



**Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών
Τμήμα Δημόσιας Διοίκησης**

Διδακτορική Διατριβή

**Δημόσια Διοίκηση και Διοίκηση Επιχειρήσεων:
«Η συμβολή της επιστήμης του Επιχειρησιακού Management στη
μεταρρύθμιση της Δημόσιας Διοίκησης και των Δημόσιων
Επιχειρήσεων»**

Γιάννης Ρωσσίδης

Τριμελής Συμβουλευτική Επιτροπή

Αν. Καθηγήτρια κα Αγλαΐα Ρομπόκου - Καραγιάννη (επιβλέπουσα)

Καθηγήτρια κα Ελισάβετ Μπέσιλα - Μακρίδη

Επ. Καθηγητής κος Βασίλειος Κέφης

Αθήνα

Φεβρουάριος 2012

Η υλοποίηση της διδακτορικής διατριβής, συγχρηματοδοτήθηκε από το Ίδρυμα Κρατικών Υποτροφιών (ΙΚΥ) δια της χορήγησης υποτροφίας, στα πλαίσια του προγράμματος υποτροφιών, για διδακτορικές σπουδές στην Ελλάδα, στην ειδίκευση: Δημόσια Διοίκηση και Διοικητική Επιστήμη.

Διατριβή υποβληθείσα στο Πάντειο Πανεπιστήμιο,
Πολιτικών και Κοινωνικών Επιστημών
Τμήμα Δημόσιας Διοίκησης
Φεβρουάριος 2012

Αφιερωμένο στη Φάνια

Ευχαριστίες

Με την ολοκλήρωση της διδακτορικής διατριβής, αισθάνομαι την ανάγκη να ευχαριστήσω τους καθηγητές μου, την επιβλέπουσα κα Αγλαΐα Ρομπόκου-Καραγιάννη, τον κ. Βασίλειο Κέφη και την κα Ελισάβετ Μπέσιλα-Μακρίδη, μέλη της τριμελούς Επιτροπής, για την πολύ-επίπεδη προσφορά τους, στην εκπόνηση της παρούσας διατριβής.

Καθόλη τη διάρκεια της εκπόνησης της διατριβής μου, η Αν. Καθ. κα Ρομπόκου, με υποστήριξε τόσο ηθικά όσο και ακαδημαϊκά, συμβάλλοντας στην οριοθέτηση των ερευνητικών ερωτημάτων και τη διαμόρφωση του πλάνου. Συνέβαλε δε με τις διορθώσεις και παρατηρήσεις της, στο υπό διαμόρφωση κείμενο, με τον ουσιαστικότερο δυνατό τρόπο. Στο σημείο αυτό θα ήθελα να ευχαριστήσω τον Λέκτορα κ. Πετράκο Γεώργιο για τις κατευθύνσεις που μου παρείχε κατά τη διενέργεια της στατιστικής ανάλυσης, της παρούσας διατριβής.

Κλείνοντας, θα ήθελα να ευχαριστήσω τους γονείς μου Φώτη και Αμαλία καθώς και τα αδέρφια μου Μαρία, Νίκη και Δήμο, για τη διαρκή τους συμπαράσταση.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΠΡΟΛΟΓΟΣ	11
ΣΤΟΧΟΣ ΚΑΙ ΑΠΟΣΤΟΛΗ ΤΗΣ ΔΙΑΤΡΙΒΗΣ	11
ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΟ ΜΕΡΟΣ	14
ΑΝΤΙΚΕΙΜΕΝΟ ΤΗΣ ΔΙΑΤΡΙΒΗΣ	14
A. Η προβληματική Δημόσια Διοίκηση	15
B. Το πρόβλημα της διοικητικής ανεπάρκειας της Δημόσιας Διοίκησης	16
Γ. Σύγχρονες τάσεις της Δημόσιας Διοίκησης	17
Δ. Ανάπτυξη προβληματισμού: γιατί να μην λειτουργεί η Δημόσια Διοίκηση σαν τη Διοίκηση Επιχειρήσεων;.....	18
E. Πρόταση Επίλυσης.....	18
ΣΤ. Μεθοδολογία της Έρευνας	19
Z. Το επιστημονικό ενδιαφέρον της πρότασης	20
H. Περιγραφή του προσδοκώμενου αποτελέσματος της διατριβής σε σχέση με τις τάσεις της Δημόσιας Διοίκησης	21
ΜΕΡΟΣ 1^ο	22
ΘΕΩΡΗΤΙΚΕΣ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΕΙΣ ΤΩΝ ΥΠΟ ΑΝΑΛΥΣΗ ΘΕΜΑΤΩΝ	22
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1	23
ΕΝΝΟΙΟΛΟΓΙΚΕΣ ΟΡΙΟΘΕΤΗΣΕΙΣ	23
1.1. Έννοια της Δημόσιας Διοίκησης.....	23
1.2. Έννοια της Διοίκησης Επιχειρήσεων	27
1.3. Διαφορές και ομοιότητες Δημόσιας Διοίκησης και Διοίκησης Επιχειρήσεων	29
1.4. Έννοια της Δημόσιας Επιχείρησης.....	31
1.5. Αποτελεσματικότητα – Παραγωγικότητα – Αποδοτικότητα	35
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2	43
Η ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ	43
2.1. Ιστορική εξέλιξη της Δημόσιας Διοίκησης	43
2.2. Η έννοια της Μεταρρύθμισης.....	52
2.3. Η εφαρμογή μεταρρυθμιστικών προγραμμάτων στην ελληνική πραγματικότητα	59
2.4. Νέες περιοχές εστίασης της Διοικητικής Μεταρρύθμισης.....	66
2.4.2. Σύστημα Διοίκησης και Μέτρησης της Απόδοσης	69
2.4.3. Καταπολέμηση της διαφθοράς στον Δημόσιο Τομέα	70
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3	76

ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΙΚΗ ΕΝΩΣΗ	76
3.1. Η Δημόσια Διοίκηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση.....	76
3.2. Οι Δημοσιές Επιχειρήσεις στην Ευρωπαϊκή Ένωση.....	88
3.3. Η συμβολή της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην μεταρρύθμιση της εθνικής Δημόσιας Διοίκησης	93
ΜΕΡΟΣ 2^ο	98
ΤΟ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΟ MANAGEMENT ΩΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΤΙΚΟ ΕΡΓΑΛΕΙΟ	98
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4.....	99
ΕΙΣΑΓΩΓΗ ΣΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟ MANAGEMENT.....	99
4.1. Η Έννοια του Δημόσιου Management	100
4.2. Νέο Δημόσιο Management.....	105
4.3. Η αξιολόγηση του Νέου Δημόσιου Management	109
4.4. Η ελληνική εμπειρία από την εφαρμογή του Νέου Δημόσιου Management και οι προοπτικές του.....	113
4.5 Δημόσια Διακυβέρνηση (Public Governance)	118
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5.....	123
Η ΣΥΜΒΟΛΗ ΤΟΥ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΟΥ MANAGEMENT ΣΤΗΝ ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ.....	123
5.1. Η συμβολή της επιστήμης της Διοίκησης Επιχειρήσεων ως παράγοντας βελτίωσης της Δημόσιας Διοίκησης.....	123
5.2. Η χρήση της λειτουργίας του Προγραμματισμού στη Δημόσια Διοίκηση	124
5.2.1. Εισαγωγή στην λειτουργία του Προγραμματισμού.....	125
5.2.2. Η λειτουργία του Προγραμματισμού στον Δημόσιο Τομέα	131
5.3. Αναμόρφωση του Οργανωτικού Σχεδιασμού στον Δημόσιο Τομέα	136
5.3.1. Εισαγωγή στην Οργανωτική Θεωρία	136
5.3.2. Προσδιοριστικοί παράγοντες οργανωτικών δομών.....	145
5.3.3. Επισκόπηση του Οργανωτικού Σχεδιασμού	148
5.3.4. Οργανωτικός Σχεδιασμός στον Δημόσιο Τομέα.....	158
5.4. Εξέλιξη της Διοίκησης Ανθρώπινου Δυναμικού στον Δημόσιο Τομέα.....	166
5.4.1. Η Διοίκηση Προσωπικού ως εργαλείο του Επιχειρησιακού Management.....	167
5.4.1.1. Διοίκηση Ανθρωπίνων Πόρων	168
5.4.1.2. Οργανωσιακή Συμπεριφορά	176

5.4.2. Η Διοίκηση Ανθρωπίνων Πόρων ως πρόσθετο εργαλείο του Δημοσίου Management	192
5.5. Η διαδικασία του Ελέγχου στη Δημόσια Διοίκηση.....	206
5.6. Η χρήση σύγχρονων διοικητικών εργαλείων στη Δημόσια Διοίκηση	214
5.6.1. Η τεχνική του Ανασχεδιασμού Επιχειρησιακών Λειτουργιών στη Δημόσια Διοίκηση (Reengineering)	215
5.6.2. Η τεχνική της Συγκριτικής Αξιολόγησης (Benchmarking) και η εφαρμογή της στη Δημόσια Διοίκηση	218
5.6.3. Η μεθοδολογία της Ισορροπημένης Κάρτας Επιδόσεων (Balanced Scorecard)	225
5.8. Νέα μοντέλα διοίκησης του Δημόσιου Τομέα	228
5.8.1. Διοίκηση Ολικής Ποιότητας στον Δημόσιο Τομέα.....	228
5.8.1.1. Η ΔΟΠ στη Δημόσια Διοίκηση.....	229
5.8.1.2. Η εφαρμογή της ΔΟΠ στον ελληνικό δημόσιο τομέα.....	234
5.8.1.3. Προτάσεις για περαιτέρω ενσωμάτωση της ΔΟΠ στην ελληνική Δημόσια Διοίκηση	235
5.8.2. Διοίκηση Μέσω Στόχων	238
5.8.3. Η Διοίκηση Γνώσης στον Δημόσιο Τομέα.....	245
5.8.4. Διοίκηση Αλλαγών	248
5.8.5. Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση	253
ΜΕΡΟΣ 3^ο	262
ΠΡΩΤΟΓΕΝΗΣ ΕΡΕΥΝΑ	262
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6.....	263
ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ	263
6.1. Εισαγωγή στη Διοίκηση Δημοσίων Επιχειρήσεων	263
6.1.1. Δημόσια Διοίκηση και Δημόσιες Επιχειρήσεις.....	270
6.1.2. Δημόσιες και Ιδιωτικές Επιχειρήσεις	273
6.1.3. Οργανωτική δομή Δημοσίων Επιχειρήσεων	277
6.1.4. Επιχειρήματα υπέρ της δημιουργίας Δημοσίων Επιχειρήσεων	279
6.2. Οι Δημόσιες Επιχειρήσεις στην Ελλάδα	281
6.2.1. Ιστορική εξέλιξη των Δημοσίων Επιχειρήσεων στην Ελλάδα.....	281
6.2.2. Το θεσμικό πλαίσιο των Δημοσίων Επιχειρήσεων στην Ελλάδα	289
6.2.3. Αποδοτικότητα των Δημοσίων Επιχειρήσεων στην Ελλάδα	292
6.3. Προβλήματα και υστερήσεις των Δημοσίων Επιχειρήσεων	294

6.4. Οι τάσεις που διέπουν τον κλάδο των Δημοσίων Επιχειρήσεων	297
6.5. Ιδιωτικοποίηση ή δημόσια διαχείριση;.....	299
6.6. Κράτος: ένας εν δυνάμει επιτυχημένος επιχειρηματίας	304
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7.....	309
ΜΕΛΕΤΗ ΠΕΡΙΠΤΩΣΗΣ	309
7.1. Θεωρητικές προσεγγίσεις	309
7.1.1. Εισαγωγή	309
7.1.2. Εννοιολογικές οριοθετήσεις	310
7.2. Μελέτη πρωτογενούς έρευνας.....	312
7.2.1. Εισαγωγή στην έρευνα	312
7.2.2. Μεθοδολογία της έρευνας	313
7.2.3. Συγκριτική αξιολόγηση δημοσίων και ιδιωτικών τραπεζών	316
7.2.4. Ανάλυση πρωτογενούς έρευνας	356
7.2.5. Αποτελέσματα πρωτογενούς έρευνας	366
7.3. Παράρτημα Πρωτογενούς Έρευνας	368
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΙΚΕΣ ΣΚΕΨΕΙΣ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ	378
ΑΝΤΙ ΕΠΙΛΟΓΟΥ	389
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	394
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ	412

ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΔΙΑΓΡΑΜΜΑΤΩΝ - ΠΙΝΑΚΩΝ

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑΤΑ	ΣΕΛΙΔΑ
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 1.1.	24
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 2.1.	56
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 2.2.	58
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 2.3.	68
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 3.1.	89
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 3.2.	90
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 4.1.	103
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 5.1.	123
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 5.2.	125
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 5.3.	130
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 5.4.	135
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 5.5.	139
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 5.6.	145
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 5.7.	147
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 5.8.	149
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 5.9.	150
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 5.10	150
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 5.11.	151
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 5.12.	152
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 5.13.	155
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 5.14.	175
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 5.15.	176
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 5.16.	187
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 5.17.	216
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 5.18.	217
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 5.19.	218
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 5.20.	221
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 5.21.	223
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 5.22.	238
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 6.1.	262
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 6.2.	275
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 6.3.	283
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 7.1.	314
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 7.2.	316
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 7.3.	318
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 7.4.	320
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 7.5.	322
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 7.6.	323
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 7.7.	325
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 7.8.	326
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 7.9.	328
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 7.10.	331

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 7.11.	333
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 7.12.	334
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 7.13.	335
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 7.14.	337
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 7.15.	354
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 7.16.	355
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 7.17.	357
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 7.18.	358
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 7.19.	358
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 7.20.	359
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 7.21.	360
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 7.22.	361
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 7.23.	361

