

ΠΑΝΤΕΙΟΝ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

PANTEION UNIVERSITY OF SOCIAL AND POLITICAL SCIENCES



ΣΧΟΛΗ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΤΜΗΜΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
«ΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΕΠΙΣΤΗΜΗ»
ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ: ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΕΠΙΣΤΗΜΗ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΟ MANAGEMENT

ΘΕΜΑ: “Η ΔΟΠ ΩΣ ΜΟΧΛΟΣ ΕΞΥΓΙΑΝΣΗΣ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ Η ΣΥΜΒΟΛΗ ΤΗΣ ΣΤΗΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΑΝΑΚΑΜΨΗ ΤΗΣ ΧΩΡΑΣ: ΕΜΠΕΙΡΙΚΗ ΔΙΕΡΕΥΝΗΣΗ”

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

ΑΘΑΝΑΣΑΚΗ ΤΡΙΑΝΤΑΦΥΛΛΙΑ

ΑΜ: 7120Μ010

ΑΘΗΝΑ, 2022

Τριμελής Επιτροπή:

Κέφης Βασίλειος, Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου (Επιβλέπων)

Κλήμης Γεώργιος-Μιχαήλ, Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου

Μπάλτα Ευαγγελία, Επίκουρη Καθηγήτρια Παντείου Πανεπιστημίου



Copyright © Τριανταφυλλιά Αθανασάκη, 2022

All rights reserved. Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος.

Απαγορεύεται η αντιγραφή, αποθήκευση και διανομή της παρούσας διπλωματικής εργασίας εξ ολοκλήρου ή τμήματος αυτής, για εμπορικό σκοπό. Επιτρέπεται η ανατύπωση, αποθήκευση και διανομή για σκοπό μη κερδοσκοπικό, εκπαιδευτικής ή ερευνητικής φύσης, υπό την προϋπόθεση να αναφέρεται η πηγή προέλευσης και να διατηρείται το παρόν μήνυμα. Ερωτήματα που αφορούν τη χρήση της διπλωματικής εργασίας για κερδοσκοπικό σκοπό πρέπει να απευθύνονται προς τον συγγραφέα.

Η έγκριση της διπλωματικής εργασίας από το Πάντειον Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών δεν δηλώνει αποδοχή των γνώμων του συγγραφέα.

Ευχαριστίες

Θα ήθελα να ευχαριστήσω καταρχάς πρώτα απο όλα την οικογένεια μου, η οποία με στήριξε όλη αυτήν την περίοδο της μελέτης και της έρευνας. Ένα μεγάλο ευχαριστώ πρέπει να πω στον επιβλέποντα καθηγητή της διπλωματικής μου κ.Κέφη Βασίλειο, γιατί χωρίς τις υποδείξεις του δεν θα μπορούσε να ολοκληρωθεί η εργασία αυτή.

Τέλος, θα ήθελα να ευχαριστήσω όλους τους συμμετέχοντες στην έρευνα, καθώς αφιέρωσαν χρόνο για την διεξαγωγή των συνεντεύξεων, προσέφεραν εξαιρετικά ενδιαφέρουσες συζητήσεις και πληροφορίες, οι οποίες συνέβαλαν καθοριστικά στην εκπόνηση αυτής της διπλωματικής εργασίας.

Περιεχόμενα

Περιεχόμενα	4
ΠΕΡΙΛΗΨΗ	5
SUMMARY	6
Εισαγωγή	7
Κεφάλαιο 1.1. Η Γραφειοκρατία και τα προβλήματα της ελληνικής δημόσιας διοίκησης	8
1. 2. Το ελληνικό διοικητικό σύστημα-τροχοπέδη για την οικονομία	13
2. Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ	16
2.1. Χαρακτηριστικά του NPM	19
2.2. Διαφορές μεταξύ του γραφειοκρατικού μοντέλου διοίκησης και του NPM	23
3. Η Διοίκηση Ολικής Ποιότητας και η εφαρμογή της ως μοχλός εξυγίανσης του δημοσίου τομέα	25
3.1.1. Εργαλεία για την επίτευξη της ποιότητας	28
3.1.2. Πρότυπα Πιστοποίησης	30
3.2. Διοίκηση ανθρώπινου δυναμικού και διοίκηση ολικής ποιότητας	31
3.3. Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης	36
3.4. Προσπάθειες εφαρμογής της ΔΟΠ στην ελληνική πραγματικότητα	42
3.5. Εθνικό Πλαίσιο Απλούστευσης διαδικασιών	45
3.6. Ψηφιακός μετασχηματισμός και ΔΟΠ	47
4. Benchmarking μέσω συμμετοχής σε διεθνείς οργανισμούς και ΕΕ	52
5. Εμπειρική διερεύνηση εφαρμογής της ΔΟΠ στην ελληνική δημόσια διοίκηση	57
5.1. Μεθοδολογία της έρευνας	57
5.2. Εμπειρική διερεύνηση περί της εφαρμογής της ΔΟΠ στην ελληνική δημόσια διοίκηση	58
5.3. Μελέτη περίπτωσης εφαρμογής της ΔΟΠ στην δημόσια διοίκηση: ΕΔΕΛ	65
6. Προτάσεις για την εφαρμογή της ΔΟΠ στην ελληνική δημόσια διοίκηση	68
7. Επίλογος-Συμπεράσματα	71
Βιβλιογραφία	73-75

Ερευνητικά ερωτήματα: Ποιες αξίες και εργαλεία της ΔΟΠ και των σύγχρονων εργαλείων διοίκησης εφαρμόζονται στον ελληνικό δημόσιο τομέα, γιατί δεν εφαρμόζονται πλήρως, με ποιες μεθόδους και τρόπους θα μπορούσε να υπάρξει πλήρης εφαρμογή αυτών;

Λέξεις κλειδιά: ΔΟΠ, εξυγίανση δημόσιου διοικητικού μηχανισμού, διοικητικός μετασχηματισμός.

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Στην διπλωματική αυτή εργασία γίνεται προσπάθεια να αποτυπωθεί η διαδικασία εκσυγχρονισμού του ελληνικού διοικητικού συστήματος από το γραφειοκρατικό μοντέλο, στο Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ και έπειτα σε αυτό της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας, καθώς ο εκσυγχρονισμός της λειτουργίας του θα συμβάλει και στην οικονομική ανάκαμψη της Ελλάδας, έπειτα από τουλάχιστον μια δεκαετία οικονομικής δυσπραγίας και δύο έτη υγειονομικής κρίσης.

Γίνεται εκτενής αναφορά στο θεωρητικό μοντέλο της ΔΟΠ, τις αρχές, τα χαρακτηριστικά και τα εργαλεία της, καθώς και αν αυτή έχει επηρεάσει την ελληνική δημόσια διοίκηση. Έγινε πρωτογενής έρευνα μέσω συνεντεύξεων σε δημοσίους υπαλλήλους και στελέχη της δημόσιας διοίκησης αναφορικά με την αποτίμηση της διοικητικής κατάστασης, και δευτερογενής-βιβλιογραφική έρευνα σχετικά με αυτά τα θεωρητικά μοντέλα.

SUMMARY

In this dissertation an attempt is made to capture the process of modernization of the Greek administrative system from the bureaucratic model, to the New Public Management and then to that of Total Quality Management, as the modernization of its operation will also contribute to the economic recovery of Greece, after at least a decade of financial hardship and two years of health crisis. Extensive reference is made to the theoretical model of TQM, its principles, characteristics and tools, as well as whether it has influenced the Greek public administration. Primary research was conducted through interviews with civil servants and public administration executives regarding the assessment of the administrative situation, and secondary-bibliographic research on these theoretical models.

Εισαγωγή

Το διοικητικό μοντέλο που υιοθετήθηκε στην ελληνική δημόσια διοίκηση ήταν το γραφειοκρατικό μοντέλο. Το οποίο φέρει όλα τα γνωρίσματα, όπως αυτό αναπτύχθηκε στην ιδεατή του μορφή από M.Weber. Στην πράξη όμως το σύστημα αυτό αποτέλεσε πρόσφορο έδαφος για να αναπτυχθούν οι διοικητικές παθολογίες του ελληνικού δημοσίου. Παραδείγματα αυτών είναι η κακονομία, η κακοδιοίκηση, η κωλυσιεργία, οι πελατειακές σχέσεις, η αναξιοκρατία και άλλα.

Με την πάροδο του χρόνου, εξαιτίας της παγκοσμιοποίησης, των τεχνολογικών εξελίξεων αλλά και της κοινωνικοοικονομικής κρίσης που προέκυψε, αναδείχθηκε ακόμα εντονότερη η ανάγκη για αλλαγή στο δημόσιο διοικητικό μοντέλο αφενός για να εκσυγχρονισθεί και να συμβαδίσει με τις εξελίξεις, αφετέρου ως ζωτικής σημασίας αλλαγή για την οικονομική ανάκαμψη της Ελλάδας μετά από την οικονομική κρίση που πέρασε.

Αυτή η αλλαγή στο διοικητικό σύστημα είναι μια διαδικασία σε εξέλιξη και όχι μια παγιωμένη κατάσταση. Από το γραφειοκρατικό μοντέλο, έγιναν σταδιακά προσπάθειες καρποφόρες ή μη, για να εισαχθούν μέθοδοι και εργαλεία του ιδιωτικού μάνατζμεντ στη δημόσια διοίκηση, με κορυφαία τη θεωρία του Νέου Δημοσίου μάνατζμεντ. Το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ ήδη από την δεκαετία του 1980 πρωτοστάτησε ως διοικητικό μοντέλο του δημοσίου χώρου, φθάνοντας όμως με καθυστέρηση στην Ελλάδα.

Σήμερα, η πλέον σύγχρονη φιλοσοφία διοίκησης η οποία λαμβάνει υπόψιν την σημασία της καινοτομίας, του ανθρώπινου παράγοντα μιας επιχείρησης και την ανάγκη για συνεχή μετασχηματισμό και εξέλιξη, είναι η Διοίκηση Ολικής Ποιότητας.

Αυτές οι τρεις θεωρίες αναλύονται στην παρούσα εργασία, δίνοντας έμφαση στην ΔΟΠ και πώς αυτή πραγματώνεται ή όχι σήμερα στις δημόσιες υπηρεσίες και πώς θα μπορούσε να παγιωθεί. Διενεργήθηκε βιβλιογραφική ανασκόπηση του τι έχει γραφθεί για την εν λόγω θεωρία αλλά και εμπειρική διερεύνηση σχετικά με το που βρισκόμαστε ως προς την εφαρμογή της στο δημόσιο.

Κεφάλαιο 1.1. Η Γραφειοκρατία και τα προβλήματα της ελληνικής δημόσιας διοίκησης

Η γραφειοκρατία ως θεωρία διοικητικής οργάνωσης, όπως αναπτύχθηκε από τον M. Weber εθεωρείτο ως ο πλέον αποτελεσματικός τρόπος οργάνωσης για τις σημερινές πληθυσμιακά μεγάλες πολιτειακές οργανώσεις, οι οποίες βρίσκονται αντιμέτωπες με σωρεία κοινωνικών προβλημάτων¹.

Τα χαρακτηριστικά της γραφειοκρατίας όπως τα όρισε ο ίδιος είναι: η απαρэгκλιτη ως προς τη νομοθεσία τήρηση των διαδικασιών (τυπολατρία), η ιεραρχική οργάνωση (απο πάνω προς τα κάτω εντολές-οδηγίες), ο διαμοιρισμός των εργασιών-εξειδίκευση² και τέλος, η εσωστρέφεια³.

Η τυπολατρία, προϋποθέτει ένα θεσμικό πλαίσιο λειτουργίας, όπως είναι οι νόμοι, το οποίο πλαίσιο διαμορφώνει τις διαδικασίες σε κάθε θέση εργασίας και σύμφωνα με το οποίο θα λειτουργούν όλοι οι υπάλληλοι⁴. Με αυτόν τον τρόπο, θα δημιουργείτο αυτό που ονόμασε ο Βέμπερ «απρόσωπο γραφειοκρατικό διοικητικό σύστημα»⁵ και θα αποφεύγοντο φαινόμενα στην ίδια θέση εργασίας, ο κάθε υπάλληλος να εκτελεί διαδικασίες κατά το δοκούν⁶.

Μάλιστα, αυτό το χαρακτηριστικό της γραφειοκρατίας μπορεί να θεωρηθεί και θετικό στοιχείο τουλάχιστον όσον αφορά την ελληνική περίπτωση. Όταν πρωτοσυστάθηκε το ελληνικό κράτος αλλά και στην μετέπειτα πορεία του υπήρχαν περίοδοι πολιτικής αστάθειας. Ως εκ τούτου, η τυποποίηση ορισμένων διοικητικών εργασιών, λειτούργησε αποτελεσματικά ως προς την συνέχεια εκτέλεσης τους σε τέτοιες περιόδους.

Πιο συγκεκριμένα, η εναλλαγή των κυβερνήσεων και οι επακόλουθες

¹ Σεραφετινίδου, Μ. (2003). *Το φαινόμενο της Γραφειοκρατίας, Τόμος Ι: Η θεωρητική συζήτηση*. Αθήνα: Gutenberg, σελ.43-44

² Σεραφετινίδου, Μ. *Το φαινόμενο της Γραφειοκρατίας, Τόμος Ι: Η θεωρητική συζήτηση*. ό.π σελ.44-64

³ Ρωσσιδής, Ι. (2014). *Εφαρμογές του Επιχειρησιακού Μάνατζμεντ στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση*. Αθήνα: Εκδόσεις Σταμούλη Α.Ε. σελ.61.

⁴ Σεραφετινίδου, Μ. ό.π σελ.45

⁵ Σεραφετινίδου, Μ. ό.π σελ.45

⁶ Σεραφετινίδου, Μ. ό.π σελ.45

πολιτικές αλλαγές που τη συνόδευαν, εάν δεν υπήρχε η πιστή τήρηση των νόμων ως προς τη διοικητική λειτουργία, θα δημιουργούσαν αναπόφευκτα φαινόμενα υπαλληλικής-διοικητικής αυθαιρεσίας⁷. Συνεπώς, αρχικά είχε θετικό αντίκτυπο στην ελληνική διοικητική λειτουργία.

Το δεύτερο χαρακτηριστικό κατά τον Βέμπερ, είναι η ιεραρχία. Αυτό το στοιχείο καθορίζει την ροή των εντολών και αποφάσεων από την ηγεσία προς τη βάση της διοίκησης, καθώς και ότι η δεύτερη θα ελέγχεται από την πρώτη⁸. Αυτή η βεμπεριανή αρχή σχετίζεται ακόμα, και με το συνολικό σύστημα διοίκησης του ανθρώπινου δυναμικού σε μια δημόσια γραφειοκρατική οργάνωση, η οποία θέτει το ζήτημα της μονιμότητας και της εξέλιξης βάσει παλαιότητας και αποτελεσμάτων⁹.

Το τρίτο γνώρισμα, αυτό της κατανομής των εργασιών, σημαίνει αφενός σαφή διαχωρισμό αρμοδιοτήτων, αφετέρου ενδελεχή γνώση του εκάστοτε υπαλλήλου πάνω στις αρμοδιότητες που αναλαμβάνει, καθώς και απόδοση της ευθύνης που απορρέει από τις δοθείσες αρμοδιότητες¹⁰.

Ένα άλλο κρίσιμο ιστορικό παραδείγμα στη μετέπειτα πορεία του κράτους ως προς το ότι η γραφειοκρατία ως τρόπος διοικητικής οργάνωσης όπως αναπτύχθηκε αρχικά από τον M. Weber, δεν είχε απαραίτητα την αρνητική χροιά που της αποδίδεται σήμερα, είναι το γεγονός ότι τα πρώτα μεταπολεμικά χρόνια ο γραφειοκρατικός τρόπος διοίκησης αποτέλεσε έρεισμα για το κράτος που ήταν στα πρόθυρα κατάρρευσης, καθώς μέσα από τις διαδικασίες που προέβλεπε, έδινε την δυνατότητα να εκτελούνται ανελλιπώς και με συνέπεια αυτές, ώστε να επιλύονται τα προβλήματα που ανέκυπταν στην διοικητική λειτουργία¹¹.

Παρόλ' αυτά ως τρόπος οργάνωσης, ίσως ευνοούσε κατά την εφαρμογή του την ανάπτυξη φαινομένων διαφθοράς, κακοδιοίκησης και κωλυσιεργίας εκτέλεσης εργασιών αλλά δεν τα προϋπέθετε στις αξιακές του τοποθετήσεις.

⁷ Ρωσσίδης, Ι. (2014). *Εφαρμογές του Επιχειρησιακού Μάνατζμεντ στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση*. Ό.π. σελ.42-43

⁸ Σεραφετινίδου, Μ. ό.π σελ.50

⁹ Σεραφετινίδου, Μ. ό.π σελ.50-51

¹⁰ Σεραφετινίδου, Μ. ό.π σελ.52-53

¹¹ Πλυμάκης, Σ. (2019). *Δημόσια Πολιτική και μεταρρύθμιση στην Ελλάδα: Η πρόκληση της Συνεργατικής Διακυβέρνησης*. Αθήνα: Εκδόσεις Ι. ΣΙΔΕΡΗΣ, σελ. 20

Το εν λόγω μοντέλο από μόνο του δεν θα οδηγούσε απαραίτητως σε αυτά τα φαινόμενα, εάν ανώτατοι πολιτικοί και διοικητικοί εντολείς και εντολοδόχοι, δεν επιθυμούσαν την ανάπτυξη αυτών λόγω των ωφελειών που αποκόμιζαν (πχ πελατειακές σχέσεις, χρηματικές απολαβές), καθώς η δομική λειτουργία του μοντέλου απέβλεπε στην αποτελεσματικότητα μέσω της τυποποίησης των διαδικασιών και πειθαρχούσε στην αυθεντία της εμπειρίας και της γνώσης (εξειδίκευση-ιεραρχία).

Με την πάροδο του χρόνου όμως, το γραφειοκρατικό μοντέλο ταυτίστηκε στη συνείδηση των πολιτών με χαρακτηριστικά τα οποία αποτελούν τις λεγόμενες παθογένειες της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, όπως είναι η διαφθορά, η κακονομία, η κακοδιοίκηση, οι πελατειακές σχέσεις κτλπ. Τα προβλήματα βέβαια αυτά ήταν απόρροια της συνολικής πολιτικής κουλτούρας που επικρατούσε για χρόνια.

Ως εκ τούτου, το ελληνικό κράτος ήδη από τα πρώτα χρόνια της σύστασης του βρέθηκε αντιμέτωπο με έναν μεγάλο δημόσιο τομέα συγκριτικά με τις ανάγκες που υπήρχαν¹², καθώς οι προσλήψεις πραγματοποιούνταν στη λογική των πελατειακών σχέσεων και η εν γένει κακοδιοίκηση καλλιεργούσε εύφορο κλίμα, ώστε αυτές να συνεχιστούν.

Χαρακτηριστικό είναι το παράδειγμα που αναφέρει ο κ. Ασπρίδης στο βιβλίο του “Εισαγωγή στην Πολιτική και Διοικητική Οργάνωση του κράτους” σχετικά με το μέγεθος του ελληνικού δημοσίου τομέα σε σύγκριση με άλλες δυτικές χώρες, όπως η Γερμανία. Η Ελλάδα είχε σε σχέση με τον πληθυσμό της τρεις φορές περισσότερους δημοσίους υπαλλήλους σε σύγκριση με άλλες μεγαλύτερες σε πληθυσμό χώρες¹³.

Οι προσλήψεις στο δημόσιο τομέα πέραν του ότι εξυπηρετούσαν την επανεκλογή των πολιτικών που πραγματοποίησαν τις προσλήψεις, λειτούργησαν και ως τρόπος άσκησης κοινωνικής πολιτικής. Το ερώτημα βέβαια που γεννάται είναι πώς συνεχίστηκε για χρόνια η υπερδιόγκωση του δημοσίου, χωρίς κάποιος να συνειδητοποιήσει ότι θα συντελούσε στην οικονομική κατάρρευση του κράτους και δεν επελέγη ένας άλλος τρόπος άσκησης κοινωνικής πολιτικής.

Εάν το ζητούμενο ήταν να δημιουργηθούν και να διασφαλισθούν θέσεις εργασίας (με όφελος για τους πολιτικούς την επανεκλογή τους), γιατί δεν

¹² Ασπρίδης, Γ. (2013). *Εισαγωγή στην Πολιτική και Διοικητική Οργάνωση του Ελληνικού Κράτους*. Αθήνα: Εκδόσεις Προπομπός.σελ.21-22

¹³ Ασπρίδης, Γ. *Εισαγωγή στην Πολιτική και Διοικητική Οργάνωση του Ελληνικού Κράτους*. Ό.π. σελ.24

προσπάθησαν να προσελκύσουν επενδύσεις από το εξωτερικό ή τη δημιουργία γενικότερα θέσεων εργασίας, οι οποίες θα συνέβαλαν στην οικονομική ευρωστία της χώρας;

Αντ' αυτού επελέγη η λύση της πρόσληψης στο δημόσιο, πρώτον, χωρίς πάντα αυτή η πρόσληψη να αντιστοιχεί σε συγκεκριμένα καθήκοντα ή κενή θέση και δεύτερον, ακριβώς επειδή εκ των υστέρων έπρεπε να δικαιολογηθεί μια πρόσληψη ως απαραίτητη δημιουργούνταν πρόσθετες γραφειοκρατικές διαδικασίες πχ ένα έγγραφο πρέπει να σφραγισθεί από πολλούς εργαζομένους πχ διευθυντή, προϊστάμενο κτλπ.

Με βάση όλα αυτά τα οργανωτικά χαρακτηριστικά που αναφέρθηκαν παρουσιάστηκε από πολύ νωρίς η ανάγκη για παροχή ποιοτικών υπηρεσιών προς τους πολίτες αλλά και του εξ ορθολογισμού της κρατικής λειτουργίας.

Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι το Διάταγμα 3/8/1833 *“περί εισαγωγής των βιβλίων ποιότητας των δημοσίων υπηρετών”* το οποίο εισήγαγε την έννοια της αξιολόγησης των δημοσίων υπαλλήλων¹⁴ ήδη από εκείνα τα πρώτα χρόνια σύστασης του ελληνικού κράτους, όπως γράφει στο προαναφερθέν βιβλίο του ο κ. Ασπρίδης.

Μερικές άλλες σημαντικές μεταρρυθμιστικές προσπάθειες που έλαβαν χώρα κατά καιρούς αφορούσαν παραδείγματος χάριν τον διορισμό στο δημόσιο τομέα έπειτα από επιτυχία σε γραπτή δοκιμασία ή/ και αξιολόγηση και πλήρωση αντικειμενικών προϋποθέσεων για την κάλυψη θέσεων στο δημόσιο¹⁵ καθώς και η συνταγματική κατοχύρωση της μονιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων το 1911¹⁶ το οποίο συνέβαλε στη διατήρηση της συνέχειας της κρατικής λειτουργίας ανεξαρτήτως αλλαγής κυβερνήσεων.

Την ίδια μεταρρυθμιστική λογική ακολούθησαν και οι μεταπολιτευτικές κυβερνήσεις μετά την αποκατάσταση της δημοκρατίας το 1974 στη χώρα, επιδιώκοντας τον εκδημοκρατισμό της δημόσιας διοίκησης και εν συνεχεία τον εκσυγχρονισμό της¹⁷. Κομβικό σημείο και για τα δύο αποτέλεσε η ένταξη της Ελλάδα το 1981, στην ΕΟΚ, και αργότερα στην μετεξέλιξη της ΕΕ¹⁸. Αφενός, η συμμετοχή της χώρας σε αυτές έθετε προϋποθέσεις οικονομικής και δημοκρατικής φύσης,

¹⁴ Ασπρίδης, Γ. ο.π.σε.21

¹⁵ Ασπρίδης, Γ. ο.π. σελ.24-25.

¹⁶ Ασπρίδης, Γ. ο.π. σελ.24-25

¹⁷ Ασπρίδης, Γ. ο.π. σελ.30-31

¹⁸ Ασπρίδης, Γ. ο.π. σελ.30

αφετέρου η συμμετοχή στην σημερινή ΕΕ διαμορφώνει θεσμικά και τεχνικά πλαίσια εκσυγχρονισμού της διοικητικής λειτουργίας πχ ΚΠΑ.

Σημεία που δεικνύουν τη μεταρρυθμιστική διάθεση με στόχο την παγίωση της αξιοκρατίας και του εκσυγχρονισμού της δημόσιας διοίκησης, είναι η ίδρυση της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης το 1985¹⁹, η οποία αποτελεί παραγωγική σχολή στελεχών της δημόσιας διοίκησης κατά τα πρότυπα της γαλλικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης.

Επίσης, τη δεκαετία του '90 δημιουργήθηκαν διάφορες αναξάρτητες αρχές, οι οποίες λειτούργησαν και λειτουργούν ως θεσμικά αντίβαρα της κυβερνητικής εξουσίας. Στόχος τους είναι η διασφάλιση των ατομικών, πολιτικών και κοινωνικών δικαιωμάτων, της δημοκρατίας και αξιοκρατίας. Η Ανεξάρτητη Αρχή, μια εκ των πέντε συνταγματικά κατοχυρωμένων που αφορά στην αξιοκρατική και διαφανή πρόσληψη πολιτών στο δημόσιο κατόπιν αδιάβλητης εξέτασης ή αξιολόγησης αντικειμενικών κριτηρίων είναι το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ)²⁰.

Αυτές οι εξελίξεις δείχνουν την επιθυμία για αξιοκρατία και εκσυγχρονισμό του δημόσιου διοικητικού μηχανισμού στη βάση της γνώσης, της ικανότητας, αντικειμενικών δηλαδή κριτηρίων και το κυριότερο της, αξιοκρατίας.

¹⁹ Ασπρίδης, Γ. ο.π. σελ.31

²⁰ Ασπρίδης, Γ. ο.π. σελ.31-32

1. 2. Το ελληνικό διοικητικό σύστημα-τροχοπέδη για την οικονομία

Η Ελλάδα από το 2008 έως και το 2018 διένυσε περίπου μια δεκαετία σφοδρής οικονομικής ύφεσης. Οι λόγοι που συνέβαλαν στην εξέλιξη αυτή ήταν αφενός η παγκόσμια οικονομική κρίση που ξεκίνησε το 2008, αφετέρου η κακή οργάνωση της δημόσιας διοίκησης και η οικονομική σπατάλη, παραδείγματος χάριν μέσω κοινωνικών παροχών, ο διογκωμένος δημόσιος τομέας, η διαφθορά ως στοιχείο διοικητικής λειτουργίας πχ χρηματισμός των δημοσίων υπαλλήλων για να παραβλέπουν παρατυπίες ή απλώς και μόνο για να εξυπηρετήσουν τον πολίτη.

