαγής και των αμοιβαίων υποχρεώσεων, δηλαδή της ευνοιοκρατίας, ακόμα και στις ανώτατες διοικητικές βαθμίδες. Ο εργαζόμενος δεν κρίνεται βάσει των αποτελεσμάτων των πράξεών του αλλά βάσει του βαθμού συμμόρφωσής του προς το κέντρο από το οποίο εκπορεύεται η εύνοια. Τα αρνητικά αποτελέσματα σπάνια συνοδεύονται από κυρώσεις, καθώς υπάρχει οργανωτική ρευστότητα που δυσχεραίνει την απόδοση ευθυνών στα άτομα. Η κατάσταση αυτή συντελεί στη μείωση του ενδιαφέροντος των ικανών, τη χαμηλή ποιότητα υπηρεσιών, την αυθαιρεσία των δημόσιων λειτουργών, τη διαφθορά και τη γενική ηθική κατάρπτωση.

Οι πελατειακές σχέσεις και ο πολιτικός παρεμβατισμός εμφανίζονται τόσο στους τομείς της πρόσληψης υπαλλήλων στα κατώτερα επίπεδα, της κρίσης και τοποθέτησης προϊσταμένων και των ενδοϋπηρεσιακών μεταθέσεων, όσο και στον τρόπο λειτουργίας ενός δημόσιου οργανισμού και τη διαδικασία λήψης αποφάσεων, όπου παρατηρείται συγκεντρωτισμός και πολιτικοποίηση του συνόλου σχεδόν των επιλογών. Τα υψηλότερα επίπεδα της ιεραρχίας των δημόσιων υπηρεσιών στελεχώνονται με κομματικά κριτήρια, με αποτέλεσμα να διορίζεται ένας μεγάλος και συχνά μεταβαλλόμενος αριθμός ανώτερων διοικητικών στελεχών σε κάθε κυβερνητική αλλαγή.²³⁷ Επίσης, ο ο πολιτικός παρεμβατισμός επηρεάζει τον προγραμματισμό της διοικητικής δράσης, που είναι πολλές φορές ανέφικτος λόγω των πολιτικών παρεμβάσεων.

Έρευνα που πραγματοποιήθηκε σε 62 δημόσιες επιχειρήσεις, οργανισμούς και πιστωτικά ιδρύματα της χώρας²³⁸, έδειξε, μεταξύ άλλων, ότι ο διορισμός της ηγεσίας των οργανισμών αυτών από την κυβέρνηση οδηγεί στην ανάδειξη ανώτατων στελεχών ακατάλληλων για την

²³⁷ Σωτηρόπουλος Δημήτρης Α. (2007), *Κράτος & Μεταρρύθμιση στη σύγχρονη νότια Ευρώπη : Ελλάδα – Ισπανία – Ιταλία – Πορτογαλία*, Αθήνα, εκδ. Ποταμός, σελ. 70

²³⁸ Βασιλής Ν. Κέφης (1998), *Το Μάνατζμεντ των Δημοσίων Επιχειρήσεων και Οργανισμών*, Αθήνα, εκδ. Οίκος INTERBOOKS, σ. 37-39, 149-156

οργάνωση, το συντονισμό και τον έλεγχο του ανθρώπινου δυναμικού και την αποτελεσματική αντιμετώπιση των προβλημάτων και των αναγκών. Ανάλογα προβλήματα δημιουργεί ο πολιτικός παρεμβατισμός και στην κεντρική διοίκηση.

12.3.2. Ασυνέχεια στην άσκηση πολιτικών και προσωποπαγής λειτουργία διοίκησης

Η ασυνέχεια στην άσκηση πολιτικών στην ελληνική δημόσια διοίκηση συνδέεται τόσο με την πολιτική σκοπιμότητα όσο και με την έννοια της έλλειψης μνήμης των θεσμών. Ένα σύστημα το οποίο στερείται θεσμικής μνήμης, δηλαδή δε γνωρίζει ούτε ποια προβλήματα παρουσίασε στο παρελθόν ούτε ποιος είναι ο συνήθης τρόπος αντιμετώπισης των προβλημάτων, δε μπορεί να αναλάβει μία δράση που να παρουσιάζει συνέπεια, συνέχεια, διάρκεια, προοπτική, αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα. Η γραφειοκρατία υπήρξε ιστορικά ένα τόσο αποτελεσματικό σύστημα οργάνωσης διότι επέτρεψε την αποσύνδεση των δραστηριοτήτων μίας οργάνωσης από τους συγκεκριμένους ανθρώπους που τις ασκούσαν μέσω της καθιέρωσης τυποποιημένων διαδικασιών, της εξειδίκευσης και της διατήρησης φακέλων²³⁹. Είναι απαραίτητο να υπάρχουν σε κάθε σύστημα οργάνωσης παγιωμένες και απρόσωπες διαδικασίες, κανόνες και ρουτίνες που τίθενται σε εφαρμογή με αυτόματο τρόπο. Ειδικά, το σύστημα αφενός αδυνατεί να ανταπεξέλθει σε δραστηριότητες ρουτίνας ή επαναλαμβανόμενα προβλήματα που εμφανίζονται περιοδικά π.χ. πλημμύρες, πυρκαγιές, αφετέρου εξαρτά τη λειτουργία του από τις επιλογές συγκεκριμένων προσώπων : σε περίπτωση που τα πρόσωπα αυτά δεν ενεργήσουν ή λείψουν, αδρανοποιείται όλο το σύστημα (προσωποπαγής λειτουργία) και δημιουργείται ασάφεια, ρευστότητα και αναβλητικότητα. Η έλλειψη θεσμικής μνήμης στη χώρα μας συνδέεται επομένως με το χαμηλό βαθμό οργάνωσης των θέσεων εργασίας, την απουσία παγιωμένων διαδικασιών και κανόνων για τον τρόπο λειτουργίας της υπηρεσίας αλλά και την εξάρτηση του κράτους από το εκάστοτε κυβερνών κόμμα.

12.3.3. Κανονιστικό πλαίσιο και μη εφαρμογή νομοθεσίας

Το νομικό πλαίσιο διακρίνεται από την πληθώρα διάσπαρτων διατάξεων και την απουσία κωδικοποίησης των εκάστοτε ισχυουσών ρυθμίσεων, που δυσκολεύει την πρόσβαση του πολίτη σε αυτές, την ύπαρξη ασαφών, πολύπλοκων ή αναχρονιστικών νόμων, που δεν έχουν προσαρμοσθεί προς τα σύγχρονα τεχνολογικά δεδομένα και τις νέες κοινωνικοοικονομικές απαιτήσεις, την ψήφιση αντιφατικών ρυθμίσεων που αφορούν το ίδιο θέμα ή και την αντισυνταγματικότητα των νόμων.²⁴⁰ Είναι ιδιαίτερα σημαντικό το ότι η πλειοψηφία των νομοθετικών ρυθμίσεων και των μεταρρυθμιστικών προγραμμάτων, πρακτικά δεν εφαρμόζεται ποτέ από τις δημόσιες υπηρεσίες. Πολλές φορές παρατηρείται η μη εφαρμογή του νόμου ή η επιλεκτική εφαρμογή του, ενώ άλλες φορές παρατηρείται η τυπολατρική εφαρμογή

²³⁹ Δημήτρης Β. Παπούλιας και Χαρίδημος Κ. Τσούκας (1998), *Κατευθύνσεις για τη μεταρρύθμιση του κράτους*, Αθήνα, εκδ. Καστανιώτη, σ. 74-75

²⁴⁰ Χρήστος Αγγ. Φλωράτος (2005), *Η ελληνική δημόσια διοίκηση : αδυναμίες – μέτρα εξυγίανσης*, Αθήνα, εκδ. Αρσενίδη, σ. 24-25

απαρχαιωμένων ή περιττών ρυθμίσεων από τις δημόσιες υπηρεσίες. Η μη εφαρμογή της νομοθεσίας είναι γενικότερο χαρακτηριστικό της ελληνικής κοινωνίας, έχει δημιουργήσει σοβαρότατα προβλήματα σε κάποιες μορφές της π.χ. φοροδιαφυγή και ενισχύεται από την ατιμωρησία. Όσον αφορά τη βελτίωση του νομικού πλαισίου, οι προσπάθειες απλούστευσης των διαδικασιών και κωδικοποίησης των ρυθμίσεων, που περιλαμβάνονται στα πρόσφατα μεταρρυθμιστικά προγράμματα της χώρας μας, αποτελούν σίγουρα ένα σημαντικό βήμα στη σωστή κατεύθυνση.

12.3.4. Προχειρότητα και αποσπασματικότητα αποφάσεων και μέτρων

Τα προβλήματα στη λειτουργία της κρατικής μηχανής οφείλονται σε μεγάλο βαθμό στην προχειρότητα και αποσπασματικότητα των λαμβανόμενων μέτρων και αποφάσεων, που αφορά και τα θέματα λειτουργίας της κάθε υπηρεσίας. Τα πάντα αντιμετωπίζονται συμπτωματικά, περιστασιακά και συχνά επιλεκτικά βάσει διαβλητών κριτηρίων, κάτι το οποίο συμβάλλει και στην έλλειψη θεσμικής μνήμης. Για πολλές αποφάσεις της εκάστοτε κυβέρνησης, δεν έχει προβλεφθεί η υποστήριξή τους από τις απαραίτητες διοικητικές ενέργειες είτε κατά την προετοιμασία τους είτε κατά την εκτέλεσή τους, με αποτέλεσμα την προβληματική εφαρμογή τους. Χαρακτηριστικό δείγμα της έλλειψης επαρκούς μελέτης είναι οι τεράστιες αποκλίσεις ανάμεσα στο σχεδιασμό και την υλοποίηση των διαφόρων κυβερνητικών μέτρων.

12.3.5. Οργανωτική δομή και στελέχωση δημοσίων υπηρεσιών

Όσον αφορά την οργάνωση του δημόσιου τομέα, παρατηρείται η οριζόντια ανάπτυξη της ιεραρχικής πυραμίδας σε υπερβολικά μεγάλο αριθμό οργανικών μονάδων (γενικών διευθύνσεων, διευθύνσεων και τμημάτων), με αποτέλεσμα την πολυδιάσπαση αρμοδιοτήτων και καθηκόντων, τον πολλαπλασιασμό των θέσεων ευθύνης και τον κατακερματισμό της οργάνωσης των υπηρεσιών σε τμήματα πολύ μικρού μεγέθους.²⁴¹ Παρατηρείται επίσης η ανισοκατανομή του ανθρώπινου δυναμικού στις δημόσιες υπηρεσίες με χαρακτηριστικά υπερβολικής πυκνότητας σε ορισμένες, ιδίως τις κεντρικές και υποστελέχωσης σε άλλες, τις περιφερειακές.²⁴² Το καθεστώς της ευνοιοκρατίας δημιουργεί επιπλέον την τάση υποστελέχωσης των υπηρεσιών που έχουν μεγάλο φόρτο εργασίας, δύσκολο αντικείμενο ή σημαντική ευθύνη και τη συγκέντρωση υπαλλήλων σε υπηρεσίες που δεν έχουν ουσιαστικό αντικείμενο. Γενικότερα, διαπιστώνεται πάγια αναντιστοιχία μεταξύ της στελέχωσης των υπηρεσιών και των πραγματικών αναγκών τους σε ενδοϋπηρεσιακό και σε δι-υπηρεσιακό επίπεδο, σε ότι αφορά τα αριθμητικά μεγέθη, τα ουσιαστικά προσόντα και τον χρονισμό των προσλήψεων.

Η δράση της γραφειοκρατίας καθοδηγείται από το τι προσφέρει η ίδια, ανεξαρτήτως του πόσο χρήσιμες, επιθυμητές ή αποτελεσματικές είναι οι υπηρεσίες της. Το διαθέσιμο φάρμακο

²⁴¹ Logotech A.E. - Προοπτική Α.Ε. (Μάρτιος 2007), *Έκθεση εκ των προτέρων (ex ante) αξιολόγησης του Επιχειρησιακού Προγράμματος Βελτίωση της Διοικητικής Ικανότητας της Δημόσιας Διοίκησης 2007-13*, Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, σ.13

²⁴² Λιανός Αντώνιος (2007), *Η γραφειοκρατία στον αστερισμό της ύστερης νεωτερικότητας και η λανθάνουσα γοητεία του μεταρρυθμιστικού εγχειρήματος*, Αθήνα, Εκδόσεις Παπαζήση, σελ 115

κατευθύνει τη θεραπευτική αγωγή, όχι η φύση της ασθένειας.²⁴³ Στη χώρα μας, το φαινόμενο αυτό έχει οδηγήσει στο γιγαντισμό των δημοσίων υπηρεσιών αλλά και τη συνέχιση της λειτουργίας τμημάτων που παρέχουν υπηρεσίες άχρηστες ή ακατάλληλες.

12.3.6. Συνεργασία και διάχυση πληροφορίας

Παρατηρείται ελλιπής συνεργασία και ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των τμημάτων και των στελεχών, προσήλωση στις ιεραρχικές σχέσεις, περιχαράκωση καθηκόντων και αρμοδιοτήτων και δυσχέρεια ομαδικής εργασίας ή οριζόντιας συνεργασίας, ενδοϋπηρεσιακής ή δι-υπηρεσιακής.