ΠΙΝΑΚΕΣ	ΣΕΛΙΔΑ
ΠΙΝΑΚΑΣ 1.1.	36
ΠΙΝΑΚΑΣ 2.1.	72
ΠΙΝΑΚΑΣ 2.2.	73
ΠΙΝΑΚΑΣ 3.1.	80
ΠΙΝΑΚΑΣ 3.2.	81
ΠΙΝΑΚΑΣ 3.3.	82
ΠΙΝΑΚΑΣ 3.4.	83
ΠΙΝΑΚΑΣ 3.5.	84
ΠΙΝΑΚΑΣ 4.1.	97
ΠΙΝΑΚΑΣ 4.2.	103
ΠΙΝΑΚΑΣ 5.1.	181
ΠΙΝΑΚΑΣ 5.2.	201
ΠΙΝΑΚΑΣ 5.3.	207
ΠΙΝΑΚΑΣ 5.4.	213
ΠΙΝΑΚΑΣ 5.5.	219
ΠΙΝΑΚΑΣ 6.1.	260
ΠΙΝΑΚΑΣ 6.2.	269
ΠΙΝΑΚΑΣ 6.3.	271
ΠΙΝΑΚΑΣ 6.4.	279
ΠΙΝΑΚΑΣ 6.5.	280
ΠΙΝΑΚΑΣ 6.6.	284
ΠΙΝΑΚΑΣ 7.1.	338
ΠΙΝΑΚΑΣ 7.2.	342
ΠΙΝΑΚΑΣ 7.3.	343
ΠΙΝΑΚΑΣ 7.4.	345

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

ΣΤΟΧΟΣ ΚΑΙ ΑΠΟΣΤΟΛΗ ΤΗΣ ΔΙΑΤΡΙΒΗΣ

Η πορεία από τη δημόσια διοίκηση προς το δημόσιο management είναι δεδομένη. Η δημόσια διοίκηση υπόκειται στην μετάλλαξη του “managerialism” όπως διαφαίνεται ως τάση στις περισσότερες δυτικές χώρες θέτοντας τη διοικητική αποτελεσματικότητα ως το κυρίαρχο ζήτημα στη διοικητική έρευνα. Συγκεκριμένα, η δυναμική του επιχειρησιακού management δύναται να προσφέρει πολύτιμα εργαλεία και πρακτικές για τη μεγιστοποίηση της απόδοσης των δημοσίων οργανισμών. Αντικείμενο της παρούσας μελέτης, αποτελεί η διερεύνηση των επιρροών της επιστήμης της διοίκησης επιχειρήσεων στη μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης και κατ’ επέκταση των δημοσίων επιχειρήσεων. Στην παρούσα μελέτη θα παρουσιαστεί η εξελικτική πορεία της διοίκησης των δημοσίων οργανισμών, καταλήγοντας στο σύγχρονο μοντέλο του Νέου Δημόσιου Management, μέσω της εφαρμογής εργαλείων του επιχειρησιακού management. Θα εξετασθεί η εφαρμογή του Νέου Δημόσιου Management στην Ελλάδα καθώς και οι μεταρρυθμιστικές τάσεις της δημόσιας διοίκησης και των δημοσίων επιχειρήσεων.

Αποστολή της εν λόγω διατριβής, αποτελεί η διερεύνηση τρόπων βελτίωσης της αποδοτικότητας της δημόσιας διοίκησης και των δημοσίων επιχειρήσεων, χρησιμοποιώντας εργαλεία της Επιστημονικής Διοίκησης (Scientific Management). Το επιστημονικό ενδιαφέρον της ανωτέρω διερεύνησης, προκύπτει από το κίνητρο για βελτίωση της υπάρχουσας διοικητικής δυσλειτουργίας του δημόσιου τομέα και της εκπορευόμενης συνολικής κοινωνικοοικονομικής αναδιοργάνωσης. Απώτερος στόχος, είναι η συμβολή στην αποκατάσταση της αναποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης, η οποία εκφράζεται μέσω χειρισμών από τους οποίους ενίοτε απουσιάζει η επιστημονική προσέγγιση και χαρακτηρίζονται από άκρατο εμπειρισμό, κακοδιαχείριση και διαφθορά. Αντικείμενο προβληματισμού, αποτελεί το γεγονός ότι οι σύγχρονες κρατικές διοικήσεις προκειμένου να εξυγιάνουν μια δημόσια επιχείρηση, προτείνουν την ιδιωτικοποίηση της, πριν καν υπολογισθεί η προοπτική ανάκαμψης, δια της χρήσης σύγχρονων διοικητικών πρακτικών. Στα πλαίσια της διατριβής, ασκείται κριτική στην επιλογή της ιδιωτικοποίησης ως βέλτιστη διοικητική απόφαση, δεδομένου ότι συχνά υφίστανται μη-ορθολογικοί παράμετροι, όπως η πολιτική σκοπιμότητα, ο αναχρονιστικός εμπειρισμός, οι ακατάλληλοι και αναρμόδιοι διοικητικοί παράγοντες και η έλλειψη ουσιαστικής επιστημονικής κατάρτισης.

Αντικείμενο της διδακτορικής μελέτης, είναι ο εμπλουτισμός της εφαρμοσμένης επιστήμης της διοίκησης, στον δημόσιο τομέα και στις δημόσιες επιχειρήσεις καθώς και η εν δυνάμει συνεισφορά, στην επιστήμη του δημοσίου management. Κατά τη διάρκεια της μελέτης θα περιγραφεί η επιρροή ιδεών από την επιστήμη του επιχειρησιακού management προς την επαγγελματική πρακτική της δημόσιας διοίκησης. Επιδιωκόμενος στόχος, είναι ο εντοπισμός και η ανάλυση συγκεκριμένων διοικητικών εργαλείων των ιδιωτικών επιχειρήσεων, προκειμένου να υποβοηθηθεί η μετάβαση από τη δημόσια γραφειοκρατία στη διοικητική αποτελεσματικότητα και συνεπώς από τη δημόσια διοίκηση στο Νέο Δημόσιο Management. Η μελέτη θα εξελιχθεί μέσω της πρωτογενούς και δευτερογενούς συγκριτικής προτυποποίησης ιδιωτικών και δημόσιων οργανισμών, με στόχο τον εντοπισμό ευκαιριών αναβάθμισης του δημοσίου τομέα. Παράλληλα, θα γίνει εστίαση στη λειτουργία των δημοσίων επιχειρήσεων, στα προβλήματα και στις τάσεις που τις διέπουν και στη δυνατότητα εφαρμογής σύγχρονων επιχειρησιακών τεχνικών. Κατά την εκπόνηση της διατριβής εισάγονται τρεις καίριες επιστημονικές υποθέσεις:

1^ο Πως μπορεί το επιχειρησιακό management να συνεισφέρει στη μεταρρύθμιση του δημόσιου τομέα;

Η συγκεκριμένη υπόθεση αποτελεί το κεντρικό ερώτημα της διατριβής και αναφέρεται στην ενσωμάτωση διοικητικών πρακτικών του ιδιωτικού τομέα, στη δημόσια διοίκηση, εισάγοντας έννοιες όπως η αποτελεσματικότητα, η οικονομικότητα και η παραγωγικότητα. Στην ανάλυση που θα ακολουθήσει, τηρώντας ως πρότυπο τις ιδιωτικές επιχειρήσεις, θα επιχειρηθεί η εφαρμογή σύγχρονων διοικητικών εργαλείων σε δημόσιους οργανισμούς, αποσκοπώντας στη βελτίωση της απόδοσης τους. Η ερευνητική μεθοδολογία που χρησιμοποιείται συνίσταται στη συγκριτική ανάλυση, με πρότυπο τις επιχειρησιακές πρακτικές των ιδιωτικών επιχειρήσεων.

2^ο Πως η χρήση του επιχειρησιακού management μπορεί να υποβοηθήσει στην ανάπτυξη των δημοσίων επιχειρήσεων;

Εξειδικεύοντας στη λειτουργία των δημοσίων επιχειρήσεων ως ομοειδείς οικονομικές μονάδες με τις αντίστοιχες ιδιωτικές, επιχειρείται η εξέλιξη τους, στοχεύοντας στην ολοκληρωτική εκπλήρωση της αποστολής τους και στην παράλληλη διατήρηση της οικονομικής τους βιωσιμότητας. Στην ανάλυση που ακολουθεί θα υποστηριχθεί ότι η κρατική διοίκηση δύναται να ελέγξει την πορεία των δημοσίων επιχειρήσεων, επιλέγοντας ως προσδοκώμενη εκροή, τον κατάλληλο συνδυασμό μεταξύ οικονομικής αποδοτικότητας και κοινωνικής δικαιοσύνης.

3^{ον} Συμφέρει ή όχι η ιδιωτικοποίηση των δημόσιων επιχειρήσεων;

Στο σημείο αυτό διατυπώνεται η υπόθεση ότι δεν συμφέρει το κράτος η ιδιωτικοποίηση των δημόσιων επιχειρήσεων, οι οποίες όπως θα αποδειχθεί στη συνέχεια, μπορούν να εξυγιανθούν ή ακόμα και να μεγιστοποιήσουν τις αποδόσεις τους, χρησιμοποιώντας εργαλεία του επιχειρησιακού management, συνεισφέροντας στα δημόσια έσοδα διατηρώντας αναλλοίωτο τον ρόλο τους στο κοινωνικό στερέωμα.

Η επεξεργασία των ανωτέρω κεντρικών προβληματισμών, θα πραγματοποιηθεί στα πλαίσια της καταγραφής και ανάλυσης του δημόσιου τομέα (όπως προκύπτει από την επιστημονική θεωρία και την επαγγελματική πρακτική), εν συγκρίσει με τον αντίστοιχο ιδιωτικό τομέα, προκειμένου να αναδειχθεί η σπουδαιότητα του επιχειρησιακού management, στην εξέλιξη της δημόσιας δράσης. Η επιστημονική προσέγγιση της παρούσας διατριβής, θα συντελεστεί μέσω των συνδυασμένων πορισμάτων πρωτογενούς και δευτερογενούς έρευνας.

ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΟ ΜΕΡΟΣ
ΑΝΤΙΚΕΙΜΕΝΟ ΤΗΣ ΔΙΑΤΡΙΒΗΣ

Στο εισαγωγικό μέρος, αναλύονται επιμέρους στοιχεία τα οποία προσδιορίζουν το επιστημονικό αντικείμενο της πρότασης.

A. Η προβληματική Δημόσια Διοίκηση

Οι δημόσιες οργανώσεις δέχονται δριμυία κριτική τα τελευταία χρόνια. Από τη δεκαετία του 1970 μέχρι και σήμερα δεν είναι λίγοι οι αναλυτές που με τεκμηριωμένο θεωρητικά και εμπειρικά λόγο, αμφισβητούν την αποτελεσματική λειτουργία του κράτους και των δημόσιων υπηρεσιών. Είναι γεγονός ότι η δημόσια διοίκηση είναι επιφορτισμένη με σωρεία ευθυνών που αντιστοιχούν στην υποχρέωση ικανοποίησης απεριόριστων αναγκών και τις οποίες καλείται να αντιμετωπίσει με περιορισμένους πόρους. Αυτή άλλωστε είναι και η πεμπτουσία του διοικητικού προβλήματος. Η κριτική που δέχονται οι δημόσιες οργανώσεις όμως, αφορά τη βέλτιστη ή έστω την ικανοποιητική διαχείριση των δημοσίων υποθέσεων. Το κράτος και κατ' επέκταση οι δημόσιες υπηρεσίες στις οποίες διαρθρώνεται και μέσω των οποίων λειτουργεί, διέρχονται μια σοβαρή κρίση. Χαρακτηριστικά όπως αναφέρει ο M. Janicke: *«η αποτυχία του κράτους είναι μια πραγματικότητα»*.¹

Το μείζον αυτό πρόβλημα, που ορίζεται από τη διάδραση μεταξύ αφενός μεν των ανεπαρκών πόρων και των αυξημένων απαιτήσεων για χρηματοδότηση και αφετέρου δε από τη διάθεση παροχών στα διάφορα προγράμματα του κράτους, συνιστά κατά τον R. Rose ένα από τα κύρια μετα-προβλήματα που αντιμετωπίζουν πολλά κράτη². Από τα παραπάνω, διαφαίνεται η επιτακτική ανάγκη για ορθολογικότερη και συνεπώς αποδοτικότερη οργάνωση και διαχείριση των δημόσιων υπηρεσιών. Από την άλλη μεριά, το εν λόγω πρόβλημα, αποτελεί μια ευκαιρία για περαιτέρω διερεύνηση και εμπλουτισμό του επιστημονικού κλάδου της δημόσιας διοίκησης.

Συγκεκριμενοποιώντας στις δημόσιες επιχειρήσεις, στην πλειοψηφία τους εμφανίζονται κατώτερες των προσδοκιών των κεντρικών διοικήσεων, με αποτέλεσμα όχι μόνο να σημειώνουν ζημιογόνα αποτελέσματα αλλά και να αποτυγχάνουν να επιτελέσουν την κυρίαρχη αποστολή τους, ρυθμίζοντας τους όρους των αγορών προς όφελος του κοινωνικού συνόλου.

¹ Janicke, M. (1992) Η αποτυχία του κράτους: η αδυναμία της πολιτικής στη βιομηχανική κοινωνία. Θεσσαλονίκη: εκδ. Παρατηρητής.

² Rose, R. (1990) Understanding Big Government: The program approach. London: Sage Publications, σ. 218.