Επίσης, ορισμένα χαρακτηριστικά της δημόσιας διοικητικής λειτουργίας δημιουργούσαν ακόμα μεγαλύτερο πρόβλημα στην επιχειρηματικότητα, όπως η γραφειοκρατία με τις πολυάριθμες διαδικασίες και την τυπολατρία, η κακονομία και η πολυνομία, καθώς δημιουργούσαν ένα περίπλοκο θεσμικό περιβάλλον και οι καθυστερήσεις των πληρωμών του δημοσίου προς τις ιδιωτικές επιχειρήσεις²¹ που συνδιαλασσόταν λειτούργησαν καταλυτικά στο κλείσιμο έτι περισσότερων επιχειρήσεων με αποτέλεσμα να αυξηθεί η ανεργία.

Στην Ελλάδα η πλειοψηφία των επιχειρήσεων υπάγονται στην κατηγορία μικρών και μεσαίων επιχειρήσεων, γεγονός που τις καθιστά αδύναμες στο να παραμείνουν αλώβητες σε κοινωνικοοικονομικούς κραδασμούς²².

Οι επιχειρήσεις αυτές έρχονται αντιμέτωπες με όλες αυτές τις δυσκολίες που προαναφέρθηκαν και ιδιαίτερα εν μέσω της οικονομικής κρίσης, όπου έπρεπε να υποστηριχθούν με ίδια κεφάλαια, τα οποία δεν επαρκούσαν στις περισσότερες περιπτώσεις καθιστώντας την λειτουργία τους ακόμα δυσκολότερη. Επιπλέον, η ολόένα και δυσχερέστερη οικονομική κατάσταση της χώρας είχε ως αποτέλεσμα να δυσκολεύει και ο δανεισμός τους από τα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα.

Η οικονομική κατάσταση της Ελλάδας ήδη από τη δεκαετία του '90 έδειχνε, ασθενική, αφού το δημόσιο χρέος ήταν πάνω από το 100% του ΑΕΠ από τότε²³. Στο

²¹ Ασπρίδης, Γ. ο.π .σελ.162-164

²² Ασπρίδης, Γ. ο.π .σελ.162-164

²³ Ασπρίδης, Γ. ο.π .σελ.111

τέλος του 2009, είχε φθάσει το 115% του ΑΕΠ²⁴, ενώ το 2013 ανήλθε στο ποσοστό του 174,9% του ΑΕΠ²⁵.

Για το ζήτημα του ελληνικού χρέους έχουν γραφτεί ήδη πολλές αναλύσεις, μελέτες, έρευνες και δεν θα αναλυθεί εκτενώς στην παρούσα εργασία. Αυτό που ενδιαφέρει εν προκειμένω είναι πως η διοικητική κουλτούρα της γραφειοκρατίας και των άλλων χαρακτηριστικών που εντοπίζονταν στην διοικητική λειτουργία του ελληνικού δημοσίου συνέβαλλαν στην οικονομική ύφεση της χώρας. Κατανοώντας συνεπώς τη σύνδεση μεταξύ των δύο, χωρίς ωστόσο να αγνοούνται και άλλα δεδομένα και καταστάσεις που συνέβαλαν σε αυτή, επιδιώκεται η τεκμηρίωση περί αλλαγής του διοικητικού μοτίβου του ελληνικού δημοσίου προς μια πιο ευέλικτη και σύγχρονη διοικητική φιλοσοφία, η οποία δεν είναι άλλη από την Διοίκηση Ολικής Ποιότητας.

Το 2007, ένα έτος πριν την επίσημη έναρξη της οικονομικής κρίσης στην Ελλάδα, η γραφειοκρατία κόστιζε στη χώρα 16 δις ευρώ²⁶, το οποίο δεν θα συνέβαινε πιθανόν αν υπήρχε μια άλλη διοικητική κουλτούρα. Σύμφωνα με έκθεση του ΟΟΣΑ, αν μειωνόταν η γραφειοκρατία στην Ελλάδα, το ΑΕΠ της θα αυξανόταν από 1%-9%²⁷.

Παραδείγματα που αντανακλούν την αναποτελεσματική και αφειδώλευτη δημόσια διοικητική λειτουργία είναι η ύπαρξη πολλών δομών που επιβραδύναν τις διαδικασίες²⁸. Η ύπαρξη προβληματικών υποδομών, παραδείγματος χάριν σύμφωνα με μια μελέτη αναδείχθηκε πληθώρα κτιρίων μισθωμένων, ιδιόκτητων και

²⁴ Ασπρίδης, Γ. ο.π .σελ.111

²⁵ [alfavita.gr](https://www.alfavita.gr),(21/10/2014) “Στο 174,9% του ΑΕΠ το δημόσιο χρέος της Ελλάδας το 2013-Πρωτιά στην Ευρώπη”, https://www.alfavita.gr/koinonia/138343_sto-1749-toy-aep-dimosio-hreos-tis-elladas-2013-protia-stin-eyrozoni, (τελ.προσβ: 15/01/22)

²⁶ Η καθημερινή.(26/08/2007). “ Στα 16 δις το κόστος της γραφειοκρατίας” <https://www.kathimerini.gr/economy/local/296122/sta-16-dis-to-kostos-tis-grafeiokratias/> (Τελ.προσβ. 15/01/22)

²⁷ Κέρης,Β. (2014). *Διοίκηση Ολικής Ποιότητας, Θεωρία και πρότυπα (2η έκδοση)*. Αθήνα: Εκδόσεις Κριτική. Σελ.96

²⁸ Καρκατσούλης, Π.(2014). *Διοικητική παθολογία και διοικητική μεταρρύθμιση*. Χ.ε. σελ.598 (διαθέσιμο στο <https://www.hba.gr/5ekdosis/uplpdfs/sylltomos14/589-606%20karkatsoulis%202014.pdf>)(τελ.προσβ. 5/1/2022)

παραχωρημένων, τα οποία παραβίαζαν τη χωροταξική και εργασιακή νομοθεσία²⁹. Επίσης, ένα άλλο πρόβλημα ήταν αυτό του προϋπολογισμού, καθώς υπήρχαν προβλεπόμενα έξοδα χωρίς να συνδέονται με συγκεκριμένους στόχους³⁰.

Πλέον, μετά από μια δεκαετία οικονομικής ύφεσης έχουν αρχίσει και λαμβάνονται μέτρα μείωσης της, με στόχο τον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης και της εξοικονόμησης οικονομικών πόρων.

Το 2019, αποφασίσθηκε η σύσταση του Παρατηρητηρίου για την Γραφειοκρατία από το Υπουργείο Ψηφιακής Διακυβέρνησης σε συνεργασία με τον ΟΟΣΑ, με στόχο αυτός ο φορέας να μετρά την γραφειοκρατία και το διοικητικό κόστος που δημιουργεί και να μεταφερθεί η απαραίτητη τεχνογνωσία από τον ΟΟΣΑ στην Ελλάδα³¹.

Όσον αφορά το φαινόμενο της διαφθοράς λαμβάνει δύο μορφές: α) την πολιτική, η οποία απαντάται στην πολιτική ηγεσία και β) την γραφειοκρατική, η οποία απαντάται στους δημοσίους υπαλλήλους³². Η διαφθορά το 2015 (έτος εν μέσω οικονομικής ύφεσης) κόστιζε στην ελληνική οικονομία 14 δις ευρώ³³.

Φαίνεται όμως ότι πλέον αρχίζουν και λαμβάνονται μέτρα καταπολέμησης της διαφθοράς. Σύμφωνα με έκθεση της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας, η οποία δημοσιεύτηκε το 2021 και αφορούσε το 2020, η Ελλάδα βελτίωσε τη θέση της βάσει του δείκτη αντίληψης διαφθοράς κατά δύο μονάδες σε σχέση με το 2019, καταλαμβάνοντας την 59η θέση σε σύνολο 180 χωρών³⁴.

²⁹ Καρκατσούλης, Π.(2014). *Διοικητική παθολογία και διοικητική μεταρρύθμιση*. Χ.ε. σελ.598 (διαθέσιμο στο <https://www.hba.gr/5ekdosis/uplpdfs/sylltomos14/589-606%20karkatsoulis%202014.pdf>) (τελ.προσβ. 5/1/2022)

³⁰ Καρκατσούλης, Π.(2014). *Διοικητική παθολογία και διοικητική μεταρρύθμιση*. Χ.ε. σελ.603 (διαθέσιμο στο <https://www.hba.gr/5ekdosis/uplpdfs/sylltomos14/589-606%20karkatsoulis%202014.pdf>) (τελ.προσβ. 5/1/2022)

³¹ Naftemporiki.gr. (26/07/2020). “Ιδρύεται Παρατηρητήριο του ΟΟΣΑ για την γραφειοκρατία στην Ελλάδα” <https://m.naftemporiki.gr/story/1623569>, (Τελ.πρόσβαση: 2/2/22)

³² Ρωσσίδης, Ι. ο.π. σελ.57

³³ Naftemporiki.gr. (16/02/2015). “Διεθνής Διαφάνεια: Στα 14 δις ετησίως το κόστος της διαφθοράς στην Ελλάδα” <https://www.naftemporiki.gr/finance/story/916953/diethnis-diafaneia-sta-14-dis-etisios-to-kostos-diafthoras-stin-ellada>, (15/01/22)

³⁴ Εθνική Αρχή Διαφάνειας, <https://aead.gr/press/press-releases/anodo-ths-thesis-tis-elladas-ston-dikti-adilipsis-diafthoras-gia-to-etos-2020>, τελ.πρόσβαση: 2/2/2022

2. Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ

Το γραφειοκρατικό μοντέλο με όλα τα χαρακτηριστικά της ελληνικής δημόσιας διοίκησης που το συνόδευαν δεν μπορούσε να ανταποκριθεί στις απαιτήσεις της παγκοσμιοποίησης και των τεχνολογικών εξελίξεων. Συνεπώς από τη δεκαετία του '70 επιδιώχθηκε ο οργανωτικός ανασχεδιασμός της δημόσιας διοίκησης, ώστε να μπορεί να ανταποκριθεί στις νέες ανάγκες και εξελίξεις της εποχής.

Ο ανασχεδιασμός που επιδιώχθηκε έγινε στη βάση του “επιχειρησιακού μάνατζμεντ”, δηλαδή στην εισαγωγή μεθόδων και εργαλείων διοίκησης στο δημόσιο διοικητικό μηχανισμό, τα οποία χρησιμοποιούνται μέχρι πρότινος στον ιδιωτικό τομέα³⁵. Αυτό αποτέλεσε και τη βάση ανάπτυξης του Νέου Δημοσίου Μάνατζμεντ (New Public Management, στο εξής NPM), το οποίο αναπτύχθηκε στα τέλη της δεκαετίας του 1970 αρχές της δεκαετίας του 1980 και εφαρμόστηκε αρχικά στις αγγλοσαξονικές χώρες.

Τα στοιχεία που συνέβαλλαν στην παγίωση του δημοσίου management κατά τον καθηγητή S.Bozins, όπως αυτοί περιγράφονται στο βιβλίο “Από την Δημόσια γραφειοκρατία στο δημόσιο management” του κ.Ν. Μιχαλόπουλου είναι³⁶:

Α) ότι έχει οικονομική αποτελεσματικότητα σε σχέση με το γραφειοκρατικό μοντέλο. Σε περιόδους οικονομικής κρίσης η λειτουργία των γραφειοκρατικών οργανώσεων καθίσταται αναποτελεσματική δεδομένης της συσχέτισης και αλληλεξάρτησης των δημόσιων οικονομικών με τη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης, πχ λόγω χρηματοδότησης των δομών, υπαλλήλων κτλπ. Όπως άλλωστε απορρέει από τα γεγονότα, η δημόσια γραφειοκρατία εδραιώθηκε σε περιόδους οικονομικής ανάπτυξης, ενώ αντίθετα το δημόσιο μάνατζμεντ αναπτύχθηκε ως λύση επιβίωσης σε περιόδους οικονομικής δυσχέρειας³⁷.

Β) λόγω των τεχνολογικών εξελίξεων και της επέκτασης της χρήσης πληροφοριακών συστημάτων

³⁵ Ρωσσίδης,Ι. ό.π. σελ. 65-66

³⁶ Μιχαλόπουλος, Ν. (2003). *Από τη Δημόσια Γραφειοκρατία στο Δημόσιο Management*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση. Σελ.59-60

³⁷Μιχαλόπουλος, Ν. (2003). ό.π. σελ.60

Γ) εξαιτίας των επιδράσεων της παγκοσμιοποίησης (γρήγορη διάδοση νέων ιδεών, παγκοσμιοποίηση προβλημάτων και φαινομένων)

Δ) αίτημα πολιτών για παροχή καλύτερων ποιοτικά υπηρεσιών

Ε) επιθυμία εργαζομένων όχι απλά να αμείβονται από την εργασία τους αλλά και να τους παρέχονται δυνατότητες εξέλιξης και προσφοράς.

Τέλος, η μετάβαση από το ένα διοικητικό μοντέλο στο άλλο είναι αποτέλεσμα της μεταστροφής της αντίληψης ως προς την έννοια της γραφειοκρατίας. Από μία φιλοσοφία τυπολατρίας και συνταγματικής υπακοής σε μια προσέγγιση περισσότερο επιχειρηματική, που δίνεται έμφαση στην αποτελεσματική διοίκηση με επιδίωξη την εξοικονόμηση πόρων (πχ μέγεθος δημοσίου τομέα, τρόπος χρηματοδότησης αναγκών κτλπ)³⁸.

Σύμφωνα με τον Auciōin το NPM ερείδεται στις θεωρίες α) της δημόσιας επιλογής³⁹ ή πολιτικής οικονομίας και β) του management των ιδιωτικών επιχειρήσεων⁴⁰.

Το NPM δηλαδή εισήγαγε εργαλεία και διοικητικές μεθόδους στις δημόσιες υπηρεσίες, τα οποία χρησιμοποιούντο μέχρι τότε στον ιδιωτικό τομέα της αγοράς. Αναμφισβήτητα, αυτή η εισαγωγή και εφαρμογή εργαλείων και διοικητικών μηχανισμών του ιδιωτικού τομέα στο δημόσιο διοικητικό σύστημα καθώς και η εισαγωγή μεταρρυθμίσεων στους δύο χώρους δεν είναι ίδια, καθώς εντοπίζονται διαφορές⁴¹ μεταξύ τους:

Α) Ως προς τους στόχους. Στον ιδιωτικό τομέα είναι φανερό ότι στόχος είναι η αύξηση του κέρδους. Αντίθετα, στο δημόσιο τομέα, στόχος είναι η προαγωγή του δημοσίου συμφέροντος, η εκπλήρωση στόχων πολιτικής και η ικανοποίηση των

³⁸ Μιχαλόπουλος, Ν. *Από τη Δημόσια Γραφειοκρατία στο Δημόσιο Management*. Ό.π. σελ.44-51

³⁹ Κύριοι εκφραστές της συγκεκριμένης θεώρησης είναι οι Buchanan και Nutter. Η γραφειοκρατία σύμφωνα με τους εκπροσώπους της εν λόγω θεώρησης αποτελεί “βάρος για την κοινωνία” καθώς είναι αναποτελεσματική και πολυδάπανος διοικητικός μηχανισμός (Μιχαλόπουλος, Πρότυπα, 2018, σελ.52-53)

⁴⁰ Μιχαλόπουλος, Ν. (2018). *Πρότυπα Δημόσιας Διοίκησης. Βασικές Έννοιες-Εναλλακτικές Προσεγγίσεις*. Αθήνα: Εκδόσεις ΠΑΠΑΖΗΣΗ ΑΕΒΕ. Σελ.52

⁴¹ Ρωσσίδη, Ι. ό.π. σελ. 67-68

πολιτών⁴². Το ζήτημα του δημοσίου συμφέροντος είναι κρίσιμης σημασίας όσον αφορά την εννοιολογική του προσέγγιση, καθώς αυτή διαφοροποιείται μεταξύ του γραφειοκρατικού μοντέλου οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης και του NPM.

Στο πρώτο μοντέλο, το δημόσιο συμφέρον απορρέει από την ουδετερότητα και αμεροληψία που διέπει τις γραφειοκρατικές διαδικασίες ως αποτέλεσμα της δημοκρατικά εκλεγμένης πολιτικής ηγεσίας και κατά την εκτέλεση των αποφάσεων της από την δημόσια διοίκηση⁴³.

Στο δεύτερο μοντέλο, η έννοια του συλλογικού συμφέροντος δεν υφίσταται, υπάρχει μόνο το ατομικό συμφέρον και στόχος είναι η βελτίωση της αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης και η ικανοποίηση των πολιτών, οι οποίοι νοούνται ως πελάτες⁴⁴.

B) Δεύτερη διάκριση ως προς την διανομή αγαθών⁴⁵. Απο την μία στον ιδιωτικό τομέα η κατανομή των αγαθών διέπεται από τον νόμο της προσφοράς και της ζήτησης⁴⁶, ενώ στον δημόσιο τομέα διέπεται απο το δημόσιο συμφέρον και οφείλει να διασφαλίζει δημόσια αγαθά πχ εθνική άμυνα αλλά και ορισμένων ημι- ιδιωτικών που παρέχονται όμως από το κράτος πχ υγεία. Λόγω αυτής της πληθώρας αγαθών και του είδους τους οφείλει να λαμβάνει υπόψιν πολλαπλές παραμέτρους πχ την οικονομική κατάσταση της χώρας, δικαιώματα και ανάγκες πολιτών, δημόσιο συμφέρον κτλπ.

Γ) Ως προς την λειτουργία⁴⁷ καθώς μια ιδιωτική επιχείρηση μπορεί να χρησιμοποιήσει οποιοδήποτε μέσο για να υλοποιήσει τους σκοπούς της, αρκεί να μην παραβιάζει το νόμο. Αντίθετα ένας δημόσιος οργανισμός θα πρέπει να λειτουργεί κατα το γράμμα του νόμου, όχι απλώς να μην τον παραβιάζει, αλλά να τον ακολουθεί πιστά⁴⁸.

⁴² Ρωσσίδης, Ι. ό.π. σελ. 67-68

⁴³ Μιχαλόπουλος, Ν. (2018). ο.π. σελ. 76

⁴⁴ Μιχαλόπουλος, Ν. (2018)ό.π. σελ. 130-132

⁴⁵ Ρωσσίδης, Ι. ό.π. σελ. 67-68

⁴⁶ Ρωσσίδης, Ι. ό.π. σελ. 67

⁴⁷ Ρωσσίδης, Ι. ό.π. σελ. 67-68

⁴⁸ Ρωσσίδης, Ι. ό.π. σελ. 67-68»»

2.1.Χαρακτηριστικά του NPM

Στο πλαίσιο του NPM, όπως διατυπώθηκε από τον κ.Μιχαλόπουλο η διοίκηση ορίζεται ως:

«ένα σύνολο σαφών, συγκεκριμένων και δεσμευτικών αρχών και κανόνων διοίκησης και οργάνωσης γενικής και καθολικής εφαρμογής στον ιδιωτικό-επιχειρηματικό, τον κοινωνικό και τον δημόσιο τομέα»⁴⁹.

Το NPM φέρει τα εξής χαρακτηριστικά. Καταρχάς, εστιάζει στην αποτελεσματικότητα, την αποδοτικότητα, οικονομικότητα⁵⁰, την ποιότητα και την ικανοποίηση του τελικού αποδέκτη της υπηρεσίας (εξωστρέφεια), δηλαδή του πολίτη, ο οποίος νοσηματοδοτείται ως πελάτης⁵¹. Το NPM δεν εμμένει σε τυπικές διαδικασίες, αλλά εστιάζει στα αποτελέσματα, εάν τα επιτευχθέντα, είναι τα επιθυμητά⁵². Καθιερώνει τη μέτρηση των αποτελεσμάτων μέσω εργαλείων⁵³ και την συνδέει με τον στρατηγικό σχεδιασμό. Τα δύο αυτά στοιχεία είναι απαραίτητα, και μόνο η αξιοποίηση και των δύο θα φέρει το επιθυμητό αποτέλεσμα⁵⁴.

Έχουν αναπτυχθεί τέσσερα πρότυπα για την αποτελεσματικότητα όπως αποτυπώνονται στο βιβλίο του κ.Ρωσσίδη “Εφαρμογές του Επιχειρησιακού μάνατζμεντ στην ελληνική δημόσια διοίκηση”⁵⁵:

Α) το πρώτο αφορά την κτήση και χρήση των κατάλληλων “μέσων”: σύμφωνα με αυτό αποτελεσματικός είναι ένας οργανισμός, που δύναται να εντοπίσει τα “μέσα”-εργαλεία, που απαιτούνται για την επίτευξη των στόχων που έχουν τεθεί⁵⁶.

⁴⁹ Μιχαλόπουλος, Ν. (2003). *Από τη Δημόσια Γραφειοκρατία στο Δημόσιο Management*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση. Σελ.σελ.18

⁵⁰ Ρωσσίδη, Ι. ό.π. σελ.33

⁵¹ Ρωσσίδη, Ι. ό.π. σελ. 68-69

⁵² Ρωσσίδη, Ι. ό.π. σελ.34

⁵³ Μιχαλόπουλος, Ν. (2003). *Από τη Δημόσια Γραφειοκρατία στο Δημόσιο Management*. ο,π. σελ.199

⁵⁴ Μιχαλόπουλος, Ν. (2007). *Η δημόσια Διοίκηση στην εποχή των αποτελεσμάτων*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση, σελ. 204-212

⁵⁵ Ρωσσίδη, Ι. ό.π. σελ.35

⁵⁶ Ρωσσίδη, Ι. ό.π. σελ.35

Β) σύμφωνα με το δεύτερο μοντέλο η αποτελεσματικότητα είναι συνώνυμο της επίτευξης της στοχοθεσίας⁵⁷.

Γ) στο τρίτο μοντέλο η αποτελεσματικότητα συνάδει με την ικανοποίηση που αντλούν τα στελέχη από την λειτουργία του οργανισμού/επιχείρησης⁵⁸.

Δ) το τελευταίο μοντέλο προβλέπει την επίτευξη στόχων βάσει ενός καλά οργανωμένου σχεδίου⁵⁹.

Ένα άλλο χαρακτηριστικό του NPM είναι ο προγραμματισμός. Αυτός διακρίνεται σε μακροπρόθεσμο προγραμματισμό, που λέγεται “στρατηγικός” και αφορά στην στοχοθεσία και στο σχεδιασμό της γενικής πολιτικής ενός οργανισμού και στον βραχυπρόθεσμο προγραμματισμό, που λέγεται και “λειτουργικός” και αφορά στην ενδελεχή ανάπτυξη των μεθόδων, εργαλείων, τεχνικών που θα χρησιμοποιηθούν για την επίτευξη επιμέρους στόχων, οι οποίοι θα οδηγήσουν στην επίτευξη των μακροπρόθεσμων στόχων του οργανισμού⁶⁰.

Ο πυρήνας του βραχυπρόθεσμου προγραμματισμού αφορά στην ανάλυση των αρμοδιοτήτων (και συνεπαγόμενων ευθυνών) της εκάστοτε θέσης εργασίας, τον ασκούμενο έλεγχο, την κατανομή των απαιτούμενων εργασιών (έχουν αναπτυχθεί πολλές θεωρήσεις για την τμηματοποίηση των εργασιών) και την αλληλεπίδραση όλων των εμπλεκομένων⁶¹.

Η κατάρτιση ενός μακροπρόθεσμου (στρατηγικού) προγράμματος αποτελείται από τα εξής σημεία: Πρώτον, αποτύπωση των στόχων μιας δημόσιας υπηρεσίας/οργάνωσης⁶², ως απόρροια των αιτημάτων και αναγκών των πολιτών. Υπάρχει όμως δυσκολία στην περιχαράκωση του πεδίου δράσης κάθε δημόσιας υπηρεσίας, γιατί συχνά έχουν είτε συμπληρωματική λειτουργία είτε αλληλεπικαλύπτονται με αποτέλεσμα να έχουμε αυτό που ονομάζεται “διοικητική σύγκρουση”.

Δεύτερον, πρέπει να χρησιμοποιείται ανάλυση swat για διερεύνηση

⁵⁷ Ρωσσίδης, Ι. ό.π. σελ.35

⁵⁸ Ρωσσίδης, Ι. ό.π. σελ.35

⁵⁹ Ρωσσίδης, Ι. ό.π. σελ.35

⁶⁰ Ρωσσίδης, Ι. ό.π. σελ.92-98

⁶¹ Ρωσσίδης, Ι. ό.π. σελ. 119-129

⁶² Ρωσσίδης, Ι. ό.π. σελ. 96

ευκαιριών ή αδυναμιών της οργάνωσης⁶³. Τρίτον, να γίνεται ενδοδιοικητική ανάλυση, δηλαδή αποτίμηση των διαθέσιμων πόρων- υλικών (πχ χρηματικοί πόροι) και άυλων αλλά και κρίσιμων στοιχείων, όπως η κρατούσα κουλτούρα⁶⁴.

Το στρατηγικό πρόγραμμα περιλαμβάνει α) πρόγραμμα με τις απαιτούμενες διαδικασίες, β) συγκεκριμένα χρονικά ορόσημα επίτευξης στόχων και γ) υπολογισμός των χρηματικών απαιτήσεων για την εκπλήρωση των στόχων⁶⁵.

Ο προγραμματισμός ακολουθείται από την υλοποίηση των σχεδίων δράσης, και κατόπιν του ελέγχου εφαρμογής και αποτελεσματικότητας αυτών. Το ζήτημα του ελέγχου όμως όταν πρόκειται για δημόσιο οργανισμό έχει δύο σκέλη, αφενός την πλήρωση των στόχων που ετέθησαν προγραμματικά, αφετέρου τη νομιμότητα της δράσης της δημόσιας διοίκησης αλλά και την δημοκρατικότητά τους. Η μέτρηση των αποτελεσμάτων αναλύθηκε παραπάνω. Όμως υπάρχει και η έννοια του ελέγχου.

Αυτή στην ελληνική δημόσια διοίκηση διακρίνεται ως εξής: α) κοινοβουλευτικός έλεγχος, β) δικαστικός έλεγχος και γ) διοικητικός έλεγχος. Η εννοιολογική ερμηνεία του κάθε είδους ελέγχου δεν έχει σημασία εν προκειμένω. Αυτό που έχει πραγματική σημασία είναι ο ρόλος που επιτελούν, δηλαδή όταν ασκείται παραδείγματος χάριν διοικητικός έλεγχος αυτός είναι ουσιαστικός ή είναι τυπικός, αν δηλαδή ακολουθείται μόνο το “γράμμα του νόμου”, δηλαδή η τυπική γραφειοκρατική διαδικασία που προβλέπεται στους κανονισμούς, χωρίς όμως να ελέγχεται αν πράγματι επιτυγχάνονται οι στόχοι⁶⁶.