12.3.7. Διαφθορά

Η χώρα μας χαρακτηρίζεται από εκτεταμένη παρουσία φαινομένων διαφθοράς σε ένα ευρύ φάσμα υπηρεσιών και διοικητικών συναλλαγών με τον πολίτη και την επιχείρηση (με κυριότερες εστίες τις υπηρεσίες φορολογίας και τελωνείων, τις πολεοδομίες, τις πάσης φύσεως υπηρεσίες που αδειοδοτούν επιχειρήσεις, τα νοσοκομεία, κλπ.), τα οποία, παρά τα θεσμικά μέτρα που καταβάλλονται, έχουν αποκτήσει ενδημικό χαρακτήρα. Η διαφθορά ενθαρρύνεται από την υπερβολική ρύθμιση του διοικητικού συστήματος, την πολυπλοκότητα των ρυθμίσεων και των διαδικασιών και τη διατήρηση άκαμπτων πρακτικών, η οποία προσφέρει στους υπαλλήλους την ευκαιρία να αποκομίσουν οικονομικά οφέλη από την παράκαμψη των κανονισμών. , Πέρα από το επίπεδο χαμηλόβαθμης δημοσιοϋπαλληλίας, παρατηρείται και σε επίπεδο συστηματικής διαφθοράς, που συνδέεται με μεγάλα οικονομικά εγκλήματα και περιλαμβάνει την εμπλοκή πολιτικών και υψηλά ιστάμενων στελεχών του δημοσίου.

12.3.8. Διοικητική κουλτούρα-κακοδιοίκηση

Στοιχεία κακοδιοίκησης αποτελούν η τυπολατρική εφαρμογή του εκάστοτε ισχύοντος θεσμικού πλαισίου, σε βάρος του περιεχομένου και της ποιότητας των παραγόμενων υπηρεσιών, οι πολύπλοκες και χρονοβόρες διαδικασίες, η ευθυνοφοβία και η κουλτούρα της συμμόρφωσης προς τους κανόνες και της αποφυγής της αβεβαιότητας, η εσωστρέφεια και η διατήρηση άκαμπτων πρακτικών και γραφειοκρατικών αντιλήψεων εκ μέρους των περισσότερων δημοσίων υπηρεσιών, σε συνδυασμό με τη χαμηλή ποιότητα υπηρεσιών και τις καθυστερήσεις διεκπεραίωσης των υποθέσεων π.χ. έκδοσης διαφόρων αδειών. Επιπλέον, παρατηρείται συχνά η αδυναμία προσαρμογής των δομών και της οργάνωσης της εργασίας προς τις μεταβαλλόμενες ανάγκες και αρμοδιότητες των δημόσιων οργανισμών, καθώς και η συντήρηση απαρχαιωμένων ρυθμίσεων στους οργανισμούς των υπηρεσιών.

12.3.9. Αδυναμίες στοχοθεσίας

Συνολικά, παρατηρείται έλλειψη ορθολογικού προγραμματισμού και μη εφαρμογή, από τους δημόσιους οργανισμούς, ενός επιστημονικού συστήματος ελέγχου των αποτελεσμάτων

²⁴³ Δημήτρης Β. Παπούλιας και Χαρίδημος Κ. Τσούκας (1998), *Κατευθύνσεις για τη μεταρρύθμιση του κράτους*, Αθήνα, εκδ. Καστανιώτη, σ. 37

και των επιδόσεων. Το διοικητικό έργο δε συνδέεται με την επίτευξη συγκεκριμένων στόχων και σε σαφώς ορισμένο χρονικό διάστημα ούτε παρακολουθείται η απόδοση και η ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών. Αυτό συνδέεται τόσο με την αδιαφορία των αρμοδίων όσο και με την απουσία άσκησης σύγχρονου management και τη μη υποστήριξη των συστημάτων μέτρησης και ελέγχου από το προσωπικό.

12.3.10. Δυσλειτουργίες σχετικές με την υποκίνηση, την εκπαίδευση και την νοοτροπία του προσωπικού

Πολλές μεταρρυθμίσεις για τον εκσυγχρονισμό των δομών και συστημάτων, απαιτούν αλλαγές στην οργάνωση της εργασίας, νέες γνώσεις και δεξιότητες και προσκρούουν σε πρακτικές που θεωρούνται κεκτημένα από τους δημοσίους υπαλλήλους. Αντίστοιχες αντιστάσεις συναντώνται και στην εισαγωγή σύγχρονων ρυθμίσεων στον τομέα του ανθρώπινου δυναμικού. Το προσωπικό του δημόσιου τομέα χαρακτηρίζεται από μειωμένη υποκίνηση και μειωμένη κινητικότητα, χαμηλή παραγωγικότητα, αδράνεια και αδιαφορία. Παρατηρείται επίσης ελλιπής αξιοποίηση του προσωπικού με βάση τα προσόντα και έλλειψη προσωπικού εξειδικευμένων προσόντων σε κρίσιμους τομείς δημόσιας δράσης (π.χ. στον τομέα των ΤΠΕ ή στην λειτουργία του επιτελικού σχεδιασμού και της επεξεργασίας προγραμμάτων και πολιτικών).

Βάσει έρευνας γραφειοκρατίας που πραγματοποιήθηκε το Μάρτιο του 1996 από τη Διεύθυνση Απλούστευσης Διαδικασιών και Παραγωγικότητας του τότε Υπουργείου Προεδρίας σε 970 δημοσίους υπαλλήλους²⁴⁴, οι υπάλληλοι εκτιμούν ότι η επαγγελματική τους ιδιότητα τους κατατάσσει σε μία κοινωνική κατηγορία κατώτερη από άλλες (ιδίως των ελεύθερων επαγγελματιών : γιατρών, δικηγόρων και μηχανικών), δεν ταυτίζονται με την υπηρεσία τους, δεν ενδιαφέρονται για τις προϋποθέσεις λειτουργίας της και δεν καλύπτουν μέσω αυτής τις προσδοκίες επαγγελματικής εξέλιξής τους, αντίθετα επιλέγουν τη δημοσιοϋπαλληλία διότι επιθυμούν σταθερή αμοιβή. Επιπλέον, διαπιστώνεται η απροθυμία ανάληψης ατομικής ευθύνης, τόσο σε επίπεδο σχεδιασμού όσο και σε επίπεδο λήψης απόφασης και η έντονη αμφισβήτηση του κύρους και της αυθεντίας των προϊσταμένων, λόγω της μη κατοχής, εκ μέρους των προϊσταμένων, επιπλέον γνώσεων. Όσον αφορά την εκπαίδευσή τους στο αντικείμενο της εργασίας τους, οι περισσότεροι μαθαίνουν τη δουλειά «εμπειρικά», χωρίς να λαμβάνουν κάποια μορφή εκπαίδευσης ή επιμόρφωσης. Επιπλέον, η εισαγωγική εκπαίδευση των νεοπροσληφθέντων υπαλλήλων, γίνεται τουλάχιστον δύο έτη μετά την πρόσληψη, καθυστερεί δηλαδή υπερβολικά. Τα προβλήματα παραμένουν έντονα, παρά τις προσπάθειες που έχουν καταβληθεί και καταβάλλονται μέσω δράσεων εκπαίδευσης και επιμόρφωσης και την προσπάθεια παροχής κινήτρων με τις τελευταίες μεταρρυθμίσεις (ν.4024/11, σύνδεση επίτευξης στόχων με επίδομα και προαγωγές).

12.3.11.Τεχνολογίες Επικοινωνιών και Πληροφορικής (ΤΠΕ)

Παρά τις προσπάθειες για την εισαγωγή των σύγχρονων εργαλείων και Τεχνολογιών Επικοινωνιών και Πληροφορικής (ΤΠΕ) στην καθημερινή λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης,

²⁴⁴ Παναγιώτης Καρκατσούλης (2004), *Το Κράτος σε Μετάβαση : Από τη «διοικητική μεταρρύθμιση» και το «νέο δημόσιο μανάτζμεντ» στη «διακυβέρνηση»*, Αθήνα, εκδ. Ι. ΣΙΑΕΡΗΣ, σ. 213

ακόμα καταγράφονται ελλείψεις εξοπλισμού και εκπαίδευσης των υπαλλήλων στις ΤΠΕ, καθώς και προώθησης ενεργειών και εξασφάλισης προϋποθέσεων για την ανάπτυξη υπηρεσιών ηλεκτρονικής διακυβέρνησης. Μέχρι σήμερα, είναι περιορισμένη η αξιοποίηση των ΤΠΕ σε σχέση με την εσωτερική λειτουργία των υπηρεσιών και τις συναλλαγές τους με τους πολίτες και τις επιχειρήσεις.

12.3.12. Συνεργασία με ιδιωτικό τομέα

Διαπιστώνεται δυσκολία αποτελεσματικής και δημιουργικής συνεργασίας με τον ιδιωτικό τομέα με βάση το πρότυπο της εταιρικής σχέσης και της επιχειρησιακής συνεργασίας, σε αντιδιαστολή με το πρότυπο της συμβατικής σχέσης εργοδότη-προμηθευτή, καθώς και εντυπωσιακές καθυστερήσεις πληρωμών φορέων του ιδιωτικού τομέα για προϊόντα ή υπηρεσίες που παρέχονται στη δημόσια διοίκηση, λόγω των πολύπλοκων γραφειοκρατικών διαδικασιών και της απαίτησης πολλαπλών εγκρίσεων δαπάνης. Το σύστημα αυτό εμποδίζει τη διεύρυνση της χρήσης ιδιωτικών συμφωνητικών από το Δημόσιο στη χώρα μας.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 13 : ΚΡΙΤΙΚΗ ΑΝΑΛΥΣΗ ΣΥΣΤΗΜΑΤΩΝ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΤΙΚΩΝ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ ΤΩΝ ΔΙΑΦΟΡΩΝ ΧΩΡΩΝ

13.1. Συγκριτική ανάλυση μεταρρυθμίσεων χωρών- συνολικές παρατηρήσεις

Από την ανάλυση των διοικητικών συστημάτων και των μεταρρυθμιστικών προγραμμάτων των διαφόρων χωρών, προκύπτουν τα ακόλουθα :

➤ **Η αποκέντρωση** επιδιώχθηκε από τις διάφορες χώρες με διαφορετικό τρόπο: στο Ηνωμένο Βασίλειο η πρωτοβουλία των «Επόμενων Βημάτων» (Next Steps) και η δημιουργία πολλών ημιαυτόνομων οιονεί εμπορικών οργανισμών υποδήλωνε στροφή προς την αποκέντρωση της γραφειοκρατίας, ενώ στη Σουηδία η αποκέντρωση ταυτίστηκε με την εκχώρηση ευρύτερων αρμοδιοτήτων στην τοπική αυτοδιοίκηση. Στις περισσότερες χώρες πάντως παρατηρήθηκε η μείωση του μεγέθους της κεντρικής διοίκησης μέσω της δημιουργίας ανεξάρτητων υπηρεσιών και οργανισμών.

➤ **Οι ιδιωτικοποιήσεις** δεν ακολούθησαν τις ίδιες διαδικασίες σε όλες τις χώρες : στο Ηνωμένο Βασίλειο πωλήθηκαν κερδοφόρες επιχειρήσεις μέσω της δημόσιας πώλησης μετοχών, με σκοπό την ενθάρρυνση μιας κοινωνίας πολλών μετόχων, ενώ στην Ιταλία οι δημόσιες επιχειρήσεις πωλήθηκαν σε μεγάλες επιχειρήσεις με σκοπό τη μείωση του δημοσίου χρέους και την απαλλαγή από τις ελλειμματικές και εν πολλοίς διεφθαρμένες επιχειρήσεις.²⁴⁵ Επίσης, το κύμα των ιδιωτικοποιήσεων που μεταδόθηκε από το Ηνωμένο Βασίλειο σε πολλά ευρωπαϊκά κράτη περί τα τέλη της δεκαετίας του '80, δεν επηρέασε εξίσου τις ΗΠΑ και την Ιαπωνία : αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι υπήρχαν πολύ λιγότερες επιχειρήσεις υπό κρατική ιδιοκτησία που θα μπορούσαν να ιδιωτικοποιηθούν.

➤ **Η ιδιωτικοποίηση αλλάζει τον τρόπο λειτουργίας των δημόσιων υπηρεσιών**, αυτό όμως μπορεί να μη συνεπάγεται μικρότερη συμμετοχή των στελεχών της διοίκησης στη διαδικασία ρύθμισης αυτών των υπηρεσιών. Είναι χαρακτηριστικό ότι η Μεγάλη Βρετανία, που υιοθέτησε ένα εξαιρετικά εκτενές πρόγραμμα ιδιωτικοποιήσεων, παρουσίασε αύξηση του αριθμού των δημόσιων υπηρεσιών της. Παρατηρείται ότι ενώ οι κυβερνήσεις έχουν παραδώσει πολλές από τις υπηρεσίες τους στα χέρια ιδιωτικών επιχειρήσεων, έχουν διατηρήσει ισχυρό έλεγχο στην παροχή των υπηρεσιών, μέσω των σχετικών συμβάσεων και των νομικών ρυθμίσεων που προσδιορίζουν τη μέθοδο και τις στρατηγικές μέσω των οποίων αυτές οι υπηρεσίες μπορούν να προσφέρονται. Περαιτέρω, σε πολλές χώρες έχουν αναπτυχθεί ρυθμιστικές υπηρεσίες που ασκούν εποπτεία και έλεγχο στην προσφορά υπηρεσιών από ιδιωτικές επιχειρήσεις π.χ. σιδηροδρομικές υπηρεσίες.²⁴⁶

➤ **Την έναρξη** των μεγάλων μεταρρυθμίσεων οδήγησαν δύο προβλήματα : τα σημαντικά ελλείμματα ή το πολύ υψηλό κόστος της γενικής κυβέρνησης ως ποσοστού του ΑΕΠ, που παρουσίασαν οι περισσότερες χώρες και η έλλειψη νομιμότητας και αξιοπιστίας στις πράξεις

²⁴⁵ J.A. Chandler (2003), Συμπεράσματα, στο J.A. Chandler (επιμ), *Δημόσια Διοίκηση : συγκριτική ανάλυση*, Αθήνα, εκδ. Παπαζήση, σ.465-469.