B. Το πρόβλημα της διοικητικής ανεπάρκειας της Δημόσιας Διοίκησης

Το κράτος στη σύγχρονη, παγκοσμιοποιημένη κοινωνία έχει απωλέσει σε σημαντικό βαθμό τις εξουσίες που είχε στο παρελθόν. Η παγκοσμιοποίηση και η επικρατούσα φιλελεύθερη θεώρηση, ανήγαγαν το κράτος σε απλό “διαιτητή” της ελεύθερης αγοράς. Ο ρόλος του είναι απλά ρυθμιστικός. Υπάρχει απλά για να διασφαλίζει την ελεύθερη αλλά όχι αθέμιτη επιχειρηματική βούληση. Στο νέο αυτό περιβάλλον, το κράτος καλείται να υποβοηθήσει την αγορά παρέχοντας υποστηρικτικές υπηρεσίες και υποδομές για την προώθηση του ανταγωνισμού. Παρότι υποβαθμισμένος, ο ρόλος του παραμένει ιδιαίτερα σημαντικός για την οικονομία της χώρας αλλά κυρίως για τις ζωές των πολιτών.

Η δημόσια διοίκηση, υπηρετώντας το δημόσιο συμφέρον, αναλαμβάνει τη διεξαγωγή των δημοσίων υποθέσεων, τον καθορισμό πολιτικών, την εκτέλεση των νόμων κ.λ.π. Παράλληλη δράση, επιτελούν οι δημόσιες επιχειρήσεις, οι οποίες συμμετέχουν ενεργά στην κοινωνική πρόοδο, στην οικονομική ανάπτυξη και στην γενικότερη προαγωγή του δημοσίου συμφέροντος. Κατά την εκπλήρωση όμως, των παραπάνω στόχων εμφανίζονται σημαντικά προβλήματα.

Η δημόσια διοίκηση είναι επιφορτισμένη με την ικανοποίηση απεριόριστων αναγκών (οι οποίες πολλές φορές μάλιστα μπορεί να είναι αλληλοσυγκρουόμενες), χρησιμοποιώντας περιορισμένους πόρους. Οι στρατηγικές αποφάσεις λαμβάνονται από πολιτικά στελέχη τα οποία ενδεχομένως: να στερούνται διοικητικών γνώσεων και ικανοτήτων, να υποκρύπτουν ιδιοτελή συμφέροντα ή απλά να οδηγούνται σε διοικητικό αδιέξοδο λόγω της δαιδαλώδους νομοθεσίας/γραφειοκρατίας. Η κρατική διοίκηση καλείται να διοικήσει ένα τεράστιο (σε αρμοδιότητες και προσωπικό) οργανισμό, με τον αποδοτικότερο δυνατό τρόπο, για να εξυπηρετήσει ένα κοινό με ιδιαίτερα διαφοροποιημένες ανάγκες. Αντιστοίχως, οι δημόσιες επιχειρήσεις λόγω της πολυδιάστατης αποστολής τους, της κακοδιαχείρισης και των πολιτικών παρεμβάσεων, τείνουν να εμφανίζονται σε κατάσταση υπολειτουργίας, παρουσιάζοντας ζημιογόνα αποτελέσματα και αντιπαραγωγική δραστηριότητα.

Μέχρι πρόσφατα το επικρατέστερο μοντέλο διοίκησης ήταν το γραφειοκρατικό μοντέλο, το οποίο εξαιτίας των πολύπλοκων διαδικασιών που το διέπουν και της προκύπτουσας υπερδιόγκωσης του κράτους, εμφανίζεται ως εξαιρετικά ανεπαρκές. Συμπερασματικά, ο δημόσιος τομέας που μαστίζεται από τη γραφειοκρατία, εξισώνεται με

την κακοδιαχείριση των πόρων όπως επίσης και με την αναποτελεσματικότητα. Η πραγματικότητα αυτή έχει ως πρακτική συνέπεια την αναζήτηση νέων μορφών οργάνωσης του κράτους και την ανάληψη ενός διαφορετικού ρόλου. Η σύγχρονη τάση επιβάλλει την μετάβαση από την “τυφλή” υπακοή κανόνων και διαδικασιών, σε μια πιο σύγχρονη προσέγγιση όπως ορίζει το δημόσιο management, με απλές δομές και εστίαση στην ικανοποίηση του πολίτη/πελάτη. Η νέα οριοθέτηση του δημόσιου τομέα (κατανομή του έργου μεταξύ δημόσιας και ιδιωτικής σφαίρας της οικονομίας, προσδιορισμό του νέου ρυθμιστικού, ελεγκτικού και εγγυητικού ρόλου του κράτους, καθορισμό του θεσμικού πλαισίου λειτουργίας των κοινωφελών επιχειρήσεων και οργανισμών κ.λ.π.), αποτελεί αναγκαία παράμετρο της συνολικής στρατηγικής για τη ριζική μεταρρύθμιση του κράτους. Η παρούσα μελέτη θα επικεντρώσει το ενδιαφέρον της σε αυτή την μετάβαση, προτείνοντας τρόπους για ομαλότερο και αρτιότερο εξοπλισμό του Κράτους, με διοικητικά εργαλεία. Η διατριβή θα εστιάσει στις δημόσιες επιχειρήσεις, για τις οποίες θα επιχειρηθεί η ανάλυση των επιμέρους λειτουργιών, ο συσχετισμός τους με τις ιδιωτικές επιχειρήσεις και η ανάλυση της προοπτικής για αύξηση της αποδοτικότητας μέσω της συγκριτικής προτυποποίησης με το επιχειρησιακό management.

Γ. Σύγχρονες τάσεις της Δημόσιας Διοίκησης

Με αφετηρία την καταλυτική κριτική που έχει δεχθεί τουλάχιστον για μια δεκαετία το γραφειοκρατικό πρότυπο οργάνωσης των δημόσιων υπηρεσιών, η επιχειρηματολογία, όπως αναπτύσσεται, καταδεικνύει όχι μόνο τις διάφορες όψεις κριτικής αμφισβήτησης της γραφειοκρατίας αλλά και τις ανάλογες αρχές και διαστάσεις ενός νέου διοικητικού συστήματος οργάνωσης, αυτού του δημοσίου management. Η κρατική διοίκηση, προκειμένου να παραμείνει κυρίαρχος θεσμός διαχείρισης κοινωνικών ζητημάτων υπερκείμενης σημασίας, οφείλει να αλλάξει βελτιώνοντας την απόδοση της. Εκείνο που αναζητείται είναι η οργάνωση δομών προσανατολισμένων στην επίτευξη σαφών και συγκεκριμένων αποτελεσμάτων, η σχεδίαση ανάλογων συστημάτων προϋπολογισμού και βέβαια η σχεδίαση και εφαρμογή συστημάτων αξιολόγησης και εκτίμησης της παραγωγικότητας και της διαχείρισης των διαθέσιμων πόρων. Απώτερος στόχος είναι η ορθή διαχείριση, η αύξηση της αποτελεσματικότητας, η αντιμετώπιση της κατασπατάλησης πόρων, η πάταξη της διαφθοράς και τελικά η εκπορευόμενη βελτίωση της κοινωνικής ευημερίας. Κλειδί για την επίτευξη του παραπάνω στόχου αποτελεί η

χρήση της επιστημονικής διοίκησης, την οποία έως τώρα εκμεταλλεύονταν κατ' αποκλειστικότητα οι ιδιωτικές επιχειρήσεις.³

Δ. Ανάπτυξη προβληματισμού: γιατί να μην λειτουργεί η Δημόσια Διοίκηση σαν τη Διοίκηση Επιχειρήσεων;

Έχει γίνει πλέον αποδεκτό ότι η δημόσια διοίκηση υπολειτουργεί. Παρά το γεγονός ότι η δημόσια διοίκηση εφαρμόζει παραπλήσιες αρχές management με αυτές της διοίκησης επιχειρήσεων, δεν εμφανίζει την ίδια υψηλή απόδοση που εμφανίζουν οι ιδιωτικές επιχειρήσεις. Παρακάτω γίνεται αναφορά στις ουσιαστικές διαφορές μεταξύ δημόσιας διοίκησης και διοίκησης επιχειρήσεων. Η διαφορά που μας απασχολεί αφορά την οικονομικοδιοικητική προσέγγιση και συγκεκριμένα το πρόβλημα της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας των δημόσιων οργανισμών. Όπως υπογραμμίζει ο P. Drucker: *«μέχρι σήμερα η οικονομική υπόσταση των δημοσίων οργανώσεων εξαρτάται από τις αποφάσεις κατανομής του κρατικού προϋπολογισμού και όχι από την ικανότητα τους να δρουν αποδοτικά»*⁴. Οι προβληματισμοί που ανακύπτουν είναι εύλογοι. Γιατί να μην μπορούν οι δημόσιες υπηρεσίες να λειτουργούν με την απόδοση των ιδιωτικών επιχειρήσεων; Γιατί να μην μπορεί η δημόσια διοίκηση να λειτουργήσει σύμφωνα με τις αρχές της διοίκησης επιχειρήσεων; Γιατί σύμφωνα με την επικρατούσα θεώρηση, μια δημόσια επιχείρηση προκειμένου να εξυγιανθεί, να χρειάζεται να ιδιωτικοποιηθεί; Δεν μπορεί εφαρμόζοντας αρχές του επιχειρησιακού management να μετασχηματισθεί σε βιώσιμη; Πως γίνεται μια δημόσια επιχείρηση η οποία ιδιωτικοποιείται και εντάσσεται σε περιβάλλον ανταγωνισμού, να επιτυγχάνει την επιβίωση, ενώ υπό το καθεστώς της δημόσιας διαχείρισης, να είναι καταδικασμένη σε ζημιολόγο λειτουργία;

Ε. Πρόταση Επίλυσης

Τα τελευταία χρόνια η δημόσια διοίκηση αφομοιώνει ολοένα και περισσότερο αρχές της διοικητικής επιστήμης. Η διαδικασία αυτή, συνεπάγεται τη μετάβαση από τη δημόσια διοίκηση στο δημόσιο management. Το φαινόμενο αυτό αφορά την προσπάθεια εκσυγχρονισμού του δημόσιου τομέα προκειμένου να αποκτήσει τα εχέγγυα για να λειτουργήσει ως ισχυρός φορέας ανάπτυξης. Είναι ξεκάθαρο πλέον ότι επιχειρείται η

³ Μιχαλόπουλος, Ν. (2003) Από τη Δημόσια Γραφειοκρατία στο Δημόσιο Management. Αθήνα: εκδ. Παπαζήση.

⁴ Drucker, P. (1973) Managing the Public Service Institution. The Interest.

μεταβολή του παρωχημένου γραφειοκρατικού μοντέλου σε ένα μοντέλο διοίκησης σύμφωνα με το οποίο θα προάγονται οι έννοιες της παραγωγικότητας, της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας. Για την μεταβολή αυτή, κινητήρια δύναμη δύναται να αποτελέσει η διοικητική επιστήμη και οι εφαρμογές της. Η εποχή που διανύουμε χαρακτηρίζεται από την προσπάθεια για μετάβαση σε ένα μοντέλο πιο αποδοτικό σαν αυτό που σκιαγραφείται από το δημόσιο management και ειδικότερα από το Νέο Δημόσιο Management. Πως όμως θα γίνει αυτή η μετάβαση;

Η εν λόγω διατριβή επιχειρεί να συνεισφέρει σε αυτή τη μετάβαση: καταγράφοντας και αξιολογώντας τις υπάρχουσες εφαρμογές του Νέου Δημόσιου Management, εστιάζοντας στην ενσωμάτωση δοκιμασμένων μοντέλων Νέου Δημόσιου Management στην Ελλάδα και προτείνοντας τη χρήση νέων πρακτικών του επιχειρησιακού management στη δημόσια διοίκηση. Η διατριβή επικεντρώνεται στις δημόσιες επιχειρήσεις και στον ανασχεδιασμό τους, ενώ ως κεντρικό εργαλείο για την υλοποίηση των προαναφερθέντων στόχων, χρησιμοποιείται η συγκριτική προτυποποίηση μεταξύ δημοσίων και ιδιωτικών επιχειρήσεων. Μέσω της συγκεκριμένης τεχνικής, επιχειρείται η εφαρμογή του επιχειρησιακού management στον δημόσιο τομέα και στις δημόσιες επιχειρήσεις, με απώτερο σκοπό την αύξηση της συνολικής αποτελεσματικότητας.

ΣΤ. Μεθοδολογία της Έρευνας

Η μεθοδολογία της έρευνας διενεργείται δια του συνδυασμού πρωτογενούς και δευτερογενούς έρευνας. Κατά την πρωτογενή έρευνα διεξάγεται όπως προαναφέρθηκε, μια συγκριτική προτυποποίηση μεταξύ δημοσίων και ιδιωτικών επιχειρήσεων, προκειμένου να εντοπισθούν οι αδυναμίες του δημοσίου τομέα και να προσδιορισθούν οι ευκαιρίες εξέλιξης. Στα πλαίσια της πρωτογενούς έρευνας, η συλλογή στοιχείων εξελίσσεται με τη μεθοδολογική τεχνική της ταχυδρόμησης ερωτηματολογίων προς συμπλήρωση ενώ η στατιστική ανάλυση πραγματοποιείται με τη χρήση περιγραφικής και μη παραμετρικής στατιστικής (μέθοδο Mann-Whitney).