Σύμφωνα με το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ προτείνονται τα εξής στάδια για την επιτυχή εφαρμογή του ελέγχου⁶⁷:

A) καθορισμός του τι ακριβώς θα ελεγχθεί, γιατί πρέπει να γίνει έλεγχος αλλά και τα μέσα που αυτός θα υλοποιηθεί

B) πρέπει να καθοριστεί μονάδα μέτρησης

⁶³ Ρωσσίδης, Ι. ό.π. σελ.93

⁶⁴ Ρωσσίδης, Ι. ό.π. σελ.92-98

⁶⁵ Μιχαλόπουλος, Ν. (2003), ό.π. σελ144

⁶⁶ Ρωσσίδης, Ι. ό.π. σελ. 187

⁶⁷ Ρωσσίδης, Ι. ό.π. σελ. 188

γ) να προβλέπεται ανάλυση των πορισμάτων του ελέγχου συγκριτικά με τους αρχικώς προσδιορισμένους στόχους και η ανάλογη λήψη μέτρων για την επιτυχή εφαρμογή των δράσεων.

2.2. Διαφορές μεταξύ του γραφειοκρατικού μοντέλου διοίκησης και του NPM

Για να γίνει καλύτερα αντιληπτό το περιεχόμενο του NPM, ακολουθούν ορισμένες βασικές διαφορές μεταξύ αυτού και της γραφειοκρατίας. Το NPM το χαρακτηρίζει ευέλικτη δράση σε αντιδιαστολή με την ιεραρχική δομή και την τυπολατρία που χαρακτηρίζει την γραφειοκρατία.

Επίσης, στο πρώτο υπάρχει σαφής στοχοθεσία, η οποία είναι εξελισσόμενη⁶⁸, δηλαδή μπορεί να αναπροσαρμοστεί αναλόγως των εξελίξεων και νέων δεδομένων που πάντα υπάρχουν. Αν δεν υπάρχει στοχοθεσία, δεν μπορεί να δημιουργηθεί ένα αποτελεσματικό σχέδιο δράσης. Από την άλλη πλευρά, στη γραφειοκρατία δεν υπάρχει σαφής στοχοθεσία και όταν υπάρχει αυτή είναι στατική.

Επιπλέον, διαφέρει η αντίληψη που επικρατεί ως προς την έννοια του πολίτη. Ο πολίτης στο γραφειοκρατικό μοντέλο δεν έχει δικαίωμα έκφρασης της γνώμης του, ο γραφειοκρατικός μηχανισμός δημιουργεί εξουσιαστικές σχέσεις μεταξύ δημοσίων υπηρεσιών και πολιτών με τους πρώτους να οργανώνουν πολλές πτυχές της καθημερινότητας των δεύτερων στη λογική της απρόσωπης από τη μία σχέσης και εξουσιαστικής από την άλλη πλευρά⁶⁹.

Αντίθετα στο NPM ο πολίτης νοηματοδοτείται ως “πελάτης”, αποδίδοντάς του έτσι έναν πιο ενεργό ρόλο στο διοικητικό γίγνεσθαι. Ο πολίτης ως πελάτης βρίσκεται στο επίκεντρο, οι δημόσιες υπηρεσίες υπάρχουν για να τον εξυπηρετήσουν και να ικανοποιήσουν τις ανάγκες του. Ο πολίτης-πελάτης έχει την δυνατότητα να εκφράσει τη γνώμη του, μπορεί να επιλέξει τι υπηρεσίες θα του παρασχεθούν, συνεπώς δεν αποτελεί έναν άβουλο αποδέκτη τυπικών διαδικασιών-ενεργειών⁷⁰.

Μία άλλη διαφορά μεταξύ των δύο διοικητικών μορφών είναι ο προγραμματικός σχεδιασμός⁷¹. Στο NPM απαντάται ο μακροπρόθεσμος προγραμματικός σχεδιασμός, το οποίο όμως αφενός δεν υπάρχει στο γραφειοκρατικό μοντέλο και ως εκ τούτου δεν υπήρχε ούτε ως φιλοσοφία στην ελληνική δημόσια διοίκηση, καθώς λειτουργούσε σχεδόν πάντα κατασταλτικά και όχι προληπτικά. Ο

⁶⁸ Ασπρίσης, Γ. ό.π. σελ 33

⁶⁹ Μιχαλόπουλος, Ν. (2018). ό.π. σελ. 141-144

⁷⁰ Μιχαλόπουλος, Ν. (2018). ό.π. σελ. 152-158

⁷¹ Μιχαλόπουλος, Ν. (2003).ό.π. σελ.63

προγραμματισμός που απαντάται στο γραφειοκρατικό μοντέλο, είναι ο βραχυπρόθεσμος σχεδιασμός, ο οποίος όμως αφορά ένα σύντομο χρονικό διάστημα⁷².

Ακόμα, μια άλλη διαφορά μεταξύ των δύο μοντέλων έγκειται στην έννοια της λογοδοσίας⁷³. Αφενός μεν στο γραφειοκρατικό μοντέλο, η λογοδοσία αφορά στην τήρηση των διαδικασιών που προβλέπονται, και όπου δεν τηρούνται οι προβλεπόμενες διαδικασίες προβλέπονται αντίστοιχες ποινές⁷⁴. Από την άλλη πλευρά, στο πλαίσιο του NPM, η λογοδοσία αφορά στα αποτελέσματα και την αποδοτικότητα των δράσεων που πραγματοποιήθηκαν, το οποίο συμβάλει στην ενίσχυση της δημοκρατίας σε μια χώρα⁷⁵.

⁷² Μιχαλόπουλος, Ν. (2003).ό.π.σελ.63

⁷³ Μιχαλόπουλος, Ν. (2018). ό.π. σελ. 282-300

⁷⁴ Μιχαλόπουλος, Ν. (2018). ό.π. σελ. 282-289

⁷⁵ Μιχαλόπουλος, Ν. (2018). ό.π. σελ. 295-300

3. Η Διοίκηση Ολικής Ποιότητας και η εφαρμογή της ως μοχλός εξυγίανσης του δημοσίου τομέα

Για να εμπεδωθεί πλήρως η έννοια της Διοίκησης ολικής ποιότητας παρατίθεται η ερμηνεία κάθε όρου ξεχωριστά, όπως αποδόθηκε από τον κ. Κέφη στο σύγγραμμά του Διοίκηση Ολικής Ποιότητας⁷⁶:

«Ποιότητα: η ανταπόκριση ενός προϊόντος ή μιας υπηρεσίας στις προσδοκίες ή απαιτήσεις του τελικού αποδέκτη.

Ολική Ποιότητα: αντανακλά την ποιότητα ως αποτέλεσμα της συνολικής προσπάθειας των εργαζομένων μιας επιχείρησης/οργανισμού να επιτύχει την προσφορά αποδοτικότερων και αποτελεσματικότερων υπηρεσιών ή προϊόντων.

Διοίκηση Ολικής Ποιότητας: αποδίδει την ολική δέσμευση (όλων των διοικητικών επιπέδων και παραγωγικών επιπέδων ενός οργανισμού) για συνεχή βελτίωση και για την παροχή ποιοτικών υπηρεσιών/ αγαθών σε μακροχρόνια βάση»⁷⁷.

Η Διοίκηση ολικής ποιότητας (στο εξής ΔΟΠ) είναι ένα διοικητικό σύστημα προσανατολισμένο στην επίτευξη αποτελεσματικότητας, ποιότητας, την ικανοποίηση του εσωτερικού πελάτη (ο εργαζόμενος), ο οποίος συμμετέχει ενεργά στην κατάκτηση της ποιότητας σε όλα τα στάδια παραγωγής ή των τμημάτων, την ικανοποίηση του εξωτερικού πελάτη (πχ αποδέκτης των αγαθών/ υπηρεσιών ή πολίτης), στην συνεχή βελτίωση της επιχείρησης/οργανισμού σε όλα τα επίπεδα πχ διοίκηση, παραγωγή, επικοινωνία κτλπ. και τέλος, στην επίτευξη μηδενικού λάθους⁷⁸.

Επίσης στους στόχους της συγκαταλέγεται η ικανοποίηση της κοινωνίας ως ολότητα⁷⁹. Ακόμα, αποτελεί μια διοικητική κουλτούρα που επιδιώκει την συνεχή παρακολούθηση των εξελίξεων και τάσεων, καθώς και την προσαρμογή στις εκάστοτε αλλαγές του εξωτερικού ή εσωτερικού περιβάλλοντος⁸⁰.

⁷⁶ Κέφης, Β. ό.π. σελ.42

⁷⁷ Κέφης, Β. ό.π. σελ.42

⁷⁸ Daft, R.L. & Benson, A. (2019). Management (επιμ. Ε.Αδαμίδης- μτφρ. Α.Καναβός). Αθήνα: Εκδόσεις Κλειδάριθμος. (Το πρωτότυπο έργο εκδόθηκε το 2016). σελ.681

⁷⁹ Κέφης, Β. ό.π. σελ.51

⁸⁰ Κέφης, Β. ό.π. σελ.58

Η ποιότητα ως αποτέλεσμα για να επιτευχθεί πρέπει όλα τα παραγωγικά ή διοικητικά επίπεδα να είναι προσανατολισμένα προς αυτόν τον σκοπό, γι αυτό το λόγο είναι και απαραίτητο σε έναν οργανισμό ή επιχείρηση, να αφουγκράζονται όλοι οι συμμετέχοντες τις ίδιες αξίες, να έχουν κοινό στόχο και να ακολουθούν μια κοινή στρατηγική⁸¹.

Η συμμετοχή όλων των εργαζομένων ανεξαρτήτως τομέα απασχόλησης εντός του οργανισμού στο στόχο της «ποιότητας» είναι απολύτως αναγκαία για τον τελικό στόχο, καθώς μόνο εφόσον επιτευχθεί μεμονωμένα σε κάθε στάδιο παραγωγής ή σε κάθε διαδικασία του οργανισμού, θα επιτευχθεί συνολικά. Εάν παραδείγματος χάριν σε κάποιο στάδιο πχ αγορά πρώτων υλών η διαδικασία δεν κινηθεί με ταχύτητα ή δεν επιλεγούν τα κατάλληλα υλικά υπό το πρίσμα ποιότητας-οικονομικότητας, τότε η όλη διαδικασία πιθανόν να καθυστερήσει ή σε περίπτωση ανεπάρκειας ή ελλειψμάτων πρώτων υλών να επέλθει η αποτυχία.

Ένας οργανισμός ή επιχείρηση που διατείνεται ότι εφαρμόζει τις αρχές της ΔΟΠ, θα πρέπει να ενδιαφέρεται για τις ανάγκες του αποδέκτη των αγαθών ή υπηρεσιών της, αφενός κατανοώντας ποιες είναι αυτές, αφετέρου κάνοντας τις απαραίτητες διαδικασίες για την εκπλήρωσή τους⁸².

Στον αντίποδα αυτής της λογικής, βρίσκεται η εσκεμμένη δημιουργία ανάγκης στον πελάτη για την κατανάλωση του αγαθού ή της υπηρεσίας που η επιχείρηση προσφέρει⁸³. Φυσικά αυτό είναι μια τεχνική που χρησιμοποιείται κυρίως από τον ιδιωτικό τομέα, ο οποίος αποσκοπεί στο κέρδος, και δεν απαντάται στις δημόσιες οργανώσεις που αποβλέπουν στην εξυπηρέτηση των πολιτών και την εκπλήρωση στόχων πολιτικής.

Η εφαρμογή της ΔΟΠ ερείδεται στην ομαδικότητα και συνεργασία εντός του οργανισμού/επιχείρησης, στη συνεχή εκπαίδευση ώστε να λαμβάνονται υπόψιν όλες οι εξελίξεις τεχνολογικές, οικονομικές, κοινωνικές κτλπ, καθώς και στην ενθάρρυνση των εργαζομένων και την ενδυνάμωση αυτών πχ μέσω εκπαίδευσης ή αυτονομίας.

Επίσης, ο στρατηγικός σχεδιασμός (διοίκηση μέσω στόχων, benchmarking⁸⁴

⁸¹ Κέφης, Β. ό.π. σελ.41

⁸² Κέφης, Β. ό.π. σελ.64-65

⁸³ Κέφης, Β. ό.π. σελ.64-65

⁸⁴ Το benchmarking (συγκριτική προτυποποίηση) διακρίνεται σε εσωτερική και εξωτερική. Η πρώτη διάκριση αφορά σε μεθόδους και διαδικασίες που ακολουθούνται εσωτερικά στην επιχείρηση πχ σε κάποιο τμήμα. Η

κτλπ)⁸⁵, η ηγεσία και η δέσμευση της για την επίτευξη της ποιότητας αποτελούν απαραίτητες προϋποθέσεις για την εφαρμογή της ΔΟΠ και της καθιέρωσής της .

Για την εφαρμογή της ΔΟΠ από δημόσιο ή ιδιωτικό φορέα, και εφόσον αυτή αποτελεί μια ολιστική διοικητική θεώρηση, κάθε γρανάζι-μηχανισμός του φορέα αυτού που επιδιώκει να την εγκαθιδρύσει ως διοικητική κουλτούρα θα πρέπει καταρχάς να ξεπεράσει την υφιστάμενη σε αυτόν κουλτούρα, εφόσον αυτή διαφέρει από την επιθυμητή. Επίσης, θα πρέπει να ξεπεραστούν και όποια εμπόδια αντίληψης⁸⁶ σχετικά με αυτήν, τις αρχές και τον τρόπο εφαρμογής της. Το πως δηλαδή αυτή θα εφαρμοσθεί σε κάθε διαδικασία και από κάθε υπάλληλο.

Τέλος, θα πρέπει να ξεπεραστεί και η οποιαδήποτε αμφιβολία, δισταγμός ή βούληση επιφέρουν εμπόδια στην εφαρμογή της. Παραδείγματος χάριν εάν ένα στέλεχος σε μια επιχείρηση δεν επιθυμεί την εφαρμογή της, τότε αυτή δεν θα επιτευχθεί ή ακόμα και αν επιτευχθεί θα καθυστερήσει.

δεύτερη διακρίνεται σε τρεις επιμέρους υποκατηγορίες: α) συγκριτική προτυποποίηση ανταγωνιστών, β) μη ανταγωνιστών και γ) τεχνολογική συγκριτική προτυποποίηση(βλ.Κέφης,Διοικηση Ολικής Ποιότητας. ό.π,σελ.264)

⁸⁵ Κέφης, Β. ό.π. σελ.58, 60.

⁸⁶ Κέφης, Β. ό.π. σελ.56-57

3.1.1. Εργαλεία για την επίτευξη της ποιότητας

Για να επιτευχθεί ο στόχος της “Ποιότητας” είτε πρόκειται για επιχείρηση ιδιωτικών ή δημόσιων συμφερόντων είτε πρόκειται για οργανισμό (εν προκειμένω αφορά δημόσιες υπηρεσίες), η χρήση μεθόδων και εργαλείων ανάλυσης δεδομένων και στατιστικού ελέγχου αποτελούν εργαλεία εξαιρετικά σημαντικά⁸⁷ καθώς και αυτά της διασφάλισης της ποιότητας⁸⁸.

Ορισμένες τέτοιες μέθοδοι και διαδικασίες στατιστικής και ανάλυσης δεδομένων είναι: διάγραμμα GANTT, διάγραμμα ροής, Brainstorming⁸⁹.

Η διαδικασία στατιστικού ελέγχου προσφέρει στην επίτευξη της ποιότητας καθώς συμβάλει στον εντοπισμό πιθανών λαθών και στην έγκαιρη αντιμετώπιση τους⁹⁰. Επίσης, μέσω της στατιστικής εξάγονται συμπεράσματα για την συμπεριφορά των καταναλωτών ή εν προκειμένω πολιτών και βάσει αυτών μπορούν να σχεδιασθούν αποτελεσματικότερες πολιτικές και δράσεις⁹¹.

Τα άλλα δύο συστήματα συμβάλουν επίσης στον έγκαιρο εντοπισμό πιθανών καθυστερήσεων ή προβλημάτων δίνοντας το περιθώριο στους σχεδιαστές-εκτελεστές μιας δράσης να το αντιμετωπίσουν εγκαίρως, λειτουργώντας προληπτικά και όχι θεραπευτικά εκ των υστέρων.

Τέλος, ο καταγισμός ιδεών αποτελεί μια διαδικασία ολικής ποιότητας καθώς προωθεί την συμμετοχή όλων χωρίς επικρίσεις και μέσω της ομάδας αυτής επιχειρείται η εύρεση λύσεων σε προβλήματα που εντοπίστηκαν.

Οι μέθοδοι που ακολουθούνται σε ένα σύστημα “Διασφάλισης της Ποιότητας” είναι οι μέθοδοι που έχουν αναλυθεί στο πλαίσιο εφαρμογής της ΔΟΠ, όπως ο εντοπισμός των προβλημάτων και η έγκαιρη εύρεση λύσης και η υιοθέτηση της πολιτικής μηδενικού λάθους⁹² πχ στατιστικός έλεγχος, brainstorming, η ενδυνάμωση των εργαζομένων μέσω συνεχούς εκπαίδευσης αλλά και δυνατότητα

⁸⁷ Κέφης, Β. ό.π. σελ.159-173

⁸⁸ Κέφης, Β. ό.π. σελ.176-186

⁸⁹ Κέφης, Β. ό.π. σελ.159-160

⁹⁰ Κέφης, Β. ό.π. σελ.160-161

⁹¹ Κέφης, Β. ό.π. σελ.160-161

⁹²Daft, R.L. & Benson, A. (2019). Management (επιμ. Ε.Αδαμίδης- μτφρ. Α.Καναβός). ό.π. σελ.682

συμμετοχής στη λήψη αποφάσεων (μοντέλο ανοικτής επικοινωνίας bottom-up προσέγγιση), χωρίς αυτό να αποκλείει το μοντέλο από πάνω προς τα κάτω, δηλαδή η διοίκηση παίρνει αποφάσεις και τα χαμηλότερα διοικητικά επίπεδα εκτελούν εντολές, μέθοδοι αξιολόγησης κτλπ⁹³.

Στο πλαίσιο καθιέρωσης της ΔΟΠ και του στατιστικού ελέγχου, θα πρέπει να προστεθεί και η χρήση δεικτών ικανοποίησης πελατών ή πολιτών, όσον αφορά το δημόσιο τομέα, καθώς στον πυρήνα της ΔΟΠ, η ποιότητα των αγαθών - υπηρεσιών αντικατοπτρίζεται στην ικανοποίηση που αντλούν οι πελάτες (εσωτερικοί και εξωτερικοί). Δύο από τους κατεξοχήν γνωστούς δείκτες είναι α) ο Αμερικανικός Δείκτης Ικανοποίησης Πελατών (ACSI) και ο Ευρωπαϊκός Δείκτης Ικανοποίησης Πελατών (ECSI)⁹⁴.

Η διαδικασία πιστοποίησης η οποία ορίζεται ως η διαδικασία εκείνη η οποία αποτελείται από ενέργειες διαδοχικές, οι οποίες διασφαλίζουν την επίτευξη της ποιότητας σε κάθε ένα στάδιο ολοκλήρωσης αυτών με αποτέλεσμα το τελικό προϊόν ή υπηρεσία να πληροί τις προδιαγραφές, όπως αυτές τέθηκαν εξ αρχής⁹⁵.

⁹³ Κέφης, Β. ό.π. σελ.184

⁹⁴ Κέφης, Β. ό.π. σελ.231-241

⁹⁵ Κέφης, Β. ό.π. σελ.178

3.1.2. Πρότυπα Πιστοποίησης

Πρόκειται για έγγραφα που περιλαμβάνουν οδηγίες, κανόνες, τεχνικές προδιαγραφές ώστε να εξασφαλίζεται ότι το τελικό προσφερόμενο προϊόν ή υπηρεσία εκπληρώνει τον επιδιωκόμενο στόχο⁹⁶.

Αυτά εκδίδονται από φορείς αναγνωρισμένους για τον σκοπό της πιστοποίησης και μπορεί να είναι διεθνείς, ευρωπαϊκοί ή εθνικοί⁹⁷.

Χαρακτηριστικά πρότυπα είναι αυτά της σειράς ISO 9000 που πιστοποιούν ότι η επιχείρηση ή ο οργανισμός ακολούθησαν τα πρότυπα και τις διαδικασίες για την διασφάλιση της ποιότητας καθώς και την ικανοποίηση των πελατών⁹⁸ ή πολιτών αν πρόκειται για δημόσιο φορέα. Επίσης, το ISO 14000, το οποίο αφορά την προστασία του περιβάλλοντος και ορισμένα που αφορούν κυρίως χώρες είναι το ISO 639 για την προστασία των γλωσσικών ιδιαιτεροτήτων και ISO 4217, το οποίο αναφέρεται σε διαδικασίες που αφορούν τα νομίσματα⁹⁹.

⁹⁶ Κέφης, Β. ό.π. σελ.188

⁹⁷ Κέφης, Β. ό.π. σελ.188

⁹⁸ Κέφης, Β. ό.π. σελ.188

⁹⁹ Κέφης, Β. ό.π. σελ.188

3.2. Διοίκηση ανθρώπινου δυναμικού και διοίκηση ολικής ποιότητας

Η θεωρία της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας έγκειται στην φιλοσοφία της ικανοποίησης όλων των μερών, τόσο του εξωτερικού πελάτη (δηλαδή του καταναλωτή, του αποδέκτη μιας υπηρεσίας ή του πολίτη κτλπ), όσο και του εσωτερικού πελάτη (δηλαδή του εργαζομένου)¹⁰⁰, αλλά και του κοινωνικού συνόλου και των συνεργατών της επιχείρησης/οργανισμού. Επίσης, ο στόχος της ποιότητας επιτυγχάνεται ρητά σύμφωνα με αυτήν την φιλοσοφία μόνο εφόσον λειτουργούν όλα τα ιεραρχικά παραγωγικά και διοικητικά επίπεδα προσανατολισμένα στην επίτευξη της.

Αυτό δεικνύει την ανάγκη για την ύπαρξη μιας Διεύθυνσης Ανθρώπινου δυναμικού εντός της επιχείρησης/οργανισμού η οποία θα αξιοποιεί τις αρχές της ΔΟΠ και θα είναι επιφορτισμένη με τα εξής:

A) με την εύρεση εργαζομένων και την τοποθέτησή τους στις κατάλληλες τόσο για τους ίδιους όσο και για την επιχείρηση/οργανισμό θέσεις.

B) την εκπαίδευση, η οποία πρέπει να είναι συνεχής, καθώς επέρχονται αλλαγές τεχνολογικές, πολιτισμικές κτλπ.

Γ) να μεταλαμπαδεύουν το όραμα της επιχείρησης/οργανισμού στους υπαλλήλους και να υπάρχει συνεχής παρακολούθηση για την επιτυχή ή μη εφαρμογή των πολιτικών που αποφασίστηκαν ως προς την επίτευξη των στόχων, που ετέθησαν.

Δ) με την καλλιέργεια ομαδικότητας και συνεργασίας εντός του οργανισμού¹⁰¹ καθώς σε ένα περιβάλλον συνεργασίας χωρίς συγκρούσεις όλοι θα αποδίδουν καλύτερα.

E) Να εφαρμόσουν συστήματα ελέγχου, ώστε όταν διαπιστώνονται αποκλίσεις από την πολιτική, η οποία χαραχθηκε ή ως προς την στοχοθεσία, να λαμβάνονται άμεσα μέτρα θεραπείας¹⁰² πχ μέσω επανεκπαίδευσης ή εφαρμογή συστήματος

¹⁰⁰ Κέφης, Β. ό.π. σελ.103-105

¹⁰¹ Παπαλεξανδρή, Ν. & Μπουραντάς, Δ. (2016). *Διοίκηση Ανθρώπινου Δυναμικού*. Αθήνα: Εκδόσεις Μπένου, σελ.41-42

¹⁰² Παπαλεξανδρή, Ν. & Μπουραντάς, Δ. ό.π. σελ. 418-422

επιβράβευσης¹⁰³.

Το σύστημα επιβράβευσης παραδείγματος χάριν μπορεί να είναι χρηματικό bonus, δωροκάρτες κτλπ, το οποίο θα λειτουργήσει καταλυτικά στην ικανοποίηση των εσωτερικών πελατών, δηλαδή των εργαζομένων και θα ενισχύσει τη θέληση για την περαιτέρω ικανοποίηση των εξωτερικών πελατών, την επίτευξη της στοχοθεσίας και εν τέλει, κατάκτηση της ποιότητας.

Ο τελικός σκοπός της ποιότητας για να επιτευχθεί απαιτεί αναμφισβήτητη τη χρήση νέων τεχνολογιών, οι οποίες θα χρησιμοποιηθούν στα κρίσιμα πεδία του σχεδιασμού της διαδικασίας, προϊόντος, υπηρεσίας, πολιτικής κτλπ και του ελέγχου απόδοσης¹⁰⁴. Παραδείγματος χάριν, όσον αφορά τη διαχείριση των ανθρώπινων πόρων ένα πληροφοριακό σύστημα που χρησιμοποιείται στον ιδιωτικό τομέα τουλάχιστον είναι το HRIS¹⁰⁵. Μέσω αυτού γίνεται καλύτερος προγραμματισμός για τις ανάγκες σε ανθρώπινο δυναμικό αφού χρησιμοποιείται για τα δεδομένα των προσλήψεων, μεταθέσεων, απολύσεων, παραιτήσεων¹⁰⁶.

Σύμφωνα με τις σύγχρονες μεθόδους διοίκησης ανθρώπινου δυναμικού και των αρχών της ΔΟΠ εντός της επιχείρησης ή οργανισμού θα πρέπει να καλλιεργείται μια κουλτούρα συνεργασίας και επικοινωνίας, η οποία να μην είναι μόνο απο την ηγεσία προς τις χαμηλότερες βαθμίδες (up-bottom), αλλά και απο την βάση προς την ηγεσία (Bottom-up επικοινωνία).

Επίσης θα πρέπει να προωθείται η ενεργή συμμετοχή όλων των εργαζομένων στην λήψη αποφάσεων, να ενδυναμώνεται ο εργαζόμενος με την έννοια της αύξησης της αυτόνομης δράσης του και της ευθύνης του¹⁰⁷.

Ένα εργαλείο της ΔΟΠ που προωθεί τη συμμετοχικότητα είναι οι κύκλοι ποιότητας, μέσω των οποίων καλλιεργείται η συνεργασία, βελτιώνεται η επικοινωνία και έχουν ως στόχο την αντιμετώπιση προβλημάτων. Οι κύκλοι ποιότητας λειτουργούν ως εξής¹⁰⁸: συγκεντρώνεται μια ομάδα ορισμένων εργαζομένων, οι οποίοι καλούνται να εντοπίσουν τα προβλήματα και να προτείνουν λύσεις σε αυτά.