²⁴⁶ J.A. Chandler (2003), Εισαγωγή, στο J.A. Chandler (επιμ), *Δημόσια Διοίκηση : συγκριτική ανάλυση*, Αθήνα, εκδ. Παπαζήση, σ.29

της δημόσιας διοίκησης και των πολιτικών με τη συνακόλουθη αρνητική εικόνα που είχαν οι πολίτες για τη δημόσια διοίκηση. Την πρωτοβουλία της μεταρρύθμισης ανέλαβε η πολιτική και δημοσιοϋπαλληλική ελίτ των διαφόρων χωρών.

➤ **Οι χώρες της Ανατολικής και της Νότιας Ευρώπης καθυστέρησαν**, σε σχέση με τις χώρες της Δυτικής Ευρώπης, να εκσυγχρονίσουν τα διοικητικά τους συστήματα και να επιδιώξουν μία δημοκρατική και αξιοκρατική δημόσια διοίκηση, που υποστηρίζει την οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη.²⁴⁷ Οι λόγοι για τους οποίους επιδίωξαν μία ανάλογη πορεία μόνο από το τελευταίο τέταρτο του 20^{ου} αιώνα, συνδέονται πιθανότατα με το γεγονός ότι έπρεπε ταυτόχρονα να επιδιώξουν τον εκδημοκρατισμό και τον εκσυγχρονισμό τους, που εκκρεμούσαν για μεγάλο χρονικό διάστημα λόγω των αυταρχικών καθεστώτων υπό τα οποία λειτουργούσαν, να ανατρέψουν τις βαθιά ριζωμένες πελατειακές παραδόσεις και να αντιμετωπίσουν τις προκλήσεις της τεχνολογικής και οικονομικής αλλαγής, των νέων μεθόδων διαχείρισης και της διαδικασίας ένταξης στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

➤ **Η εξάρτηση της διοίκησης από την εκάστοτε πολιτική εξουσία** και οι εκτεταμένες πελατειακές σχέσεις μεταξύ κράτους και πολιτών, που διαπιστώθηκαν σε αρκετές χώρες, αποτελούν βασική αιτία αποτυχίας μεταρρυθμιστικών προγραμμάτων (Ιταλία, Ελλάδα, Λατινική Αμερική, Μπαγκλαντές, Κεϋλάνη, Αφρική). Η πρακτική της αλλαγής πολλών ανώτατων δημοσιοϋπαλληλικών στελεχών με κάθε κυβερνητική αλλαγή, προκειμένου να υπάρξει πολιτικός έλεγχος της δημόσιας διοίκησης και του δημόσιου τομέα, στα κράτη της Νότιας Ευρώπης πήρε υπερβολικά μεγάλες διαστάσεις παρόλο που εμφανίστηκε και σε άλλες ανεπτυγμένες χώρες, όπως οι Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής. Τα προβλήματα αυτά αποτελούν κύρια παθογένεια και της ελληνικής δημόσιας διοίκησης.

➤ **Οι μεταρρυθμίσεις του νέου δημόσιου μάνατζμεντ** εφαρμόστηκαν πρώτα στις αγγλοσαξονικές χώρες και μετά στις χώρες με παράδοση θετικού δικαίου.²⁴⁸ Πολλές δημοφιλείς μεταρρυθμίσεις, όπως οι «Χάρτες Δικαιωμάτων Πολιτών» (Citizens' Charters), η ποιότητα των υπηρεσιών και ο έλεγχος των δημοσίων οικονομικών και των προϋπολογισμών, ξεκίνησαν από τη Μεγάλη Βρετανία ή πήραν εκεί το σχήμα με το οποίο εμφανίζονται σήμερα σε διάφορα μεταρρυθμιστικά προγράμματα. Επίσης, υπήρξαν διαφοροποιήσεις του μοντέλου του νέου δημόσιου μάνατζμεντ : το “Westminster-style”, που εφαρμόστηκε στη Νέα Ζηλανδία, την Αυστραλία και το Ηνωμένο Βασίλειο έδινε έμφαση στις δομικές αλλαγές που πρέπει να γίνουν στους δημόσιους οργανισμούς στο σύνολο της κυβέρνησης, ενώ το “American-Style” μοντέλο επικεντρωνόταν περισσότερο σε λειτουργικού τύπου αλλαγές.

➤ **Η απλότητα των διοικητικών δομών και η απουσία συνταγματικών και θεσμικών περιορισμών** στις αλλαγές του τρόπου λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, διευκόλυνε τις ανωτέρω χώρες στις μεταρρυθμίσεις τους. Συνολικά παρατηρείται ότι ιδιαίτερα σημαντικά για την ώθηση των μεταρρυθμίσεων και για την αποτελεσματικότητα της μεταρρυθμιστικής

²⁴⁷ Σωτηρόπουλος Δημήτρης Α. (2007), *Κράτος & Μεταρρύθμιση στη σύγχρονη νότια Ευρώπη : Ελλάδα – Ισπανία – Ιταλία – Πορτογαλία*, Αθήνα, εκδ. Ποταμός, σελ.30

²⁴⁸ Παναγιώτης Καρκατσούλης (2004), *Το Κράτος σε Μετάβαση : Από τη «διοικητική μεταρρύθμιση» και το «νέο δημόσιο μάνατζμεντ» στη «διακυβέρνηση»*, Αθήνα, εκδ. Ι. ΣΙΔΕΡΗΣ, σ. 47

προσπάθειας είναι στοιχεία όπως η ευελιξία των θεσμών, η ισχυρή πλειοψηφία του κυβερνώντος κόμματος, η πολιτική ουδετερότητα της ανώτατης δημοσιοϋπαλληλίας, προκειμένου να διατηρηθεί η μεταρρύθμιση, η περιορισμένη συμμετοχή των δημοσίων υπαλλήλων στα συνδικάτα και η ύπαρξη μίας ισχυρής κεντρικής υπηρεσίας μέσω της οποίας θα προωθηθούν οι αλλαγές.²⁴⁹ Οι χώρες οι οποίες δεν έχουν τα ανωτέρω στοιχεία, είναι πολύ δύσκολο να κάνουν ολοκληρωτικές αλλαγές των συστημάτων τους.

➤ **Στο συμπέρασμα της ανομοιογένειας των διοικητικών πρακτικών** των διαφόρων χωρών κατέληξε έρευνα που πραγματοποιήθηκε το 1996 από τους Flynn & Strehl στο Ηνωμένο Βασίλειο, την Ολλανδία, τη Σουηδία, τη Γαλλία, τη Γερμανία, την Αυστρία και την Ελβετία. Εν τούτοις, υπήρχαν στις μεταρρυθμίσεις των χωρών αυτών τα στοιχεία του νέου δημόσιου μανάτζμεντ (αυξημένη λογοδοσία, αυτόνομες αποκεντρωμένες υπηρεσίες, στόχοι και μέτρα επίδοσης, μείωση κόστους, ανταγωνισμός).²⁵⁰

Στο ίδιο συμπέρασμα κατέληξε και η μελέτη της Παγκόσμιας Τράπεζας για τα μεταρρυθμιστικά προγράμματα της κεντρικής διοίκησης 14 κρατών (Αυστραλία, Βραζιλία, Καναδάς, Χιλή, Κίνα, Φινλανδία, Γερμανία, Ουγγαρία, Ολλανδία, Νέα Ζηλανδία, Πολωνία, Νότια Κορέα, Ηνωμένο Βασίλειο και Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής) κατά τις δεκαετίες του '80 και του '90 : ενώ τα προγράμματα αυτά μοιράζονταν τους ίδιους στόχους, δεν υπάρχει σημαντική σύγκλιση όσον αφορά τις μεταρρυθμιστικές δράσεις, τη ριζικότητα των αλλαγών και το εύρος της διοικητικής μεταρρύθμισης, ώστε να μπορούμε να μιλήσουμε για την ανάδειξη ενός νέου μοντέλου.

Αυτό οφειλόταν στις διαφορετικές αρχιτεκτονικές και το βαθμό ευελιξίας των διοικητικών τους συστημάτων, αλλά και στις συγκυρίες, καταστάσεις και προκλήσεις που καλούνταν να αντιμετωπίσουν οι διάφορες χώρες. Άλλες χώρες έκαναν βασικές μεταρρυθμίσεις, που εστίαζαν στην τήρηση των προϋπολογισμών και τη βελτίωση της πειθαρχίας των δημοσίων υπαλλήλων στους κανόνες, ενώ άλλες, που είχαν ξεπεράσει τέτοιου είδους προβλήματα, επέλεξαν, από ένα εύρος επιλογών, εξειδικευμένα μεταρρυθμιστικά προγράμματα π.χ. διεύρυνση χρήσης συμφωνητικών μεταξύ των δημοσίων υπηρεσιών, συστήματα λογιστικής σε δεδουλευμένη βάση, αμοιβή προσωπικού βάσει απόδοσης, ανασχεδιασμός αρμοδιοτήτων κεντρικού και τοπικού επιπέδου διοίκησης.

➤ **Ενώ τα διάφορα κράτη αντλούν ιδέες από τις διαχειριστικές καινοτομίες των άλλων**, οι μεταρρυθμίσεις τους γίνονται τελικά αποδεκτές μόνο όταν βρίσκονται σε αρμονία με προϋπάρχουσες πολιτισμικές αξίες. Η διστακτικότητα όσον αφορά τη ριζική μεταβολή της κατανομής εξουσίας που έχει παγιωθεί στην οργανωτική δομή των κρατών καταδεικνύεται και από το γεγονός ότι παρά την ευρύτατη υιοθέτηση των νέων, σύγχρονων διαδικασιών στο

²⁴⁹ Nick Manning and Neil Parison (2004), *International Public Administration Reform. Implications for the Russian Federation*, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, (Directions in development) Washington D.C., σ. 42

²⁵⁰ Tony L. Doherty and Terry Horne (2002), *Managing public services : Implementing Changes – A Thoughtful Approach*, London and N.Y., Taylor & Francis Group (Routledge), σ. 13

επίπεδο των διοικητικών στελεχών, οι μεταρρυθμίσεις στη δομή των διοικητικών οργανώσεων είναι πολύ πιο περιορισμένες.

➤ **Παρά την ευρύτατη χρήση του όρου «προϋπολογισμός βασισμένος στην απόδοση»** (performance-based budgeting), ελάχιστες ήταν οι περιπτώσεις όπου πραγματικά συνδέθηκαν τα μέτρα απόδοσης και η ανάθεση πόρων του προϋπολογισμού.²⁵¹

➤ **Σχετικά με την εξοικονόμηση πόρων**, οι μελέτες έδειξαν ότι οι χώρες μείωσαν κάπως το κόστος της κεντρικής διοίκησης ως ποσοστό του ΑΕΠ με τα μεταρρυθμιστικά προγράμματα που ακολούθησαν, δεν κατάφεραν όμως να μειώσουν το δημόσιο χρέος τους (πέραν της Νέας Ζηλανδίας και του Καναδά). Πιθανό συμπέρασμα είναι ότι οι περικοπές δαπανών οδηγούν στη μεταρρύθμιση και όχι το αντίθετο, καθώς δε διαφαίνεται σχέση μεταξύ του βάθους της μεταρρύθμισης και της ακολούθως διαπιστωμένης εξοικονόμησης δαπανών.

➤ **Στις περισσότερες χώρες τα αποτελέσματα της διοικητικής μεταρρύθμισης δεν έχουν μετρηθεί ή αξιολογηθεί**, δεν υπάρχουν δηλαδή επαρκή επίσημα δεδομένα για την εξαγωγή ασφαλών συμπερασμάτων.²⁵² Γενική εκτίμηση είναι, ωστόσο, ότι η αποδοτικότητα των δημοσίων υπηρεσιών βελτιώθηκε με τις μεταρρυθμίσεις, αν και το ακριβές όφελος από τη βελτίωση της αποδοτικότητας δεν είναι δυνατό να ποσοτικοποιηθεί.

➤ **Άλλα οφέλη της μεταρρύθμισης** περιλαμβάνουν την αλλαγή της νοοτροπίας, την αύξηση της ευελιξίας και της συμμετοχικότητας, τη δημιουργία οράματος, την απορρύθμιση, την απλοποίηση διαδικασιών και τη βελτίωση της αξιοπιστίας και της διαφάνειας στο δημόσιο τομέα. Ο διαχωρισμός του αγοραστή από τον πάροχο της υπηρεσίας θεωρείται ευεργετικός, καθώς επέτρεψε στις υπηρεσίες να επικεντρωθούν στο έργο τους χωρίς να αποσπώνται από την αξιολόγηση εναλλακτικών πολιτικών. Αντιφατικά είναι τα στοιχεία που αφορούν το βαθμό στον οποίο τα επιτεύγματα της μεταρρύθμισης εξουδετερώνονται από τις παράπλευρες απώλειες π.χ. η προσπάθεια επίτευξης αποδοτικότητας μέσω της δημιουργίας πολλών ημιαυτόνομων φορέων μειώνει την ικανότητα συντονισμού τους, η αμοιβή βάσει απόδοσης μειώνει την αφοσίωση του προσωπικού, η εστίαση σε ποσοτικούς στόχους διαβρώνει το ήθος των δημοσίων λειτουργών, οι ριζικές αλλαγές οδηγούν σε έλλειψη συνέχειας στη διοίκηση.