Η δευτερογενής έρευνα, διεξάγεται στο επίπεδο της βιβλιογραφικής αναζήτησης κατά την οποία θα διερευνηθεί το επιστημονικό πεδίο των επιμέρους διοικητικών θεωριών στο πλαίσιο της επιστημονικής ανάλυσης και της ανασκόπησης των υπαρχόντων θεωριών που εφαρμόζονται στον δημόσιο τομέα. Κατά τη δευτερογενή έρευνα, θα αναλυθεί η υφιστάμενη κατάσταση της δημόσιας διοίκησης και των δημοσίων επιχειρήσεων σε

εγγώριο και παγκόσμιο επίπεδο, μέσω εκθέσεων διεθνών οργανισμών, ακαδημαϊκών μελετών, επιστημονικών και επαγγελματικών ερευνών κ.α. Ιδιαίτερη έμφαση, πρόκειται να δοθεί στην καταγραφή και ανάλυση στοιχείων, εκπορευόμενων από τη σύγκριση μεταξύ ιδιωτικού και δημόσιου τομέα. Μελετώντας και αντιπαραθέτοντας τους δύο διαφορετικούς τομείς, αντλούνται δεδομένα από τα οποία επιχειρείται η αναζήτηση πληροφοριών και συμπερασμάτων, που αποσκοπούν στην αναβάθμιση της διοίκησης του ευρύτερου δημόσιου τομέα και των δημοσίων επιχειρήσεων, χρησιμοποιώντας ιδιωτικοοικονομικά κριτήρια και εργαλεία υψηλής απόδοσης που μέχρι τώρα διατηρούσαν κατ' αποκλειστικότητα οι ιδιωτικές επιχειρήσεις.

Z. Το επιστημονικό ενδιαφέρον της πρότασης

Η πρωτοτυπία και η επιστημονική συνεισφορά της διατριβής, έγκειται στον εμπλουτισμό των υφιστάμενων πρακτικών της δημόσιας διοίκησης, με στοιχεία επιχειρησιακού management προκειμένου να υποβοηθηθεί η εξέλιξη της δημόσιας δράσης, σε επίπεδο αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας. Η ιδεολογική προσέγγιση της μελέτης, συνίσταται στην παραδοχή ότι ο δημόσιος τομέας, μπορεί και πρέπει να λειτουργήσει αποτελεσματικά. Κατά την ανάλυση της διατριβής θα επιχειρηθεί η τεκμηρίωση αυτής της παραδοχής.

Η εκπόνηση της εν λόγω μελέτης, θα επιχειρήσει να εντάξει σημαντικές πρακτικές της επιστημονικής διοίκησης, στην «αναδυόμενη» επιστήμη του New Public Management. Η ένταξη αυτή θα γίνει στα πλαίσια της εξέλιξης της δημόσιας διοίκησης σε μια πιο “managerial” επιστήμη, προσφέροντας εργαλεία υποβοήθησης για την μετάβαση στο δημόσιο management. Η χρήση στοιχείων της διοίκησης επιχειρήσεων, θα βοηθήσει στην αναμόρφωση και αντικατάσταση γραφειοκρατικών υπηρεσιών, με αμιγώς διοικητικές δράσεις οι οποίες θα έχουν ως κύριο γνώμονα την επίτευξη υψηλής αποδοτικότητας και την εστίαση στην εξυπηρέτηση του πολίτη/πελάτη, παρέχοντας του ολοκληρωμένες υπηρεσίες. Μέσω των εν λόγω διοικητικών θεωριών, θα επιχειρηθεί η αλλαγή του οργανωτικού σκηνικού. Θα επιδιωχθεί η σχεδίαση στρατηγικού προγραμματισμού, η διαμόρφωση λιτών και ευπροσάρμοστων διαδικασιών, η αποτελεσματική αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού, η έμφαση στην ικανοποίηση του πολίτη και γενικότερα η επίτευξη υψηλής αποδοτικότητας, παραγωγικότητας και αποτελεσματικότητας. Μέχρι στιγμής η δημόσια διοίκηση υπολειτουργεί με αποτέλεσμα όχι μόνο να μην αξιοποιείται ένας τομέας που θα μπορούσε να θεωρείται «κομβικός» παράγοντας ανάπτυξης, βελτιώνοντας αισθητά

το πολιτικοοικονομικό επίπεδο, αλλά αντίθετα επιβραδύνει και τους υπάρχοντες μηχανισμούς ανάπτυξης, εμποδίζοντας την πρόοδο. Είναι πλέον ευρέως αποδεκτό, ότι η βελτίωση της λειτουργίας των δημόσιων οργανισμών ανάγεται σε επιτακτική ανάγκη.

H. Περιγραφή του προσδοκώμενου αποτελέσματος της διατριβής σε σχέση με τις τάσεις της Δημόσιας Διοίκησης

Η δημόσια διοίκηση αποτελεί έναν ιδιαίτερα κρίσιμο κλάδο της οικονομικής και κοινωνικής ζωής. Η δράση της πραγματοποιείται σε ένα διαρκώς μεταβαλλόμενο περιβάλλον στο οποίο αλληλεπιδρά με τα συστατικά του στοιχεία. Η δημόσια διοίκηση ως σημαντικός φορέας ανάπτυξης, δεν μπορεί πλέον να λειτουργεί υπό καθεστώς εσωστρέφειας. Είναι απαίτηση της εποχής που διανύουμε, ο δημόσιος τομέας να εκσυγχρονισθεί και να εξελιχθεί σε μια ολοκληρωμένη και αποτελεσματική οικονομική δύναμη. Η βελτιστοποίηση των παραγόμενων αποτελεσμάτων θεωρείται εξαιρετικά κρίσιμο ζήτημα, για την ομαλή συνύπαρξη του με άλλους οργανισμούς, στο απαιτητικό περιβάλλον της ελεύθερης αγοράς. Όπως προαναφέρθηκε, η τάση επιβάλλει τη μετάβαση από τη γραφειοκρατική Δημόσια Διοίκηση στο δημόσιο management και κατ' επέκταση στο Νέο Δημόσιο Management. Η υλοποίηση αυτής της μετάβασης προϋποθέτει την επιστημονικοποίηση της κρατικής διοίκησης, εφαρμόζοντας περισσότερα διοικητικά εργαλεία. Η τάση αυτή, επιβάλλει την επικέντρωση του δημόσιου τομέα στις αρχές του επιχειρησιακού management, προκειμένου να εξελιχθεί η δημόσια διοίκηση, σε μια περισσότερο ευέλικτη και αποδοτική διοικητική δύναμη. Συνεπώς, η χρήση των προτεινόμενων διοικητικών εργαλείων, συνάδει με την ολοκληρωτική εστίαση της διακυβέρνησης των δημόσιων οργανισμών στην επιστημονική διοίκηση. Η ενδεχόμενη επιτυχία της εφαρμογής των εργαλείων της διοίκησης επιχειρήσεων στη δημόσια διοίκηση, θα μπορούσε να αποτελέσει μια ουσιαστική συνεισφορά στη βελτίωση της αποτελεσματικότητας της δημόσιας δράσης και κατ' επέκταση στην συνεπαγόμενη οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη. Εμβαθύνοντας στην μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης, μέσω της συμβολής του επιχειρησιακού management, επιχειρείται η εφαρμογή των πορισμάτων της έρευνας, στον περισσότερο συμβατό τομέα των δημοσίων επιχειρήσεων, διαμορφώνοντας προτάσεις για τη βελτίωση της λειτουργίας τους.

ΜΕΡΟΣ 1^ο
ΘΕΩΡΗΤΙΚΕΣ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΕΙΣ ΤΩΝ ΥΠΟ
ΑΝΑΛΥΣΗ ΘΕΜΑΤΩΝ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1

ΕΝΝΟΙΟΛΟΓΙΚΕΣ ΟΡΙΟΘΕΤΗΣΕΙΣ

1.1. Έννοια της Δημόσιας Διοίκησης

Απώτερος στόχος μιας δημόσιας οργάνωσης είναι η εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος και των πολιτών. Η δημόσια διοίκηση, αποτελεί την επιστήμη που αναλαμβάνει την εξεύρεση των εργαλείων συντονισμού και διοίκησης, προκειμένου να υλοποιηθεί η αποστολή της δημόσιας οργάνωσης, στο μέγιστο δυνατό βαθμό. Ο όρος δημόσια διοίκηση μπορεί να εξεταστεί από δύο απόψεις, από τη νομική άποψη (την άποψη δηλαδή του διοικητικού δικαίου) και την άποψη της επιστήμης της διοίκησης.

Κατά τη νομική θεώρηση του όρου χρησιμοποιείται άλλοτε κριτήριο ουσιαστικό και άλλοτε οργανικό ή τυπικό. Με τη χρησιμοποίηση του ουσιαστικού κριτηρίου της λειτουργίας, η δημόσια διοίκηση ορίζεται ως το μέσο δράσης της εκτελεστικής εξουσίας. Σύμφωνα με το Εθνικό Σύνταγμα και προκειμένου να διασφαλιστεί η δημοκρατική διάσταση της κοινωνίας, διενεργείται διάκριση των εξουσιών του κράτους σε: νομοθετική, δικαστική και εκτελεστική. Η νομοθετική εξουσία εφαρμόζεται από το Κοινοβούλιο, η δικαστική από τα Δικαστήρια και η εκτελεστική από την Κυβέρνηση. Η αποστολή της Κυβέρνησης, ως φορέα άσκησης της εκτελεστικής εξουσίας, περιλαμβάνει κατά κύριο λόγο, τη διαμόρφωση δημόσιων πολιτικών. Οι πολιτικές αυτές λειτουργούν με τη μορφή μακροπρόθεσμων ή βραχυπρόθεσμων στρατηγικών τις οποίες καλείται να υλοποιήσει η δημόσια διοίκηση. Ο χώρος της εκτελεστικής λειτουργίας καλύπτεται κυρίως από τη δημόσια διοίκηση και αφορά την εκτέλεση των νόμων όπως εκδίδονται από τη νομοθετική λειτουργία. Επί παραδείγματι, παρουσιάζεται σχηματικά⁵ η δομή της διοικητικής οργάνωσης του ελληνικού Κράτους:

⁵ Μακρυδημήτρης, Α. (2001) Η δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα. Αθήνα: εκδ. Αντ. Σάκκουλα.

Διάγραμμα 1.1.



Πηγή: Μακροδημήτρης, 2001

Η νομική θεώρηση της δημόσιας διοίκησης με τη χρησιμοποίηση του οργανικού κριτηρίου, εξετάζει και διακρίνει τις λειτουργίες της πολιτείας με βάση τα όργανα. Κατά τη διάκριση αυτή, έχουμε όργανα νομοθετικά, δικαστικά και διοικητικά. Τα διοικητικά όργανα είναι αυτά που ασκούν διοίκηση. Με την έννοια αυτή, η δημόσια διοίκηση είναι ο χώρος που καλύπτεται από τα διοικητικά όργανα της πολιτείας.

Η επιστήμη της δημόσιας διοίκησης, τοποθετεί την έννοια της δημόσιας δράσης πέρα από τα νομικά κριτήρια. Η δημόσια διοίκηση, κατά τη διοικητική άποψη, είναι το τμήμα αυτό της κυβερνητικής εξουσίας με το οποίο πραγματώνονται οι σκοποί και οι στόχοι της πρώτης. Αναφέρεται σε ενέργειες που έχουν ανατεθεί σε κυβερνητικά στελέχη και διοικητικά όργανα στις οποίες συμπεριλαμβάνονται: η λήψη αποφάσεων, ο προγραμματισμός της εργασίας, ο καθορισμός στόχων, η ίδρυση οργανισμών, η διεύθυνση και εποπτεία των στελεχών και ο έλεγχος.⁶ Ο Dimock ορίζει τη δημόσια διοίκηση ως το κέντρο του δικτύου που συντίθεται από διάφορες «σχέσεις» οι οποίες εκτείνονται προς τον πολίτη, το κράτος, την κοινωνία και τις αξίες της, την οικονομία και την ανάπτυξη της.⁷ Η δημόσια διοίκηση, πέρα από την εκτέλεση των νόμων, καθορίζει πολιτικές, συνδέεται με

⁶ Barber, M. (1975) Public Administration. MacDonald-Evans.

⁷ Dimock, M., Dimock, G. (1969) Public administration, New York: Rinehart and Winston.

τους σκοπούς της οικονομίας, με τις αξίες της εθνικής ζωής και γενικά με τον καθορισμό και την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος.

Σύμφωνα με τον καθηγητή Α. Μακρυδημήτρη: «η δημόσια διοίκηση αποτελείται από μια δέσμη φορέων και οργανισμών δημοσίου ενδιαφέροντος που κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους χειρίζονται δημόσια εξουσία και διαθέτουν διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια προκειμένου να εξυπηρετήσουν με τρόπο αποτελεσματικό την επίτευξη δημόσιων σκοπών και την παροχή αγαθών και υπηρεσιών προς το κοινωνικό σύνολο».⁸ Η δομή της δημόσιας διοίκησης, σύμφωνα με τον Νόμο 1892/1990, αναλύεται ως εξής:

- Σε κάθε είδους δημόσιες υπηρεσίες που υπάγονται στο νομικό πρόσωπο του δημοσίου και εκπροσωπούνται από αυτό.
- Σε κάθε είδους νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, (εξαιρουμένων των Χρηματιστηρίων Αξιών και της Επιτροπής Κεφαλαιαγοράς).
- Σε κάθε είδους κρατικές ή δημόσιες επιχειρήσεις και οργανισμούς.
- Σε κάθε είδους νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου, δημοσίου χαρακτήρα που επιδιώκουν κοινωφελείς ή άλλους δημοσίου συμφέροντος σκοπούς.
- Σε κάθε είδους θυγατρικές εταιρείες των νομικών προσώπων (εξαιρουμένων των επιχειρήσεων που ανήκουν σε Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης).