¹⁰³ Παπαλεξανδρή, Ν. & Μπουραντάς, Δ. ό.π. σελ. 512-515

¹⁰⁴ Κέφης, Β. ό.π. σελ.59

¹⁰⁵ Παπαλεξανδρή, Ν. & Μπουραντάς, Δ. ό.π. σελ.661

¹⁰⁶ Παπαλεξανδρή, Ν. & Μπουραντάς, Δ. ό.π. σελ.661

¹⁰⁷ Παπαλεξανδρή, Ν. & Μπουραντάς, Δ. ό.π. σελ. 42-43

¹⁰⁸ Κέφης, Β. ό.π. σελ. 67-70

Μέσω της διαδικασίας του Brainstorming, δηλαδή του καταιγισμού ιδεών, οι οποίες προκύπτουν από την συζήτηση, θα οδηγηθούν στην εξεύρεση εναλλακτικών λύσεων.

Ο καταιγισμός ιδεών στην ουσία του αποτυπώνει την κατάσταση κατά την οποία μια ιδέα θα αποτελέσει τον λόγο γέννησης μιας άλλης ιδέας ίσως ενός άλλου συμμετέχοντα του κύκλου ποιότητας και μέσω αυτής της αλληλουχίας σκέψεων και ιδεών οδηγείται η ομάδα σε ένα σύνολο λύσεων. Η συμμετοχή σε έναν κύκλο ποιότητας είναι εθελοντική και η λειτουργία του στηρίζεται στην ελεύθερη έκφραση ιδεών χωρίς τον φόβο της αποδοκιμασίας¹⁰⁹, ειδάλλως θα καταστεί ατελέσφορη διαδικασία.

Ο εσωτερικός πελάτης κατά τη θεώρηση της ΔΟΠ αποτελεί την πεμπουσία της εφαρμογής της, αφού α) έχει μέρος της ευθύνης για το τελικό αποτέλεσμα και β) αποτελεί η ικανοποίηση του, δείκτη του επιπέδου εφαρμογής της ΔΟΠ. Ο εργαζόμενος συνεπώς για να ενεργήσει σύμφωνα με τις αξίες και τις διαδικασίες που προβλέπει η ΔΟΠ θα πρέπει να φέρει ορισμένα χαρακτηριστικά που θα τον καθιστούν “καλό-αποτελεσματικό εργαζόμενο”¹¹⁰.

Μερικά από τα χαρακτηριστικά αυτά είναι ο καλός χαρακτήρας, τα ιδιαίτερα hard skills, δηλαδή η επιστημονική ή εμπειρική γνώση και επαγγελματική εμπειρία, όσο και τα soft skills (πχ ικανότητα επίλυσης συγκρούσεων, διαπραγμάτευσης, διαχείρισης χρόνου κτλπ). Ένας εργαζόμενος που αφουγκράζεται τις αρχές της ΔΟΠ έχει μάθει να ακούει, ενστερνίζεται το όραμα της επιχείρησης ή του οργανισμού, όπου εργάζεται και επιδιώκει τη συνεχή του εξέλιξη μέσω της συνεχούς μάθησης¹¹¹. Συνοψίζοντας τα βασικά στοιχεία της ΔΟΠ για τον ανθρώπινο παράγοντα στην επιχείρηση/οργανισμό είναι¹¹²:

A) δια βίου εκπαίδευση

B) Προώθηση του «αυτοδιοικούμενου εργαζομένου» και ενδυνάμωση (empowerment)¹¹³

Γ) ενίσχυση της ομαδικής εργασίας και επικοινωνίας

¹⁰⁹ Κέφης, Β. ό.π. σελ. 67-70

¹¹⁰ Κέφης, Β. ό.π. σελ. 102

¹¹¹ Κέφης, Β. ό.π. σελ. 102

¹¹² Κέφης, Β. ό.π. σελ. 101-106

¹¹³ Κέφης, Β. ό.π. σελ. 102

Δ) Ηγεσία

Η ιδέα του «*αυτοδιοικούμενου εργαζομένου*¹¹⁴», η οποία έχει εφαρμοστεί σε εταιρίες όπως η Toyota, σημαίνει ο ίδιος ο εργαζόμενος να καθορίζει τις ενέργειες του μέσα στην επιχείρηση αλλά και να τις αξιολογεί παράλληλα¹¹⁵. Μολονότι, ως ιδέα είναι πρωτοποριακή και δύναται να κινητοποιήσει τους εργαζομένους όπου εφαρμοστεί καθώς δίνει ελευθερία κινήσεων και εξουσία, δεν μπορεί να εφαρμοσθεί στο δημόσιο τομέα, στον οποίο υπάρχει θεσμικό πλαίσιο που ορίζει τη δράση της κάθε μονάδας. Επιπλέον, ακόμα και αν το θεσμικό πλαίσιο ήταν χαλαρό και μπορούσε να εφαρμοσθεί το μοντέλο του «*αυτοδιοικούμενου εργαζομένου*» στο δημόσιο θα ανέκυπταν προβλήματα νομιμοποίησης, διαφθοράς και πιθανόν μη ίσης μεταχείρισης των πολιτών. Ως εκ τούτου, η συγκεκριμένη μέθοδος δεν θα ήταν καλό να εφαρμοσθεί στο δημόσιο τομέα.

Αναφορικά με την ηγεσία, αναμφίβολα είναι αυτή που θα δώσει τις κατευθύνσεις για τις εργασίες μέσα στην επιχείρηση/οργανισμό, θα εμψύσει στους εργαζομένους την πίστη στο όραμα και τους στόχους της επιχείρησης, και θα ασκήσει εν συνόλω μια διοικητική πολιτική του ανθρώπινου δυναμικού καλή ή κακή. Η ηγεσία αυτή στο δημόσιο τομέα είναι κατά κύριο λόγο πολιτική.

Αφενός στην κορυφή των Υπουργείων προΐστανται οι Υπουργοί, αφετέρου γιατί και στην διοικητική ιεραρχία, στο ανώτερο επίπεδο βρίσκονται οι Γενικοί Γραμματείς, οι οποίοι τοποθετήθηκαν σε αυτήν την θέση με πολιτική βούληση. Συνεπώς, για να υπάρξει μεταστροφή της ηγεσίας προς τη θεώρηση και εφαρμογή της ΔΟΠ στο δημόσιο, πρέπει να προηγηθεί ισχυρή πολιτική βούληση.

Για την σταδιακή πραγμάτωση αυτού ένα βήμα θα ήταν η προώθηση της επικοινωνίας μεταξύ των διαφόρων τμημάτων των υπουργείων και των υπαλλήλων τους. Παραδείγματος χάριν τώρα οι αποφάσεις λαμβάνονται από έναν μικρό κύκλο ανθρώπων πχ Υπουργών και των συμβούλων τους, πόσο διαφορετικά θα ήταν τα πράγματα όμως αν ναι μεν οι αποφάσεις παρέμεναν στην αρμοδιότητα της πολιτικής ηγεσίας αλλά στο στάδιο της διαμόρφωσης της agenda προβλημάτων -λύσεων, είχε προηγηθεί ανοιχτός διάλογος με τους εργαζομένους στον εκάστοτε φορέα. Άλλωστε οι εργαζόμενοι στα χαμηλότερα διοικητικά επίπεδα είναι αυτοί που καλούνται να

¹¹⁴ Ο όρος έχει παρθεί από το Βιβλίο: Διοίκηση Ολικής Ποιότητας (2014) του κ.Κέφης, σελ.102

¹¹⁵ Κέφης, Β. ό.π. σελ. 102

εφαρμόσουν τις πολιτικές αποφάσεις, να επιτύχουν τους στόχους που ετέθησαν και να εξυπηρετήσουν τον πολίτη-διοικούμενο. Η ενίσχυση της επικοινωνίας στο εσωτερικό της διοίκησης θα αποτελέσει ένα βήμα πιο κοντά ως προς την εφαρμογή της ΔΟΠ.

Στην Ελλάδα κυριαρχεί η κουλτούρα της πολιτικής σύγκρουσης και πόλωσης ανάμεσα στα πολιτικά κόμματα. Χρειάζεται να γίνει αλλαγή προς ένα συναινετικό μοντέλο πολιτικής διακυβέρνησης, για να εφαρμοσθούν οι αρχές της ΔΟΠ. Σε ένα κλίμα πόλωσης, κάθε κυβέρνηση που αλλάζει καταργεί μέρος αν όχι το σύνολο των μεταρρυθμίσεων της προηγούμενης, με αποτέλεσμα ακόμα και αν υπήρξαν μεταρρυθμιστικά σχέδια με προοπτική, αυτά να μην ολοκληρώθηκαν.

Για να εφαρμοσθούν οι αρχές της ΔΟΠ, η οποία δίνει έμφαση στην ποιότητα, θα πρέπει να υπάρχει η θέληση για αλλαγή και εφαρμογή της και μάλιστα αυτό να το θέλει το σύνολο ή έστω η πλειοψηφία του πολιτικού κόσμου. Ειδικά, όταν ένα κόμμα, το οποίο δεν επιθυμεί την εφαρμογή της αναλάβει τα ηνία της χώρας, θα καταστρατηγήσει όσα θα έχουν επιτευχθεί.

Βέβαια, ορισμένες μεταρρυθμίσεις και αλλαγές δεν είναι εύκολο να καταργηθούν σε μια τέτοια περίπτωση. Χαρακτηριστικό παράδειγμα, είναι η πολιτική της ψηφιακής διακυβέρνησης, η οποία προχωρά με γοργούς ρυθμούς μετά και την πανδημία του κορονοϊού στη χώρα μας. Ακόμα και αν αναλάβει μελλοντικά την εξουσία ένα ή περισσότερα κόμματα, τα οποία δεν την επιθυμούν για πολιτικούς λόγους, δεν θα μπορούν να την καταργήσουν, εφόσον ήδη πολλές διαδικασίες θα γίνονται ηλεκτρονικά, εύκολα και γρήγορα.

Τέλος, Διοίκηση ολικής ποιότητας σημαίνει και καινοτομία. Μια τέτοια καινοτομία είναι η εισαγωγή τεχνολογικών μέσων στη διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού, η οποία θα συνέβαλε στη μείωση του διοικητικού κόστους που αφορά στη διαχείρισή του. Παραδείγματος χάριν, μια μεγάλη εταιρία, που ακολούθησε αυτό το παράδειγμα ήταν η Adobe, η οποία εφαρμόζοντας την ηλεκτρονική διοίκηση ανθρώπινου δυναμικού εξοικονόμησε σε μηνιαία βάση 40.000\$¹¹⁶.

¹¹⁶ Κούτσικος, Κ. (2007, Οκτώβριος). *Ο Ρόλος της πληροφορικής στη Διοίκηση Ανθρώπινων Πόρων: Ηλεκτρονικές υπηρεσίες και οργανωσιακές αλλαγές*. 2ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων με θέμα: Σύγχρονες τάσεις στη διοικητική επιστήμη: Νέα δημόσια διοίκηση, εταιρική κοινωνική ευθύνη και κοινωνία των πολιτών, Χίος, 11-13 Οκτωβρίου, σελ.417.

3.3. Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης

Το διοικητικό σύστημα της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας αναπτύσσεται γύρω από τον άνθρωπο και την ικανοποίηση του, τα μηδενικά λάθη και τη συνεχή βελτίωση, όπως έχει αναλυθεί και ανωτέρω. Επίσης, στις αρχές και μεθόδους της ΔΟΠ εμπεριέχεται η αξιολόγηση, η οποία είναι μια μέθοδος που συμβάλει στον ανασχεδιασμό μιας πολιτικής, διαδικασίας κτλπ αν αυτή δεν φέρνει τα επιθυμητά αποτελέσματα. Επιπλέον, η διαδικασία αυτή συνάδει με το πρότυπο του “οργανισμού μάθησης” και του μοντέλου αριστείας, αφού ο στόχος είναι αυτός, εφόσον κάτι δεν αποδίδει, να εντοπιστεί εγκαίρως και να σχεδιασθεί εκ νέου.

Το κοινό πλαίσιο αξιολόγησης¹¹⁷, είναι ένα πρότυπο μέσω του οποίου επιδιώκεται η εμπέδωση και εφαρμογή όλων αυτών αλλά και άλλων αρχών όπως θα εξεταστεί παρακάτω. Συνεπώς, αποτελεί βασικό εργαλείο εφαρμογής της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας στο δημόσιο τομέα¹¹⁸.

Το Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης είναι ένα ευρωπαϊκό εγχειρίδιο-πρότυπο που αφορά και απευθύνεται σε όλες τις δημόσιες διοικήσεις της ΕΕ. Σκοπός του ΚΠΑ είναι η αναβάθμιση των υπηρεσιών που παρέχονται στους ευρωπαίους πολίτες μέσω της εφαρμογής των αρχών της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας και η επίτευξη της αριστείας, να καθιερώσει την αυτοξιολόγηση στο δημόσιο τομέα και να τον μετασχηματίσει σε οργανισμό μάθησης, μέσω της συνεργασίας και συγκριτικής αξιολόγησης διοικητικών πρακτικών μεταξύ των επιμέρους φορέων¹¹⁹. Επίσης, μέσω αυτού επιδιώκεται η διοικητική σύγκλιση εντός της Ευρωπαϊκής ένωσης.

Η διοικητική σύγκλιση, γιατί είναι σκοπός θα μπορούσε να αναρωτηθεί κάποιος. Κάθε δημόσια διοίκηση είναι μέρος της έννομης τάξης της χώρας που ανήκει. Συμμετέχοντας μια χώρα στην Ευρωπαϊκή Ένωση, εκχωρεί μέρος της κυριαρχίας της σε μια άλλη οντότητα, την ΕΕ χωρίς όμως αυτό να καθιστά την

¹¹⁷ Τα στοιχεία σχετικά με το ΚΠΑ για την ανάλυση του κεφαλαίου έχουν παρθεί από το “Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης (2013) https://www.ypes.gr/wp-content/uploads/2019/11/20160408_poiotita_axiologisi.pdf (τελ.προσβ.12/2/22)

¹¹⁸ Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης (2013) https://www.ypes.gr/wp-content/uploads/2019/11/20160408_poiotita_axiologisi.pdf, Σελ.9, (τελ.προσβ.12/2/22)

¹¹⁹ Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης (2013) https://www.ypes.gr/wp-content/uploads/2019/11/20160408_poiotita_axiologisi.pdf, (τελ.προσβ.12/2/22)

εθνική δημόσια διοίκηση ιεραρχικά κατώτερη σε σχέση με τις εθνικές διοικήσεις των υπόλοιπων κρατών μελών. Με δεδομένο ότι τα κράτη μέλη εκουσίως επέλεξαν να ενταχθούν στην Ευρωπαϊκή Ένωση, δημιουργείται κοινός ευρωπαϊκός διοικητικός χώρος, εντός του οποίου οι έννομες τάξεις συνεργάζονται μεταξύ τους, γιατί μοιράζονται κοινές αξίες και έχουν κοινό σκοπό την εξυπηρέτηση του πολίτη.

Συνεπώς, πάνω στη βάση αυτή της συνεργασίας, των κοινών αξιών και των κοινών στόχων, επιδιώκεται η δημιουργία διοικητικής σύγκλισης, δηλαδή η εφαρμογή κοινών “καλών πρακτικών από τις εθνικές διοικήσεις, ώστε να λειτουργεί πιο αρμονικά και η ίδια η Ένωση, να επωφεληθούν τα μέγιστα τα κράτη-μέλη και να βελτιωθούν οι υπηρεσίες που παρέχονται στους ευρωπαίους πολίτες.

Στο πλαίσιο αυτό θα έπρεπε να δημιουργηθεί ένα εγχειρίδιο/κανονιστικό πλαίσιο/ρύθμιση που θα ελέγχει το βαθμό επιτελικότητας της δημόσιας διοίκησης, την ψηφιακή πρόοδο, την αξιολόγηση των λειτουργιών και εν τέλει την ικανοποίηση του πολίτη, την επίτευξη των στόχων και της διοικητικής σύγκλισης.

Το πρώτο πλαίσιο αναπτύχθηκε το 2000 και έχει υποστεί αναθεωρήσεις. Η τελευταία αναθεώρηση είναι του 2013¹²⁰. Το Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης ερείδεται κατά την διαμόρφωση του πλαισίου λειτουργίας του δημοσίου τομέα στις αρχές αριστείας που αναπτύχθηκαν από το Ευρωπαϊκό Ίδρυμα Διοίκησης Ποιότητας (EFQM) ¹²¹. Οι αρχές αυτές όπως αναφέρονται στο ΚΠΑ είναι οι εξής¹²²:

Α) στόχος η επίτευξη αποτελεσμάτων

Β) στο κέντρο ο πολίτης/ πελάτης: ένας οργανισμός/επιχείρηση πρέπει να εστιάζει στις ανάγκες/επιθυμίες των αποδεκτών αυτών που προσφέρει και να επιδιώκει την αλληλεπίδρασή τους στην ανάπτυξη των αγαθών ή υπηρεσιών που προσφέρει. Αυτή η αρχή αν εξετασθεί υπό το πρίσμα του δημοσίου τομέα, το μέσο που εξυπηρετεί την αρχή αυτή είναι ο ιστότοπος gov.gr, όπου αναρτώνται τα νομοσχέδια για δημόσια διαβούλευση προτού κατατεθούν στη Βουλή προς ψήφιση.

Γ) κατάλληλη ηγεσία και στοχοπροσήλωση. Όσον αφορά το δημόσιο τομέα η ηγεσία είναι πολιτική και διοικητική. Η ηγεσία που παίρνει αποφάσεις είναι η πολιτική, και είναι αυτή που χαράζει τις πολιτικές που θα ακολουθηθούν. Η πολιτική ηγεσία είναι

¹²⁰ Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης (2013), ό.π. σελ.9

¹²¹ Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης (2013), ό.π. σελ.10-11

¹²² Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης (2013), ό.π. σελ.11-12

προσωρινή, υπό την έννοια ότι σε επόμενη εκλογική αναμέτρηση ενδέχεται να αλλάξει. Παρ'όλ'αυτά όμως, έστω ότι ακόμα και με αυτό το δεδομένο, η ηγεσία είναι αυτή που θα εμφυσήσει το όραμα και το στόχο στους εργαζομένους και θα παραμείνει σταθερά προσηλωμένη στο στόχο της.

Η καθιέρωση βέβαια των αρχών της ΔΟΠ ή γενικά μεταρρυθμίσεων για να παραμείνουν αυτές και μετά την αλλαγή της όποιας πολιτικής ηγεσίας απαιτεί τα ανώτερα μόνιμα διοικητικά στελέχη να παραμείνουν προσηλωμένα στο στόχο αυτό και να έχουν λάβει την κατάλληλη εκπαίδευση. Επίσης, ίσως να προϋποθέτει μια ολική αλλαγή της πολιτικής κουλτούρας στην Ελλάδα και από συγκρουσιακή να γίνει περισσότερο διαλλακτική και συνεργατική. Αυτή η αλλαγή στην κουλτούρα θα δημιουργούσε εύφορο κλίμα για την καθιέρωση εμπνευσμένων αλλαγών και την εφαρμογή αυτών ακόμα και μετά από αλλαγή κυβέρνησης.

Το ΚΠΑ διακρίνει μεταξύ της διττής ηγεσίας στο δημόσιο και επισημαίνει την επικοδομητική αλληλεπίδραση μεταξύ των δυο για την επίτευξη της στοχοθεσίας¹²³. Επίσης το κριτήριο της ηγεσίας αναφέρεται και στο ρόλο της ως προς τη δημιουργία του κατάλληλου κλίματος και σχέσεων ενδοϋπηρεσιακά για την επίτευξη των στόχων¹²⁴.

Δ) Οι αποφάσεις πρέπει να στηρίζονται σε δεδομένα και πληροφορίες που αναλύονται¹²⁵. Οι διαδικασίες οι οποίες υπάγονται στην αξιολόγηση είναι οι λεγόμενες “κομβικές διαδικασίες”, και εν τέλει κρίνεται αν αυτές εκπληρώνουν την στοχοθεσία και ικανοποιούν τους πολίτες, οι οποίοι είναι οι κύριοι αποδέκτες των δημόσιων υπηρεσιών¹²⁶. Για να καταστούν περισσότερο αποτελεσματικές οι διαδικασίες α) θα πρέπει να χρησιμοποιούνται πληροφοριακά συστήματα και η τεχνολογία και β) οι πολίτες να συμμετέχουν στη διαμόρφωση αυτών¹²⁷

Ε) εκπαίδευση και συμβολή του ανθρώπινου δυναμικού¹²⁸. Η δημιουργία ενός καλού εργασιακού κλίματος με διαφάνεια, εμπιστοσύνη, αναγνώριση κτλπ.

¹²³ Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης (2013), ό.π. σελ.17

¹²⁴ Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης (2013), ό.π. σελ.17

¹²⁵ Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης (2013), ό.π. σελ.11

¹²⁶ Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης (2013), ό.π. σελ.35-36

¹²⁷ Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης (2013), ό.π. σελ.35-36

¹²⁸ Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης (2013), ό.π. σελ.11

Στ) δια βίου εκπαίδευση, συνεχής εξέλιξη και καινοτομία¹²⁹. Ως προς αυτήν την αρχή και όσον αφορά το ελληνικό διοικητικό σύστημα το ΕΚΔΔΑ έχει συμβάλει καθοριστικά τόσο στην εκπαίδευση στελεχών του δημοσίου, οι οποίοι εισήχθησαν στη σχολή κατόπιν εξετάσεων, αλλά και με σωρεία εκπαιδευτικών επιμορφωτικών σεμιναρίων που διεξάγει για τους υφιστάμενους εργαζομένους.

Ζ) ανάπτυξη συνεργασιών με άλλους δημόσιους φορείς, ώστε να επιτυγχάνονται οι στόχοι¹³⁰. Οι φορείς του δημοσίου για να επιτύχουν τους στόχους τους και να επιτελέσουν το έργο τους συνεργάζονται με άλλες οργανώσεις του δημοσίου τομέα, με ιδιωτικές οργανώσεις (πχ Συμπράξεις δημοσίου-ιδιωτικού τομέα-ΣΔΙΤ, προμήθειες κτλπ), ή με μεμονωμένους εξωτερικούς συνεργάτες για την υλοποίηση των σχεδίων πολιτικής και στόχων που έχουν θέσει. Η αγαστή συνεργασία μεταξύ όλων των εμπλεκομένων θα επιτευχθεί πρώτον με τον καθορισμό των συνεργατών και του θεσμικού επιπέδου που αυτές απαντώνται και δεύτερον, το βασικό σημείο της συνεργασίας αυτής θα είναι η ανταλλαγή καλών πρακτικών μεταξύ τους¹³¹, ώστε να λειτουργήσουν ως οργανισμοί μάθησης και αριστείας.

Η) Οι δημόσιοι φορείς όπως και οι επιχειρήσεις, θα πρέπει να σέβονται την κοινωνία, να επιδεικνύουν δηλαδή κοινωνική υπευθυνότητα αλλά και ευαισθησία. Η δράση τους πρέπει να είναι φιλική προς το περιβάλλον και όχι ζημιογόνα¹³². Επίσης, οφείλουν να αφουγκράζονται τις επιθυμίες των πολιτών/πελατών λαμβάνοντας πάντα υπόψιν τους τις εξελίξεις γενικότερα¹³³.

Οι αρχές αυτές έχουν ενσωματωθεί στο Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης, με απώτερο στόχο κάποια στιγμή ο δημόσιος τομέας να κατακτήσει την “Αριστεία”. Ο δρόμος προς αυτό τον στόχο περνά μέσα από τέσσερα στάδια επίτευξης για κάθε μια από αυτές τις αρχές που προαναφέρθηκαν¹³⁴.

Πέραν των αρχών αυτών που είναι κοινές στους ιδιωτικούς και δημόσιους οργανισμούς, οι τελευταίοι οφείλουν να διέπονται και από ορισμένες άλλες αρχές

¹²⁹ Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης (2013), ό.π. σελ.11

¹³⁰ Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης (2013), ό.π. σελ.11

¹³¹ Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης (2013), ό.π. σελ.29-31

¹³² Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης (2013), ό.π. σελ.11

¹³³ Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης (2013), ό.π. σελ.11

¹³⁴ Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης (2013), ό.π. σελ.11-12

όπως αυτή της νομιμότητας, διαφάνειας, λογοδοσίας, ίσης μεταχείρισης, αλληλεγγύης, κράτος δικαίου και άλλα¹³⁵. Οι αρχές αυτές είναι αρχές ουσίας και όχι μόνο διοικητικής λειτουργίας¹³⁶. Ένας δημόσιος οργανισμός που εξυπηρετεί το καλό της κοινωνίας εν συνόλω, και δεν επιδιώκει το κέρδος οφείλει να σέβεται και να εφαρμόζει αξιακά φορτισμένες έννοιες που σχετίζονται με την ιδιότητα του πολίτη, τη σχέση πολίτη-κράτους, πολίτη-κυβέρνησης, εξουσία και ούτω καθεξής.

Ένα σημαντικό στοιχείο για το ΚΠΑ είναι ότι κάθε οργανισμός έχει την δυνατότητα να το προσαρμόσει στις δικές του ανάγκες και χαρακτηριστικά αρκεί βέβαια να ενσωματώνει τις αρχές και την αξιολόγηση που εμπεριέχεται σε αυτό¹³⁷.

Το ΚΠΑ θέτει εννέα κριτήρια τα οποία βασίζονται στις αρχές αριστείας που προαναφέρθηκαν¹³⁸. Κάθε κριτήριο εμπεριέχει ορισμένα υποκριτήρια που βαθμολογούνται για να ελεγχθεί σε τι στάδιο βρίσκεται το κάθε υποκριτήριο. Υπάρχουν δύο τρόποι βαθμολόγησης: α) ο απλός τρόπος βαθμολόγησης και β) το σύστημα αναλυτικής βαθμολόγησης¹³⁹. Σύμφωνα με το ΚΠΑ 2013, τα κριτήρια και στις δύο περιπτώσεις είναι ο προγραμματισμός, η εκτέλεση, ο έλεγχος και η ανάδραση¹⁴⁰.

Στο πρώτο σύστημα το κάθε κριτήριο τοποθετείται σε μια κλίμακα με εύρος βαθμολόγησης και η μετάβαση στο επόμενο στάδιο-βαθμολόγηση προϋποθέτει την ολοκλήρωση του προηγούμενου βήματος. Έτσι στο τέλος, η οργάνωση βλέπει συνολικά τη βαθμολογία της, σε ποια κλίμακα έχει φθάσει¹⁴¹.

Το άλλο σύστημα παρέχει τη δυνατότητα αναλυτικής βαθμολόγησης για το κάθε στάδιο πχ για τον προγραμματισμό δίνονται ομαδοποιημένες βαθμολογίες και επιλέγεται μόνο για αυτό το στάδιο η βαθμολογία στην οποία υπάγεται. Έτσι προκύπτει πόρισμα για το κάθε στάδιο¹⁴².