➤ **Οι δράσεις ποιότητας**, σε κάποιες χώρες, όπως η Ιρλανδία, εντάχθηκαν σε προγράμματα μεταρρύθμισης που βρίσκονταν ήδη σε εξέλιξη, ενώ σε άλλες, όπως το Βέλγιο, ο Καναδάς, η Γαλλία και το Ηνωμένο Βασίλειο, δημιουργήθηκαν εξειδικευμένα προγράμματα ποιότητας. Χρησιμοποιήθηκαν διάφορα εργαλεία για την επίτευξη της ποιότητας, με συχνότερα τη σειρά ISO 9000, το «Ευρωπαϊκό Μοντέλο Ποιότητας» και το «Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης». Βραβεία ποιότητας έχουν θεσπιστεί και ανά χώρα, με κυριότερα το Malcolm Baldrige National Quality Award στις ΗΠΑ, το «Αυστραλιανό Βραβείο Αριστείας», το «Καναδικό

²⁵¹ Nick Manning and Neil Parison (2004), *International Public Administration Reform. Implications for the Russian Federation*, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, (Directions in development) Washington D.C., σ. 17

²⁵² Nick Manning and Neil Parison (2004), *International Public Administration Reform. Implications for the Russian Federation*, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, (Directions in development) Washington D.C., σ. 33-34

Βραβείο Αριστείας», το γερμανικό Βραβείο Ποιότητας Spreyer και το βρετανικό Charter Mark Award.

➤ **Όσον αφορά την καλύτερη νομοθέτηση** ανά χώρα, αξιόλογες πρωτοβουλίες έχουν αναληφθεί από το Ηνωμένο Βασίλειο, στο οποίο από το 1993 γίνονται αναλύσεις κανονιστικών επιπτώσεων από εξειδικευμένες μονάδες των υπουργείων που συντονίζονται από μία κεντρική υπηρεσία, την Regulatory Impact Unit που ανήκει στο γραφείο του Πρωθυπουργού. Αντίστοιχες αναλύσεις γίνονται επίσης στην Ολλανδία, τη Δανία και τη Σουηδία, ενώ στη Γερμανία και τη Γαλλία έχει υιοθετηθεί ένα εκτεταμένο σύστημα προκοινοβουλευτικού ελέγχου. Η μελέτη των κοινωνικοοικονομικών συνεπειών των κανονιστικών ρυθμίσεων ξεκίνησε από τον Καναδά το 1978. Το 1992, ο Καναδάς προχώρησε σε οριζόντια πολιτική για την κανονιστική μεταρρύθμιση, η οποία χαρακτηρίζεται από το συναινετικό προσδιορισμό των κανονιστικών επιπτώσεων. Στις ΗΠΑ, από το 1995 η κανονιστική μεταρρύθμιση συνίσταται, κυρίως, στην αξιολόγηση των συνεπειών των ρυθμίσεων στην οικονομία και την αγορά. Σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης υπήρξε η πρωτοβουλία του SLIM (Simpler Legislation for the Internal Market), που εγκαινιάστηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή το 1996 με στόχο την απλούστευση της κοινοτικής νομοθεσίας και η ομάδα BEST (Business Environment Simplification Task Force), η οποία στόχευε στη βελτίωση της ποιότητας της νομοθεσίας και την άρση των εμποδίων στην ανάπτυξη των μικρομεσαίων επιχειρήσεων.

➤ **Όσον αφορά τις νεότερες πρωτοβουλίες**, παρατηρείται ότι από το 1995 έως το 2005, μετά την ευρεία υιοθέτηση των αρχών του νέου δημόσιου μάνατζμεντ, πολλές χώρες συνειδητοποίησαν ότι η αυτονομία και η εξειδίκευση των δημοσίων οργανισμών απαιτούσαν αυξημένο συντονισμό προκειμένου να παράγουν αξία και γι' αυτό είτε μείωσαν την αυτονομία είτε δημιούργησαν δίκτυα ή μηχανισμούς ενοποίησης με κοινό άξονα τα κοινά πληροφοριακά συστήματα, τον ενοποιημένο προϋπολογισμό ή την εποπτεία του ίδιου υπουργείου. Επιπλέον, οι μεταρρυθμίσεις επικεντρώνονται στην ποιότητα των υπηρεσιών προς τους πολίτες και τις επιχειρήσεις και την αποδοτικότητα της δημόσιας διοίκησης ("Value for Money in Government").

13.2. Συμπεράσματα για το σύστημα διοίκησης και τη διοικητική μεταρρύθμιση στην Ελλάδα

Ο έλεγχος της δημόσιας διοίκησης από την κυβέρνηση αποτελεί προϋπόθεση για την υλοποίηση της κυβερνητικής πολιτικής και την ορθή λειτουργία της δημοκρατικής λογοδοσίας. Ωστόσο, στην Ελλάδα ο παρεμβατισμός της εκάστοτε κυβέρνησης στη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης έχει λάβει τέτοιες διαστάσεις που εμποδίζει τη λειτουργία του κράτους και καθιστά συχνά ανέφικτο τον προγραμματισμό της διοικητικής δράσης, ενώ παράλληλα δημιουργεί προβλήματα κόστους, αναποτελεσματικότητας, ανικανότητας και διαφθοράς του κρατικού μηχανισμού.

Το σύστημα διοίκησης στην Ελλάδα δεν είναι προσανατολισμένο στο να παράγει συστηματικά αποτελέσματα με τρόπο αποδοτικό, λόγω της οργανωτικής ρευστότητας, της ασάφειας, της ανάπτυξης πελατειακών σχέσεων μεταξύ κυβερνώντων και κυβερνωμένων και των λοιπών παθογενειών της ελληνικής δημόσιας διοίκησης που αναπτύχθηκαν στο

προηγούμενο κεφάλαιο. Η αποτελεσματική δράση έγκειται περισσότερο στις ικανότητες και την ευσυνειδησία του κάθε ατόμου παρά στο συνολικό σύστημα οργάνωσης και λειτουργίας του δημόσιου τομέα. Σε μεγάλο βαθμό κυριαρχεί ο προσωποπαγής χαρακτήρας της δημόσιας διοίκησης, που καθιστά αξιόπιστους και αποτελεσματικούς κάποιους δημόσιους οργανισμούς και όχι άλλους, ανάλογα με τα προσωπικά χαρακτηριστικά -όπως η αποφασιστικότητα, ο επαγγελματισμός, η συνέπεια και οι ικανότητες- του επικεφαλής ή/και των εργαζομένων των οργανισμών αυτών και της ιδιαίτερης διοικητικής κουλτούρας που έχει αναπτυχθεί σε κάθε δημόσιο οργανισμό. Σε κάθε περίπτωση, η επίτευξη αποτελεσμάτων από τα άτομα συναρτάται με την ελευθερία δράσης που θα τους παρασχεθεί από τα ανώτερα επίπεδα διοίκησης αλλά και το γενικό τρόπο λειτουργίας του συστήματος.

Οι επιρροές του νέου δημόσιου μάνατζμεντ στην Ελλάδα εντοπίζονται στην εν μέρει μίμηση της διεθνούς τάσης να μεταχειρίζεται η διοίκηση τους πολίτες και τις επιχειρήσεις ως «πελάτες» και στην εφαρμογή ορισμένων σύγχρονων τεχνικών διαχείρισης, χωρίς να πραγματοποιείται όμως μία συνολική και ουσιαστική αναμόρφωση του κρατικού μηχανισμού. Διαπιστώνουμε ότι ιστορικά υπήρξαν πολλές διαδοχικές μεταρρυθμίσεις, καθεμία από τις οποίες ακύρωνε την προηγούμενη π.χ. σχετικά με τις κρίσεις των προϊσταμένων, το βαθμολόγιο στο Δημόσιο ή τη διοικητική αποκέντρωση. Η έλλειψη συνέχειας υποδηλώνει την προχειρότητα των μεταρρυθμίσεων και την ανεπαρκή πολιτική βούληση για ορθολογικές, βιώσιμες και ουσιαστικές μεταρρυθμίσεις.

Όσον αφορά τις πιο πρόσφατες μεταρρυθμιστικές προσπάθειες της κυβέρνησης, ιδιαίτερα αξιόλογες είναι οι ενέργειες που έχουν γίνει στον τομέα της κανονιστικής μεταρρύθμισης, για την κωδικοποίηση και απλοποίηση των νομοθετικών ρυθμίσεων, η ανάρτηση της νομοθεσίας και των διοικητικών πράξεων στο διαδίκτυο με το πρόγραμμα Διαύγεια και η βελτίωση της εξυπηρέτησης των πολιτών με τα Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών και τη Διαδικτυακή Πύλη της Δημόσιας Διοίκησης ΕΡΜΗΣ.

Η κατάργηση και συγχώνευση οργανισμών και υπηρεσιών ελλοχεύει κινδύνους και θα πρέπει να γίνεται, όπου απαιτείται, κατόπιν προσεκτικής μελέτης των αρμοδιοτήτων, του όγκου εργασίας και των αναγκών στελέχωσης του κάθε φορέα. Η αξιολόγηση του προσωπικού και των οργανικών μονάδων, όπως αυτή προβλέπεται στο Ν.4024/11, κρίνεται θετική υπό την προϋπόθεση να γίνει με αντικειμενικά και αξιοκρατικά κριτήρια και εφόσον οι οργανικές μονάδες που θα διαμορφωθούν μετά την ολοκλήρωσή της είναι στελεχωμένες επαρκώς για την εκτέλεση των καθηκόντων τους. Οι αλλαγές πρέπει να γίνονται σταδιακά, ώστε να διασφαλίζεται η συνέχεια της διοίκησης και να μην παρουσιαστούν προβλήματα λειτουργίας όπως συνέβη με την περίπτωση του νέου ασφαλιστικού φορέα ΕΟΠΥΥ, που προέκυψε από τη συγχώνευση πέντε ασφαλιστικών φορέων.

Οι προσπάθειες σύνδεσης της απόδοσης και του βαθμού επίτευξης στόχων με τις προαγωγές, τη βαθμολογική εξέλιξη και το «Κίνητρο Επίτευξης Στόχων», πιθανότατα θα βοηθήσουν στην αύξηση της υποκίνησης και της παραγωγικότητας του ανθρώπινου δυναμικού, εφόσον οι στόχοι τίθενται βάσει των ρεαλιστικών δυνατοτήτων της εκάστοτε υπηρεσίας και δεν είναι πολύ υψηλοί ή πολύ χαμηλοί και η αξιολόγηση του προσωπικού ως προς την επίτευξή τους γίνεται με αντικειμενικό τρόπο. Σε αντίθετη περίπτωση, το μέτρο πρακτικά θα απαξιωθεί από τις υπηρεσίες ή θα αποτελέσει πεδίο αυθαιρεσίας και ευνοιοκρατίας από την πλευρά των προϊστάμενων και του υπηρεσιακού συμβουλίου, το οποίο

αποκτά ενισχυμένες εξουσίες σχετικά με τη μονιμοποίηση, τη βαθμολογική εξέλιξη και τις προαγωγές των δημοσίων υπαλλήλων. Όσον αφορά τον ορισμό ανώτατου ποσοστού για την εξέλιξη σε κάθε βαθμό, προκειμένου να μη συσσωρεύονται υπάλληλοι στα ανώτερα κλιμάκια, θα μπορούσε να ερμηνευτεί και ως μέτρο περικοπής δαπανών, δεδομένης της σύνδεσης της αμοιβής με τη βαθμολογική εξέλιξη.

Η μη εφαρμογή μεγάλου μέρους της νομοθεσίας, που αναλύθηκε στο κεφάλαιο για τις παθογένειες της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, πλήττει και τα μεταρρυθμιστικά προγράμματα της χώρας, όπου πολλά μέτρα π.χ. ιδιωτικοποιήσεις έχουν ψηφιστεί και δεν έχουν εφαρμοστεί ή παρουσιάζουν πλημμελή εφαρμογή και σημαντικές χρονικές καθυστερήσεις. Από αυτό συνάγεται ότι πολλές από τις δράσεις του νέου δημόσιου μάνατζμεντ, που το κράτος επιδιώκει να εφαρμόσει με τις τελευταίες μεταρρυθμίσεις, υιοθετούνται από την κυβέρνηση με επιφανειακό τρόπο.

Από τα ανωτέρω καταδεικνύεται ότι η χώρα μας δε διαθέτει τα στοιχεία που θα μπορούσαν να της δώσουν την αναγκαία ώθηση για την πραγματοποίηση σημαντικών μεταρρυθμίσεων. Επιπλέον, η ύπαρξη πολλών κοινωνικών εταίρων με αντιτιθέμενα συμφέροντα και απόψεις αποτελεί μία εν δυνάμει τροχοπέδη σε μία σοβαρή μεταρρυθμιστική προσπάθεια. Ένα κράτος με τέτοια προβλήματα δεν είναι δυνατό από μόνο του να μεταρρυθμιστεί. Για το λόγο αυτό, δεν είναι τυχαίο ότι ο σημαντικότερος προωθητικός παράγοντας των μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα είναι η Ευρωπαϊκή Ένωση και, από το 2010 και μετά, σε συνδυασμό με το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο και την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, που υποδεικνύουν και απαιτούν διοικητικές μεταρρυθμίσεις για την αντιμετώπιση της κρίσης χρέους της χώρας μας και, από το καλοκαίρι του 2011, συμμετέχουν πλέον στην υλοποίησή τους. Η συμμετοχή τους στην εφαρμογή των μέτρων πιθανώς θα βοηθήσει στη σωστή υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων, εφόσον κινηθούν βάσει της αρχής του ορθολογισμού.