Η δημόσια διοίκηση χαρακτηρίζεται ως η διοικητική μηχανή η οποία αποσκοπεί στην υλοποίηση των κυβερνητικών πολιτικών με το μικρότερο δυνατό κόστος και τη μεγαλύτερη δυνατή ωφέλεια, διατηρώντας παράλληλα την επιδίωξη περί διασφάλισης των ελευθεριών και των δικαιωμάτων των πολιτών.⁹ Η διοίκηση του δημοσίου τομέα, οφείλει να είναι μια δυναμική και ελαστική λειτουργία, η οποία θα αναλαμβάνει να σχεδιάσει και να υλοποιήσει τις δημόσιες διοικητικές δράσεις, με στόχο την άμεση ικανοποίηση των πολιτών. Βασικές επιδιώξεις της κρατικής διοίκησης, αποτελούν: η παραγωγή δημοσίων αγαθών, η προαγωγή του δημοσίου συμφέροντος, η εύρυθμη λειτουργία των δημόσιων υποθέσεων η διατήρηση της κοινωνικής δικαιοσύνης, η οικονομική ανάπτυξη και η κοινωνική πρόοδος, διατηρώντας ως απώτερο στόχο, την ικανοποίηση των αναγκών του πολίτη.

⁸ Μακρυδημήτρης, Α. (2010) Δημόσια Διοίκηση: Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης. Θεσσαλονίκη: εκδ. Σάκκουλα.

⁹ Κόντης, Θ. (1997) Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση. Αθήνα: Σύγχρονη Εκδοτική, σελ. 24.

Η δημόσια διοίκηση υπόκειται σε ορισμένες αρχές οι οποίες πλαισιώνουν τη δράση της, προκείμενου να διασφαλιστεί η αξιοκρατική λειτουργία και η αποτελεσματική διαχείριση. Οι εν λόγω αρχές συνίστανται στις εξής:

- Στην αρχή της νομιμότητας η οποία αποτελεί έκφραση του δημοκρατικού πολιτεύματος, ορίζοντας την σύνδεση μεταξύ θεσπισμένων νόμων (εγκεκριμένων από το αρμόδιο νομοθετικό όργανο) και ενεργειών της διοίκησης. Η συγκεκριμένη αρχή, προστατεύει τους πολίτες από την ασυδοσία και την αυθαιρεσία των διοικούντων, περιορίζοντας τη δράση των τελευταίων, στην εφαρμογή προκαθορισμένων κανόνων.
- Στην αρχή της λογοδοσίας, σύμφωνα με την οποία όλα τα διοικητικά όργανα υπόκεινται σε έλεγχο. Όλοι ανεξαιρέτως οι διοικούντες οφείλουν να λογοδοτούν σε ορισμένα ελεγκτικά όργανα με τελικό διοικητικό ελεγκτή την πολιτική ηγεσία (Υπουργό) και τελικό πολιτικό ελεγκτή το Κοινοβούλιο.
- Στην αρχή της αποδοτικότητας. Η δημόσια διοίκηση οφείλει να αναζητεί την μεγιστοποίηση των αποδόσεων της προκειμένου να υλοποιήσει τη δέσμευση της για οικονομική ανάπτυξη και κοινωνική πρόοδο. Μέσω της συγκεκριμένης αρχής επιδιώκεται η εξάλειψη φαινομένων κακοδιαχείρισης και αναποτελεσματικότητας.
- Στην αρχή της δημοσιότητας η οποία αποτελεί μια ακόμα έκφραση της δημοκρατίας, υποχρεώνοντας τη διοίκηση του δημοσίου τομέα να δημοσιοποιεί τις αποφάσεις της, προάγοντας τη διαφάνεια και την αξιοκρατία.
- Στην αρχή της ανταπόκρισης στις ανάγκες του συνόλου η οποία υπάρχει για να υπενθυμίζει στην κρατική διοίκηση, ότι ο βασικός της στόχος, είναι η ικανοποίηση των πολιτών. Η συγκεκριμένη αρχή, υπογραμμίζει την αποστολή της δημόσιας διοίκησης και φροντίζει μέσω της ανατροφοδότησης, να διατηρείται ως πρωτεύουσα προτεραιότητα, η εξυπηρέτηση του κοινωνικού συνόλου.

Η δημόσια διοίκηση αποτελεί ένα εκ των βασικότερων συστατικών στοιχείων της κοινωνικής πραγματικότητας. Λειτουργώντας σαν ένα σύστημα γνώσεων και αξιών, επεκτείνεται στην ευρύτερη κοινωνική και οικονομική διάσταση, εμπλουτίζεται από νέες πληροφορίες που εκπορεύονται από τις διαρκώς μεταβαλλόμενες συνθήκες και διατηρεί μια αέναη διάθεση για αναθεώρηση των επιμέρους στόχων της, προκειμένου να καθίσταται ικανή, να αντιμετωπίσει τις εξελισσόμενες και διαφοροποιούμενες ανάγκες των πολιτών της. Συνοψίζοντας, γίνεται αντιληπτό ότι η δημόσια διοίκηση καλείται να εκπληρώσει δύο ρόλους: την αποτελεσματική επιτέλεση των καθηκόντων της,

ακολουθώντας ορθολογικούς διοικητικούς κανόνες, και την εναρμόνιση της δράσης της, με τις επιταγές, τα αιτήματα και τις ανάγκες του κοινωνικού συνόλου.

1.2. Έννοια της Διοίκησης Επιχειρήσεων

Η διοίκηση επιχειρήσεων ή επιχειρησιακό management, ως επιστημονικός κλάδος εστιάζει στον βέλτιστο τρόπο διαχείρισης ενός οργανισμού. Η σημασία του management ήταν τέτοια που σύμφωνα με πολλούς επιστήμονες και μελετητές, ανάγεται σε κομβικό στοιχείο για την οικονομικοκοινωνική εξέλιξη της ανθρωπότητας. Ο J.A. Chandler υποστήριξε ότι σπάνια στην ιστορία του κόσμου έχει εμφανισθεί ένας θεσμός που να καθίσταται τόσο σημαντικός σε τόσο σύντομο χρονικό διάστημα.¹⁰ Γενικά, διοίκηση ή management δεν είναι τίποτα άλλο από το συντονισμό και την εναρμόνιση/ενοποίηση όλων των παραγωγικών πόρων (ανθρώπινων, υλικών, τεχνικών) με στόχο την επίτευξη συγκεκριμένων αποτελεσμάτων. Κατά τον S.P. Robbins η διαδικασία της διοίκησης αναφέρεται στον προγραμματισμό, την οργάνωση, την ηγεσία και την αξιολόγηση, ενώ κατά τον Fayol¹¹, η διαδικασία της διοίκησης αναφέρεται ως η αποτελεσματική αξιοποίηση των υλικών και άυλων πόρων των ιδιωτικών επιχειρήσεων η οποία επιτυγχάνεται με την άσκηση των επιμέρους λειτουργιών του ιδιωτικού μάνατζμεντ και ειδικότερα:

- με τον προγραμματισμό, δηλαδή τον προσδιορισμό των στόχων, της στρατηγικής, των ενεργειών και των μέσων που θα χρησιμοποιηθούν για την υλοποίηση των στόχων. Ο προγραμματισμός, αποτελεί την πρωταρχική και ιδιαίτερα σημαντική λειτουργία η οποία επιχειρεί να αποσαφηνίσει το Τι πρέπει να γίνει, Πώς να γίνει και Ποιος να το κάνει. Ο προγραμματισμός καλείται να προσδιορίσει τα βραχυχρόνια και μακροχρόνια σχέδια της επιχείρησης.
- με την οργάνωση, δηλαδή τη λειτουργία βάσει της οποίας ο προγραμματισμός υποδιαιρείται σε επιμέρους εργασίες. Η οργάνωση, αποτελεί τη δράση μέσω της οποίας καθορίζονται: οι ενέργειες που πρέπει να εκτελεστούν, οι άυλοι και υλικοί πόροι που θα απαιτηθούν για την υλοποίησή τους, το ανθρώπινο δυναμικό που θα τις εκτελέσει και οι δομές που θα το διέπουν. Ουσιαστικά, η οργάνωση συνίσταται στη διαμόρφωση ενός συστήματος, που θα έχει ως στόχο την καλύτερη δυνατή

¹⁰ Chandler, J. A. (1997) *The visible hand: the managerial revolution in America*. Cambridge: Belknap Press, σελ. 4.

¹¹ Κανελλόπουλος, Χ. (1990) *Μάνατζμεντ: Αποτελεσματική Διοίκηση*. Αθήνα, σελ. 44-45.

εξυπηρέτηση, της διαδικασίας υλοποίησης προκαθορισμένων στόχων. Εργαλεία της εν λόγω λειτουργίας αποτελούν ο καταμερισμός εργασίας, η τμηματοποίηση, το εύρος ελέγχου, ο συντονισμός κ.λ.π.

- με τη διεύθυνση, δηλαδή τη λειτουργία η οποία επηρεάζει την συμπεριφορά του ανθρώπινου παράγοντα, ώστε να συμβάλλει αποτελεσματικά στην υλοποίηση των στόχων. Τα βασικά εργαλεία της διοίκησης ανθρωπίνων πόρων είναι η πρόσληψη, η αξιολόγηση, η εκπαίδευση, η παρακίνηση, η επικοινωνία, η εποπτεία, η ηγεσία κ.λ.π.
- με τον έλεγχο, δηλαδή τη μέτρηση των αποτελεσμάτων και της σύγκρισης με τους προκαθορισμένους στόχους. Η λειτουργία του ελέγχου αναλαμβάνει τον έλεγχο, τη ρύθμιση και την ανασκόπηση ανθρώπων και διαδικασιών προκειμένου να επιτυγχάνεται υψηλή αποδοτικότητα αναλογική προς τα καθορισμένα πρότυπα. Οι δράσεις στις οποίες τείνει να προβεί ο έλεγχος, είναι προληπτικές, συμβουλευτικές, διορθωτικές και κατασταλτικές.

Αποστολή της διοίκησης επιχειρήσεων/επιχειρησιακού management είναι να οδηγήσει τον οργανισμό στην επίτευξη των βέλτιστων δυνατών οικονομικών αποτελεσμάτων. Κάτι τέτοιο συνεπάγεται κατάκτηση μακροχρόνιας βιωσιμότητας και αλληλεπίδραση με το περιβάλλον στο οποίο εντάσσεται. Η πολυτιμότητα του επιχειρησιακού management, έγκειται στην αποτελεσματικότερη δυνατή διαχείριση των διαθέσιμων πόρων. Επικουρικά προς την κατεύθυνση αυτή, συμμετέχουν μια πληθώρα επιστημών όπως είναι η οικονομία, η ψυχολογία, η κοινωνιολογία, η στατιστική κ.α. οι οποίες χρησιμοποιούνται από τη διοίκηση, για ορθότερη και πληρέστερη ανάλυση, αποσκοπώντας στον προσδιορισμό της «ιδανικής απόφασης».

Το επιχειρησιακό management αρχικά αναφερόταν στη διαδικασία της διεύθυνσης και του συντονισμού αλλά με την πάροδο των χρόνων εξελίχθηκε σε ένα πολυδιάστατο σύστημα οργάνωσης και διοίκησης το οποίο επιδιώκει την επίτευξη προκαθορισμένων στόχων. Δημιουργημένο από μηχανικούς, το management διαπνεόταν για πολλά χρόνια από μια «μηχανιστική» αντίληψη της επιχείρησης, ορίζοντας την ως μια απλή μηχανή παραγωγής, κάτι που δεν ανταποκρίνεται στην πραγματικότητα.¹² Η επιχείρηση όπως και κάθε άλλη οργάνωση, αποτελεί παράλληλα μια μικρογραφία της κοινωνίας, ένα κοινωνικό

¹² Παπαδημητρόπουλος, Δ. (2009) Προϋποθέσεις μεταφοράς διοικητικής τεχνολογίας από τον ιδιωτικό στον δημόσιο τομέα. Διοικητική Ενημέρωση. Τεύχος 50, σελ.10.

σύνολο το οποίο πρέπει να βρει μια ισορροπία μεταξύ οικονομικών επιδόσεων, κοινωνικών προβληματισμών και συμβολικών παραμέτρων.¹³

Η επιστήμη της διοίκησης επιχειρήσεων, έχει πλέον αναχθεί σε ένα ιδιότυπο διοικητικό φαινόμενο, με συγκεκριμένο ιδεολογικό προσανατολισμό και φιλοσοφία. Το management τα τελευταία χρόνια έχει σημειώσει αλματώδη πρόοδο, συμμετέχοντας ενεργά στην προαγωγή της οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης. Σύμφωνα με τον M. Reed: «το management συνιστά μια από τις στρατηγικού χαρακτήρα κοινωνικές διαδικασίες αλλά και έναν κυρίαρχο θεσμό στις σύγχρονες κοινωνίες».¹⁴ Σύγχρονος στόχος της διοίκησης επιχειρήσεων είναι η εφαρμογή του τρίπτυχου αποδοτικότητα, παραγωγικότητα, αποτελεσματικότητα. Το εν λόγω τρίπτυχο ερμηνεύεται ως η συνεχής προσπάθεια για βελτιστοποίηση του παραγόμενου έργου της επιχείρησης και αποτελεί τη θεωρητική βάση της Διοικητικής Επιστήμης. Η εξελιγμένη μορφή του επιχειρησιακού management, αναγνωρίζοντας την πολυπλοκότητα των οργανώσεων, αναδεικνύει τη σημασία των ανθρώπινων σχέσεων στα πλαίσια των οργανώσεων αντιμετωπίζοντας τις ως ιδιαίτερες κοινωνικές οντότητες. Το management αποτελεί, εκτός των άλλων και ξεχωριστό προϊόν το οποίο γίνεται αντικείμενο αγοραπωλησίας στην επιχειρηματική αγορά αλλά και προσφέρεται στη δημόσια αγορά.