Τα βήματα για να εισαχθεί και να εφαρμοσθεί το Κοινό Πλαίσιο

¹³⁵ Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης (2013), ό.π. σελ.12

¹³⁶ Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης (2013), ό.π. σελ.12

¹³⁷ Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης (2013), ό.π. σελ.12-13

¹³⁸ Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης (2013), ό.π. σελ.10

¹³⁹ Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης (2013), ό.π. σελ. 53

¹⁴⁰ Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης (2013), ό.π. σελ.53

¹⁴¹ Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης (2013), ό.π. σελ.53-55

¹⁴² Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης (2013), ό.π. σελ.53-55

Αξιολόγησης¹⁴³ ως εργαλείο εκσυγχρονισμού, επίτευξης στόχων και αριστείας είναι τα εξής:

Α) προγραμματισμός και σχεδιασμός της αυτοαξιολόγησης.

Β) πλάνο ενημέρωσης και προώθησης της αυτό-αξιολόγησης

Γ) δημιουργία ομάδων αυτό-αξιολόγησης

Δ) πληροφόρηση για το ΚΠΑ, ώστε οι συμμετέχοντες στην ομάδα αξιολόγησης α) να κατανοήσουν τον σκοπό χρήσης του συγκεκριμένου εργαλείου και β) να μάθουν πρακτικά εργαλεία και τρόπους εφαρμογής.

Ε) ατομικές αξιολογήσεις και έπειτα ακολουθεί συζήτηση γύρω από τα ατομικά πορίσματα, ώστε κατόπιν γόνιμοι διάλογοι να καταλήξει η ομάδα σε αυτά που χρήσουν αλλαγής.

Στ) συντάσσεται έκθεση με τα πορίσματα της αυτό-αξιολόγησης, αναφέρονται οι βαθμολογίες για κάθε κριτήριο καθώς και προτάσεις βελτίωσης.

Ζ) Καταρτίζεται πρόγραμμα βελτίωσης όσων χρειάζονται αλλαγή

Η) διάδοση του προγράμματος βελτίωσης, ώστε να επιτευχθεί στο επόμενο στάδιο η πλήρης εφαρμογή του

Θ) εφαρμογή του προγράμματος

Ι) τέλος, προγραμματισμός του επόμενου ΚΠΑ για την αξιολόγηση απόδοσης του νέου σχεδίου που καταρτίστηκε.

¹⁴³ Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης (2013), ό.π. σελ.61-68

3.4. Προσπάθειες εφαρμογής της ΔΟΠ στην ελληνική πραγματικότητα

Η πρώτη θεσμική προσπάθεια εισαγωγής της διοικητικής κουλτούρας της ΔΟΠ στο ελληνικό διοικητικό σύστημα ήταν με το πρόγραμμα Πολιτεία το οποίο καθιερώθηκε με τον Ν.2880/2001. Το πρόγραμμα αυτό περιλάμβανε καινοτόμες δράσεις, όπως τηλεφωνική εξυπηρέτηση των πολιτών πχ χρήση του αριθμού 1502 για έκδοση πιστοποιητικών¹⁴⁴, κατοχύρωνε δράσεις για τον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης όπως μέσω της απλοποίησης του θεσμικού πλαισίου και της χρήσης τεχνολογιών και ψηφιακών εργαλείων.

Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι το πρόγραμμα ΣΥΖΕΥΞΙΣ το οποίο αποτέλεσε ένα ενιαίο ψηφιακό σύστημα ένωσης των δημόσιων φορέων. Επιπλέον, το Πρόγραμμα Πολιτεία έδινε έμφαση στην αξία της σωστής διαχείρισης του ανθρώπινου δυναμικού των φορέων, στην εκπαίδευση τους (πχ εκπαίδευση τους πάνω στις νέες τεχνολογίες) και την κατανομή τους καταλλήλως στις θέσεις εργασίας εντός των υπηρεσιών¹⁴⁵.

Ακόμα, σε αυτό το μεταρρυθμιστικό εγχείρημα προβλεπόταν η αποκέντρωση ορισμένων εργασιών από την κεντρική διοίκηση στους ΟΤΑ α και β βαθμού, ώστε α) αυτές να εκτελούνται ταχύτερα, β) εγγύτερα στον πολίτη, το οποίο θα συμβάλει στην καλύτερη επικοινωνία του με το κράτος και την επανοικοδόμηση σχέσης εμπιστοσύνης με αυτό και γ) θα συμβάλει στην καλύτερη λειτουργία της κεντρικής διοίκησης, η οποία θα αποσυμπιεστεί από εργασίες που πλέον θα εκτελούνται από άλλους φορείς¹⁴⁶.

Το επόμενο βήμα για να εφαρμοσθούν οι αρχές της ΔΟΠ στο ελληνικό διοικητικό σύστημα ήταν με το άρθρο 31 του Ν. 3013/2002, στο οποίο προβλεπόταν η δημιουργία Κέντρων Εξυπηρέτησης Πολιτών. Αυτό αποτέλεσε τότε μια καινοτομία, βασική παράμετρος της ΔΟΠ.

Ο πρώτος λόγος ήταν ότι θα λειτουργούσαν ως διαμεσολαβητές μεταξύ των πολιτών και του κράτους, φέρνοντας πιο κοντά το κράτος στον πολίτη. Δεύτερον,

¹⁴⁴ ΥΠΕΣ, <https://www.ypes.gr/programma-politeia/>, τελ.προσβ. 1/4/22)

¹⁴⁵ ΥΠΕΣ, <https://www.ypes.gr/programma-politeia/>, τελ.προσβ. 1/4/22)

¹⁴⁶ ΥΠΕΣ, <https://www.ypes.gr/programma-politeia/>, τελ.προσβ. 1/4/22)

συνέβαλαν στην απογραφειοκρατικοποίηση της δημόσιας διοίκησης, ή τουλάχιστον σε αυτό στόχευαν, αφετέρου αποτελούσαν τον ενδιάμεσο σταθμό μεταξύ της γραφειοκρατίας και της ψηφιακής διακυβέρνησης¹⁴⁷, καθώς οι πολίτες την εποχή που δημιουργήθηκαν δεν ήταν πλήρως εξοικειωμένοι.

Η λειτουργία των Κέντρων εξυπηρέτησης Πολιτών, αξιολογείται από τους πολίτες θετικά καθώς θεωρούν ότι συμβάλουν στον εκσυγχρονισμό του δημοσίου¹⁴⁸. Παρ' όλη όμως την θετική αποτίμηση της λειτουργίας τους, έχουν καταγραφεί πολλά κακώς κείμενα όπως προσλήψεις σε αυτά βάσει πελατειακών σχέσεων και όχι αξιολόγησης τυπικών και ουσιαστικών προσόντων και ικανοτήτων¹⁴⁹.

Ένα άλλο μεταρρυθμιστικό μέτρο που λήφθηκε στην Ελλάδα στο πλαίσιο εφαρμογής της ΔΟΠ ήταν η ψήφιση του Ν.3230/2004 για την “Διοίκηση μέσω στόχων”. Ο νόμος αυτός καθιέρωνε το πεδίο εφαρμογής, τη διαδικασία ορισμού των στόχων, τον τρόπο παρακολούθησης αυτών μέσω δεικτών μέτρησης της αποτελεσματικότητας και της ποιότητας και άλλα¹⁵⁰.

Το κρίσιμο ερώτημα βέβαια είναι αν αυτά τα μέτρα και τα προγράμματα α) πράγματι υλοποιήθηκαν και αν ναι σε τι βαθμό, ή αν δεν υλοποιήθηκαν τι εμπόδισε την εφαρμογή τους και β) αν πέτυχαν το σκοπό τους, δηλαδή την εφαρμογή ή όχι όλων των αρχών της ΔΟΠ, ή τουλάχιστον μέρος τους. Τα ερωτήματα αυτά είναι μέρος του αντικειμένου της εμπειρικής διερεύνησης που ακολουθεί σε επόμενο κεφάλαιο, συνεπώς θα γίνει προσπάθεια στη συνέχεια να απαντηθούν.

Σε ένα γενικό όμως πλαίσιο για να φέρουν αποτελέσματα οι μεταρρυθμίσεις θα πρέπει να υπάρχει ολική μεταστροφή όχι μόνο στη οργάνωση, αλλά και στην κουλτούρα, στον τρόπο σκέψης και λήψης αποφάσεων και τέλος, στην ίδια την δημόσια δομή, η οποία πρέπει να μεταμορφωθεί σε “μαθησιακού τύπου οργάνωση”, ώστε να ενσωματώνει τις μεταρρυθμίσεις και να προσαρμόζεται στις εξελίξεις¹⁵¹. Επίσης, η επιτυχία ή αποτυχία των μεταρρυθμίσεων εξαρτάται και από το κατά πόσο

¹⁴⁷ Κούτσικος, Κ. (2007, Οκτώβριος). 2ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων. Ό.π. σελ. 390

¹⁴⁸ Κούτσικος, Κ. (2007, Οκτώβριος). 2ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων. Ό.π. σελ. 381

¹⁴⁹ Κούτσικος, Κ. (2007, Οκτώβριος). 2ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων. Ό.π. σελ. 391

¹⁵⁰ lawspot.gr, 11/2/2004, <https://www.lawspot.gr/nomikes-plirofories/nomothesia/nomos-3230-2004>, τελ.προσβασ. 1/4/22

¹⁵¹ Μιχαλόπουλος, Ν. (2003). ό.π., σελ.88

θα γίνει δεκτό από τα μέλη του οργανισμού¹⁵². Άλλα βασικά παραδείγματα εφαρμογής της ποιότητας στο ελληνικό δημόσιο είναι:

α) το πρόγραμμα Διαύγεια (Ν.3861/2010), το οποίο συμβάλει στην καταπολέμηση της διαφθοράς, καθώς όλα τα κυβερνητικά όργανα οφείλουν να δημοσιεύουν εκεί αποφάσεις, νόμους κτλ για να αποκτήσουν ισχύ¹⁵³.

β) Ανοιχτή Διακυβέρνηση, η οποία σκοπεύει να φέρει τη δημόσια διοίκηση και πολιτική εγγύτερα στον πολίτη, να ενισχυθεί η δημοκρατία και η συμμετοχή καθώς μέσω αυτής οι πολίτες μπορούν αφενός να ενημερώνονται για τα νομοσχέδια που πρόκειται να κατατεθούν προς ψήφιση και να εκφράσει την άποψή του ή να προτείνει νέες ιδέες¹⁵⁴.

γ) Κοινό πλαίσιο αξιολόγησης (EFQM, διοικητική σύγκλιση με χώρες ΕΕ, αυτοαξιολόγηση, στόχος οι αρχές της ΔΟΠ να ενσωματωθούν στην κουλτούρα του φορέα¹⁵⁵.

Τέλος, τα μεταρρυθμιστικά προγράμματα για να επιτύχουν προϋποθέτουν την συνεργασία και τον συντονισμό μεταξύ των διαφόρων οργανώσεων που αφορά η μεταρρύθμιση, γιατί χωρίς αυτά η όποια προσπάθεια υλοποίησης πολιτικών δεν θα τελεσφορήσει. Για αυτό πρέπει να αναζητούνται τρόποι για ανάπτυξη συνεργατικών σχέσεων μεταξύ των φορέων¹⁵⁶.

¹⁵² Μιχαλόπουλος, Ν. (2003). ό.π., σελ.101

¹⁵³ Κέφης, Β. ό.π. σελ.150

¹⁵⁴ Κέφης, Β. ό.π. σελ.151

¹⁵⁵ Κέφης, Β. ό.π. σελ.146

¹⁵⁶ Μιχαλόπουλος, Ν. (2003). ό.π., σελ.141-142

3.5. Εθνικό Πλαίσιο Απλούστευσης διαδικασιών¹⁵⁷

Στο πλαίσιο μείωσης των διοικητικών βαρών και της απλούστευσης των διαδικασιών θεσπίστηκε το Εθνικό Πρόγραμμα Απλούστευσης Διαδικασιών με το άρθρο 45 του Ν.4635/2019¹⁵⁸. Ειδικότερα μέσω του ΕΠΑΔ επιδιώκεται η καταπολέμηση της γραφειοκρατίας και η βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών προς τους πολίτες και τις επιχειρήσεις αλλά και η αναδιάρθρωση των εσωτερικών λειτουργιών της Δημόσιας Διοίκησης¹⁵⁹.

Οι στόχοι του ΕΠΑΔ φαίνεται ότι συμβαδίζουν με αυτούς της ΔΟΠ και αποτελεί μέσο θεσμικής βελτίωσης του παλαιού διοικητικού συστήματος και εισαγωγής απλούστερων και αποδοτικότερων διαδικασιών μέσω της ψηφιοποίησης τους και της εκκαθάρισης του νομοθετικού πλαισίου πχ μέσω νομοθετικής κωδικοποίησης.

Πιο συγκεκριμένα στόχος του ΕΠΑΔ είναι α) να αναβαθμίσει τις παρεχόμενες υπηρεσίες προς τον πολίτη και β) να μειώσει τη γραφειοκρατία, το οποίο θα συντελέσει στην οικονομική ανάκαμψη της Ελλάδας. Οι δομές θα γίνουν περισσότερο ευέλικτες, θα συμβάλει στην ποιοτική αναβάθμιση του νομοθετικού πλαισίου και τέλος, θα συμβάλει στην ψηφιακή μετάβαση της χώρας. Όλα αυτά αποτελούν προϋποθέσεις εκσυγχρονισμού του ελληνικού διοικητικού συστήματος και της οικονομικής ανάκαμψης της χώρας.

Στο Εθνικό Πρόγραμμα Απλούστευσης Διαδικασιών περιλαμβάνονται πολιτικές, δράσεις και ενέργειες όλων των δημοσίων φορέων που αφορούν στην καταπολέμηση της γραφειοκρατίας και της μείωσης των διοικητικών βαρών όπως¹⁶⁰:

Α) Ανασχεδιασμός και απλούστευση των διοικητικών διαδικασιών ή μείωση ή κατάργηση δικαιολογητικών, διατυπώσεων και υποχρεώσεων πληροφόρησης προς τη διοίκηση ή προς τρίτους όταν απαιτείται από το νόμο ή κανονιστική πράξη.

¹⁵⁷ Η ενότητα αυτή βασίστηκε στο Ν.4635/2019

¹⁵⁸ Lawspot.gr <https://www.lawspot.gr/nomikes-plirofories/nomothesia/n-4635-2019/arthro-45-nomos-4635-2019-ethniko-programma-aploysteysis> (Τελ.προσβ. 1/4/2022)

¹⁵⁹ <https://www.secdigital.gov.gr/projects/aploysteysi-diadikasion/> (ττλ.προσβ. 1/4/2022)

¹⁶⁰ Lawspot.gr <https://www.lawspot.gr/nomikes-plirofories/nomothesia/n-4635-2019/arthro-45-nomos-4635-2019-ethniko-programma-aploysteysis> (1/4/2022)

Β) Κωδικοποίηση της νομοθεσίας ή γενικότερα αντιμετώπιση της πολυνομίας και κακονομίας.

Γ) Ψηφιοποίηση των διαδικασιών και επικοινωνία υπηρεσιών μέσω κοινών πληροφοριακών συστημάτων ή συστημάτων που συνδέονται μεταξύ τους.

Δ) Βελτίωση της επικοινωνίας με τους πολίτες και δημιουργία συνθηκών για την ευκολότερη πρόσβαση σε χρήσιμες για αυτούς πληροφορίες, αναφορικά με το δημόσιο.

Ε) Βελτίωση της απόδοσης των παρεχόμενων υπηρεσιών προς τους πολίτες χωρίς περιορισμούς, εξασφαλίζοντας τη συνοχή μέσω της διαλειτουργικότητας του συστήματος.

Στο πλαίσιο του Εθνικού Προγράμματος Απλούστευσης Διαδικασιών η Επεξεργασία του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας και η εκπόνηση οδηγού για την κωδικοποίηση και την τυποποίηση όλων των τύπων διοικητικών εγγράφων έχει ανατεθεί σε ειδική επιστημονική Επιτροπή, που αποτελείται από ειδικούς εμπειρογνώμονες.

Οι δράσεις που περιλαμβάνονται στο ΕΠΑΔ προτείνονται από τον Πρωθυπουργό ή τον Υπουργό Ψηφιακής Διακυβέρνησης, ενώ η εποπτεία του ΕΠΑΔ ανήκει στον πρώτο και ασκείται από τον δεύτερο. Επίσης προωθείται η συμμετοχικότητα καθώς σε ειδική πλατφόρμα μπορούν να υποβάλλουν προτάσεις πολίτες, οργανώσεις, δημόσιοι υπάλληλοι και κοινωνικοί εταίροι.

Οι παραπάνω προτάσεις αξιολογούνται από ομάδες εργασίας του Υπουργείου Ψηφιακής Διακυβέρνησης που συστήνονται για το σκοπό αυτό. Η δυνατότητα αυτή της ενεργούς συμμετοχής τόσων μερών εντάσσεται στο κλίμα συνεργασίας που προωθεί η ΔΟΠ. Επίσης, η αξιολόγηση των προτάσεων από ομάδες εργασίας του Υπουργείου προσιδιάζει στη μέθοδο του “Κύκλου Ποιότητας” που έχει αναλυθεί ως μέθοδος στη θεωρία της ΔΟΠ.

3.6. Ψηφιακός μετασχηματισμός και ΔΟΠ

Η ΔΟΠ δίνει έμφαση στην ποιότητα. Η ποιότητα στον δημόσιο τομέα θα επιτευχθεί κατά ένα μεγάλο μέρος μέσω της ψηφιοποίησης πολλών διαδικασιών και υπηρεσιών, καθώς εύκολα, γρήγορα και με χαμηλότερο λειτουργικό κόστος θα διεκπεραιώνονται οι διαδικασίες. Ο ψηφιακός μετασχηματισμός του διοικητικού συστήματος θα επιτευχθεί με την χρήση της τεχνολογίας και της πληροφορικής.

Βέβαια, για να επιτευχθεί η υψηλή αποδοτικότητα, δεν θα πρέπει η χρήση τους να περιορισθεί στον αυτοματισμό υφιστάμενων διαδικασιών, αλλά θα πρέπει να λειτουργήσουν ως μοχλοί εξ ολοκλήρου αναδιαμόρφωσης των διαδικασιών αυτών¹⁶¹.

Τα τεχνολογικά εργαλεία, τα οποία χρησιμοποιούνται για την καλύτερη διαχείριση πόρων, πελατών, διαδικασιών είναι τα¹⁶²:

- “συστήματα διοίκησης” (MIS)
- “συστήματα αποφάσεων” (DS)
- “συστήματα διαχείρισης πελατών” (CRM)
- “συστήματα διαχείρισης πόρων και διαδικασιών ” (ERP)

Από αυτά τα συστήματα, το τελευταίο χρησιμοποιείται και στο δημόσιο τομέα και συμβάλλει στην εσωτερική διακίνηση εγγράφων, διαχείριση οικονομικών και ανθρωπίνων πόρων κτλπ¹⁶³.

Βέβαια , τα δύο τελευταία χρόνια και εξαιτίας και της πανδημίας του κορονοϊού έχουν αρχίσει και λειτουργούν και συστήματα CRM πχ ηλεκτρονική υπογραφή και γνήσιο αυτής, ηλεκτρονική αίτηση για αποζημίωση (ηλεκτρονικός φάκελος υγείας), διαζύγιο με ένα κλικ.

Αναμφισβήτητα, η ηλεκτρονική εξυπηρέτηση των πολιτών σε σωρεία ζητημάτων α) εκσυγχρονίζει τον δημόσιο τομέα, καθιστώντας τον ποιοτικότερο, β) φέρνει τον πολίτη εγγύτερα και αρχίζει πλέον να επανακτά την εμπιστοσύνη του, γ) συμβάλει στην καταπολέμηση της διαφθοράς, δ) εξοικονομούνται τόσο χρηματικοί πόροι, όσο και ανθρωπίνους με αποτελέσματα την γρηγορότερη, αποτελεσματικότερη

¹⁶¹ Κέφης, Β. ό.π. σελ.118

¹⁶² Κέφης, Β. ό.π. σελ.128

¹⁶³ Κέφης, Β. ό.π. σελ.128-129

και αποδοτικότερη ικανοποίηση των αιτημάτων των πολιτών και επίτευξη των στόχων κάθε φορέα. Η ηλεκτρονική διακυβέρνηση καθιερώθηκε με το Ν.3979/2011.

Σύμφωνα με ένα θεματικό ενημερωτικό δελτίο, το οποίο δημοσίευσε η Commission το Σεπτέμβριο του 2016, η χρήση συστημάτων πληροφορικής και η εξ ολοκλήρου ψηφιακή διοικητική λειτουργία θα οδηγούσε σε εξοικονόμηση κατ'έτος 10 δις ευρώ σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης¹⁶⁴.

Επίσης, σύμφωνα και πάλι με το ίδιο ενημερωτικό δελτίο, η χρήση πληροφοριακών μέσων και η ανοιχτή διάθεση πληροφοριών σε ηλεκτρονική μορφή από το δημόσιο τομέα, θα έφερνε ετησίως περίπου 40 δις ευρώ κέρδη σε επίπεδο ΕΕ¹⁶⁵. Από αυτό το μέτρο θα ωφελούνταν κυρίως επιχειρήσεις που ασχολούνται με δεδομένα, αλλά και οι πολίτες στο σύνολό τους, καθώς συμβάλει και στην ευρύτερη αναπτυξιακή προοπτική μιας κοινωνίας.

Η ΕΕ συμβάλει σημαντικά στον ανασχηματισμό των διοικητικών συστημάτων των χωρών μελών της ένωσης με χρηματοδοτήσεις, με έρευνες και μελέτες που διεξάγει και το σχηματισμό κανονιστικού πλαισίου περί της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης.

Κύριες χρηματοδοτικές πηγές για τον στόχο του ψηφιακού μετασχηματισμού και της αναμόρφωσης της δημόσιας διοίκησης είναι το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης πχ μέσω του μηχανισμού “Συνδέοντας την Ευρώπη”¹⁶⁶, θεματικός στόχος 11 κτλπ¹⁶⁷.

Σύμφωνα με το θεματικό ενημερωτικό δελτίο που δημοσίευσε η Commission αναφορικά με το πλαίσιο λειτουργίας και εφαρμογής της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης έχει δημοσιευθεί το “Σχέδιο δράσης για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση 2016-2020” και ο κανονισμός για την ηλεκτρονική ταυτοποίηση (eIDAS) αλλά και μελέτες, έρευνες κτλπ. Σημαντικό είναι ότι μέσω των πληροφοριακών συστημάτων γίνεται ευκολότερα “διάχυση” ορθών διοικητικών

¹⁶⁴commission/ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_quality-public-administration_el.pdf σελ.16 (τελ.προσβ. 1/2/2022)

¹⁶⁵ Commission ό.π σελ.16-17

¹⁶⁶ Commission ό.π.σελ.24

¹⁶⁷ Στο ενημερωτικό θεματικό δελτίο της Commission αναφέρονται αυτά και άλλα μέτρα με την επεξήγηση του τι αφορούν. Στο link https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_quality-public-administration_el.pdf.

πρακτικών μεταξύ των κρατών -μελών, που συμβάλει τόσο στο στόχο της ποιότητας του δημοσίου τομέα, όσο και στην διοικητική σύγκλιση των κρατών-μελών της Ένωσης.

Πολλά προγράμματα έρευνας και καινοτομίας χρηματοδοτούνται απο την ΕΕ και έχουν ως στόχο την καινοτομία και την ποιότητα στη δημόσια διοίκηση πχ LIPSE (Learning from innovation in public sector environments), Παρατηρητήριο ΟΟΣΑ για την καινοτομία στο δημόσιο τομέα και άλλα¹⁶⁸. Τέλος, η ΕΕ παρέχει και τεχνική υποστήριξη στον διοικητικό μετασχηματισμό των κρατών- μελών πχ σύσταση Υπηρεσίας Στήριξης Διαθρωπικών Μεταρρυθμίσεων, εργαλειοθήκη της ΕΕ για την ποιότητα της δημόσια διοίκησης και άλλα¹⁶⁹.

Αναμφισβήτητα η χρήση μέσων τεχνολογίας συμβάλει καθοριστικά στον εκσυγχρονισμό της λειτουργίας του κρατικού διοικητικού μηχανισμού και στην αναβάθμιση των υπηρεσιών που αυτός προσφέρει. Η χρήση πληροφοριακών συστημάτων συντελεί στην εξοικονόμηση υλικών πόρων όπως χρήματα, άυλων πόρων όπως εξοικονόμηση χρόνου για το ανθρώπινο δυναμικό της υπηρεσίας.

Όμως, η ψηφιακή μετάβαση μιας χώρας για να γίνει ολοκληρωμένα δεν απαιτεί μόνο την εισαγωγή και ευρεία χρήση πληροφοριακών συστημάτων και τεχνολογικών μέσων, αλλά προϋποθέτει και τη διαλειτουργικότητα αυτών, ώστε να συνεργάζεται ο κρατικός μηχανισμός αρμονικά και άμεσα για την επίλυση ή διευθέτηση διαφόρων ζητημάτων.

Σύμφωνα με το Ευρωπαϊκό Πλαίσιο Διαλειτουργικότητας και όπως αυτό αποτυπώνεται στο 2ο συνέδριο διοικητικών επιστημών, η διαλειτουργικότητα ορίζεται ως εξής:

«η ικανότητα των συστημάτων πληροφορικής και επικοινωνιών, καθώς και των διοικητικών διαδικασιών τις οποίες αυτά υποστηρίζουν, ανταλλάσσουν πληροφοριακά δεδομένα και να καθιστούν εφικτή την κοινή διάθεση και χρήση των πληροφοριών και της γνώσης»¹⁷⁰.

¹⁶⁸ Commission, ό.π. Σελ. 24-25

¹⁶⁹ Commission, ό.π. Σελ. 24-25

¹⁷⁰ Οικονόμου, Θ. (2007, Οκτώβριος). *Η σημασιολογική διαλειτουργικότητα ως προϋπόθεση για την παροχή πανευρωπαϊκών ολοκληρωμένων ηλεκτρονικών υπηρεσιών*. 2ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων με θέμα: Σύγχρονες τάσεις στη διοικητική επιστήμη: Νέα δημόσια διοίκηση, εταιρική κοινωνική ευθύνη και κοινωνία των πολιτών, Χίος, 11-13 Οκτωβρίου, σελ. 398

Στο ίδιο κείμενο περιγράφονται ορισμένοι τύποι διαλειτουργικότητας. Η πρώτη είναι η οργανωτική διαλειτουργικότητα¹⁷¹, η οποία είναι απαραίτητη όταν για την ολοκλήρωση μιας διαδικασίας είναι υπεύθυνοι περισσότεροι του ενός φορείς¹⁷². Για την επιτυχή και έγκαιρη ολοκλήρωση της θα πρέπει οι εμπλεκόμενοι φορείς α) να έχουν κοινούς στόχους και β) να έχουν κοινό οργανωτικό πλαίσιο, διαδικασίες συμπληρωματικές αν όχι κοινές ή τουλάχιστον διαδικασίες που δεν δημιουργούν σύγχυση κατά την υλοποίησή τους¹⁷³.