Γ' ΜΕΡΟΣ : ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 14 : ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΙΚΕΣ ΣΚΕΨΕΙΣ

Παρά τις όποιες επιφυλάξεις έναντι του νέου δημόσιου μανάτζμεντ, η αποδοχή του από διαφορετικά πολιτικο-διοικητικά συστήματα υποδεικνύει, μεταξύ άλλων, τη χρησιμότητά του για το πολιτικό σύστημα. Ο εκτελεστικός ρόλος του κράτους υποβαθμίζεται και ενισχύεται ο επιτελικός του ρόλος. Τα προβλήματα που κλήθηκε να λύσει αυτό το μοντέλο κατά τη δεκαετία του '80 ήταν προβλήματα ορθολογικής διαχείρισης των πόρων και είναι γεγονός ότι, ιδιαίτερα σε τοπικό επίπεδο, η οικονομική διαχείριση βελτιώθηκε ουσιαστικά μέσα από τα μέτρα και τις δράσεις του νέου δημόσιου μανάτζμεντ.

Βασικά εμπόδια στην επιτυχία του μοντέλου στις διάφορες χώρες αποτέλεσαν η κρατικιστική αντίληψη πολιτών και πολιτικών, η διαφθορά των δημοσίων οργανισμών και υπαλλήλων, η διασπορά και επικάλυψη αρμοδιοτήτων και η πολυνομία, αλλά και οι αντιστάσεις του γραφειοκρατικού μοντέλου, που είχαν αρχικά υποτιμηθεί και οι οποίες ανέδειξαν τη διοικητική κουλτούρα ως μία από τις σημαντικότερες παραμέτρους για την επιτυχία των αλλαγών²⁵³. Ιδιαίτερα σημαντική είναι και η κόπωση των υποκειμένων της μεταρρύθμισης, δηλαδή των δημοσίων υπαλλήλων, λόγω της «διαρκούς μεταρρύθμισης» και η αντιφατική στάση των πολιτικών, που υποστηρίζουν τον περιορισμό του παρεμβατικού τους ρόλου μέσω της μεταρρύθμισης και ταυτόχρονα επιδιώκουν να διευρύνουν τον έλεγχό τους στη δημόσια διοίκηση.

Μέσα από τα προβλήματα που προέκυψαν από την εφαρμογή τόσο της γραφειοκρατίας όσο και του νέου δημοσίου μανάτζμεντ, αναδεικνύεται ο νέος ρόλος του κράτους, που συνίσταται στην υπέρβαση και των δύο σχολών σκέψης. Η αγοραία αντίληψη αναφέρεται στην αποδοτικότητα, την αποτελεσματικότητα και τα ιδιωτικοοικονομικά κριτήρια λειτουργίας. Από την κοινωνική μηχανική, που θεωρούσε ότι μόνο το κράτος, ως συλλογικός εκφραστής της κοινωνικής βούλησης, μπορεί να αντιμετωπίσει τα κοινωνικά προβλήματα, περνάμε στην αντίληψη ότι το κράτος πρέπει να περιοριστεί στα απολύτως απαραίτητα όπως η άμυνα και η δημόσια τάξη²⁵⁴. Ενώ η αντίληψη της κοινωνικής μηχανικής εξισώνει το δημόσιο συμφέρον με την κρατική βούληση, η αγοραία αντίληψη μπορεί να οδηγήσει ακόμα και στην κατάργηση της έννοιας του δημόσιου συμφέροντος.

Ο νέος ρόλος του κράτους συνίσταται στη διατήρηση του επιτελικού, καθοδηγητικού και κοινωνικού του ρόλου, καθώς και τη διασφάλιση της νομιμότητας και της δημοκρατικής λογοδοσίας, με μείωση της συμμετοχής του στην παροχή υπηρεσιών. Πέρα από το δίπολο ιδιωτικό-δημόσιο έχει αναπτυχθεί ένα τρίτο μέγεθος, το κοινωνικό, βάσει του οποίου σημασία δεν έχει ποιος παρέχει την υπηρεσία, ιδιωτικός ή δημόσιος φορέας, αλλά εάν το τελικό προϊόν επιδοκιμάζεται ή αποδοκιμάζεται από το χρήστη/πολίτη/πελάτη/καταναλωτή.

²⁵³ Παναγιώτης Καρκατσούλης (2004), *Το Κράτος σε Μετάβαση : Από τη «διοικητική μεταρρύθμιση» και το «νέο δημόσιο μανάτζμεντ» στη «διακυβέρνηση»*, Αθήνα, εκδ. Ι. ΣΙΔΕΡΗΣ, σ. 52

²⁵⁴ Δημήτρης Β. Παπούλιας και Χαρίδημος Κ. Τσούκας (1998), *Κατευθύνσεις για τη μεταρρύθμιση του κράτους*, Αθήνα, εκδ. Καστανιώτη, σ. 93

Η εμπειρία έδειξε ότι η δημιουργία πληθώρας ημιαυτόνομων δημόσιων οργανισμών, οι οποίοι αναλαμβάνουν πολλά από τα καθήκοντα της κεντρικής διοίκησης και λειτουργούν σε συνθήκες οιοονεί αγοράς, προκάλεσε προβλήματα συντονισμού και έλλειψης λογοδοσίας και έκανε εντονότερη την ανάγκη για ισότητα των ευκαιριών και δημοκρατικότητα. Από αυτό προκύπτει ότι αρκετοί από τους κανόνες και τις διαδικασίες που χαρακτηρίζουν το γραφειοκρατικό μοντέλο διοίκησης, θα πρέπει να διατηρηθούν, αφού πρώτα προσαρμοστούν στις ανάγκες και τα δεδομένα μίας σύγχρονης δημόσιας διοίκησης, προκειμένου να υπάρχει η δυνατότητα δημοκρατικής λογοδοσίας.

Επίσης, διαπιστώθηκε η δυσκολία μεταφύτευσης πολιτικο-διοικητικών θεσμών και μεταφοράς διοικητικής τεχνογνωσίας από τις «ανεπτυγμένες» δυτικές χώρες στις «αναπτυσσόμενες». Η παραγνώριση των διαφορετικών συνθηκών, υπό την έννοια των ιδιαιτεροτήτων, των πολιτικο-διοικητικών παραδόσεων, των κοινωνικών συνθηκών και της κουλτούρας των χωρών υποδοχής της τεχνογνωσίας, οδήγησε στην αναπόφευκτη αποτυχία του εγχειρήματος. Επιπλέον, παρατηρήθηκε ότι ενώ τα διάφορα κράτη αντλούν ιδέες από τις διαχειριστικές καινοτομίες των άλλων, οι μεταρρυθμίσεις τους γίνονται τελικά αποδεκτές μόνο όταν βρίσκονται σε αρμονία με προϋπάρχουσες πολιτισμικές αξίες. Παρά την ευρύτατη υιοθέτηση των νέων, σύγχρονων διαδικασιών στο επίπεδο των διοικητικών στελεχών, οι μεταρρυθμίσεις στη δομή των διοικητικών οργανώσεων είναι πολύ πιο περιορισμένες, ενώ διαπιστώνεται και μεγάλη ανομοιομορφία μεταξύ των ακολουθούμενων από τα διάφορα κράτη διοικητικών πρακτικών.

Ιδιαίτερα σημαντική είναι επίσης η έμφαση στην ποιότητα, παράλληλα με την αποδοτικότητα, που παρατηρείται στα πρόσφατα μεταρρυθμιστικά προγράμματα των διαφόρων χωρών, καθώς και η δημιουργία δικτύων πολιτικής : παρατηρείται ότι από το 1995 έως το 2005, πολλές χώρες συνειδητοποίησαν ότι η αυτονομία και η εξειδίκευση των δημοσίων οργανισμών απαιτούσαν αυξημένο συντονισμό προκειμένου να παράγουν αξία και γι' αυτό δημιούργησαν δίκτυα ή μηχανισμούς ενοποίησης με κοινό άξονα τα κοινά πληροφοριακά συστήματα, τον ενοποιημένο προϋπολογισμό ή την εποπτεία του ίδιου υπουργείου.

Η εμπειρία πολλών μεταρρυθμιστικών προσπαθειών που οδηγήθηκαν σε αποτυχία, οδήγησε στο συμπέρασμα ότι πολύ σημαντικοί όροι για την επιτυχία μίας μεταρρύθμισης είναι η παρουσία στην κυβέρνηση πολιτικών ηγετών που δεν επηρεάζονται από το πολιτικό κόστος όπως π.χ. οι τεχνοκράτες ιταλοί υπουργοί της περιόδου 1992-1994, η σύγκλιση των κομμάτων για την εν λόγω μεταρρύθμιση και η απουσία κομματικού ανταγωνισμού, η σταθερή πολιτική στήριξη της μεταρρύθμισης, η διαμόρφωση λεπτομερών σχεδίων δράσης από άτομα με εξειδικευμένη γνώση του αντικειμένου, η πραγματοποίηση σταδιακών αλλαγών και όχι πολύπλευρων μεταρρυθμίσεων, η συναίνεση των ομάδων ενδιαφερομένων στο εσωτερικό της διοίκησης και η υποστήριξη της μεταρρύθμισης από κοινωνικές τάξεις που ωφελούνται από αυτήν²⁵⁵.

²⁵⁵ Σωτηρόπουλος Δημήτρης Α. (2007), *Κράτος & Μεταρρύθμιση στη σύγχρονη νότια Ευρώπη : Ελλάδα – Ισπανία – Ιταλία – Πορτογαλία*, Αθήνα, εκδ. Ποταμός, σελ.195-196.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 15 : ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ

Η οργάνωση είναι ένα επίτευγμα που απαιτεί τη διαρκή προσπάθεια διαχείρισης, αντίθετα με τη φθορά που αποτελεί εγγενή τάση όλων των συστημάτων. Η οικονομική δυσπραγία μπορεί να γίνει η σπίθα για κοινωνικό πειραματισμό. Η κρίση δημοσίου χρέους που πλήττει τις περισσότερες δυτικές χώρες, μεταξύ αυτών και την Ελλάδα, μπορεί να διευκολύνει τη λήψη σημαντικών αποφάσεων για την ουσιαστική αλλαγή του τρόπου οργάνωσης και λειτουργίας του δημόσιου τομέα. Κρίσιμο στοιχείο, σε κάθε περίπτωση, είναι η πολιτική βούληση για την αλλαγή της παγιωμένης κατάστασης.

Πρωτεύων στόχος ενός μεταρρυθμιστικού εγχειρήματος θα πρέπει να είναι η ανάκτηση της εμπιστοσύνης του κοινωνικού συνόλου : η συμπεριφορά του κράτους θα πρέπει να εκφράζει έμπρακτα τις αρχές της ποιότητας και να τις συνδυάζει με τις αξίες του κράτους δικαίου, του επαγγελματισμού και της οικονομικής αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας. Το ζήτημα της κουλτούρας είναι καθοριστικό και μπορεί από μόνο του να ορίσει την πορεία μιας μεταρρυθμιστικής προσπάθειας.

Ένα πρώτο και απλό βήμα είναι η δημιουργία ενός αξιόπιστου συστήματος πληροφόρησης καθώς και η εκτεταμένη εκπαίδευση υπαλλήλων και στελεχών, καθώς συχνά παρατηρείται ότι επικρατεί άγνοια και ασάφεια εντός των δημόσιων οργανισμών τόσο όσον αφορά τα καθήκοντα, το νομοθετικό πλαίσιο και τις αρμοδιότητές τους αλλά και απομάκρυνση των ανώτερων διοικητικών στελεχών από την καθημερινότητα και τις ανάγκες της υπηρεσίας. Η εκπαίδευση των υπαλλήλων και η πληροφόρηση της διοίκησης θα συμβάλει καίρια στη σωστή ενημέρωση πολιτών και επιχειρήσεων και την αποτελεσματική εκπλήρωση των καθηκόντων των δημοσίων λειτουργών.

Η ελλιπής λογοδοσία, τα φαινόμενα διαφθοράς και ο προβληματικός προγραμματισμός και συντονισμός των ημιαυτόνομων φορέων ή και των υπηρεσιών της κεντρικής διοίκησης στα διάφορα κράτη, μπορούν να αντιμετωπιστούν με τη δημιουργία ανεξάρτητων φορέων ελέγχου, οι οποίοι θα διαμορφώνουν τους στόχους, τις προτεραιότητες και τον προγραμματισμό ενεργειών σε συνεργασία με τον ελεγχόμενο φορέα, με πάγιες θεσμοθετημένες διαδικασίες. Στη συνέχεια, θα παρακολουθούν την υλοποίησή τους και θα αξιολογούν το αποτέλεσμα. Τα στοιχεία αυτά θα αναρτώνται στο διαδίκτυο, προκειμένου να μπορεί να ασκηθεί έλεγχος και από την κοινωνία των πολιτών. Επίσης, οι φορείς ελέγχου θα δέχονται καταγγελίες πολιτών για θέματα αυθαιρεσίας ή κακοδιοίκησης των ελεγχόμενων φορέων και θα διαθέτουν ανάλογους μηχανισμούς κυρώσεων. Ενδεχομένως, θα ήταν σκόπιμο στους φορείς ελέγχου να συμμετέχουν γνωμοδοτικά μη κυβερνητικοί οργανισμοί και ιδιωτικές επιχειρήσεις, προκειμένου να διασφαλίζεται η προσαρμογή των στόχων του Δημοσίου στις κοινωνικές απαιτήσεις και τις ανάγκες της αγοράς.