1.3. Διαφορές και ομοιότητες Δημόσιας Διοίκησης και Διοίκησης Επιχειρήσεων

Η επιστήμη του management όπως αυτή εκφράζεται μέσω μιας δέσμης υποθέσεων εργασίας, αρχών, κανονιστικών προτάσεων και τεχνικών είναι δυνατόν να εφαρμοσθεί σε κάθε τύπο οργάνωσης. Υπό την έννοια αυτή μια οργάνωση αντιπροσωπεύει μια διοικητική μονάδα και δεν έχει σημασία ο ρόλος της ή το περιβάλλον λειτουργίας της. Παρόλα αυτά επισημαίνονται παρακάτω κάποια επιμέρους σημεία που διαφοροποιούν τη λειτουργία μιας ιδιωτικής επιχείρησης από ένα δημόσιο οργανισμό. Οι κύριες διαφορές μεταξύ των ιδιωτικών επιχειρήσεων και των δημόσιων οργανώσεων θα μπορούσαν να ταξινομηθούν σε τρεις κατηγορίες: α) κανονιστικό – θεσμικό πλαίσιο, β) πολιτικό περιβάλλον, γ) οικονομικοί όροι¹⁵.

¹³ Vincent de Gaulejac, (2005) La societe malade de la gestion, ed. Seuil.

¹⁴ Reed, M. (1989) The Sociology of Management. London: Harvester Wheatsheaf, σελ. 1.

¹⁵ Μιχαλόπουλος, Ν. (2003) Από τη Δημόσια Γραφειοκρατία στο Δημόσιο Management. Αθήνα: εκδ. Παπαζήση, σελ. 65-76.

α) Κανονιστικό – θεσμικό πλαίσιο

Οι δημόσιες οργανώσεις συνιστούν ουσιαστικά στοιχεία της θεσμικής καταστατικής τάξης ενός δημοκρατικά αρθρωμένου και λειτουργούντος πολιτικού συστήματος. Το πλαίσιο αυτό θέτει τις προϋποθέσεις λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών που συχνά δεν παρατηρούνται στο πεδίο δράσης των ιδιωτικών επιχειρήσεων. Πρακτική απόρροια της πραγματικότητας αυτής είναι η ανάγκη για έννομη δράση η οποία μετατρέπεται σε «νομικισμό», δηλαδή μεταλλάσσεται σε μια από τις κρίσιμες και συχνά εμφανιζόμενες παθολογίες πολλών διοικητικών συστημάτων. Ενώ οι ιδιωτικές επιχειρήσεις οφείλουν με τη δράση τους να μην παρανομούν, οι δημόσιες οργανώσεις θα πρέπει να λειτουργούν μόνο όταν οι ανάλογοι κανονιστικοί όροι επιτρέπουν την εκδήλωση σχετικής δράσης. Είναι χαρακτηριστική η ρήση ότι *οι ιδιωτικές επιχειρήσεις μπορούν να κάνουν οτιδήποτε δεν απαγορεύεται ενώ οι δημόσιοι οργανισμοί μπορούν να κάνουν μόνο ότι επιτρέπεται.*

β) Πολιτικό περιβάλλον

Οι δημόσιες οργανώσεις στο σύνολο τους επιδιώκουν την επίτευξη περισσότερων από έναν σκοπούς ταυτόχρονα οι οποίοι μπορεί να είναι αντιφατικοί μεταξύ τους ή δυσπροσδιόριστοι. Από την άποψη αυτή, η στοχοθεσία των δημοσίων οργανώσεων δεν είναι πάντα υποκείμενη στις καθορισμένες αρχές του διοικητικού ορθολογισμού. Από την άλλη πλευρά στις ιδιωτικές επιχειρήσεις η στοχοθεσία προσδιορίζεται με σαφήνεια χωρίς να δημιουργούνται τα ερμηνευτικά ζητήματα που ανακύπτουν στην περίπτωση των δημοσίων οργανισμών. Χάρη στη σαφήνεια και τη συγκεκριμενοποίηση των στόχων, οι ιδιωτικές επιχειρήσεις απολαμβάνουν πρακτικών αντικρισμάτων μέσω της δυνατότητας εκτίμησης και μέτρησης ποσοτικών αποτελεσμάτων.

γ) Οικονομικοί όροι

Οι ιδιωτικές επιχειρήσεις είναι εκτεθειμένες στους μηχανισμούς της αγοράς, σε αντίθεση με τις δημόσιες οργανώσεις όπου απουσιάζουν από το οικονομικό τους πλαίσιο ανάλογοι μηχανισμοί ή αρχές. Μια ιδιωτική επιχείρηση υπόκειται στις δυνάμεις της αγοράς η οποία σχεδόν αυτοματοποιημένα στέλνει διάφορα μηνύματα και πληροφορίες σε αυτήν π.χ. για την ποιότητα των παραγόμενων προϊόντων ή για το κόστος τους. Από την άλλη πλευρά οι δημόσιες οργανώσεις εξαρτούν τη χρηματοδότηση τους από πολιτικές αποφάσεις και πρακτικά αυτό σημαίνει ότι επηρεάζονται πολύ λιγότερο από λογικές που επικρατούν στο περιβάλλον της αγοράς. Οι δημόσιες οργανώσεις, χρηματοδοτούνται από τον κρατικό

προϋπολογισμό δηλαδή μέσω της φορολογίας, ενώ οι ιδιωτικές επιχειρήσεις είναι περισσότερο ευαίσθητες στις απαιτήσεις των πελατών τους.¹⁶ Στο πλαίσιο της λειτουργίας της αγοράς, επικρατεί η κυριαρχία του πελάτη, αρχή που απουσιάζει από το αντίστοιχο πλαίσιο λειτουργίας των δημοσίων οργανώσεων.

1.4. Έννοια της Δημόσιας Επιχείρησης

Η ανάληψη από το κράτος της παραγωγής καθαρά δημόσιων αγαθών (pure public goods) αλλά παράλληλα και ιδιωτικών, ικανοποιείται από επιχειρήσεις κρατικών συμφερόντων, τις δημόσιες επιχειρήσεις. Οι δημόσιες επιχειρήσεις αποτελούν τη σπονδυλική στήλη του οικονομικού συστήματος, καθώς παράγουν αγαθά και υπηρεσίες που είναι απαραίτητα για την εύρυθμη λειτουργία των περισσότερων κλάδων της οικονομίας,¹⁷ ενώ παράλληλα χρησιμοποιούνται σε πολλές οικονομίες, για να αντιμετωπίσουν στρεβλώσεις της αγοράς. Σύμφωνα με τον καθηγητή Β. Ράπανο: *«Οι δημόσιες επιχειρήσεις αρχικά λειτουργούσαν σε τομείς οι οποίοι είτε χαρακτηρίζονταν από φυσικά μονοπώλια είτε απαιτούσαν τεράστιες επενδύσεις τις οποίες δεν μπορούσε να αναλάβει ο ιδιωτικός τομέας»*¹⁸ Μετά το Δεύτερο Παγκόσμιο Πόλεμο, ιδρύθηκαν αρκετές νέες δημόσιες επιχειρήσεις ενώ παράλληλα σημαντικός αριθμός ενεργών ιδιωτικών επιχειρήσεων, περιήλθε υπό κρατικό έλεγχο. Έτσι περί τα τέλη της δεκαετίας του 1970, σε πολλές χώρες της Ευρώπης, αλλά και στον υπόλοιπο κόσμο οι επιχειρήσεις κρατικών συμφερόντων, παρήγαγαν σημαντικό ποσοστό του ΑΕΠ, το οποίο σε χώρες χαμηλού εισοδήματος ξεπερνούσε και το 10%.

Ο Friedman (1970) του Πανεπιστημίου του Σικάγο, υπέρμαχος της φιλελεύθερης οικονομίας, επισημαίνει τις αρνητικές πλευρές της παρέμβασης του κράτους, τονίζοντας την έλλειψη ευαισθησίας του κρατικού μηχανισμού, τη γραφειοκρατία, τη δυστοκία οργάνωσης και διοίκησης την παραγωγική αναποτελεσματικότητα, και τη δυσκολία στη λήψη αποφάσεων.¹⁹ Στην απέναντι όχθη, ο J.K. Galbrath, τονίζει την αδυναμία της αγοράς ως προς τη λύση σοβαρών οικονομικών προβλημάτων και υποστηρίζει την αναπόφευκτη παρέμβαση του

¹⁶ Δράκος, Γ. Ε. (1996) Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική. Αθήνα – Πειραιάς: εκδ. Α. Σταμούλης, σελ. 10-11.

¹⁷ Προβόπουλος, Γ. (1982) Οι δημόσιες επιχειρήσεις και οργανισμοί: οικονομική θεωρία και ελληνική πραγματικότητα. Ειδικές Μελέτες Αθήνα: IOBE.

¹⁸ Ράπανος, Β. (2009) Μέγεθος και εύρος δραστηριοτήτων του δημόσιου τομέα. Αθήνα: IOBE.

¹⁹ Κιντής, Α., Πουρναράκης, Ε. (1991) Αρχές οικονομικής ανάλυσης. Αθήνα: εκδ. Οικονομικό.

κράτους για την παραγωγή αγαθών συλλογικής κατανάλωσης, υψηλής ζωτικής σημασίας και προστασίας του καταναλωτή, ο οποίος σε αντίθετη περίπτωση γίνεται αντικείμενο εκμετάλλευσης από τις μεγάλες παραγωγικές μονάδες, που τον οδηγούν μέσω της διαφήμισης, σ' έναν άκρατο καταναλωτισμό.²⁰

Σύμφωνα με τη νεοκλασική θεωρία ο όρος "δημόσια επιχείρηση" έχει δύο διαστάσεις: την επιχειρηματική και την κρατική.²¹ Όσον αφορά την επιχειρηματική διάσταση, η νεοκλασική θεωρία υποστηρίζει ότι αφού η δημόσια επιχείρηση παράγει αγαθά και υπηρεσίες που πουλάει σε μια ορισμένη τιμή και σε διαφορετικές ποσότητες στους καταναλωτές και εφόσον οι εμπορικές της συναλλαγές στηρίζονται σε ένα λογιστικό σύστημα, αποτελεί και αυτή έναν επιχειρηματικό οργανισμό, ο οποίος υπόκειται ως ένα σημείο στον έλεγχο της αγοράς. Για την κρατική διάσταση της δημόσιας επιχείρησης, η νεοκλασική θεωρία τονίζει ότι εφόσον αυτή αποτελεί εξ ολοκλήρου ή εν μέρει, κρατική περιουσία και αποσκοπεί στην εξυπηρέτηση του δημόσιου συμφέροντος, τότε συνιστά κρατικό οργανισμό. Ο όρος "δημόσια επιχείρηση" έχει δύο ουσιαστικές έννοιες:

α. την οικονομική, η οποία παρουσιάζει τη δημόσια επιχείρηση ως μια οργανωτική μονάδα, που ασκεί επιχειρηματική δραστηριότητα με παραγωγικά μέσα τα οποία της έχουν παρασχεθεί από το κράτος ή από κάποιο άλλο δημόσιο νομικό πρόσωπο.

β. την οργανική, με την οποία εκφράζεται μια κατηγορία δημόσιων νομικών προσώπων, τα οποία είναι νομικά υποκείμενα συγκεκριμένων επιχειρήσεων, όπως το Ταχυδρομικό Ταμιευτήριο, ο Οργανισμός Λιμένος Πειραιώς κτλ.

Κατά τον Γ. Ρούση,²² οι δημόσιες επιχειρήσεις εμφανίζουν τα εξής χαρακτηριστικά:

- δημιουργούνται είτε από το κράτος είτε από ένα δημόσιο οργανισμό είτε με κοινή συμμετοχή,
- έχουν νομική προσωπικότητα,
- ασκούν τις δραστηριότητες τους στον οικονομικό τομέα, στη βάση της αυτονομίας και των οικονομικών αρχών,
- δεν ανήκουν σε ιδιώτες, αν και το ιδιωτικό κεφάλαιο μπορεί να συμμετέχει σε

²⁰ Friedman W., Gamer, J. F. (1970) Government Enterprise: A comparative study. New York: Columbia University Press.

²¹ Βαβούρας, Ι. (1992) Οικονομική πολιτική: θεωρητική εισαγωγή. Αθήνα: εκδ. Παπαζήσης.

²² Ρούσης, Γ. (1984) Εισαγωγή στη θεωρία της δημόσιας διοίκησης. Αθήνα: εκδ. Gutenberg.

αυτές,

- οι σχέσεις τους με το κράτος, όσον αφορά τους ελέγχους και τη συμμετοχή στη διοίκηση, ρυθμίζονται είτε από νόμιμες γενικές διατάξεις είτε από το γενικό πρόγραμμα ή το πρόγραμμα οικονομικής ανάπτυξης.