Ο δεύτερος τύπος διαλειτουργικότητας είναι η σημασιολογική διαλειτουργικότητα¹⁷⁴. Αυτός ο τύπος διαλειτουργικότητας αφορά την κοινή ερμηνευτική επεξήγηση των πληροφοριών που λαμβάνουν οι διάφοροι φορείς, οι οποίοι εμπλέκονται στην παροχή μιας υπηρεσίας¹⁷⁵.

Ο τρίτος τύπος διαλειτουργικότητας είναι η τεχνική διαλειτουργικότητα¹⁷⁶. Αναφέρεται δηλαδή στο μέσο ή τρόπο της διασύνδεσης, τη διασύνδεση δηλαδή των πληροφοριακών συστημάτων μεταξύ των συνεργαζόμενων φορέων, αλλά και την προστασία των δεδομένων που διαχέονται μεταξύ των πληροφοριακών συστημάτων¹⁷⁷.

Η διαλειτουργικότητα αφορά τόσο την εσωτερική άμεση επικοινωνία μεταξύ των συνεργαζόμενων φορέων, όσο και την επικοινωνία με τον τελικό αποδέκτη των υπηρεσιών του κράτους (πολίτες-επιχειρήσεις)¹⁷⁸.

Στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής οικογένειας, η διαλειτουργικότητα εφόσον

¹⁷¹ Οικονόμου, Θ. (2007, Οκτώβριος). 2ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων. Ο.π. σελ. 400-401

¹⁷² Οικονόμου, Θ. (2007, Οκτώβριος). 2ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων. Ο.π. σελ. 398-401

¹⁷³ Οικονόμου, Θ. (2007, Οκτώβριος). 2ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων. Ο.π. σελ. 400-401

¹⁷⁴ Οικονόμου, Θ. (2007, Οκτώβριος). 2ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων. Ο.π. σελ. 401

¹⁷⁵ Οικονόμου, Θ. (2007, Οκτώβριος). 2ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων. Ο.π. σελ. 400-401

¹⁷⁶ Οικονόμου, Θ. (2007, Οκτώβριος). 2ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων. Ο.π. σελ. 400-401

¹⁷⁷ Οικονόμου, Θ. (2007, Οκτώβριος). 2ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων. Ο.π. σελ. 400-401

¹⁷⁸ Οικονόμου, Θ. (2007, Οκτώβριος). 2ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων. Ο.π. σελ. 402-403

επιτευχθεί σε εθνικό επίπεδο, θα πρέπει να διευρυνθεί και σε ενωσιακό επίπεδο, ώστε να μπορεί ο ευρωπαίος πια πολίτης να εξυπηρετηθεί σε μια άλλη ευρωπαϊκή χώρα. Αυτό προϋποθέτει τόσο την τεχνική διαλειτουργικότητα, δηλαδή τη διασύνδεση των πληροφοριακών συστημάτων, όσο και την σημασιολογική, δηλαδή την ενιαία απόδοση των εννοιών, που θα χρησιμοποιούν τα εθνικά κράτη¹⁷⁹.

Σε ενωσιακό επίπεδο έχει αναπτυχθεί το “Ευρωπαϊκό πλαίσιο διαλειτουργικότητας”, το οποίο αφορά τόσο την επίτευξη της σε εθνικό επίπεδο, όσο και την ευρωπαϊκή διαλειτουργικότητα. Στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής διαλειτουργικότητας έχουν αναπτυχθεί και άλλες πρωτοβουλίες όπως το “Semantic gon”¹⁸⁰. Πρόκειται για ένα ολοκληρωμένο πλαίσιο για την σημασιολογική διαλειτουργικότητα μεταξύ των εθνικών διοικήσεων των μελών της Ένωσης, το οποίο περιλαμβάνει κοινά πρότυπα, εργαλεία και διαδικασίες¹⁸¹.

¹⁷⁹ Οικονόμου, Θ. (2007, Οκτώβριος). 2ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων. Ο.π. σελ. 403-404

¹⁸⁰ Οικονόμου, Θ. (2007, Οκτώβριος). 2ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων. Ο.π. σελ. 404

¹⁸¹ Οικονόμου, Θ. (2007, Οκτώβριος). 2ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων. Ο.π. σελ. 404-405

4. Benchmarking μέσω συμμετοχής σε διεθνείς οργανισμούς και ΕΕ

Το benchmarking (η τεχνική της συγκριτικής προτυποποίησης) είναι η τεχνική, η οποία αποτυπώνει τα πλεονεκτήματα ή τα μειονεκτήματα μιας επιχείρησης ή οργανισμού σε σύγκριση με μια ανταγωνίστρια επιχείρηση ή οργανισμό που είναι καλύτερη¹⁸² και στοχεύει στην βελτίωση της αποδοτικότητας της¹⁸³.

Η συγκέντρωση δηλαδή στοιχείων ως απόρροια του benchmarking συμβάλλει στην δημιουργία ενός διοικητικού σχεδίου στο οποίο ενσωματώνονται οι “καλύτερες πρακτικές (best practices)” των άλλων επιχειρήσεων μετασχηματίζοντας την εταιρική κουλτούρα, με αποτέλεσμα να επιτυγχάνεται η στοχοθεσία που έχει τεθεί από τη διοίκηση¹⁸⁴.

Η εν λόγω τεχνική μπορεί να συνδεθεί με την θεωρία των οργανισμών μάθησης, καθώς η αξία της έγκειται όχι απλώς στην αποτύπωση και αναγνώριση των πλεονεκτημάτων και μειονεκτημάτων των καλύτερων επιχειρήσεων ή οργανισμών σε έναν κλάδο, αλλά μέσω της σύγκρισης με τα δυνατά και αδύναμα στοιχεία των άλλων επιχειρήσεων/ οργανισμών, να υιοθετηθούν τα καλύτερα μέτρα ή τεχνικές, που θα μειώσουν ή εκμηδενίσουν τα αρνητικά στοιχεία και θα μεγιστοποιήσουν τα θετικά.

Αυτά τα δύο όμως είναι αλληλένδετα, δηλαδή θα πρέπει ένας οργανισμός να έχει τη φιλοσοφία ενός οργανισμού που μαθαίνει και να αξιοποιήσει με τον καλύτερο δυνατό τρόπο την συγκριτική προτυποποίηση, υιοθετώντας τις καλύτερες πρακτικές των άλλων επιχειρήσεων/οργανισμών¹⁸⁵.

Στο πλαίσιο λειτουργίας των εθνικών δημόσιων διοικήσεων αυτή η τεχνική είναι η πλέον ωφέλιμη για την καλύτερη απόδοση τους και εκσυγχρονισμό της λειτουργίας τους. Στη λογική αυτή πολλοί Διεθνείς Οργανισμοί αλλά και θεσμικά όργανα της ΕΕ, δημοσιεύουν εκθέσεις για την αποτελεσματικότητα της δημόσιας διοίκησης διαφόρων χωρών.

Σε αυτές προβαίνουν σε συγκρίσεις και προτείνουν μεθόδους και τεχνικές για

¹⁸² Ρωσσίδης, Ι. ό.π. σελ. 197

¹⁸³ Ρωσσίδης, Ι. ό.π. σελ. 199

¹⁸⁴ Κέφης, Β. ό.π. σελ. 260-263

¹⁸⁵ Ρωσσίδης, Ι. ό.π. σελ. 197

τον ανασχεδιασμό των κακώς κειμένων, οι οποίες είτε είναι πρωτότυπες είτε είναι τεχνικές που χρησιμοποιούνται σε κάποια ή κάποιες χώρες και αποδίδουν. Μέσω της “διάχυσης αυτής της πληροφορίας” επιδιώκεται εντός του ενωσιακού χώρου διοικητική σύγκλιση, η οποία θα συμβάλει εν μέρει και στην οικονομική σύγκλιση, στο ποσοστό που οι διοικητικές διαδικασίες χρηματοδοτούνται από δημόσιο χρήμα αλλά και ζημιώνουν το δημόσιο ταμείο.

Αναφορικά με την εφαρμογή της συγκεκριμένης τεχνικής στο δημόσιο τομέα, οι ιθύνοντες οφείλουν να μελετούν τον τρόπο λειτουργίας των δημόσιων διοικήσεων άλλων χωρών, των οποίων τα συστήματα λειτουργούν κατά τεκμήριο αποτελεσματικότερα και οικονομικότερα και να ενσωματώνουν αυτές τις πρακτικές στην ελληνική πραγματικότητα.

Η λέξη- κλειδί σε αυτή την διαδικασία είναι η “ενσωμάτωση”, καθώς μια απλή αντιγραφή χωρίς να ληφθούν υπόψιν οι ελληνικές ιδιαιτερότητες, το ελληνικό διοικητικό σύστημα ή η οικονομική δυνατότητα της χώρας, θα καθιστούσε ακόμα και την πλέον αποτελεσματική διοικητική μέθοδο, ατελέσφορη.

Στο πλαίσιο της οικονομικής διακυβέρνησης της ΕΕ και συγκεκριμένα του Ευρωπαϊκού εξαμήνου, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δημοσίευσε τον Σεπτέμβριο του 2016, ενημερωτικό δελτίο περί της “Ποιότητας στη δημόσια διοίκηση”.

Το πρώτο πόρισμα ήταν ότι οι μεταρρυθμίσεις στις δημόσιες διοικήσεις φαίνονταν να αποδίδουν τα τελευταία χρόνια όσον αφορά την αποτελεσματικότητα και οικονομική αποδοτικότητα της δημόσιας διοίκησης, μολαταύτα δεν παρουσιάστηκε η ίδια θετική πορεία όσον αφορά την εμπιστοσύνη των πολιτών στο διοικητικό σύστημα της χώρας τους¹⁸⁶.

Σύμφωνα με το ενημερωτικό αυτό δελτίο ένα από τα προβλήματα που παρουσιάζονται στις δημόσιες διοικήσεις είναι ότι α) τα ανώτερα διοικητικά στελέχη δεν έχουν την δυνατότητα αυτόνομης δράσης β) οι οργανισμοί δεν λειτουργούν ως οργανισμοί μάθησης, δηλαδή δεν αξιολογούν τι πήγε λάθος, ώστε να μάθουν από αυτό και να βελτιωθούν ή να επιδιώκουν την καινοτομία, γ) οι μεταρρυθμίσεις δεν στόχευαν στην ουσιαστική αναδιάρθρωση (ριζική) αλλά αρκούσαν στον σχεδιασμό

¹⁸⁶ Θεματικό ενημερωτικό δελτίο ευρωπαϊκού εξαμήνου: Ποιότητα της δημόσιας διοίκησης, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_quality-public-administration_el.pdf σελ.2 (τελ.προσβ. 5/2/2022)

και στην εφαρμογή αυτών όσο αυτό ήταν εφικτό¹⁸⁷. Η φράση μάλιστα που αναφέρεται στο εν λόγω κείμενο και μάλλον αποδίδει με τον πλέον κατάλληλο τρόπο τα αποτελέσματα αυτών των μεταρρυθμίσεων είναι ότι:

«η έντονη φορμαλιστική αναδιάρθρωση οδήγησε σε γενικευμένη μεταρρυθμιστική κόπωση»¹⁸⁸

Με άλλα λόγια, υπήρξαν πολλές μεταρρυθμίσεις νομοθετικές οι οποίες όμως είτε δεν υλοποιήθηκαν στην πράξη είτε υλοποιήθηκαν μονομερώς, και δεν ήταν ουσιαστικές, προσπάθησαν να αναδιαμορφώσουν το φαίνεσθαι και εν τέλει να μην αλλάξουν οι διαδικασίες. Τα προβλήματα αυτά που αναφέρθηκαν ανωτέρω έρχονται σε αντίθεση με τις αρχές της ΔΟΠ, όπως έχουν αναλυθεί παραπάνω, καθώς των οργανισμών μάθησης.

Επίσης, η ποιότητα ενός δημόσιου διοικητικού μηχανισμού έγκειται και στην καλή ή μη συνεργασία των φορέων που το απαρτίζουν, δηλαδή των εθνικών, περιφερειακών και τοπικών φορέων¹⁸⁹. Αυτή η συνεργασία, όσον αφορά το ελληνικό διοικητικό σύστημα πολλές φορές είναι αναποτελεσματική, και λειτουργεί ως τροχοπέδη για την ταχεία ολοκλήρωση των διαδικασιών.

Αυτό συμβαίνει καθώς σε πολλές περιπτώσεις δεν υπάρχει σαφής διάκριση αρμοδιοτήτων, ή ορισμένες αρμοδιότητες εμπίπτουν σε πολλαπλούς φορείς, με αποτέλεσμα όταν προκύπτει κάποιο πρόβλημα, είτε όλοι να αποποιούνται τις ευθύνες, είτε η διαδικασία επίλυσης να καθυστερεί σημαντικά μέχρι να διερευνηθεί ποιος τελικά είναι ο αρμόδιος φορέας επίλυσης για ένα συγκεκριμένο ζήτημα.

Αυτό είναι ένα εξαιρετικά σημαντικό πρόβλημα το οποίο, πρώτον χρειάζεται νομοθετική ρύθμιση, μείωση διαδικασιών και των αλληλοεπικαλύψεων των αρμοδιοτήτων και δεύτερον, θα επιλυθεί μέσω της ψηφιακής διακυβέρνησης, της ευρείας χρήσης πληροφοριακών συστημάτων και της διαλειτουργικότητας αυτών.

Παραδείγματος χάριν, έστω ότι για ένα φλέγον ζήτημα είναι ταυτόχρονα συναρμόδιος ένας δήμος και ένα υπουργείο πχ το Υπουργείο υποδομών και μεταφορών, θα ήταν πολύ ταχύτερη η διαδικασία επίλυσης του προβλήματος αν

¹⁸⁷ Θεματικό ενημερωτικό δελτίο ευρωπαϊκού εξαμήνου: Ποιότητα της δημόσιας διοίκησης, σελ.2-4 (τελ.προσβ. 5/2/2022)

¹⁸⁸ Θεματικό ενημερωτικό δελτίο ευρωπαϊκού εξαμήνου: Ποιότητα της δημόσιας διοίκησης, ό.π. σελ.2-3 (τελ.προσβ. 5/2/2022)

¹⁸⁹ Θεματικό ενημερωτικό δελτίο ευρωπαϊκού εξαμήνου: Ποιότητα της δημόσιας διοίκησης, ό.π. σελ.11-12 (τελ.προσβ. 5/2/2022)

ταυτόχρονα οι δύο φορείς μέσω ψηφιακής πλατφόρμας συνεργάζονταν για την άμεση επίλυση του πχ προσκομίζοντας τα απαραίτητα δικαιολογητικά, ή απλώς και μόνο με το να έρθουν σε άμεση επικοινωνία μεταξύ τους.

Την περίοδο της οικονομικής κρίσης στην Ελλάδα, ο ΟΟΣΑ σε συνεργασία με ιδιωτικούς και δημόσιους φορείς προέβη σε μελέτη για μείωση του διοικητικού κόστους σε δεκατρείς τομείς της οικονομίας, με στόχο αυτό να θέσει τις βάσεις για την οικονομική ανάκαμψη της χώρας και την προσέλκυση επενδύσεων, μέσω των οποίων θα μειωνόταν η ανεργία και θα επέστρεφε η χώρα σε τροχιά ανάπτυξης.

Στην εν λόγω μελέτη αναφέρεται ότι το κόστος των επιχειρήσεων για την κάλυψη διοικητικών βαρών ανερχόταν σε 3,28 δις ευρώ¹⁹⁰, η ανεργία το 2013 ανερχόταν σε 27% και το ΑΕΠ της χώρας είχε μειωθεί κατά 30% την περίοδο μέσα στα χρόνια της οικονομικής κρίσης (2007-2013)¹⁹¹. Η ελάφρυνση του περιττού διοικητικού κόστους λειτουργίας των επιχειρήσεων μέσω της απλοποίησης διοικητικών διαδικασιών θα κινητοποιούσε μια αλληλουχία συμβάντων καθώς α) θα λειτουργούσε θετικά στην προσέλκυση επενδύσεων, β) αυτό θα μείωνε την ανεργία, γ) θα αυξανόταν το ΑΕΠ της Ελλάδας.

Τα διοικητικά βάρη ταυτίζονται στην συνείδηση των πολιτών με την γραφειοκρατία. Οι πλεονάζουσες ενέργειες για την ολοκλήρωση μιας διαδικασίας, η πληθώρα των κανονιστικών ρυθμίσεων και η εκτεταμένη χρήση εντύπων δημιουργεί επιπλέον κόστος λειτουργίας τόσο στο δημόσιο τομέα όσο και στον ίδιο τον πολίτη που συναλλάσσεται με το δημόσιο. Επίσης, το επιπλέον κόστος προέρχεται και από τις καθυστερήσεις που δημιουργεί ο συγκεκριμένος τρόπος λειτουργίας:

A) είτε μέσω της δέσμευσης χρόνου του δημοσίου υπαλλήλου για να εκτελέσει μια ενέργεια, η οποία θα μπορούσε να είναι απλούστερη και να εξοικονομείται σημαντικός χρόνος για την ολοκλήρωση άλλων ενεργειών.

B) είτε μέσω των εμποδίων που γεννώνται από την τυπολατρία με αποτέλεσμα να ζημιώνονται επιχειρήσεις, πολίτες ή και το ίδιο το δημόσιο πχ καθυστερήσεις σε ολοκλήρωση ενεργειών.

Όπως αναφέρεται και στην μελέτη αυτή του ΟΟΣΑ, το 2012 δεν υπήρχε

¹⁹⁰ OECD. (2014). *Έκθεση επισκόπησης: Μέτρηση και μείωση των διοικητικών βαρών σε 13 κλάδους στην Ελλάδα*, https://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/Greece_administrative_burdens_overview_report_GR.pdf σελ.3 (τελ. προσβ. 17/2/2022)

¹⁹¹ OECD. (2014). ό.π. σελ.3

ισχυρή πολιτική βούληση για την ουσιαστική εφαρμογή μεταρρυθμίσεων, μολονότι ήδη από το 2012 είχε ψηφισθεί νόμος για καλύτερη νομοθέτηση, ο οποίος όμως δεν εφαρμόστηκε απαρέγκλιτα¹⁹². Η μείωση της γραφειοκρατίας απαιτεί:

α) ρύθμιση κανονιστικού πλαισίου για απλοποίηση και απλούστευση διαδικασιών (αντιμετώπιση κακονομίας, πολυνομίας, εκτεταμένης χρήσης εντύπων, πολλές διαδικασίες)

Β) ψηφιοποίηση διαδικασιών (μείωση διαδικασιών, paperless διαδικασίες)

Γ) εξ ορθολογισμό των διοικητικών φορέων και μείωση τους. Αυτό αφορά συνολικά το διοικητικό μηχανισμό γιατί όσο περισσότεροι είναι οι φορείς τόσο περισσότερο θα περιπλέκονται οι διαδικασίες, καθώς θα πρέπει να δικαιολογηθεί η λειτουργία τους μέσω της ανάθεσης σε αυτούς, αρμοδιοτήτων.

Ο εξ ορθολογισμός και η μείωση θα πρέπει να έλθει και στους εποπτικούς μηχανισμούς και φορείς, ώστε να μην συναντώνται ούτε αλληλεπικαλύψεις αρμοδιοτήτων και να υπάρχει καλύτερη οργάνωση.

Στην εν λόγω έκθεση του ΟΟΣΑ αναφέρονται “καλές πρακτικές” άλλων κρατών μελών του σε ζητήματα καλής νομοθέτησης, μείωσης γραφειοκρατίας, δομών ελέγχου καλύτερης νομοθέτησης σε διάφορες χώρες και άλλες συναφείς πρακτικές.

Συνεπώς, μέσω της συγκριτικής προτυποποίησης/αξιολόγησης καλύτερων πρακτικών επιδιώχθηκε η επικοινωνία αυτών, ώστε να εκσυγχρονισθεί η ελληνική δημόσια διοίκηση και να αναπτυχθεί και πάλι η οικονομία της πχ αναφέρονται «ορθές διεθνείς πρακτικές εστίασης των προσπαθειών απλοποίησης χρησιμοποιώντας ποσοτικές και ποιοτικές τεχνικές»¹⁹³ παραδείγματος χάριν το 2007, η κυβέρνηση της Δανίας ρώτησε τις ίδιες τις επιχειρήσεις αναφορικά με την εμπειρία τους από την αλληλεπίδραση τους με το δημόσιο τομέα και από την ανατροφοδότηση που έλαβε, σχεδίασε 105 μέτρα μείωσης αυτών¹⁹⁴ ή «παραδείγματα διοικητικών φορέων εποπτείας της καλής νομοθέτησης»¹⁹⁵.

¹⁹² OECD. (2014). ό.π. σελ.63

¹⁹³ OECD. (2014). ό.π. σελ.65

¹⁹⁴ OECD. (2014). ό.π. σελ.65-66

¹⁹⁵ OECD. (2014). ό.π. σελ.67

5. Εμπειρική διερεύνηση εφαρμογής της ΔΟΠ στην ελληνική δημόσια διοίκηση

5.1. Μεθοδολογία της έρευνας

Η εμπειρική διερεύνηση της εν λόγω εργασίας αναφορικά με την εφαρμογή της ΔΟΠ στις δημόσιες υπηρεσίες ακολούθησε την εξής μεθοδολογία. Αρχικά, επιλέχθηκε η συλλογή πρωτογενών πηγών μέσω της διενέργειας συνεντεύξεων δια ζώσης ή τηλεφωνικές σε εργαζομένους του δημοσίου τομέα, πολλοί εκ των οποίων υπηρετούν σε θέσεις ευθύνης, όπως σε θέση προϊσταμένου τμήματος ή διευθυνσης.

Σύνολο, διενεργήθηκαν δεκαπέντε συνεντεύξεις σε στελέχη και εργαζομένους της δημόσιας διοίκησης. Οι εργαζόμενοι και τα στελέχη υπηρετούν σε υπηρεσίες της κεντρικής διοίκησης πχ Υπουργείο εργασίας, Υπουργείο Ψηφιακής Πολιτικής, Ανεξάρτητες Αρχές, αποκεντρωμένη διοίκηση, και τοπική αυτοδιοίκηση (β' βαθμού).

Επιλέχθηκαν διάφορες υπηρεσίες τόσο από την Κεντρική όσο και από την αποκεντρωμένη διοίκηση, ώστε να αποτυπωθεί όσο το δυνατόν καλύτερα το διοικητικό σύστημα που επικρατεί στο σύνολο της δημόσιας διοίκησης και όχι να εξετασθεί μεμονωμένα ένας φορέας. Άλλωστε η ολική εφαρμογή της ΔΟΠ στο δημόσιο, συνεπάγεται ότι όλοι οι φορείς θα πρέπει να εξετασθούν υπό το πρίσμα του που βρίσκονται, τι μέτρα έχουν ήδη παρθεί, τί έχει αποδώσει μέχρι στιγμής από αυτά και τι όχι, και σε όσα δεν λειτούργησαν , γιατί δεν έχουν λειτουργήσει.

Οι συνεντευξιαζόμενοι απάντησαν σε ερωτήσεις “ανοιχτού τύπου” , ώστε να καλλιεργηθεί ένα έδαφος γόνιμης επικοινωνίας. Οι ερωτήσεις αφορούσαν την εφαρμογή ή μη της ΔΟΠ, μεθόδους και εργαλεία του ιδιωτικού μάνατζμεντ και μεταρρυθμιστικά πλαίσια, όπως ο Ν.3230/2004 περί διοίκησης μέσω στόχων αν εφαρμόστηκαν, τα αποτελέσματά τους, αξιολόγηση του ΚΠΑ, η ύπαρξη κινήτρων στο δημόσιο τομέα και τα bonus παραγωγικότητας, ερωτήσεις σχετικά με την ΔΟΠ, την διοίκηση ανθρώπινου δυναμικού και άλλα.

Οι ερωτήσεις κατηγοριοποιήθηκαν σε τρεις ομάδες. Στην πρώτη ομάδα υπήρχαν ερωτήσεις σχετικά με την εφαρμογή μεταρρυθμιστικών προγραμμάτων, εργαλείων μάνατζμεντ και αρχών της ΔΟΠ. Στην δεύτερη ομάδα υπήρχαν ερωτήσεις σχετικά με την περιγραφή της τρέχουσας κατάστασης στο δημόσιο τομέα όσον αφορά τον εκσυγχρονισμό του δημοσίου και την υιοθέτηση των αρχών της ΔΟΠ.

Τέλος, στην τρίτη ομάδα ερωτήσεων, υπήρχαν ερωτήσεις που αφορούσαν τις προτάσεις των συνεντευξιαζόμενων για την επιτυχή υιοθέτηση της ΔΟΠ από τους δημόσιους φορείς.

5.2. Εμπειρική διερεύνηση περί της εφαρμογής της ΔΟΠ στην ελληνική δημόσια διοίκηση

Αποτιμώντας συνολικά τα δεδομένα των συνεντεύξεων που πραγματοποιήθηκαν σε ένα γενικό πλαίσιο θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι ψήγματα της ΔΟΠ απαντώνται μεμονωμένα στο δημόσιο διοικητικό σύστημα, χωρίς ωστόσο να υπάρχει η γνώση ότι αυτά είναι στοιχεία της ΔΟΠ.

Αναφορικά με την ανάλυση των συνεντεύξεων σχετικά με τις ερωτήσεις που αφορούσαν νόμους και τεχνικές που υλοποιήθηκαν ή δεν υλοποιήθηκαν τα τελευταία χρόνια στη δημόσια διοίκηση οι απαντήσεις κινήθηκαν στα ακόλουθα δεδομένα.

Καταρχάς, ο Ν. 3230/2004 όπως προαναφέρθηκε, ο οποίος εισήγαγε ή τουλάχιστον επεδίωξε να εισάγει τη στοχοθεσία στη δημόσια διοίκηση. Σχεδόν στο σύνολο των συνεντεύξεων η απάντηση ήταν ότι ο νόμος αυτός δεν εφαρμόστηκε τουλάχιστον όχι συνολικά ή με τρόπο που να γίνεται εφαρμόσιμα αντιληπτό από το στελεχιακό δυναμικό, αντ' αυτού υπήρξε σποραδική εφαρμογή.