Στην περίπτωση της Ελλάδας, η φύση των προβλημάτων της δημόσιας διοίκησης επιτάσσει ένα μεταρρυθμιστικό πρόγραμμα το οποίο περιλαμβάνει, πέραν των ανωτέρω μέτρων, τις ακόλουθες πρωτοβουλίες : για την καταπολέμηση της πολιτικοποίησης των αποφάσεων, του πελατειακού συστήματος και της ασυνέχειας στη διοίκηση, θα ήταν καλό να μειωθούν οι αποφάσεις οι οποίες, βάσει σχετικής ρύθμισης, λαμβάνονται από την πολιτική ηγεσία και να ενδυναμωθούν αντίστοιχα με εξουσιοδότηση οι προϊστάμενοι Διεύθυνσης ή Γενικής Διεύθυνσης, το έργο των οποίων θα ελέγχεται, όπως αναφέρθηκε ανωτέρω, από τις

ανεξάρτητες αρχές ελέγχου και θα ακολουθεί τις πάγιες θεσμοθετημένες διαδικασίες. Επίσης, θα πρέπει να ενισχυθεί ο ρόλος των ανεξάρτητων αρχών και να υιοθετηθούν αποκλειστικά αντικειμενικά κριτήρια στο σύστημα προαγωγών και μετακινήσεων των δημοσίων υπαλλήλων, προκειμένου να μειωθεί η πολιτική παρέμβαση σε αυτούς τους τομείς. Την ενίσχυση της θεσμικής μνήμης μπορεί να βοηθήσει η δημιουργία μόνιμων γραμματειών για σημαντικά θέματα και η καθιέρωση της θέσης του μόνιμου υφυπουργού στα κυριότερα υπουργεία.

Για την αντιμετώπιση της ευνοιοκρατίας, είναι σκόπιμο το εκάστοτε υπηρεσιακό συμβούλιο να μην κρίνει τους εργαζόμενους της υπηρεσίας από την οποία προέρχεται αλλά άλλης υπηρεσίας π.χ. το υπηρεσιακό συμβούλιο του υπουργείου Υγείας να κρίνει τις προαγωγές, τις εκπαιδευτικές άδειες και τη βαθμολογική εξέλιξη των υπαλλήλων του υπουργείου Οικονομικών.

Για την αντιμετώπιση της διαφθοράς στα κατώτερα ιεραρχικά επίπεδα της δημοσιοϋπαλληλίας, κρίνεται αναγκαία η περαιτέρω απλοποίηση των διαδικασιών και του κανονιστικού πλαισίου, η αύξηση του εξωτερικού ελέγχου σε υπηρεσίες που συναλλάσσονται με τους πολίτες και τις επιχειρήσεις (τελωνεία, εφορίες, νοσοκομεία, πολεοδομίες κλπ) και η παροχή στο κοινό της δυνατότητας εξυπηρέτησης από άλλο ομοειδή οργανισμό π.χ. πολεοδομία ή εφορία άλλου δήμου.

Για την αύξηση της παραγωγικότητας και την αλλαγή της κουλτούρας του ανθρώπινου δυναμικού του δημόσιου τομέα, πέρα από το να δοθεί «το καλό παράδειγμα» από τους πολιτικούς και τα ανώτερα υπηρεσιακά στελέχη, μπορούν να χρησιμοποιηθούν και περαιτέρω οικονομικά κίνητρα, για τα οποία θα ανταγωνίζονται οι εργαζόμενοι σε ομοειδείς υπηρεσίες π.χ. υπάλληλοι εφορίας ανά την ελληνική επικράτεια. Επίσης, ο οιοιόν ανταγωνισμός μεταξύ κρατικών μονάδων για τη λήψη κρατικών επιχορηγήσεων και η διεύρυνση της συνεργασίας του δημόσιου με τον ιδιωτικό τομέα με την ενθάρρυνση της σύμπραξής τους, μπορούν να αναστρέψουν το κλίμα αδράνειας και αδιαφορίας. Στο χώρο των σχολείων και των νοσοκομείων, ενδεχομένως θα μπορούσε να λειτουργήσει ο ανταγωνισμός μεταξύ των διαφόρων κρατικών και ιδιωτικών φορέων και η οικονομική τους ενίσχυση βάσει του αριθμού μαθητών και ασθενών αντίστοιχα. Τα μέτρα που έχουν ληφθεί από την ελληνική κυβέρνηση με το Ν.4024/11 για την ενίσχυση της παραγωγικότητας συνδέουν εν μέρει την απόδοση και την υλοποίηση της στοχοθεσίας με τις αμοιβές και προαγωγές των υπαλλήλων. Η αποτελεσματικότητά τους θα κριθεί από τη σωστή εφαρμογή τους.

Στον ανωτέρω νόμο προβλέπεται και η αξιολόγηση των υπηρεσιακών μονάδων, η κατάργηση μονάδων και η ανακατανομή του προσωπικού βάσει των αναγκών. Ο προσδιορισμός των ελλείψεων και πλεονασμάτων προσωπικού και η αντίστοιχη μεταφορά προσωπικού είναι μια διαδικασία απαραίτητη για την αντιμετώπιση της πάγιας αναντιστοιχίας μεταξύ στελέχωσης και αναγκών των δημοσίων οργανισμών. Περαιτέρω, απαιτείται η ανάλυση των θέσεων εργασίας και η περιγραφή των καθηκόντων κάθε υπαλλήλου.

Πριν την εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων, θα πρέπει να προηγηθεί ενδελεχής μελέτη τους, ανάλυση της παρούσας κατάστασης, πιλοτική εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων, εκτεταμένη δημόσια διαβούλευση πριν την προώθησή τους και εκπαίδευση των υπαλλήλων ως προς αυτές, προκειμένου να εντοπιστούν εγκαίρως τυχόν προβλήματα αλλά και να μπορέσουν να έχουν οι αλλαγές διάρκεια στο χρόνο.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 16 : ΜΕΛΛΟΝΤΙΚΕΣ ΠΡΟΟΠΤΙΚΕΣ

Το ελληνικό κράτος βρίσκεται εν μέσω μίας ευρείας διοικητικής μεταρρύθμισης, την οποία υπαγορεύει και η κρίση δημοσίου χρέους που πλήττει τη χώρα μας. Στα άμεσα σχέδιά του, ανήκουν η αναδιάρθρωση των δομών και η δημιουργία λιτών οργανισμών με αποσαφήνιση των επιτελικών και υποστηρικτικών λειτουργιών αφενός και των επιχειρησιακών και εκτελεστικών αφετέρου, η αξιολόγηση των δομών αλλά και του προσωπικού, προκειμένου να επιτευχθεί η καλύτερη δυνατή λειτουργία των υπηρεσιών και η μείωση του αριθμού των απασχολούμενων κατά 150.000 έως το τέλος του 2015 στο ελληνικό κράτος²⁵⁶. Για την αύξηση του επαγγελματισμού των δημοσίων υπαλλήλων και την πάταξη της διαφθοράς, έχουν γίνει αλλαγές στο Πειθαρχικό Δίκαιο των Δημοσίων Υπαλλήλων. Στο σχετικό σχέδιο νόμου, το οποίο έχει κατατεθεί προς ψήφιση στη Βουλή, γίνεται διαχωρισμός και διάκριση των πρωτοβάθμιων πειθαρχικών συμβουλίων από τα υπηρεσιακά συμβούλια, τα οποία μέχρι τώρα είχαν τις σχετικές αρμοδιότητες. Στη σύνθεση των νέων πρωτοβάθμιων πειθαρχικών συμβουλίων συμμετέχουν δύο δικαστικοί λειτουργοί ή μέλη του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους και τρεις υπηρεσιακοί παράγοντες με το βαθμό του Διευθυντή με τη θέσπιση «ασυμβιβάστων». Δεν συμμετέχουν αιρετοί εκπρόσωποι των εργαζομένων. Προβλέπεται μεγαλύτερος χρόνος παραγραφής των πειθαρχικών παραπτωμάτων, καθώς και η δυνατότητα επιβολής ταυτοχρόνως και πειθαρχικής τιμωρίας και οικονομικής κύρωσης. Μάλιστα, οικονομική κύρωση μπορεί να επιβάλλεται και μετά τη συνταξιοδότηση του δημοσίου υπαλλήλου²⁵⁷.

Από την ανάλυση των διοικητικών μεταρρυθμίσεων των υπολοίπων χωρών, παρατηρούμε ότι αρκετές από αυτές, στο πλαίσιο και της γενικότερης οικονομικής δυσπραγίας, μειώνουν ή προτίθενται να μειώσουν το μέγεθος του δημόσιου τομέα τους και προβαίνουν σε επανεξέταση των ρόλων και των αρμοδιοτήτων των υπουργείων και λοιπών φορέων τους. Επίσης, λαμβάνουν μέτρα για τη βελτίωση της αξιοπιστίας του κράτους, την αύξηση της διαφάνειας, τη βελτίωση της ποιότητας των υπηρεσιών προς τους πολίτες και τις επιχειρήσεις και την αποδοτικότητα της δημόσιας διοίκησης, μέσω διαφόρων δράσεων όπως η σύνδεση της αμοιβής με την απόδοση, η αλλαγή των διαδικασιών παροχής υπηρεσιών και η εφαρμογή των αρχών της καλής νομοθέτησης.

²⁵⁶ Ομιλία Δ. Ρέππα, Υπουργού Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης στο Εθνικό Συμβούλιο Διοικητικής Μεταρρύθμισης την 19-01-2012.

²⁵⁷ Ελληνική Δημοκρατία - Κυβέρνηση, *Κατατέθηκε στη Βουλή το πειθαρχικό δίκαιο των δημοσίων υπαλλήλων*, 16-01-2012, Δελτία Τύπου.

BIBΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΗ BIBΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

1. Codling, S. (1995), *Best Practice Benchmarking*, England, Gower Publishing Limited (first edition 1992).
2. Cole, M. and Parston, G. (2006), *Unlocking public value : a new model for achieving high performance in public service organizations*, UK, John Wiley & Sons.
3. Costin, H. (ed) (1994), *Readings in Total Quality Management*, USA, Harcourt Brace & Company.
4. Daft, R. (2003), *Management*, USA, Thomson Learning.
5. Doherty, T. and Horne, T. (2002), *Managing public services : Implementing Changes – A Thoughtful Approach*, London and N.Y., Taylor & Francis Group (Routledge).
6. Flood, R.(1993), *Beyond TQM*, UK, John Wiley & Sons.
7. Hood, Ch. (1998), *The Art of the State : Culture, Rhetoric and Public Management*, UK, Oxford University Press.
8. Lane, J.-E. (1995), *The public sector : Concepts, Models and Approaches*, UK, SAGE Publications Ltd (first edition 1993).
9. Manning, N. and Parison, N. (2004), *International Public Administration Reform. Implications for the Russian Federation (Directions in development)*, Washington D.C., The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.
10. Minogue, M., Polidano, Ch., and Hulme, D. (ed) (1998), *Beyond the New Public Management : Changing Ideas and Practices in Governance*, UK, Edward Elgar Publishing Limited.
11. Niskanen, W. Jr (1994), *Bureaucracy and Public Economics*, UK, Edward Elgar Publishing Limited .
12. Pollitt, Ch., Birchall, J. and Putman, K. (1998), *Decentralising Public Service Management*, UK, Macmillan Press Ltd.
13. Pollitt, Ch. and Bouckaert, G. (2000), *Public Management Reform : A comparative analysis*, UK, Oxford University Press.
14. Swiss, J. (1991), *Public Management Systems : Monitoring and Managing Government Performance*, USA, Prentice-Hall Inc.
15. Wallis, J., Pollery, B. and McLoughlin, L. (2007), *Reform and Leadership in the Public Sector : Apolitical Economy Approach*, UK, Edward Elgar Publishing Limited.

16. Xi, Tong (2011), *Optimizing Performance Management by Management By Objectives, Case Company Changchun Chengshi Ltd.Co*, thesis, Laurea university of Applied Sciences, Leppävaara China.

ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ ΜΕΤΑΦΡΑΣΜΕΝΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ

1. Chandler, J.A. (επιμ.) (2003), *Δημόσια Διοίκηση : συγκριτική ανάλυση*, Αθήνα, εκδ. Παπαζήση.
2. James, P. (1998), *Μάνατζμεντ Ολικής Ποιότητας : μια εισαγωγή*, Αθήνα, εκδ. Κλειδάριθμος.
3. Lock, D. (επιμ.) (1997), *Διοίκηση Ολικής Ποιότητας*, εκδ. «Έλλην».