Οι Redwood και Hacht, υποστηρίζουν ότι οι δημόσιες επιχειρήσεις είναι οι οικονομικοί οργανισμοί, οι οποίοι απολαμβάνουν χρηματοοικονομική ανεξαρτησία από τη δημόσια αρχή.²³ Είναι μια οικονομική οντότητα, η οποία μπορεί να διαχειριστεί τις υποθέσεις της, χωρίς την παρέμβαση φορέων της εκτελεστικής εξουσίας. Οι χρηματοοικονομικές ελευθερίες της δημόσιας επιχείρησης, εντοπίζονται στην ελευθερία διαπραγμάτευσης δανείων, στη διατήρηση αποθεμάτων, στη δημιουργία νέων παραγωγικών επενδύσεων, στην επέκταση του πάγιου εξοπλισμού τους κτλ. Η δημόσια επιχείρηση (public enterprise), είναι ο οργανισμός, ο οποίος ανήκει ολικά ή μερικά στο κράτος. Το κράτος κατέχει την πλειοψηφία της ιδιοκτησίας, αλλά και τη διοίκηση. Κατά τον J. Langford οι επιχειρήσεις, που ελέγχονται από το κράτος διακρίνονται σε δημόσιες και ημιδημόσιες. Στις ημιδημόσιες περιλαμβάνονται εκείνες που λειτουργούν με ιδιωτικοοικονομικά κριτήρια και τις ονομάζει «υψηλές δημόσιες επιχειρήσεις» και στις δημόσιες περιλαμβάνονται οι αμιγώς κρατικές επιχειρήσεις που λειτουργούν υπό καθεστώς γραφειοκρατικής διοίκησης. Σύμφωνα με τον επίσημο ορισμό του Ευρωπαϊκού Κέντρου Δημοσίων Επιχειρήσεων (European Center of Public Enterprises), δημόσια επιχείρηση είναι κάθε επιχείρηση στην οποία το Κράτος, δημόσιες αρχές, ιδρύματα ή άλλες δημόσιες επιχειρήσεις είναι συνολικά ή μεμονωμένα, άμεσα ή έμμεσα ιδιοκτήτες μέρους του κεφαλαίου που αναφέρεται ως δημόσιο κεφάλαιο και του οποίου το ποσοστό είτε υπερβαίνει το 50% του μετοχικού κεφαλαίου της επιχείρησης είτε είναι λιγότερο από 50% αλλά υπάρχουν ειδικές ρυθμίσεις που επιτρέπουν στη δημόσια αρχή να έχει τον έλεγχο της επιχείρησης.²⁴ Συνοψίζοντας, οι δημόσιες επιχειρήσεις ανάλογα με το βαθμό συμμετοχής και παρέμβασης (ιδιοκτησιακό καθεστώς) του κράτους²⁵ διακρίνονται σε:

- Δημόσιες επιχειρήσεις πλήρως εξαρτημένες από το κράτος. Τα βασικά χαρακτηριστικά τους είναι η πλήρης εξάρτησή τους από τους κρατικούς φορείς, η

²³ Redwood, J. Hacht, J. (1984) Controlling Public Industries. Oxford.

²⁴ European Center of Public Enterprises (1981) Public enterprise in the European Economic Community. CEPP.

²⁵ Κέφης, Β. (1998) Το μανάτζμεντ των δημόσιων επιχειρήσεων και οργανισμών: συστηματική προσέγγιση των επιδράσεων του στην ανάπτυξη της ελληνικής οικονομίας, Αθήνα: εκδ. Interbooks.

σχετική χρηματοοικονομική αυτοτέλεια κ.λ.π.

- Δημόσιες επιχειρήσεις που λειτουργούν ως ανώνυμες εταιρείες με ποσοστό κρατικής συμμετοχής τουλάχιστον 51%. Οι μερικώς αυτόνομες επιχειρήσεις, λειτουργούν με ιδιωτικοοικονομικά κριτήρια και έχουν χρηματοοικονομική αυτοτέλεια. Χαρακτηριστικό τους γνώρισμα, είναι η ευελιξία και η ευκαμψία στη λήψη αποφάσεων. Οι αποφάσεις για τρέχοντα λειτουργικά θέματα της επιχείρησης (παραγωγή, προμήθειες, προσλήψεις, εξέλιξη προσωπικού κ.λ.π.), λαμβάνονται από τη διοίκηση της επιχείρησης, ενώ αντίθετα οι αντίστοιχες αποφάσεις για θέματα στρατηγικού σχεδιασμού και προγραμματισμού, τιμολογιακής πολιτικής κ.λ.π. λαμβάνονται από την κυβέρνηση.
- Δημόσιες επιχειρήσεις που λειτουργούν με πλήρη διοικητική αυτοτέλεια ή πλήρως αυτόνομες επιχειρήσεις. Κύριο πλεονέκτημα τους είναι η ευκαμψία και η ελευθερία στην υλοποίηση των αποφάσεων τους, ενώ το βασικό τους μειονέκτημα έγκειται στο γεγονός ότι δε διασφαλίζεται το δημόσιο συμφέρον για το οποίο δημιουργήθηκαν.

Οι δημόσιες επιχειρήσεις, επιτελούν μια πολύπλευρη αποστολή. Η ανάμειξη του δημοσίου τομέα στην οικονομική σφαίρα, εκδηλώνεται με τη μορφή της οικονομικής παρέμβασης. Οι στρεβλώσεις των μηχανισμών της αγοράς σε συνδυασμό με τις ασταθείς οικονομικές εξελίξεις, δημιούργησαν την ανάγκη το κράτος, να διαδραματίσει ένα ρόλο συμπληρωματικό στην οικονομία. Η ανάπτυξη και η εκτεταμένη χρήση της κεϋνσιανής θεωρίας, δημιούργησαν τις βάσεις για την ενίσχυση της κρατικής επιχειρηματικής δραστηριοποίησης. Ειδικότερα, οι κυριότεροι λόγοι επέμβασης του κράτους στην οικονομία συνοψίζονται κατωτέρω:

- Αποφυγή κερδοσκοπικής εκμετάλλευσης των καταναλωτών από ιδιωτικά μονοπώλια. Τα ιδιωτικά μονοπώλια οδηγούν σε υψηλές τιμές, χαμηλή ποσότητα και υψηλή μονοπωλιακή δύναμη ($P > MC$). Βέβαια, πρέπει να σημειωθεί ότι σύμφωνα με τη μακροοικονομική θεωρία, ισχύει ότι η μονοπωλιακή οργάνωση επιτρέπει τη βελτίωση της τεχνολογίας και μείωση του ανά μονάδα κόστους.
- Ορθολογικότερη οργάνωση της παραγωγής και μείωση του κόστους (με οριζόντια και κατακόρυφη συγκέντρωση δραστηριοτήτων, οικονομίες κλίμακας, συνέργιες, εκμετάλλευση του ανταγωνιστικού κλίματος).
- Επίτευξη μακροοικονομικής σταθερότητας και η αποτελεσματικότερη προώθηση στόχων οικονομικής πολιτικής

Εκτός των αμιγώς οικονομικών λόγων δημιουργίας δημοσίων επιχειρήσεων πρέπει να αναδειχθούν και οι κοινωνικοπολιτικές αιτίες. Ως ιδεολογικές αφετηρίες θα μπορούσαν να αναφερθούν οι αντιλήψεις για την κοινωνική αλληλεγγύη, η σοσιαλιστική ιδεολογία και η εθνικιστική προσέγγιση. Το κράτος δύναται να επέμβει στην οικονομική δραστηριότητα με τη δημιουργία νέων επιχειρηματικών μονάδων προκειμένου να ικανοποιήσει ανάγκες των πολιτών, σε τομείς όπου ο ιδιωτικός τομέας δεν προτίθεται να δραστηριοποιηθεί. Η αδυναμία της αγοράς να ανταποκριθεί στις προκύπτουσες ανάγκες του κοινωνικού συνόλου, αποδίδεται κυρίως στην υψηλή επιχειρηματική επικινδυνότητα, στη χαμηλή κεφαλαιακή απόδοση, στο απαγορευτικό ύψος των επενδυόμενων κεφαλαίων. Ένας ακόμη λόγος κρατικής επιχειρηματικής δραστηριοποίησης, αποτελεί η πρόθεση αύξησης των οργάνων κρατικής πολιτικής, αποσκοπώντας στην επιτάχυνση της οικονομικής ανάπτυξης, συντονίζοντας σημαντικό μέρος των συνολικών επενδύσεων της οικονομίας. Με τον έλεγχο των αποφάσεων των δημοσίων επιχειρήσεων σε θέματα όπως οι επενδύσεις, η τιμολογιακή πολιτική, η πολιτική απασχόλησης κ.α. το κράτος παραθέτει ένα εργαλείο ανάπτυξης ή σταθεροποίησης για την άσκηση οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής. Η αποστολή των δημοσίων επιχειρήσεων είναι πολυεπίπεδη και διακρίνεται στους παρακάτω επιμέρους τομείς:

- εξασφάλιση και διατήρηση κοινωνικά δίκαιης διανομής και τιμολόγησης, απαραίτητων αγαθών ή υπηρεσιών, για όλες τις περιοχές της επικράτειας.
- προάσπιση και διατήρηση του ανταγωνισμού, αποτρέποντας τον σχηματισμό μονοπωλίων.
- οικονομικός εκσυγχρονισμός, με την πραγματοποίηση επενδύσεων υψηλού κόστους.
- ενίσχυση της απασχόλησης, με τη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας.
- βελτίωση της κατανομής των πόρων και της διανομής του εισοδήματος.
- σταθεροποίηση της οικονομίας και προώθηση της οικονομικής ανάπτυξης.

1.5. Αποτελεσματικότητα – Παραγωγικότητα – Αποδοτικότητα

Πολύτιμες εννοιολογικές οριοθετήσεις, για την πλαισίωση των υπό ανάλυση διοικητικών ρευμάτων, αποτελούν οι κρίσιμες έννοιες της παραγωγικότητας, αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας, οι οποίες συνεπικουρούν στη μέτρηση των εκτελεσθέντων έργων και στη στοιχειοθέτηση του παραγόμενου προϊόντος. Σκοπός των μετρήσεων αποδοτικότητας είναι να υλοποιηθεί ο προκαθορισμένος στόχος

(αποτελεσματικότητα) με τον σωστό τρόπο και το μικρότερο κόστος (αποδοτικότητα), ώστε να είμαστε παραγωγικοί (παραγωγικότητα)²⁶. Οι εν λόγω έννοιες αποτελούν στοιχεία μετάβασης από το γραφειοκρατικό σύστημα το οποίο χαρακτηρίζεται από την έμφαση που δίνεται στις διαδικασίες, στο σύστημα δημοσίου management όπου οι επιμέρους λειτουργίες διαμορφώνονται με βάση τα τελικά αποτελέσματα.²⁷ Στόχος της μετάβασης αποτελεί η εστίαση στην παραγωγή του τελικού προϊόντος με τις καλύτερες δυνατές προϋποθέσεις. Η σημασία των ανωτέρω εννοιών, συνίστανται στην πεμπουσία της νέας διοικητικής νοοτροπίας που τείνει να πλαισιώσει τον δημόσιο τομέα, ενώ χρήζουν αναλυτικής παράθεσης, προκειμένου να αποσαφηνισθούν η αποστολή, οι επιμέρους στόχοι και τα εργαλεία της σύγχρονης κρατικής διοίκησης.

α) Αποτελεσματικότητα

Αποτελεσματικότητα (effectiveness), είναι η σχέση μεταξύ του αποτελέσματος που επιτεύχθηκε και των προσδοκιών των πελατών ως προς τις προδιαγραφές του αγαθού ή της υπηρεσίας. Ο G. T. Cabris (1989) στο "Innovative Approaches to Public-Sector Management Development and Training" υποστηρίζει, ότι *«η αποτελεσματικότητα ενός οργανισμού εξαρτάται από το βαθμό που αντιλαμβάνεται τους τελικούς σκοπούς του»*. Η εκτίμηση της αποτελεσματικότητας, μπορεί να υπολογισθεί με βάση τις ακόλουθες προσεγγίσεις:

Πίνακας 1.1.

ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΕΙΣ	ΚΡΙΤΗΡΙΑ ΕΚΤΙΜΗΣΗΣ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑΣ
Πόρων/Εισροών	Η αποτελεσματικότητα εκφράζεται βάσει της ικανότητας της οργάνωσης να αποκτήσει σπάνιους πόρους.
Εσωτερικών διαδικασιών	Η αποτελεσματικότητα υπολογίζεται βάσει της απόδοσης εσωτερικών διαδικασιών και επιδόσεων.
Στόχων	Η αποτελεσματικότητα εκφράζεται σύμφωνα με τον βαθμό επίτευξης

²⁶ Καρκατσούλης, Π. (2004) Το κράτος σε μετάβαση: από τη "διοικητική μεταρρύθμιση" και το "νέο δημόσιο μάνατζμεντ" στη "διακυβέρνηση". Αθήνα: εκδ. Ι. Σιδέρης.

²⁷ Swiss, J. (1991) Public Management Systems: Monitoring and Managing Government Performance. New Jersey: Prentice Hall, σελ. 12-18.

	επιμέρους στόχων.
Ομάδων συμφερόντων	Η αποτελεσματικότητα εκτιμάται με βάση το βαθμό ικανοποίησης συγκεκριμένων ομάδων.
Αξιών	Η αποτελεσματικότητα εκτιμάται με κριτήρια που εκφράζουν την έμφαση που προσδίδεται σε διάφορους στόχους λόγω του συστήματος αξιών που διέπει την οργάνωση.

*Πηγή Δ. Μπουραντάς, 2002

Η αποτελεσματικότητα αναφέρεται σε όλες τις μορφές της επιχειρηματικής, οικονομικής και διοικητικής δραστηριότητας. Οι θεωρητικοί έχουν αναπτύξει τέσσερα μοντέλα που αναφέρονται στους τρόπους επίτευξης της αποτελεσματικότητας:

- 1) Το μοντέλο της συστημικής προσέγγισης των μέσων (Systems resource approach), σύμφωνα με το οποίο αποτελεσματικός οργανισμός είναι αυτός που μπορεί να αποκτήσει τα μέσα που απαιτούνται για την επίτευξη των στόχων του.
- 2) Το μοντέλο της προσέγγισης των τελικών σκοπών (Goal approach), το οποίο τονίζει ότι αποτελεσματικός είναι ο οργανισμός που επιτυγχάνει τους σκοπούς του υπό οποιεσδήποτε συνθήκες.
- 3) Το μοντέλο της εσωτερικής λειτουργικής προσέγγισης (Internal functioning approach), σύμφωνα με το οποίο αποτελεσματικός οργανισμός είναι αυτός που επιτυγχάνει τους στόχους του βάσει ενός προγράμματος δράσης, χωρίς σπασμωδικές και περιττές κινήσεις.
- 4) Το μοντέλο της στρατηγικής προσέγγισης (Strategic constituencies approach), σύμφωνα με το οποίο αποτελεσματικός είναι ο οργανισμός που εξασφαλίζει και ικανοποιεί τις προσδοκίες των στελεχών του.