Οι συνεντευξιαζόμενοι εν πολλοίς απέδωσαν την μη υλοποίηση του νόμου στο γεγονός ότι το 2004, η δημόσια διοίκηση δεν ήταν έτοιμη να το υλοποιήσει, λαμβάνοντας υπόψιν παραδείγματος χάριν α) ότι εκείνη την περίοδο δεν υπήρχε επίσημη καταγραφή του αριθμού των δημοσίων υπαλλήλων που εργάζονταν στο δημόσιο, β) δεν υπήρχε στην νοοτροπία των υπαλλήλων η ύπαρξη και πόσο μάλλον η υλοποίηση της στοχοθεσίας και γ) ίσως το κυριότερο ήταν ότι δεν υπήρξε σε κάποιους φορείς συγκεκριμένη στοχοθεσία.

Επίσης, σχεδόν στην πλειοψηφία τους απάντησαν ότι μέσα στις υπηρεσίες δεν το “πίστεψαν” ως εγχείρημα, ούτε η διοίκηση, ούτε οι υπάλληλοι, ότι δηλαδή η εφαρμογή του θα συμβάλει στον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης, ως εκ τούτου δεν προωθήθηκε εσωτερικά.

Παρ' όλ' αυτά, πρέπει να αναγνωρισθεί και να επισημανθεί, ότι έγινε σημαντική προσπάθεια από το Υπουργείο Εσωτερικών για την διάδοση και εφαρμογή του νόμου στους άλλους φορείς. Άρχισε δηλαδή από το Υπουργείο μια εξαιρετικά

οργανωμένη προσπάθεια για αλλαγή της κουλτούρας στο δημόσιο μέσω προγραμμάτων επιμόρφωσης.

Στελεχιακό δυναμικό του ΥΠΕΣ αφού επιμορφώθηκε σχετικά με τον νόμο, πήγε σε άλλες υπηρεσίες για να τον παρουσιάσει και να δώσει διευκρινίσεις αναφορικά με την εφαρμογή του. Μάλιστα στο πλαίσιο διάδοσής του στις άλλες υπηρεσίες το 2007 θεσμοθετήθηκαν και τα “Εθνικά Βραβεία Ποιότητας¹⁹⁶”. Το κριτήριο ανάδειξης των “νικητών” ήταν η εφαρμογή του Κοινού Πλαισίου Αξιολόγησης και οι τρεις υπηρεσίες που θα επιτύγχαναν τον στόχο θα λάμβαναν ως επιβράβευση χρηματικό έπαθλο.

Έγιναν δύο απονομές, η πρώτη το 2007 και η δεύτερη το 2009, έπειτα δεν συνεχίστηκε αυτή η πρακτική, καθώς η Ελλάδα είχε εισέλθει σε οικονομική δυσπραγία και δεν υπήρχε η δυνατότητα συνέχισης της.

Παρ’ ολ’ αυτά, sporadική εφαρμογή του νόμου παρουσιάζεται σε ορισμένες υπηρεσίες του δημοσίου, καταρχάς στο Υπουργείο Εσωτερικών τον εφάρμοζαν για πολλά χρόνια, καθώς από εκεί ξεκίνησε. Επίσης, εφαρμόστηκε αρκετά και στους Δήμους, γιατί αυτοί κατάρτιζαν επιχειρησιακά προγράμματα και ως εκ τούτου ήταν περισσότερο εξοικειωμένοι με την στοχοθεσία.

Ακόμα, ένα άλλο στοιχείο που προέκυψε από τις συνεντεύξεις ήταν ότι σε ορισμένες υπηρεσίες μπορεί να εφαρμόζεται η στοχοθεσία φαινομενικά και όχι ουσιαστικά και αυτό, γιατί μπορεί να υπάρχει οριοθέτηση των στόχων σε επίπεδο οργανικών μονάδων, έπειτα όμως δεν υπάρχει αξιολόγηση ως προς την επιτυχή ή μη πραγμάτωσή τους.

Προφανώς αυτό είναι μια καλή αρχή ως προς την στοχοθεσία, αλλά επειδή σταματάει αυτή η προσπάθεια στον σχεδιασμό και δεν υπάρχει ανατροφοδότηση μέσω της αξιολόγησης, δεν αξιολογούνται δηλαδή οι ενέργειες της υπηρεσίας ως προς την αποτελεσματικότητά τους δεν μπορούν να παρθούν και τα κατάλληλα μέτρα, όπως αλλαγή ορισμένων ίσως ενεργειών εφόσον δεν απέδωσαν, ώστε να δοκιμαστούν νέες διαδικασίες που ίσως αποβούν αποδοτικότερες και αποτελεσματικότερες.

¹⁹⁶ Είναι μια τεχνική για την καθιέρωση της βελτίωσης των παρεχόμενων υπηρεσιών από τους δημόσιους οργανισμούς, η οποία είχε καθιερωθεί ήδη από το 2003 από τον Οργανισμό Ηνωμένων Εθνών (ΥΠΕΣ, <https://www.ypes.gr/archeio-dieythynsis-poiotitas-apodotikotitas-2/>, τελ.προσβ. 13/4/2022)

Επιπλέον, συναντάται το φαινόμενο, οι φορείς που καταρτίζουν τα σχέδια στοχοθεσίας να επαναλαμβάνουν κάθε φορά τους ίδιους στόχους, χωρίς όμως ουσιαστικά να προκύπτει θετικό αποτέλεσμα μέσω της υλοποίησης εφόσον δεν λαμβάνεται υπόψη η επαναξιολόγησή τους, αφού δεν προχωράει σε αυτό το στάδιο η διαδικασία. Απαντάται λοιπόν το φαινόμενο, να υπάρχει φαινομενική και όχι ουσιαστική εφαρμογή του νόμου.

Ένα άλλο, αυτή τη φορά εργαλείο και όχι θεσμικό πλαίσιο που φαίνεται να μην εφαρμόζεται στο δημόσιο τομέα είναι το Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης. Μολονότι, γνώρισε ακμή το 2004-2009 και πολλές υπηρεσίες προσπάθησαν να το εφαρμόσουν μαζί με τον προηγούμενο νόμο, η περίοδος της οικονομικής δυσπραγίας και της παράλληλης οικονομικής προσαρμογής της χώρας ατόνησαν το ενδιαφέρον για εφαρμογή ποιότητας στο δημόσιο. Μάλιστα σήμερα δεν εφαρμόζεται σχεδόν καθόλου στο δημόσιο με ορισμένες εξαιρέσεις, όπως πχ κάποιες ανεξάρτητες αρχές ή υπηρεσίες με άμεση συσχέτιση με τα θεσμικά όργανα την περίοδο της κρίσης πχ ΕΔΕΛ.

Θα πρέπει να επισημανθεί, ότι το Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης δεν αποτελεί νόμο, συνεπώς δεν είναι υποχρεωτική η εφαρμογή του. Αυτή η μη υποχρεωτικότητα σε συνδυασμό με την μείωση των πόρων, υλικών και άυλων που προέκυψε από τα προγράμματα δημοσιονομικής προσαρμογής της χώρας συνέβαλαν στη μη εφαρμογή ή την αποσπασματική εφαρμογή του σε ορισμένες μόνο υπηρεσίες του δημοσίου.

Ένα ενδιαφέρον χαρακτηριστικό αναφορικά με την λειτουργία της δημόσιας διοίκησης είναι, ότι υπάρχει “ανοιχτή επικοινωνία” , “open door policy”. Αυτό στην πράξη σημαίνει ότι ένας υπάλληλος, ο οποίος δεν φέρει τον τίτλο “τμηματάρχης” , “διευθυντής” κτλπ δύναται να συμμετέχει σε συνεδριάσεις για ζητήματα της υπηρεσίας του. Αυτό είναι ένα πολύ καλό στοιχείο ως προς την προσέγγιση της ποιότητας στη δημόσια διοίκηση, γιατί προωθείται η συμμετοχικότητα. Παράλληλα το ιεραρχικό σύστημα, όπως λειτουργεί στο δημόσιο φαίνεται να ωφελεί τον υπάλληλο, καθώς παραδείγματος χάριν ένα έγγραφο θα πρέπει να περάσει από την “ιεραρχία”, δηλαδή από κάποιον προϊστάμενο. Συνεπώς, ο υπάλληλος προστατεύεται, μέσω αυτής της ιεραρχίας.

Για να καταρτιστεί ένα οργανωμένο και στοχευμένο πρόγραμμα δράσης, τουλάχιστον στον ιδιωτικό τομέα χρησιμοποιούνται εργαλεία ανάλυσης του εσωτερικού και εξωτερικού περιβάλλοντος, όπως οι τεχνικές ανάλυσης Pestel και SWAT. Οι συνεντευξιζόμενοι κλήθηκαν να απαντήσουν αν αυτές ή παρόμοιες

τεχνικές χρησιμοποιούνται στις δημόσιες υπηρεσίες. Η πλειοψηφία των απαντήσεων ήταν πως δεν χρησιμοποιούνται τέτοιες τεχνικές στις περισσότερες των υπηρεσιών και δεν χρησιμοποιούνται, καθώς δεν υπάρχει ένα θεσμικό πλαίσιο που να το προβλέπει.

Παρ' όλ' αυτά, η λογική αυτών των τεχνικών απαντάται σε ορισμένες διαδικασίες. Παραδείγματος χάριν ετέθη ως χαρακτηριστικό παράδειγμα η κατάρτιση της αιτιολογικής έκθεσης η οποία συνοδεύει έναν νόμο. Η SWAT ανάλυση, όπως την γνωρίζουμε ως εργαλείο της ΔΟΠ, χρησιμοποιείται αλλά με άλλη μορφή, καθώς όλα τα στοιχεία που περιέχει λαμβάνονται υπόψιν κατά την κατάρτιση ενός νομοσχεδίου και της αιτιολογικής έκθεσης που το συνοδεύει. Απλώς αυτό δεν καταγράφεται ως διεξαγωγή της συγκεκριμένης ανάλυσης.

Σε ορισμένες άλλες υπηρεσίες, όπως στην Ανεξάρτητη Αρχή "Εθνική Αρχή Διαφάνειας" εφαρμόζονται οι συγκεκριμένες αναλύσεις στην κατάρτιση τομεακών στρατηγικών κατά της διαφθοράς και στο πλαίσιο υλοποίησης συμφώνων συνεργασίας με τους φορείς για την αξιολόγηση διαφάνειας και ακεραιότητας και αποτίμησης της ισχύουσας κατάστασης.

Τόσο η ικανότητα των στελεχών της δημόσιας διοίκησης όσο όμως και η αξιοκρατία για την κατάληψη θέσεων ευθύνης είναι ζωτικής σημασίας για την επίτευξη της ποιότητας στις δημόσιες υπηρεσίες. Σε ερώτηση σχετικά με την αξιοκρατία, όλοι οι συνεντευξιαζόμενοι απάντησαν ότι εν πολλοίς αξιοκρατία υπάρχει, αφού υπάρχει σχετικό θεσμικό πλαίσιο.

Παρ' όλ' αυτά, κρίσεις έχουν να γίνουν σχεδόν δέκα έτη για τις θέσεις προϊσταμένων και διευθυντών. Έχουν γίνει κρίσεις μόνο για τις θέσεις Γενικών διευθυντών. Στην πρώτη περίπτωση και μέχρι να γίνουν οι κρίσεις, γίνεται ανάθεση αυτών των θέσεων βάσει όμως των κριτηρίων που ο νόμος προβλέπει.

Η εκπαίδευση και η συνεχής κατάρτιση είναι επίσης ένα σημαντικό στοιχείο στην θεωρία της ΔΟΠ. Όσον αφορά την εκπαίδευση και κατάρτιση των υπαλλήλων στη δημόσια διοίκηση αναδείχθηκαν τα εξής ζητήματα.

Καταρχάς, έχει συσταθεί το Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, στο οποίο κατόπιν διαγωνισμού οι επιτυγχόντες εκπαιδεύονται για να εργαστούν στο δημόσιο. Παράλληλα, υπάρχει και το ΙΝΕΠ (Ινστιτούτο Επιμόρφωσης του ΕΚΔΔΑ) για τους δημοσίους υπαλλήλους, στο οποίο προσφέρεται πληθώρα σεμιναρίων.

Σε γενικές γραμμές υποστηρίχθηκε στις συνεντεύξεις, ότι είναι αξιόλογα τα

περισσότερα εκ των σεμιναρίων που προσφέρονται, ορισμένα μπορούν να χαρακτηρισθούν εξαιρετικά ενώ κάποια άλλα όχι και τόσο καλά. Απόφοιτη του ΕΚΔΔΑ και σήμερα σε θέση διευθύντριας σε επιτελική δημόσια υπηρεσία χαρακτήρισε τα προσφερόμενα σεμινάρια σύγχρονα, στοχευμένα και προσαρμοσμένα σε μια εποχή αλλαγών και μάλιστα, ότι αφορούν όχι μόνο διοικητικές γνώσεις αλλά και ευρύτερες. Επιπλέον, άλλη συνεντευξιαζόμενη και απόφοιτη του ΕΚΔΔΑ, επεσήμανε το γεγονός ότι διδάσκουν σε αυτά και παλαιότερα στελέχη της δημόσιας διοίκησης, το οποίο είναι σημαντικό καθώς μεταλαμπαδεύουν πέραν από θεωρητικές γνώσεις και εμπειρία.

Από την άλλη πλευρά εκφράστηκε και η άποψη ότι ορισμένα σεμινάρια είναι χαμηλής ποιότητας, χωρίς όμως να είναι αμελητέας σημασίας. Η ύπαρξη φυσικά του ΙΝΕΠ δεν σημαίνει ότι κάποιος δεν μπορεί αν θέλει να κάνει ένα σεμινάριο σε οποιονδήποτε δημόσιο ή ιδιωτικό φορέα επιλέξει. Παρ'ολ'αυτά, από μερίδα άλλων συνεντευξιαζόμενων επισημάνθηκαν και ορισμένα κακώς κείμενα αναφορικά με την επιμόρφωση γενικά.

Αφενός ορισμένοι υπάλληλοι επιλέγουν να παρακολουθήσουν ένα σεμινάριο μόνο για τα μόρια, πράγμα που σημαίνει ότι δεν τους ενδιαφέρει επι της ουσίας η γνώση που μπορούν να αποκτήσουν, και ούτε η υπηρεσία τους μπορεί να ωφεληθεί από αυτό. Αφετέρου, υπάρχουν περιπτώσεις που η υπηρεσία του υπαλλήλου, επικαλείται φόρτο εργασίας και δεν δίνεται η αναγκαία άδεια στον υπάλληλο για την παρακολούθηση ενός σεμιναρίου.

Επιπλέον, στα μειονεκτήματα μπορεί να προσμετρηθεί, ότι η συμμετοχή των υπαλλήλων στα σεμινάρια δεν καθίσταται υποχρεωτική από την υπηρεσία του, αντίθετα εναπόκειται στη δική του βούληση. Πάντως σε γενικές γραμμές φαίνεται ότι τα σεμινάρια συμβάλλουν στο στόχο της δια βίου μάθησης και της επιμόρφωσης του ανθρωπίνου δυναμικού του δημόσιου τομέα. Και γενικότερα παρά τις όποιες αστοχίες υπάρχει η δυνατότητα επιμόρφωσης και εκπαίδευσης, τα οποία είναι ουσιαστικά στοιχεία για την επίτευξη της συνεχούς βελτίωσης που η θεωρία της ΔΟΠ προσβέει.

Στο πλαίσιο διοίκησης των ανθρωπίνων πόρων υπό το πρίσμα της ΔΟΠ, σημαντική είναι η παροχή κινήτρων, ώστε να επέλθει η βελτίωση της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας των υπηρεσιών. Δυστυχώς, στο δημόσιο τομέα δεν παρέχονται τα κίνητρα που ίσως παρέχονται στον ιδιωτικό τομέα. Στο δημόσιο τομέα υπάρχει πλέον το ενιαίο μισθολόγιο, και δεν παρέχεται κανένα οικονομικό κίνητρο.

Το μόνο κίνητρο, όπως ετέθη μπορεί να είναι η τοποθέτηση κάποιου σε μια θέση εργασίας που επιθυμεί ή η εργασία σε ένα καλό εργασιακό κλίμα ή η ηθική ικανοποίηση της συμβολής της εργασίας του στην βελτίωση ή διευκόλυνση της ζωής των πολιτών. Αν ο σκοπός όμως είναι η βελτίωση της ποιότητας και της αποδοτικότητας, η παροχή οικονομικών κινήτρων είναι απολύτως απαραίτητη για την επίτευξή της. Ενδέχεται όμως να υπάρξει βελτίωση προς το ζήτημα των κινήτρων στους δημοσίους υπαλλήλους, με το σχέδιο που ετοιμάζεται περί bonus παραγωγικότητας. Το οποίο θα αξιολογηθεί, αφού ψηφισθεί και εφαρμοσθεί.

Τα τελευταία χρόνια και ιδιαίτερα από το 2019 και στο εξής, έχουν εισαχθεί στην δημόσια διοίκηση νέα ψηφιακά εργαλεία και σύγχρονες διαδικασίες διεκπεραίωσης διαφόρων υποθέσεων.

Τέτοια εργαλεία και μέθοδοι είναι κυρίως ψηφιακά εργαλεία, όπως η χρήση συστημάτων ηλεκτρονικής διακίνησης εγγράφων, το οποίο παραδείγματος χάριν συνέβαλε στην βελτίωση της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας των δημόσιων υπηρεσιών, μέσω της εξοικονόμησης ανθρώπινων και χρηματικών πόρων, αφού δεν υπάρχει το κόστος της εκτύπωσης, και εξοικονομείται και ο χρόνος που απαιτούνταν μέχρι πρότινος για την διακίνηση έντυπων εγγράφων. Βέβαια, αυτό δεν έχει εξαλειφθεί πλήρως, καθώς υπάρχουν υπηρεσίες, όπου υπάρχουν παράλληλα και τα δύο συστήματα, έντυπης και ηλεκτρονικής διακίνησης εγγράφων.

Ένα άλλο εξαιρετικό ψηφιακό εργαλείο, το οποίο εισήχθη στη δημόσια διοίκηση, και συμβάλει στην παροχή ποιοτικότερων υπηρεσιών προς τους πολίτες λόγω της αμεσότητας που προσφέρει στην διεκπεραίωση ορισμένων διαδικασιών, όπως άμεση και εύκολη έκδοση πιστοποιητικών είναι το gov.gr. Πριν την εφαρμογή του, ένας πολίτης έπρεπε να απευθυνθεί σε μια δημόσια υπηρεσία δια ζώσης και να εξυπηρετηθεί με την όποια καθυστέρηση αυτό συνεπαγόταν, παραδείγματος χάριν για να προβεί σε γνήσιο υπογραφής ή να εκδώσει κάποιο πιστοποιητικό.

Επίσης, ένα άλλο ψηφιακό εργαλείο που συμβάλει στον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης και υιοθετήθηκε το 2016, ήταν τα ψηφιακά οργανογράμματα, στα οποία έχει αποτυπωθεί ακριβώς ο αριθμός των θέσεων εργασίας, τα περιγράμματα των θέσεων-ποια καθήκοντα δηλαδή συνεπάγεται η κάθε θέση και το προφίλ του ανθρώπου που πρέπει να την καταλάβει.

Πολύ σημαντικό βήμα στην παροχή ποιοτικότερων υπηρεσιών προς τον πολίτη και συγκεκριμένα για την δημιουργία καλύτερων συνθηκών της επιχειρηματικής ανάκαμψης στη χώρα, είναι η απόφαση σχετικά με την θέσπιση

νομοθεσίας η οποία έχει αντίκτυπο στις επιχειρήσεις, να εισάγεται μόνο Ιανουάριο και Ιούλιο. Αυτό είναι μια καινοτόμα αλλαγή όσον αφορά την νομοθέτηση, η οποία εισήχθη με τον Ν. 4622/2019 για το επιτελικό κράτος.

Ένα άλλο παράδειγμα χρήσης νέων τεχνολογιών, που θα μπορούσε να θεωρηθεί και πρότυπο ως προς τη χρήση ψηφιακών εργαλείων είναι η Εθνική Αρχή Διαφάνειας, όπου χρησιμοποιείται α) ένα εσωτερικό δίκτυο, στο οποίο έχουν πρόσβαση μόνο οι υπάλληλοι της συγκεκριμένης Αρχής και εμπεριέχει ό,τι μπορεί να τους φανεί χρήσιμο πχ σχετική με τη δραστηριότητά τους νομοθεσία, β) γίνεται ηλεκτρονική καταχώριση σε περίπτωση προβλήματος σε κάποιον Η/Υ ή δίκτυο, και λαμβάνουν άμεσα ειδοποίηση οι αρμόδιοι τεχνικοί, δεν χρειάζεται δηλαδή να καλέσεις τηλεφωνικά για τεχνική υποστήριξη, γ) χρησιμοποιεί η υπηρεσία ένα πληροφοριακό σύστημα ΡΜΟ, για την παρακολούθηση των δράσεων της ΕΑΔ γενικά, και δ) τέλος, υπάρχει ένα ηλεκτρονικό “δίκτυο εσωτερικών ελεγκτών”-“δίκτυο πιστοποιημένων συμβούλων ακεραιότητας”, όπου έχουν πρόσβαση όλοι οι σύμβουλοι και τους αναρτάται χρήσιμη για αυτούς βιβλιογραφία, μέθοδοι, πρότυπα, πολιτικές και διαδικασίες ελέγχου.

Αυτά είναι μερικά μόνο από τα ψηφιακά εργαλεία που έχουν εισαχθεί το τελευταίο διάστημα στη δημόσια διοίκηση και αναμφισβήτητα έχουν συμβάλει στον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης, στην αποδοτικότερη και αποτελεσματικότερη παροχή υπηρεσιών, αφού γρηγορότερα και με λιγότερο κόστος διεκπεραιώνονται διαδικασίες και τέλος, έχουν συμβάλει στην αύξηση της ικανοποίησης του πολίτη ως προς τις προσφερόμενες σε αυτόν υπηρεσίες.

Η εισαγωγή ψηφιακών εργαλείων και η ψηφιοποίηση των διαδικασιών είναι παράμετρος της ΔΟΠ, ως προς την καινοτομία, ως προς την βελτίωση της απόδοσης και της συμβολής αυτών για τον συνεχή εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης.

5.3. Μελέτη περίπτωσης εφαρμογής της ΔΟΠ στην δημόσια

διοίκηση: ΕΔΕΛ

Η Επιτροπή Δημοσιονομικού Ελέγχου στο εξής ΕΔΕΛ, θα μπορούσε να ειπωθεί, ότι είναι μια υπηρεσία η οποία λειτουργεί σε μεγάλο βαθμό με βάση τις αρχές της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας χωρίς όμως αυτό να είναι καταγεγραμμένο ρητά κάπου. Είναι μια υπηρεσία, η οποία δεν έχει κατακτήσει το ISO, αλλά που είναι κοντά σε αυτό. Ο προγραμματισμός, η στοχοθεσία και ο έλεγχος είναι διαδικασίες που υπακούουν στις αρχές της ΔΟΠ, και η ΕΔΕΛ φαίνεται ότι τις ακολουθεί.

Όσα καταγράφονται στο παρόν κεφάλαιο προέκυψαν από συνέντευξη σε στέλεχος του δημοσίου, που εργαζόταν για μεγάλο χρονικό διάστημα στην συγκεκριμένη υπηρεσία σε θέση ευθύνης και αποδίδει την δική του αντίληψη περί της εφαρμογής της ΔΟΠ στην υπηρεσία του¹⁹⁷ και σήμερα, υπηρετεί σε άλλο φορέα του δημοσίου.

Συγκεκριμένα, η ΕΔΕΛ λειτουργεί βάσει ενός εγχειριδίου λειτουργίας το οποίο περιλαμβάνει όλες τις απαραίτητες πληροφορίες για την εκπόνηση των ελέγχων και την ανάλυση των αποτελεσμάτων, την επικοινωνία με άλλους φορείς εντός της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, όσο και με θεσμικά όργανα.

Η ύπαρξη αυτή ενός εγχειριδίου, που λειτουργεί ως καθοδηγητής, μπορεί να θεωρηθεί ως έκφανση της ΔΟΠ, καθώς υπάρχει ενδεδειγμένος προγραμματισμός που διέπει την οργάνωση, καθώς και διεξαγωγή και ανάλυση των ελέγχων στους οποίους προβαίνει η υπηρεσία.

Επίσης, στην ίδια λογική, ότι η λειτουργία αυτή μπορεί να αναφερθεί ως έκφανση της ΔΟΠ έγκειται και στο γεγονός, ότι υπάρχει ανατροφοδότηση από την χρήση του εγχειριδίου του προηγούμενου έτους, και όπου παρατηρούνται αστοχίες, αυτές διορθώνονται στο επόμενο εγχειρίδιο.

Επίσης, υπάρχουν «πρότυπα έντυπα», τα οποία χρησιμοποιούνται. Ακόμα, η υπηρεσία καλείται να υποβάλει «Ετήσια Έκθεση Ελέγχου» στην Επιτροπή, όπου καταγράφονται τα πορίσματα των ελέγχων, πιθανά σφάλματα, δυσκολίες που αντιμετώπισαν και άλλα. Επιπλέον, η ΕΔΕΛ υποβάλλει και «Ετήσια

¹⁹⁷ Για λόγους ανωνυμίας δεν αναφέρεται η ακριβής θέση.

Γνωμοδότηση» σχετικά με το Σύστημα Διαχείρισης και Ελέγχου. Η επαναξιολόγηση και η συνεχής αλλαγή είναι καίριας σημασίας στη φιλοσοφία της ΔΟΠ και φαίνεται ότι εφαρμόζονται σε αυτήν την υπηρεσία.

Επιπροσθέτως, οι εκθέσεις αυτές συνδέονταν με την εκταμίευση των χρημάτων την περίοδο της δημοσιονομικής προσαρμογής, ως εκ τούτου η πιστή τήρηση των διαδικασιών ήταν ζωτικής σημασίας.

Η δομή λειτουργίας και φιλοσοφίας της εν λόγω υπηρεσίας, παραδείγματος χάριν, τυχόν αναθεωρημένο εγχειρίδιο λειτουργίας, επικοινωνείται στους υπαλλήλους μέσω σεμιναρίων, εκπαιδύσεων και συναντήσεων. Επίσης, δίνεται έμφαση στην καθοδήγηση των νεότερων εργαζομένων, ώστε να τηρούνται σωστά όλες οι διαδικασίες. Ως εκ τούτου στους ελέγχους που κάνει η υπηρεσία, ακολουθείται η λογική του on-the-job-training και έτσι μαζί με τους παλιούς θα ακολουθήσει και ένας νέος εργαζόμενος. Συνεπώς, οι αρχές αυτές επικοινωνούνται εντός της υπηρεσίας με θεωρητική και πρακτική εκπαίδευση.