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

1. Καράκωστας, Β. και Παυλάκη, Σ., *Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας : ερμηνεία-σχόλια-νομοθεσία-νομολογία*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2009.
2. Καρκατσούλης, Π. (2004), *Το Κράτος σε Μετάβαση : Από τη «διοικητική μεταρρύθμιση» και το «νέο δημόσιο μάνατζμεντ» στη «διακυβέρνηση»*, Αθήνα, εκδ. Ι. ΣΙΔΕΡΗΣ.
3. Κέφης, Β. (1998), *Το Μάνατζμεντ των Δημοσίων Επιχειρήσεων και Οργανισμών*, Αθήνα, εκδ. Οίκος INTERBOOKS.
4. Κέφης, Β. (2005), *Διοίκηση Ολικής Ποιότητας. Θεωρία και πρότυπα*, Αθήνα, εκδ. Κριτική.
5. Λαδή, Σ. και Νταλάκου, Β. (2010), *Ανάλυση δημόσιας πολιτικής*, Αθήνα, εκδ. Παπαζήση.
6. Λιανός, Α. (2007), *Η γραφειοκρατία στον αστερισμό της ύστερης νεωτερικότητας και η λανθάνουσα γοητεία του μεταρρυθμιστικού εγχειρήματος*, Αθήνα, Εκδόσεις Παπαζήση.
7. Παπούλιας, Δ. και Τσούκας, Χ. (1998), *Κατευθύνσεις για τη μεταρρύθμιση του κράτους*, Αθήνα, εκδ. Καστανιώτη.
8. Σωτηρόπουλος, Δ. (2007), *Κράτος & Μεταρρύθμιση στη σύγχρονη νότια Ευρώπη : Ελλάδα – Ισπανία – Ιταλία – Πορτογαλία*, Αθήνα, εκδ. Ποταμός.
9. Φλωράτος, Χ. (2005), *Η ελληνική δημόσια διοίκηση : αδυναμίες – μέτρα εξυγίανσης*, Αθήνα, εκδ. Αρσενίδης.

ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ

1. Arshad, Z., Khalid, M. and Hafiz, M.-I. (2008), Reengineering the Procurement Process in a Public Sector Organization: A Case Study, *International Bulletin of Business Administration*, Issue 3, 1-14.
2. Awortwi, N. (2010), Building new competencies for government administrators and managers in an era of public sector reforms : the case of Mozambique, *International Review of Administrative Sciences*, Vol.76 (4), 723-748.
3. Bortolotti, B. and Pinotti, P. (2008), Delayed Privatization, *Public Choice*, 136, 331-351.
4. Ciaghi, A., Villafiorita, A., Weldemariam, K., Mattioli, A. and Phan Quoc-Sang (2010), Supporting Public Administration with an Integrated BPR Environment, *AFRICOMM 2009*, LNICST 38, 50–59.
5. Dunleavy, P. and Hood, Ch. (1994), From Old Public Administration to New Public Management, *Public Money & Management*, Vol.14, Issue 3, 9-16.
6. Ghan, S. and Chung F. (1997), A conceptual and analytical framework for business process reengineering , *International Journal of Production Economics*, 50, 211-223.
7. Gray, A. and Jenkins, B. (1995), From public administration to public management: reassessing a revolution ?, *Public Administration*, Vol.73, 75-99.
8. Guha, S., Kettinger, W. and Teng, J. (1993), BUSINESS PROCESS REENGINEERING : Building a Comprehensive Methodology , *Information Systems Management*, 10:3, 13-22.
9. Halachmi, A. and Bovaird, T. (1997), Process reengineering in the public sector: learning some private sector lessons, *Technovation*, 17(5), 227-235.
10. Herzog, N.-V., Tonchia, S. and Polajnar, A. (2009), Linkages between manufacturing strategy, benchmarking, performance measurement and business process reengineering, *Computers & Industrial Engineering*, 57, 963–975.
11. Hood, Ch. (2007), Public Service Management by Numbers : Why Does it Vary? Where Has it Come From? What Are the Gaps and the Puzzles?, *Public Money & Management*, Vol. 27, Issue 2, 95-102.
12. Johnsen, A. (2001) , Balanced scorecard : theoretical perspectives and public management implications, *Managerial Auditing Journal*, 16/6, 319-330.
13. Milakovich, M. (1990), Total Quality Management for Public Sector Productivity Improvement, *Public Productivity & Management Review*, vol.XIV, no 1, 19-32.
14. O'Neill, P. and Sohal A. (1999), Business Process Reengineering :A review of recent literature, *Technovation*, 19, 571–581.
15. Samararatunge, R., Alam, Q. and Teicher, J. (2008), The New Public Management reforms in Asia: a comparison of South and Southeast Asian countries, *International Review of Administrative Sciences*, Vol.74, No1, 25-46.

16. Stewart, J. and Walsh, K. (1992), Change in the management of public services, *Public Administration*, Vol. 70, Issue 4, 499-518.
17. Swiss, J. (1992), Adapting Total Quality Management(TQM) to Government, *Public Administration Review*, Vol. 52, No.4, 356-362.
18. Warner, M. and Bel, G. (2008), Competition or Monopoly ? Comparing Privatization of Local Public Services in the US and Spain, *Public Administration*, Vol. 86, No.3, 723-735.
19. Zervopoulos, P. and Palaskas, Th. (2010), Performance – effectiveness – efficiency measurement methods in public sector : international and greek experience, *Munich Personal RePEe Archive (MPRA)*, Paper No 30936.

NOMOI

1. Ν.2880/01 «Πρόγραμμα «Πολιτεία» για τη μεταρρύθμιση και τον εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 9/Α/30.01.2001)
2. Ν.3528/2007 «Κύρωση του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ.» (ΦΕΚ 26/Α/09-02-2007)
3. Ν.3839/2010 «Σύστημα επιλογής προϊσταμένων οργανικών μονάδων με αντικειμενικά και αξιοκρατικά κριτήρια – Σύσταση Ειδικού Συμβουλίου Επιλογής Προϊσταμένων (ΕΙ.Σ.Ε.Π.) και λοιπές διατάξεις.» (ΦΕΚ 51/Α/29-03-2010)
4. 7. Ν.3918/2011 «Διαρθρωτικές αλλαγές στο σύστημα υγείας και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 31 Α/ 02-03-2011)
5. Ν. 3979/2011 «Για την Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση και λοιπές διατάξεις» (ΦΕΚ 138/Α/16-06-2011)
6. Ν 3986/11 «Επείγοντα Μέτρα Εφαρμογής Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2012–2015» (ΦΕΚ 152/Α/01-07-2011)
7. Ν.4024/11 «Συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις, ενιαίο μισθολόγιο – βαθμολόγιο, εργασιακή εφεδρεία και άλλες διατάξεις εφαρμογής του μεσοπρόθεσμου πλαισίου δημοσιονομικής στρατηγικής 2012–2015» (ΦΕΚ 226/Α/27-10-2011)

ΠΗΓΕΣ ΑΠΟ ΤΟ ΔΙΑΔΙΚΤΥΟ

1. Υπουργείο Εσωτερικών, Πρόγραμμα «Ιωάννης Καποδίστριας» (<http://www.ypes.gr/kapodistrias/greek/index.htm> , τελευταία πρόσβαση 23-01-2012).
2. Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Καλλικράτης (<http://kallikratis.ypes.gr/> τελευταία πρόσβαση 23-01-2012).

3. Αιτιολογική έκθεση Ν.3852/10 (ΦΕΚ 87/Α/07.06.2010) «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης» (<http://kallikratis.ypes.gr/> τελευταία πρόσβαση 23-01-2012).
4. Υπουργείο Εσωτερικών, Πρόγραμμα «ΠΟΛΙΤΕΙΑ» (<http://www.ypes.gr/el/Ministry/Actions/ProgrammPoliteia/> τελευταία πρόσβαση 24-01-2012).
5. Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών, *Εθνικό Πρόγραμμα Μεταρρυθμίσεων 2005-2008, Έκθεση εφαρμογής 2007* (http://www.okeobservatory.gr/projpdf/pdf_texelid_11.pdf τελευταία πρόσβαση 22-01-2012).
6. Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013» (<http://www.epdm.gr/> τελευταία πρόσβαση 23-01-2012).
7. Logotech A.E. - Προοπτική Α.Ε. (2007), *Έκθεση εκ των προτέρων (ex ante) αξιολόγησης του Επιχειρησιακού Προγράμματος Βελτίωση της Διοικητικής Ικανότητας της Δημόσιας Διοίκησης 2007-13*, Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, (<http://www.epdm.gr/index.php?obj=c5ffc2ed9b3c8a1b>, τελευταία πρόσβαση 30-01-2012).
8. Ειδική Υπηρεσία Διαχείρισης Ε.Π. «Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013» (2011), *Ετήσια Έκθεση 2010*, Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, (<http://www.epdm.gr/index.php?obj=2d1911433f1b3f23>, τελευταία πρόσβαση 30-01-2012).
9. Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (<http://www.ydmed.gov.gr/> τελευταία πρόσβαση 25-01-2012)
10. Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών (<http://www.kep.gov.gr/portal/page/portal/kep> τελευταία πρόσβαση 25-01-2012)
11. Πρόγραμμα Διαύγεια (<http://diavgeia.gov.gr/> τελευταία πρόσβαση 25-01-2012)
12. Εθνική Πύλη Δημόσιας Διοίκησης ERΜIS (<http://www.ermis.gov.gr/> τελευταία πρόσβαση 25-01-2012)
13. Ελληνική Δημοκρατία - Κυβέρνηση, Ομιλία Δ. Ρέππα, Υπουργού Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης στο Εθνικό Συμβούλιο Διοικητικής Μεταρρύθμισης την 19-01-2012, Δελτία Τύπου, (<http://government.gov.gr/category/deltia-typou/poios-deltia-typou/yp-dioik-metar-ilektr-diak-deltia-typou/> τελευταία πρόσβαση 25-01-2012)
14. Ελληνική Δημοκρατία - Κυβέρνηση, *Κατατέθηκε στη Βουλή το πειθαρχικό δίκαιο των δημοσίων υπαλλήλων*, 16-01-2012, Δελτία Τύπου, (<http://government.gov.gr/category/deltia-typou/poios-deltia-typou/yp-dioik-metar-ilektr-diak-deltia-typou/> τελευταία πρόσβαση 25-01-2012)
15. Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης & Αποκέντρωσης, εγκύκλιος για το νέο υπαλληλικό κώδικα (αρ. Πρωτ. ΔΙΔΑΔ/Φ.35.14/916/οικ. 4084/15-02-2007)

(<http://www.gspa.gr/%288603954699554253%29/eCportal.asp?id=1459&nt=19&pID=235&lang=1>, τελευταία πρόσβαση 30-01-2012)

16. Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης – Οδικός Χάρτης για την Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση (http://www.egonplan.gr/?page_id=14 τελευταία πρόσβαση 27-01-2012)

17. Ελληνικό Κοινοβούλιο, κατατεθέντα νομοσχέδια «Κύρωση της Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου «Κατεπείγοντα μέτρα εφαρμογής του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2012-2015 και του Κρατικού Προϋπολογισμού έτους 2011» και της Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου «Ρυθμίσεις κατεπειγόντων θεμάτων εφαρμογής του ν.4024/2011 «Συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις, ενιαίο μισθολόγιο – βαθμολόγιο, εργασιακή εφεδρεία και άλλες διατάξεις εφαρμογής του μεσοπρόθεσμου πλαισίου δημοσιονομικής στρατηγικής 2012-2015», ([http://www.hellenicparliament.gr/Nomothetiko-Ergo/Katatethenta](http://www.hellenicparliament.gr/Nomothetiko-Ergo/Katatethenta-Nomosxedia?law_id=b5a0bcad-54e7-406b-925e-0a38514daa25) Nomosxedia?law_id=b5a0bcad-54e7-406b-925e-0a38514daa25 τελευταία πρόσβαση 25-01-2012)

18. Australian Government, Department of the Prime Minister and Cabinet (http://www.dpmc.gov.au/publications/aga_reform/aga_reform_blueprint/index.cfm τελευταία πρόσβαση 27-01-2012)

19. Office of the Auditor General of Canada (http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/parl_lpt_e_1733.html τελευταία πρόσβαση 27-01-2012)

20. Maija Jussilainen, Knowledge Management at the Finnish Government, OECD (<http://www.oecd.org/dataoecd/25/13/2495701.pdf> τελευταία πρόσβαση 27-01-2012)

21. Ministère de la Fonction Publique de la République Française (<http://archives.fonction-publique.gouv.fr/home20111012/rubrique2.html> τελευταία πρόσβαση 25-01-2012)

22. Maps of world-Finance, *Public sector reform in Germany* (<http://finance.mapsofworld.com/economy-reform/germany/public-sector.html> τελευταία πρόσβαση 25-01-2012)

23. Djankov, S. and Ladegaard, P. (2009), *Review of the Dutch Administrative Simplification Programme*, The World Bank Group, Government of the Netherlands (<http://www.government.nl/documents-and-publications/reports/2009/02/26/review-of-the-dutch-administrative-simplification-programme.html>, τελευταία πρόσβαση 25-01-2012)

24. Bouckaert, G. (2008), *Changing Strategies in Public Sector Reform: New Zealand in an international context*, *Institute of Public Administration Australia* (http://www.ipaa.org.au/_dbase_upl/Geert%20Bouckaert.pdf τελευταία πρόσβαση 25-01-2012)

25. Η από 17-01-2011 ομιλία του Βρετανού πρωθυπουργού David Cameron για τις σύγχρονες δημόσιες υπηρεσίες (<http://www.number10.gov.uk/news/prime-ministers-speech-on-modern-public-service/>, τελευταία πρόσβαση 25-01-2012)

26. Department of Public Expenditure and Reform – Ireland, *Public Service Reform, 17-11-2011* (<http://per.gov.ie/wp-content/uploads/Public-Service-Reform-181120111.pdf> τελευταία πρόσβαση 25-01-2012)

27. U.S. Department of Health & Human Services (<http://www.healthcare.gov/> τελευταία πρόσβαση 27-01-2012)
28. DellaTorre, E. (2009), Second Phase of public sector reorganisation launched, *Ires Lombardia Institution*, European industrial relations observatory on-line (<http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2008/10/articles/it0810019i.htm> τελευταία πρόσβαση 27-01-2012)
29. United Nations Development Programme, *Innovation in China's Public Sector for Good Governance* (<http://www.undp.org.cn/projects/56242.pdf>, τελευταία πρόσβαση 27-01-2012)
30. Japan opts for UK model of public sector reform, *Guardian Professional*, 7 January 2010 (<http://www.guardianpublic.co.uk/japan-public-sector-reform>, τελευταία πρόσβαση 27-01-2012)

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

Η ανάλυση των δυνατών και αδύνατων σημείων του τομέα της Δημόσιας Διοίκησης, καθώς και των ευκαιριών και των απειλών στις οποίες ο τομέας καλείται να ανταποκριθεί κατά την διάρκεια της επόμενης προγραμματικής περιόδου 2007-13 συνιστούν την ανάλυση SWOT (Strengths – Weaknesses – Opportunities – Threats), η οποία στο ΕΠ αποτυπώνεται στον πίνακα που ακολουθεί.

ΑΝΑΛΥΣΗ ΙΣΧΥΡΩΝ ΣΗΜΕΙΩΝ – ΑΔΥΝΑΜΙΩΝ – ΕΥΚΑΙΡΙΩΝ – ΑΠΕΙΛΩΝ (SWOT) ΤΟΥ ΤΟΜΕΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΙΣΧΥΡΑ ΣΗΜΕΙΑ	ΑΔΥΝΑΜΙΕΣ	ΕΥΚΑΙΡΙΕΣ	ΑΠΕΙΛΕΣ
- Εδραιωμένες δημόσιες δομές εκπαίδευσης και επιμόρφωσης δημοσίων υπαλλήλων - Δημιουργία περιφερειακών δομών επιμόρφωσης του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης. (ΕΚΔΔΑ)	- Ανεπαρκείς μηχανισμοί σχεδιασμού και αξιοποίησης της εκπαίδευσης και επιμόρφωσης στο εσωτερικό των δημοσίων οργανισμών. - Πολύ περιορισμένη κάλυψη των αναγκών επιμόρφωσης. - Ανεπαρκής σύνδεση της προσφερόμενης εκπαίδευσης και επιμόρφωσης με τις πραγματικές ανάγκες στο επίπεδο του δημόσιου οργανισμού και στο ατομικό επίπεδο του υπαλλήλου. - Απουσία αξιολόγησης των αποτελεσμάτων και της αξιοποίησης της παρεχόμενης εκπαίδευσης και επιμόρφωσης. - Έλλειψη προσωπικού εξειδικευμένων προσόντων σε κρίσιμους τομείς, ιδιαίτερα στον τομέα των ΤΠΕ. - Απουσία κινήτρων για την προσέλκυση στελεχών με εξειδικευμένα προσόντα.	Υπάρχουσα προετοιμασία εισαγωγής βασικών προϋποθέσεων αποτελεσματικότητας της παρεχόμενης εκπαίδευσης και επιμόρφωσης: ανίχνευση αναγκών, πιστοποίηση αποκτώμενων γνώσεων και δεξιοτήτων, ηλεκτρονική μάθηση.	- Αδυναμία δημιουργίας στο εσωτερικό των δημοσίων οργανισμών, αποτελεσματικών δομών και μηχανισμών ανάπτυξης του ανθρώπινου δυναμικού - Αδυναμία των υπαρχουσών δημόσιων δομών επιμόρφωσης να ανταποκριθούν αποτελεσματικά σε ένα πρόγραμμα εκπαίδευσης μεγαλύτερου μεγέθους και νέων ποιοτικών απαιτήσεων
Θετικές θεσμικές ρυθμίσεις του υπηρεσιακού καθεστώτος των δημοσίων υπαλλήλων, π.χ. νέος Δημοσιοϋπαλληλικός Κώδικας.	- Απουσία ολοκληρωμένης πολιτικής ανάπτυξης του ανθρώπινου δυναμικού και σύζευξης της με αντίστοιχα μέτρα και πρακτικές στο επιχειρησιακό επίπεδο των δημοσίων οργανισμών - Ανεπάρκειες των διαδικασιών διαχείρισης και προγραμματισμού του ανθρώπινου δυναμικού. - Ανεπαρκής άσκηση σύγχρονου management.	Ανάπτυξη εταιρικής σχέσης μεταξύ ΥΠΕΣΔΑ και ΑΔΕΔΥ με την μορφή προγραμματικής συμφωνίας μεταξύ και ΕΚΔΔΑ με ΑΔΕΔΥ.	Αντιστάσεις στην εισαγωγή σύγχρονων ρυθμίσεων στον τομέα του ανθρώπινου δυναμικού.
Εμπειρία έκφρασης γνώμης των κοινωνικών εταίρων για βασικές δημόσιες πολιτικές και νομοθετήματα και συμμετοχής τους σε διαδικασίες εκσυγχρονισμού των ρυθμίσεων που αφορούν τις επιχειρήσεις.	- Φαινόμενα περιστασιακής και περιπτώσιακής νομοθέτησης. - Κανονιστικό πλαίσιο που περιλαμβάνει γραφειοκρατικές, πολύπλοκες, ασαφείς, αντιφατικές, περιττές και απαρχαιωμένες ρυθμίσεις. - Απουσία κωδικοποίησης. - Επικαλύψεις αρμοδιοτήτων μεταξύ υπουργείων, ιδιαίτερα σε σχέση με τις δημοσιονομικές αρμοδιότητες του ΥΠΟΙΟ, σε συνδυασμό με την ανεπάρκεια αποτελεσματικού συντονισμού των εμπλεκόμενων στις διαδικασίες νομοθέτησης. - Απουσία πλαισίου καλής νομοθέτησης.	- Ίδρυση και ενεργοποίηση της Κεντρικής Επιτροπής Απλούστευσης Διαδικασιών. - Εδραίωση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής ως βασικού συνομιλητή της κυβέρνησης, εκ μέρους των κοινωνικών εταίρων, για την διαμόρφωση δημόσιων πολιτικών.	Αδυναμία εξασφάλισης της απαραίτητης πειθαρχίας για την συνεπή εφαρμογή πλαισίου καλής νομοθέτησης για την αξιολόγηση των επιπτώσεων των νομοθετικών ρυθμίσεων.

ΙΣΧΥΡΑ ΣΗΜΕΙΑ	ΑΔΥΝΑΜΙΕΣ	ΕΥΚΑΙΡΙΕΣ	ΑΠΕΙΛΕΣ
• Πανελλαδικό δίκτυο Κέντρων Εξυπηρέτησης του Πολίτη (ΚΕΠ) ως υπηρεσιών μιας στάσης για τις συναλλαγές με τις δημόσιες υπηρεσίες. • Σταδιακή εισαγωγή των ΤΠΕ στις λειτουργίες των δημοσίων υπηρεσιών, που διευκολύνει τις αναδιοργανώσεις.	• Πολυδιάσπαση δομών και αρμοδιοτήτων , κατακερματισμός οργάνωσης, απουσία καθηκοντολογίου και περιγραφών εργασίας. • Αδυναμίες στοχοθεσίας, μέτρησης αποτελεσμάτων και αξιολόγησης της αποδοτικότητας και της ποιότητας των παρεχομένων υπηρεσιών. • Αδυναμίες προσαρμογής των δομών και των συστημάτων λειτουργίας προς τις εξελισσόμενες ανάγκες. • Υστέρηση στην αναδιοργάνωση της εσωτερικής λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών και της ανάπτυξης των αναγκαίων συστημάτων back office. • Γραφειοκρατικές διαδικασίες οικονομικής διοίκησης . Απουσία σύγχρονων συστημάτων οικονομικής διαχείρισης (π.χ. έλλειψη διπλογραφικού συστήματος).	• Ανάπτυξη εταιρικής σχέσης μεταξύ ΥΠΕΣΔΔΑ και ΑΔΕΔΥ με την μορφή προγραμματικής συμφωνίας μεταξύ και ΕΚΔΔΑ με ΑΔΕΔΥ. • Αξιοποίηση καλών πρακτικών και εμπειρίας προσπαθειών εκσυγχρονισμού της δημόσιας διοίκησης.	• Αντιστάσεις στον εκσυγχρονισμό των δομών και συστημάτων που, κατά κανόνα, απαιτούν αλλαγές στην οργάνωση της εργασίας, νέες γνώσεις και δεξιότητες και προσκρούουν σε πρακτικές που θεωρούνται κεκτημένα από του δημοσίου υπαλλήλους. • Αντιγραφή διεθνών πρακτικών χωρίς προσαρμογή στο περιβάλλον της Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα.
• Δημιουργία βασικών υποδομών - προϋποθέσεων- για την πλήρη ανάπτυξη υπηρεσιών ηλεκτρονικής διακυβέρνησης: • Δικτύωση των δημοσίων υπηρεσιών με το δίκτυο ΣΥΖΕΥΞΙΣ. • Εθνική Διαδικτυακή Πύλη. • Ενιαίο Σύστημα Αυθεντικοποίησης και Διαλειτουργικότητας	• Ανεπαρκής κάλυψη του προσωπικού με βασικές δεξιότητες και τεχνικά βασικά μέσα ΤΠΕ (πιστοποίηση δεξιοτήτων, προσωπικό PC και e-mail για κάθε υπάλληλο γραφείου). • Ανεπαρκής ψηφιοποίηση περιεχομένου. • Δυσχέρειες στην επίτευξη διαλειτουργικότητας • Χαμηλό επίπεδο διεύθυνσης του Διαδικτύου, ιδιαίτερα στις περιοχές υπαίθρου της χώρας.	• Αξιοποίηση των ΤΠΕ για την διεύρυνση των υπηρεσιών ηλεκτρονικής διακυβέρνησης και την καθιέρωση των ψηφιακών συναλλαγών.	• Αδυναμία εξασφάλισης των αναγκών προϋποθέσεων (θεσμικών, οργανωτικών, στελέχωσης, κλπ.) για την πλήρη αξιοποίηση των ΤΠΕ για την ανάπτυξη υπηρεσιών ηλεκτρονικής διακυβέρνησης.
• Η εμπειρίες από το Πρόγραμμα ΠΟΛΙΤΕΙΑ και από το ΕΠ ΚτΠ 2000-2006, έχουν συμβάλει στην συνειδητοποίηση, από τα υπηρεσιακά στελέχη και την πολιτική ηγεσία, της ανάγκης για ολιστική προσέγγιση και ολοκληρωμένο πρόγραμμα μεταρρύθμισης, με την απαραίτητη τεχνική υποστήριξη στο επιχειρησιακό επίπεδο των δημοσίων οργανισμών. Τα δύο προγράμματα έχουν επίσης προσφέρει τεχνικές μελέτες και ενέργειες προετοιμασίας.	• Καθιερωμένες πρακτικές περιστασιακής και περιπτώσιακής εισαγωγής ρυθμίσεων στη Δημόσια Διοίκηση, χωρίς ολιστική προσέγγιση και ολοκληρωμένο πρόγραμμα μεταρρύθμισης. • Καθιερωμένες πρακτικές θεσμικής προσέγγισης των μεταρρυθμίσεων στη Δημόσια Διοίκηση, με την εισαγωγή ρυθμίσεων χωρίς την απαραίτητη υποστήριξη στο επιχειρησιακό επίπεδο. • Αδυναμία εισαγωγής απαραίτητων αλλαγών λόγω της αντίδρασης υπηρεσιών ή ομάδων υπαλλήλων που θεωρούν ότι τίγονται από τις αλλαγές. • Υπερβολική συγκέντρωση αρμοδιοτήτων δημοσιονομικής διαχείρισης στις κεντρικές υπηρεσίες της κυβέρνησης.	• Το παρόν επιχειρησιακό πρόγραμμα θα αποτελέσει για πρώτη φορά ένα ολοκληρωμένο εθνικό πρόγραμμα μεταρρύθμισης το οποίο θα διαθέτει τους απαραίτητους για την εφαρμογή του οικονομικούς πόρους.	• Αδυναμία εξασφάλισης της απαραίτητης δι-υπουργικής συνεργασίας για την ολιστική προσέγγιση της μεταρρύθμισης. • Αδυναμία εξασφάλισης της απαραίτητης συναίνεσης σε υπηρεσιακό επίπεδο και στο επίπεδο της πολιτικής ηγεσίας για την εισαγωγή των αναγκών αλλαγών. • Αδυναμία αντιμετώπισης της αντίδρασης όσων -υπηρεσιών ή ομάδων υπαλλήλων- θεωρούν ότι τίγονται από τις αλλαγές.

Πηγή: «Έκθεση εκ των προτέρων (ex ante) αξιολόγησης του Επιχειρησιακού Προγράμματος Βελτίωση της Διοικητικής Ικανότητας της Δημόσιας Διοίκησης 2007-13», Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, Logotech A.E. - Προοπτική A.E. (ανάδοχος έργου), Μάρτιος 2007.