Ως προς το δημοσιονομικό αποτύπωμα της δράσης της συγκεκριμένης υπηρεσίας αν δεν λειτουργούσε με αυτόν τον τρόπο δεν θα εκταμιεύονταν κατά τα χρόνια εφαρμογής των προγραμμάτων δημοσιονομικής προσαρμογής χρήματα από τους δανειστές της χώρας. Συνεπώς η λειτουργία της δεν θα μπορούσε να ήταν άλλη λιγότερο προγραμματισμένη, λιγότερο μεθοδική ή άνευ ελέγχου ή επαναξιολόγησης, καθώς η σωστή λειτουργία της εξασφάλιζε την εκταμίευση των χρηματικών δόσεων κατά τα χρόνια της οικονομικής ύφεσης.

Επιπλέον, το σχέδιο της Αρχής Ελέγχου, όπως ανέφερε ο συνεντευξιαζόμενος σχετικά με τον αν το σχέδιο λειτουργίας της εν λόγω υπηρεσίας εντάσσεται σε ένα ευρύτερο μεταρρυθμιστικό σχέδιο, ανέφερε ότι θεωρώντας το ΕΣΠΑ ως βασικό μεταρρυθμιστικό πρόγραμμα, η Αρχή Ελέγχου εντάσσεται σε αυτό, καθώς και στο Εθνικό Σχέδιο Ανάκαμψης. Το Εθνικό Σχέδιο Ανάκαμψης εμπεριέχει και μεταρρυθμίσεις, όχι μόνο έργα και κρατικές ενισχύσεις, όπως το ΕΣΠΑ. Οι μεταρρυθμίσεις του Σχεδίου Ανάκαμψης εμπεριέχουν στόχους και ορόσημα για κάθε εκταμίευση χρημάτων από την Ευρωπαϊκή Ένωση.

Η γενική αίσθηση του συνεντευξιαζόμενου σχετικά με την εφαρμογή ή μη της ΔΟΠ στην υπηρεσία αυτή, είναι ότι η Διοίκηση Ολικής Ποιότητας έχει περάσει στη συνείδηση των περισσότερων ως κάτι, που καλό θα ήταν να εφαρμοζόταν αλλά όχι ότι είναι το αναγκαίο ή το εξαιρετικά σημαντικό. Μολαταύτα εντοπίζονται ψήγματα εφαρμογής, τόσο στο συγκεκριμένο τμήμα που αναλύθηκε,

όσο και σε άλλα τμήματα, πχ Ανεξάρτητες Αρχές.

Αυτά τα ψήγματα εφαρμογής της ΔΟΠ εν προκειμένω αποτυπώνονται στο οργανωσιακό σκέλος, με την έκδοση εγχειριδίων, με την χρήση πρότυπων εγγράφων-δηλαδή την ύπαρξη τυποποίησης, την αξιολόγηση, την αναθεώρηση του εγχειριδίου κατόπιν αξιολόγησης και την συνεχή εκπαίδευση των εργαζομένων στην συγκεκριμένη υπηρεσία.

Τέλος, αναφορικά με το τι θα έπρεπε να αλλάξει στο Γενικό Λογιστήριο σύμφωνα με την εκτίμηση του συνεντευξιαζόμενου σχετικά με την επιτυχή εφαρμογή σύγχρονων διοικητικών μεθόδων όπως η ΔΟΠ, είναι καταρχάς η ανάγκη για αλλαγή της νοοτροπίας των υπαλλήλων και των στελεχών, το οποίο για να αλλάξει απαιτεί χρόνο και προσπάθεια. Επίσης, πρέπει να υπάρχει συνεχής δέσμευση της πολιτικής ηγεσίας, δηλαδή ανεξαρτήτως των πολιτικών εναλλαγών να υπάρχει σταθερή στοχοπροσήλωση προς αυτή την αλλαγή.

6. Προτάσεις για την εφαρμογή της ΔΟΠ στην ελληνική δημόσια διοίκηση

Έχουν αναπτυχθεί θεωρητικές προσεγγίσεις για την επιτυχή εφαρμογή μεταρρυθμίσεων τόσο για τον ιδιωτικό, όσο και για τον δημόσιο τομέα. Μια τέτοια διαδικασία, όπως αυτή παρουσιάστηκε στο 2ο διοικητικό συνέδριο ακολουθεί τα εξής βήματα και αφορά κυρίως τις απαιτούμενες αλλαγές για την επιτυχή λειτουργία της ψηφιακής διακυβέρνησης¹⁹⁸, αλλά τα βήματα αυτά θα μπορούσαν να ακολουθηθούν για την εφαρμογή οποιασδήποτε αλλαγής.

Αρχικά πρέπει να προηγηθεί μια μεταρρυθμιστική ιδέα-καινοτομία: αυτό προϋποθέτει βούληση της ηγεσίας να φέρει κάτι νέο, συγκεκριμένους στόχους για να επιτευχθεί μια μεταρρύθμιση και ενδελεχής σχεδιασμός της εφαρμοζόμενης πολιτικής¹⁹⁹.

Το δεύτερο στάδιο, είναι να αρχίσει η εφαρμογή της διαδικασίας με την σύσταση μιας ομάδας εργαζομένων, οι οποίοι θα αναλάβουν την αναδιοργάνωση ενός φορέα. Η ομάδα αυτή θα πρέπει να απαρτίζεται από εργαζομένους διαφόρων τμημάτων, καθώς μια ολιστική αναδιοργάνωση, απαιτεί την συμμετοχή όλων²⁰⁰. Αυτό μάλιστα προσιδιάζει στον κύκλο ποιότητας, όπως έχει αναλυθεί σε προηγούμενο κεφάλαιο και αποτελεί εργαλείο εφαρμογής της ΔΟΠ.

Το τρίτο στάδιο αφορά την μελέτη και επεξεργασία των υφιστάμενων διαδικασιών, ώστε να εντοπισθούν τα σημεία που χρήζουν βελτίωσης²⁰¹. Το τέταρτο στάδιο περιλαμβάνει τον σχεδιασμό νέων ενεργειών σε πολλαπλά σχέδια δράσης, ώστε να μελετηθούν οι καλύτερες εναλλακτικές επιλογές²⁰².

Το πέμπτο στάδιο αφορά στην πραγμάτωση όσων σχεδιάστηκαν και τέλος,

¹⁹⁸ Χάλαρης, Ι. (2007, Οκτώβριος). *Η αναδιοργάνωση λειτουργικών μονάδων του ελληνικού δημοσίου τομέα ως αναγκαίο βήμα για την εγκαθίδρυση αξιόλογων και ανταποδοτικών ηλεκτρονικών υπηρεσιών*. 2ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων με θέμα: Σύγχρονες τάσεις στη διοικητική επιστήμη: Νέα δημόσια διοίκηση, εταιρική κοινωνική ευθύνη και κοινωνία των πολιτών, Χίος, 11-13 Οκτωβρίου, σελ. 427-433

¹⁹⁹ Χάλαρης, Ι. (2007, Οκτώβριος).ό.π, σελ.429

²⁰⁰ Χάλαρης, Ι. (2007, Οκτώβριος).ό.π, σελ.430

²⁰¹ Χάλαρης, Ι. (2007, Οκτώβριος).ό.π, σελ.430-431

²⁰² Χάλαρης, Ι. (2007, Οκτώβριος).ό.π, σελ.430-431

αφού εφαρμοσθούν για ένα χρονικό διάστημα να υπάρχει έλεγχος της απόδοσης των μεταρρυθμίσεων, ώστε αν κάποια διαδικασία δεν απέδωσε να αλλάξει²⁰³.

Αυτή η διαδικασία αναφέρεται γενικά στην αναδιοργάνωση των διαδικασιών, το οποίο είναι διαφορετικό από την ΔΟΠ, καθώς το πρώτο αφορά στην εκ των βάθρων αλλαγή αλλά άπαξ, ενώ η ΔΟΠ περιγράφει μια δυναμική διαδικασία εξέλιξης, έναν συνεχή μετασχηματισμό²⁰⁴. Παρ' όλ' αυτά, αυτά τα βήματα έχουν σημασία ως προς την γενικότερη αλλαγή μιας διοικητικής φιλοσοφίας. Συνεπώς, ακόμα και αν η ΔΟΠ επιδιώκει τη συνεχή βελτίωση μέσω της συνεχούς αλλαγής, αυτή περνάει μέσα από τα προαναφερθέντα στάδια.

Τα στάδια αυτά περιγράφει και το μοντέλο του J.Kotter ο οποίος αναφέρει οκτώ στάδια για να υλοποιηθεί μια αλλαγή²⁰⁵ : α) αναγνώριση ανάγκης για αλλαγή, β) η δημιουργία ομάδας εφαρμογής της αλλαγής, γ) η κατάρτιση ενός στρατηγικού πλάνου, δ) εξασφάλιση της αποδοχής της αλλαγής από τους εργαζομένους, ε) υλοποίηση των βραχυπρόθεσμων στόχων και τέλος, επιτυχής αλλαγή κουλτούρας²⁰⁶.

Για να επιτευχθεί η ποιότητα στις υπηρεσίες πρέπει να ακολουθηθούν ορισμένα βήματα. Το πρώτο και κυριότερο το οποίο ανέφερθηκε ως ζωτικής σημασίας από την πλειοψηφία των συνεντευξιαζόμενων για την εφαρμογή της ΔΟΠ, είναι η αλλαγή της κουλτούρας στις δημόσιες υπηρεσίες, της φιλοσοφίας και λειτουργίας των δημόσιων υπηρεσιών, ώστε να υπάρξει κατανόηση ως προς τη χρησιμότητα της εφαρμογής της ΔΟΠ, και βούληση να εφαρμοστεί.

Αυτή η διαδικασία χρειάζεται χρόνο καθώς θα πρέπει να περάσει από τα στάδια που έχουν προαναφερθεί. Αναμφισβήτητα, η εκπαίδευση του ανθρώπινου δυναμικού τόσο ως προς τη θεωρητική κατάρτιση, όσο και στην πρακτική εξάσκηση την ώρα της εργασίας θα έχει καθοριστική συμβολή στην αλλαγή ή όχι της κουλτούρας στη δημόσια διοίκηση.

Επίσης, εξαιρετικά σημαντικό και χρήσιμο είναι να υιοθετηθεί και να προωθηθεί η λογική της δια βίου εκπαίδευσης. Αν η ΔΟΠ πρεσβεύει τη συνεχή βελτίωση, αυτό προϋποθέτει συνεχή εκπαίδευση των εργαζομένων και

²⁰³ Χάλαρης, Ι. (2007, Οκτώβριος).ό.π, σελ.432-433

²⁰⁴ Χάλαρης, Ι. (2007, Οκτώβριος).ό.π, σελ.432-433

²⁰⁵ Kotter, P.J., (2001). Ηγέτης στις αλλαγές (επιμ. Μ. Ανδρέου- μτφρ. Α. Σοκοδήμος). Εκδόσεις Κριτική. (Το πρωτότυπο έργο εκδόθηκε το 1996)

²⁰⁶ Kotter, P.J., (2001). Ηγέτης στις αλλαγές (επιμ. Μ. Ανδρέου- μτφρ. Α. Σοκοδήμος). Εκδόσεις Κριτική. (Το πρωτότυπο έργο εκδόθηκε το 1996)

μετασχηματισμό μιας υπηρεσίας σε έναν οργανισμό που μαθαίνει. Προτάθηκε από μια εκ των συμμετεχόντων στην έρευνα, η υποχρεωτική συμμετοχή των δημοσίων υπαλλήλων ανά δύο ή τρία έτη σε επιμορφωτικά σεμινάρια σχετικά όμως με το αντικείμενο της εργασίας τους.

Το τρίτο, είναι η ισχυρή πολιτική βούληση και η ξεκάθαρη στοχοθεσία προς την εφαρμογή του. Προτάθηκε να υποχρεωθούν οι φορείς σε επίπεδο τμήματος να θέσουν σαφή στοχοθεσία, βάσει οδηγιών και ενός ευρύτερου προγραμματικού πλαισίου, το οποίο να είναι κατανοητό στο μέσο υπάλληλο και να προβλέπει σε εύλογο χρονικό διάστημα την εφαρμογή και τον έλεγχο ολοκλήρωσής της.

Επίσης, σχεδόν στην πλειοψηφία των συνεντεύξεων τέθηκε το ζήτημα της στοχοθεσίας σε συνάρτηση με την καθιέρωση ενός συστήματος επιβράβευσης, το οποίο θα λειτουργούσε ως κίνητρο για την επίτευξη της στοχοθεσίας, εν προκειμένω η επιτυχής εφαρμογή της ΔΟΠ.

Ακόμα, προτάθηκε από μερικούς από τους συνεντευξιζόμενους, η δημιουργία ενός μοντέλου ανταγωνισμού μεταξύ των υπηρεσιών. Λόγου χάριν, μια υπηρεσία που εφαρμόζει την Διοίκηση Ολικής Ποιότητας, να τεθεί ως παράδειγμα και έπειτα οι άλλες υπηρεσίες να την έχουν ως πρότυπο κατά την λειτουργία τους και στο τέλος, να ανταμείβονται οι υπηρεσίες που το πετυχαίνουν.

Επίσης, μια άλλη πρόταση περί της επιτυχούς καθιέρωσης της ΔΟΠ ήταν η προώθηση της συλλογικότητας και της συμμετοχικότητας, παραδείγματος χάριν να προωθηθεί η επικοινωνία, ώστε όλοι να μπορούν να προτείνουν και να εκφράζουν τις ιδέες τους. Αυτό θα ενισχύσει την προθυμία εφαρμογής τους.

Ένα άλλο μέτρο που προτάθηκε είναι η απλούστευση διαδικασιών, το οποίο όμως είναι ήδη σε εξέλιξη. Ολοκληρώνοντας, προτάθηκε να θεσπισθούν μηχανισμοί ελέγχου και αξιολόγησης που να αποβλέπουν στην διόρθωση των υφιστάμενων λαθών και στην αποτροπή νέων, μέσω της βελτίωσης του εργαζομένου, και όχι στην τιμωρία του, μιας και η αξιολόγηση θα συμβάλει καθοριστικά στην βελτίωση της παραγωγικότητας των δημοσίων υπηρεσιών και στην επίτευξη στόχων.

7. Επίλογος-Συμπεράσματα

Η διοικητική μέθοδος της ελληνικής δημόσιας διοίκησης περνάει σταδιακά από το γραφειοκρατικό μοντέλο διοίκησης σε πιο σύγχρονες επιχειρησιακές διοικητικές μεθόδους, όπως το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ και τη Διοίκηση Ολικής Ποιότητας, για τα οποία και προηγήθηκε σχετική ανάλυση. Είναι, συνεπώς, μια διαδικασία σε εξέλιξη, και μολονότι αποσπασματικά σε ορισμένες υπηρεσίες ή εντός της ίδιας υπηρεσίας εντοπίζονται ψήγματα των αρχών της ΔΟΠ, δεν μπορεί να ειπωθεί ότι αυτή ακολουθείται πλήρως. Το σημαντικό όμως είναι ότι έχει σημειωθεί αισθητή βελτίωση στον εκσυγχρονισμό του συστήματος, ο οποίος αν μη τι άλλο θα συμβάλλει και στην βελτίωση της οικονομικής κατάστασης της χώρας.

Υπήρξαν πριν ακόμα από το ξέσπασμα της οικονομικής κρίσης νομοθετικά πλαίσια, τα οποία εισήγαγαν τις αρχές της ΔΟΠ στη δημόσια διοίκηση, αλλά δεν απέδωσαν αφού δεν εφαρμόστηκαν, ή τουλάχιστον όχι πλήρως, όπως ο Ν.3230/2004 περί στοχοθεσίας. Αυτό οφείλεται κυρίως στην κουλτούρα που επικρατούσε τότε, καθώς οι καινοτομίες που εισήγαγε ήταν ξένες προς τον γνωστό μέχρι τότε τρόπο λειτουργίας του συστήματος, αλλά και στην έλλειψη ισχυρής πολιτικής βούλησης για εκ βάθρων αλλαγή. Φυσικά συνέβαλαν και άλλοι παράγοντες, όπως αυτοί αναλύθηκαν σε προηγούμενο κεφάλαιο.

Από τις συνεντεύξεις που διενεργήθηκαν αυτό που προέκυψε ως γενικό συμπέρασμα είναι ότι υπάρχει αναμφισβήτητη αισθητή βελτίωση της κατάστασης της λειτουργίας της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, με κατεξοχήν παράδειγμα την ψηφιακή διακυβέρνηση.

Έχουν εισαχθεί πολλά καινοτόμα εργαλεία μέσω της χρήσης των νέων τεχνολογιών τα οποία μετασχηματίζουν τον παρωχημένο μέχρι πρότινος τρόπο λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης σε ένα πιο σύγχρονο, ευέλικτο και οικονομικότερο μοντέλο. Η ψηφιοποίηση πληθώρας διαδικασιών και υπηρεσιών πχ ανανέωση διπλώματος, διαζύγιο με ένα κλικ, έκδοση πιστοποιητικών κτλ, η χρήση νέων τεχνολογιών εσωτερικά των υπηρεσιών είναι μερικά μόνο παραδείγματα της σημασίας του ψηφιακού μετασχηματισμού για την βελτίωση της αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης.

Επίσης, η εκπαίδευση υπάρχει ως παράγοντας στο ελληνικό διοικητικό σύστημα, είτε μέσω της εκπαίδευσης νέων στελεχών, τα οποία έχουν επιτύχει στον

εισαγωγικό διαγωνισμό του ΕΚΔΔΑ, είτε ως επιμορφωτικά σεμινάρια, τα οποία προσφέρονται από το ΙΝΕΠ. Μολονότι καταγράφηκαν σύμφωνα με τα πορίσματα της έρευνας και ορισμένα κακώς κείμενα σχετικά με αυτά, σε γενικές γραμμές, είναι σύγχρονα και επιτελούν τον στόχο τους.

Ένα αρνητικό είναι ότι δεν εκσυγχρονίζονται στον ίδιο βαθμό και στον ίδιο χρόνο όλες οι υπηρεσίες του δημοσίου, το οποίο δημιουργεί ίσως την αίσθηση μιας δημόσιας διοίκησης πολλών ταχυτήτων, όταν από την μια πλευρά υπάρχουν υπηρεσίες σαν την ΕΔΕΑ ή Ανεξάρτητες Αρχές, που είναι ορθά οργανωμένες και από την άλλη υπάρχουν υπηρεσίες που παράλληλα με την ηλεκτρονική διακίνηση εγγράφων, υπάρχει και η έντυπη, με όση κωλυσιεργία και αν αυτό επιφέρει.

Ο νόμος για το επιτελικό κράτος έχει συμβάλει επίσης στο να έρθει ένα βήμα πιο κοντά στον εκσυγχρονισμό και στην Διοίκηση Ολικής Ποιότητας η δημόσια διοίκηση. Έχουν γίνει σημαντικά βήματα, πρέπει όμως να γίνουν και άλλα, ξεκινώντας ίσως από συνεχείς εκπαιδεύσεις των δημοσίων υπαλλήλων, ώστε αφενός σταδιακά να αλλάξει η υφιστάμενη κουλτούρα, αφετέρου να αφομοιωθούν από όλους τους υπαλλήλους εκσυγχρονιστικές μέθοδοι, διαδικασίες και οι αρχές της ΔΟΠ, ώστε σε δεύτερο χρόνο να μπορέσουν να εφαρμοσθούν. Είναι μια ολιστική διαδικασία, και μόνο αν αλλάξει ολικά το διοικητικό σύστημα μπορεί να ειπωθεί ότι πλέον έχει επιτευχθεί.

Βιβλιογραφία

Ελληνόγλωσση Βιβλιογραφία

- Ασπρίδης, Γ. (2013). *Εισαγωγή στην Πολιτική και Διοικητική Οργάνωση του Ελληνικού Κράτους*. Αθήνα: Εκδόσεις Προπομπός.
- Κέφης, Β. (2014). *Διοίκηση Ολικής Ποιότητας, Θεωρία και πρότυπα (2η έκδοση)*. Αθήνα: Εκδόσεις Κριτική.
- Κούτσικος, Κ. (2007, Οκτώβριος). *Ο Ρόλος της πληροφορικής στη Διοίκηση Ανθρώπινων Πόρων: Ηλεκτρονικές υπηρεσίες και οργανωσιακές αλλαγές*. 2ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων με θέμα: Σύγχρονες τάσεις στη διοικητική επιστήμη: Νέα δημόσια διοίκηση, εταιρική κοινωνική ευθύνη και κοινωνία των πολιτών, Χίος, 11-13 Οκτωβρίου
- Μιχαλόπουλος, Ν. (2003). *Από τη Δημόσια Γραφειοκρατία στο Δημόσιο Management*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση
- Μιχαλόπουλος, Ν. (2007). *Η δημόσια Διοίκηση στην εποχή των αποτελεσμάτων*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση
- Μιχαλόπουλος, Ν. (2018). *Πρότυπα Δημόσιας Διοίκησης. Βασικές Έννοιες-Εναλλακτικές Προσεγγίσεις*. Αθήνα: Εκδόσεις ΠΑΠΑΖΗΣΗ ΑΕΒΕ
- Οικονόμου, Θ. (2007, Οκτώβριος). *Η σημασιολογική διαλειτουργικότητα ως προϋπόθεση για την παροχή πανευρωπαϊκών ολοκληρωμένων ηλεκτρονικών υπηρεσιών*. 2ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων με θέμα: Σύγχρονες τάσεις στη διοικητική επιστήμη: Νέα δημόσια διοίκηση, εταιρική κοινωνική ευθύνη και κοινωνία των πολιτών, Χίος, 11-13 Οκτωβρίου
- Παπαλεξανδρή, Ν. & Μπουραντάς, Δ. (2016). *Διοίκηση Ανθρώπινου Δυναμικού*. Αθήνα: Εκδόσεις Μπένου
- Πλυμάκης, Σ. (2019). *Δημόσια Πολιτική και μεταρρύθμιση στην Ελλάδα: Η πρόκληση της Συνεργατικής Διακυβέρνησης*. Αθήνα: Εκδόσεις Ι. ΣΙΔΕΡΗΣ
- Ρωσσίδης, Ι. (2014). *Εφαρμογές του Επιχειρησιακού Μάνατζμεντ στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση*. Αθήνα: Εκδόσεις Σταμούλη Α.Ε.
- Σεραφετινίδου, Μ. (2003). *Το φαινόμενο της Γραφειοκρατίας, Τόμος Ι: Η θεωρητική συζήτηση*. Αθήνα: Gutenberg

- Χάλαρης, Ι. (2007, Οκτώβριος). *Η αναδιοργάνωση λειτουργικών μονάδων του ελληνικού δημοσίου τομέα ως αναγκαίο βήμα για την εγκαθίδρυση αξιόλογων και ανταποδοτικών ηλεκτρονικών υπηρεσιών*. 2ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων με θέμα: Σύγχρονες τάσεις στη διοικητική επιστήμη: Νέα δημόσια διοίκηση, εταιρική κοινωνική ευθύνη και κοινωνία των πολιτών, Χίος, 11-13 Οκτωβρίου,

Ξενόγλωσση-Μεταφρασμένη Βιβλιογραφία

- Daft, R.L. & Benson, A. (2019). *Management* (επιμ. Ε.Αδαμίδης- μτφρ. Α.Καναβός). Αθήνα: Εκδόσεις Κλειδάριθμος. (Το πρωτότυπο έργο εκδόθηκε το 2016)
- Kotter, P.J., (2001). *Ηγέτης στις αλλαγές* (επιμ. Μ. Ανδρέου- μτφρ. Α. Σοκοδήμος). Εκδόσεις Κριτική. (Το πρωτότυπο έργο εκδόθηκε το 1996)

Ηλεκτρονικές Πηγές

- Εθνική Αρχή Διαφάνειας, <https://aead.gr/press/press-releases/anodo-ths-thesis-tis-elladas-ston-dikti-adilipsis-diafthoras-gia-to-etos-2020>, τελ.πρόσβαση: 2/2/2022
- Καρκατσούλης, Π.(2014). *Διοικητική παθολογία και διοικητική μεταρρύθμιση*. Χ.ε. (διαθέσιμο στο <https://www.hba.gr/5ekdosis/uplpdfs/sylltomos14/589-606%20karkatsoulis%202014.pdf>) τελ.προσβ. 5/1/2022
- Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης https://www.ypes.gr/wp-content/uploads/2019/11/20160408_poiotita_axiologisi.pdf, (τελ.προσβ.12/2/22)
- ΥΠΕΣ, <https://www.ypes.gr/archeio-dieythynsis-poiotitas-apodotikotitas-2/>, τελ.προσβ. 13/4/2022
- ΥΠΕΣ, <https://www.ypes.gr/programma-politeia/>, τελ.προσβ. 1/4/22
- Θεματικό ενημερωτικό δελτίο ευρωπαϊκού εξαμήνου: Ποιότητα της δημόσιας διοίκησης, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_quality-public-administration_el.pdf

- OECD. (2014). *Εκθεση επισκόπησης: Μέτρηση και μείωση των διοικητικών βαρών σε 13 κλάδους στην Ελλάδα*, https://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/Greece_administrative_burdens_overview_report_GR.pdf
- lawspot.gr ,(11/2/2004), N.3230/2004 <https://www.lawspot.gr/nomikes-plirofories/nomothesia/nomos-3230-2004> , τελ.προσβασ. 1/4/22
- Lawspot.gr <https://www.lawspot.gr/nomikes-plirofories/nomothesia/n-4635-2019/arthro-45-nomos-4635-2019-ethniko-programma-aploysteysis>
- <https://www.secdigital.gov.gr/projects/aploysteysi-diadikasion/>

Άρθρα

- alfavita.gr,(21/10/2014) “Στο 174,9% του ΑΕΠ το δημόσιο χρέος της Ελλάδας το 2013-Πρωτιά στην Ευρώπη”, https://www.alfavita.gr/koinonia/138343_sto-1749-toy-aep-dimosio-hreos-tis-elladas-2013-protia-stin-eyrozoni, (τελ.προσβ: 15/01/22)
- Η καθημερινή.(26/08/2007). “ Στα 16 δις το κόστος της γραφειοκρατίας” <https://www.kathimerini.gr/economy/local/296122/sta-16-dis-to-kostos-tis-grafeiokratias/> (Τελ.προσβ. 15/01/22)
- Naftemporiki.gr. (26/07/2020).“Ιδρύεται Παρατηρητήριο του ΟΟΣΑ για την γραφειοκρατία στην Ελλάδα” <https://m.naftemporiki.gr/story/1623569>, (Τελ.πρόσβαση: 2/2/22)
- Naftemporiki.gr. (16/02/2015). “Διεθνής Διαφάνεια: Στα 14 δις ετησίως το κόστος της διαφθοράς στην Ελλάδα” <https://www.naftemporiki.gr/finance/story/916953/diethnis-diafaneia-sta-14-dis-etisios-to-kostos-diafthoras-stin-ellada>, (15/01/22)