Τα στοιχεία που οδηγούν στην εξασφάλιση αποτελεσματικών διοικητικών στελεχών σύμφωνα με τους Koontz και O'Donnell είναι: η εκπαίδευση, η ενημέρωση στις νέες τεχνολογίες και τεχνικές, η έμφαση στη δημιουργία περιβάλλοντος κατάλληλου για αποτελεσματικό σχεδιασμό και προγραμματισμό, η συλλογή και επεξεργασία πληροφοριών, η έρευνα και η ευφυής ηγεσία.²⁸

²⁸ Koontz, H., O'Donnell, C. (1984) Οργάνωση και Διοίκηση: Μια συστηματική και ενδεχομενική ανάλυση των διοικητικών λειτουργιών. Αθήνα: εκδ. Παπαζήση.

Σε μελέτη της Ακαδημίας Αθηνών για τη δημόσια διοίκηση, συσχετίζονται οι όροι αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα ως εξής: «*Η εξέλιξη της διοικητικής επιστήμης έφερε στην επικαιρότητα τον όρο της αποδοτικότητας (efficiency) που στην αρχή χρησιμοποιούνταν ως συνώνυμος της αποτελεσματικότητας (effectiveness) και εναλλακτικά με τον όρο της παραγωγικότητας (productivity). Η ανάπτυξη της επιστημονικής διοίκησης (scientific management), έδωσε νέες διαστάσεις στην έννοια του όρου της αποδοτικότητας, η οποία εκφράζεται με το λόγο (ratio) μεταξύ μιας εισροής (input) και μιας εκροής (output). Η αποτελεσματικότητα εκφράζεται με το λόγο μεταξύ του τρόπου που εκτελούνται οι διοικητικές εργασίες (actual performance) σε σύγκριση με έναν πρότυπο τρόπο εκτέλεσης (standard performance)*».²⁹

β) Αποδοτικότητα

Ο όρος αποδοτικότητα (efficiency) εκφράζεται με τον λόγο μεταξύ κόστους και αποτελεσμάτων. Στην πράξη, η αποδοτικότητα συνίσταται στην ικανότητα μιας οργάνωσης να μεγιστοποιεί ένα αποτέλεσμα με δεδομένους πόρους ή να ελαχιστοποιεί τη χρήση πόρων για ένα συγκεκριμένο αποτέλεσμα.³⁰ Η αποδοτικότητα αφορά τις εσωτερικές διαδικασίες της οργάνωσης και ερμηνεύεται ως η καλύτερη δυνατή διαχείριση του κόστους (της θυσίας που απαιτείται) προκειμένου να επιτευχθεί το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα. Συνεπώς, η αποδοτικότητα υπολογίζεται με δείκτες οι οποίοι έχουν ως αριθμητή το πραγματοποιηθέν αποτέλεσμα (εκροή) και ως παρανομαστή τα κόστη που έγιναν προκειμένου να πραγματοποιηθεί το συγκεκριμένο αποτέλεσμα (εισροή).³¹ Σχετικοί δείκτες είναι ο δείκτης παραγωγικότητας εργασίας του ανθρώπινου δυναμικού, ο δείκτης παραγωγικότητας μιας μηχανής, ο δείκτης αποδοτικότητας ενός κεφαλαίου (π.χ. δείκτες κόστους ευκαιρίας) κ.λ.π.

Η αποδοτικότητα διαφοροποιείται από την αποτελεσματικότητα, καθώς η αποδοτικότητα δεν εξετάζει απλώς την υλοποίηση προκαθορισμένων αποτελεσμάτων

²⁹ Ακαδημία Αθηνών/Επιτροπή Ερευνών (1998) Η Δημόσια Διοίκηση μπροστά στην πρόκληση του 21^{ου} αιώνα. Αθήνα.

³⁰ «Μεταξύ δύο εναλλακτικών λύσεων, αποδοτική είναι εκείνη διά της οποίας επιτυγχάνεται μεγαλύτερο αποτέλεσμα και μεταξύ δύο εναλλακτικών λύσεων διά των οποίων επιτυγχάνεται το ίδιο αποτέλεσμα, αποδοτική είναι εκείνη που σημειώνει το μικρότερο κόστος».

³¹ Μπουραντάς, Δ. (2002) Μάνατζμεντ: Θεωρητικό Υπόβαθρο-Σύγχρονες Πρακτικές. Αθήνα: εκδ. Γ. Μπένου, σελ. 86.

αλλά και τις συνέπειες τους στο περιβάλλον της οργάνωσης, δηλαδή τις αγορές και τα λοιπά κοινωνικά υποσυστήματα.³² Εξετάζεται δηλαδή η σχέση μεταξύ της υλοποίησης των στόχων που έχουν τεθεί και των πόρων που αναλώθηκαν προς επίτευξη των τελικών αποτελεσμάτων. Η αποδοτικότητα συνεπώς, προσδιορίζει τον βαθμό επίτευξης αποτελεσμάτων κατ' αναλογία προς το κόστος που δαπανήθηκε για την πραγματοποίησή τους.

Σε αυτό το σημείο θα ήταν δόκιμο να οριοθετηθεί η έννοια του όρου «κόστος», το οποίο ενίοτε μπορεί να μην αποτιμάται αποκλειστικά σε χρηματικούς όρους, αλλά δύναται να εκφράζει διαφόρων ειδών αξιολογήσεις, αποτελώντας ως έννοια, αναπόσπαστο μέρος της διοικητικής δράσης. Μια βαθύτερη ανάλυση αναδεικνύει τα εμπόδια, στα οποία ενδέχεται να προσκρούσουν οι μετρήσεις. Χαρακτηριστική είναι η δυσκολία κατά την προσπάθεια μέτρησης της αποδοτικότητας, η οποία δεν μπορεί να αποτιμάται μόνο ως προς τις οικονομικές της εκφάνσεις. Παράλληλα, η μέτρηση της αποδοτικότητας η οποία διενεργείται σε σχέση με το κόστος, υπολογίζεται σε σχετικές και όχι σε απόλυτες τιμές. Προσδιορίζεται δηλαδή η επίτευξη του αποτελέσματος σε σχέση με τους πόρους που διατέθηκαν.³³ Οι έννοιες της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας, λαμβάνοντας υπόψη ότι συνιστούν κριτήρια αξιολόγησης της διοικητικής δράσης, δεν λογίζονται ως απόλυτα μεγέθη. Η αξία της αποδοτικότητας μεγιστοποιείται στη σύγχρονη εποχή, λόγω του περιορισμένου αριθμού πόρων, η αλόγιστη χρήση των οποίων, κρίνεται πλέον απαγορευτική. Η εφαρμογή της έννοιας της αποδοτικότητας στη δημόσια διοίκηση διαθέτει ανάλογη σπουδαιότητα με αυτήν στις ιδιωτικές επιχειρήσεις, καθώς μέσω του δημοσίου τομέα, προσφέρονται μια σειρά από υπηρεσίες και προϊόντα προς τους πολίτες (όντας φορολογούμενοι), χωρίς να παρέχεται ανάλογο δικαίωμα επιλογής, με αποτέλεσμα το κράτος να είναι διαρκώς υπόλογο προς τους πολίτες του, για την αποδοτική αξιοποίηση του δημοσίου χρήματος.

³² Καρκατσούλης, Π. (2004) Το κράτος σε μετάβαση: από τη "διοικητική μεταρρύθμιση" και το "νέο δημόσιο μανάτζμεντ" στη "διακυβέρνηση". Αθήνα: εκδ. Ι. Σιδέρης.

³³ Σε χώρες, όπως η Αγγλία και η Ιαπωνία, κριτήριο αποδοτικότητας αποτελεί το ελάχιστο αποδεκτό επίπεδο ποιότητας στην παροχή μιας υπηρεσίας από οργανώσεις που λειτουργούν σύμφωνα με την αρχή της «καλύτερης αξίας» και προσδιορίζεται σε σχέση με τον δείκτη αποδοτικότητας που αφορά σ' αυτή ακριβώς τη λειτουργία. Ως καλύτερη αξία μεταφράζεται ο όρος «Best Value», με τον οποίο προσδιορίζεται το καθήκον των υπηρεσιών να διασφαλίζουν συνεχείς βελτιώσεις στον τρόπο λειτουργίας τους συνδυάζοντας την οικονομικότητα, την αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητα.

γ) Παραγωγικότητα

Ο όρος παραγωγικότητα (productivity), αποτελεί τη σχέση ανάμεσα στην προσπάθεια που καταβάλλεται και στο αποτέλεσμα που πραγματοποιείται. Η παραγωγικότητα,³⁴ εκφράζει μια σχέση μεταξύ αποτελέσματος και μέσων,³⁵ αποτελώντας σύμφωνα με τον ορισμό που δίνει ο Ο.Ο.Σ.Α. το 1950, «το πηλίκο της διαίρεσης του παραγομένου αποτελέσματος δια ενός εκ των συντελεστών της παραγωγής». Πιο απλά είναι το σύνολο των αγαθών και υπηρεσιών που παράγει μια επιχείρηση σε δεδομένο χρονικό διάστημα. Κατά τον E. Stanton, υπό στενή έννοια, η παραγωγικότητα υπολογίζεται ως η μέση παραγωγή των εργαζομένων ανά ώρα εργασίας.³⁶ Αντιστοίχως, σύμφωνα με τον K. Μαλίσσο, παραγωγικότητα είναι η σχέση ανάμεσα στο αποτέλεσμα (output) και στα μέσα που χρησιμοποιήθηκαν (κεφάλαιο, εργασία και έδαφος) για την επίτευξη του.³⁷ Ένας σαφέστερος ορισμός της παραγωγικότητας συνίσταται στον λόγο του προϊόντος προς το σταθμικό μέσο των εισροών ή το πηλίκο της σχέσης αποτελεσματικότητα προς αποδοτικότητα. Στην ουσία πρόκειται για τη σχέση μεταξύ εισροών-εκροών.

Σε οργανωτικά πλαίσια, η έννοια της παραγωγικότητας, περιλαμβάνεται ή αναλύεται στις ειδικότερες μορφές της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας. Οι προσδιοριστικοί παράγοντες της παραγωγικότητας είναι:³⁸

- οι μεταβολές στην ποιότητα του κεφαλαίου ανά απασχολούμενο ανθρώπινο πόρο,
- οι μεταβολές στην ποιότητα εργασίας, οι οποίες οφείλονται στην εκπαίδευση του εργατικού δυναμικού, στις καλύτερες συνθήκες εργασίας και υγιεινής, στην εμπειρία σε συγκεκριμένα θέματα κλπ.,
- η τεχνολογική πρόοδος,

³⁴ Χρησιμοποιήθηκε γύρω στα 1530 από τον ανθρωπιστή φιλόσοφο Agricola.

³⁵ Ο όρος παραγωγικότητα αποτελεί το πηλίκο των εκροών (εκτελεσθείσα εργασία, παρεχόμενη υπηρεσία) και των επιπτώσεων αυτών προς τις εισροές (εργασία, κεφάλαιο, υλικά, χώρος, ενέργεια, χρόνος κτλ.). Βλέπε: Μιχαλόπουλος, Ν. (2007) Η Δημόσια Διοίκηση στην εποχή των αποτελεσμάτων. Αθήνα: εκδ. Παπαζήση, σελ.27.

³⁶ Stanton, E. (1992) Ρεαλιστικό Μάνατζμεντ – Κλειδί για την υψηλή παραγωγικότητα. Αγροτικές Συνεταιριστικές Εκδόσεις Α.Ε.

³⁷ Μαλίσσος, Κ. (1984) Παραγωγικότητα και Αντιπαραγωγικότητα. Αθήνα: εκδ. Gutenberg.

³⁸ Προβόπουλος, Γ. (1982) Οι δημόσιες επιχειρήσεις και οργανισμοί: οικονομική θεωρία και ελληνική πραγματικότητα. Αθήνα: Ειδικές Μελέτες IOBE.

- οι οικονομίες κλίμακας,
- η ανακατανομή των πόρων μεταξύ κλάδων διαφορετικού επιπέδου παραγωγικότητας.

Επίσης, σημαντικός αριθμός ερευνητών, που ασχολήθηκαν με τα θέματα της παραγωγικότητας, όπως οι Nelson, Max Weber, Roethlisberger, Gulick, Doeringer, Freeman, Medoff και Dore, υποστηρίζουν ότι προσδιοριστικοί παράγοντες της παραγωγικότητας της επιχείρησης θεωρούνται: ο τρόπος άσκησης της εξουσίας, η συνεργασία μεταξύ των τμημάτων της επιχείρησης και η εκπαίδευση του προσωπικού.

Ο ρόλος της παραγωγικότητας είναι σημαντικός για την αποτελεσματική λειτουργία μιας επιχείρησης, ενώ η άνοδος του επιπέδου της δεν συντελεί μόνο στη μεγιστοποίηση των κερδών του οργανισμού, αλλά και στην ίδια τη βιωσιμότητα του. Χαρακτηριστικό στοιχείο σύμφωνα με τον Κ. Δελή, αποτελεί ότι *«το πλεόνασμα παραγωγικότητας διατηρείται όχι μόνον όταν σημειώνεται αύξηση των παραγόμενων ποσοτήτων, ταχύτερα από την αύξηση των ποσοτήτων των παραγωγικών συντελεστών, αλλά και όταν γίνονται υποκαταστάσεις συντελεστών της παραγωγής με άλλους λιγότερο δαπανηρούς, χωρίς αυτοί να επηρεάσουν την παραγωγή, χωρίς δηλαδή να μειώνουν την τεχνική αποτελεσματικότητα των δραστηριοτήτων της επιχειρήσεως»*.³⁹

Τα πέντε βήματα για την αύξηση της παραγωγικότητας των επιχειρηματικών μονάδων που προσφέρουν υπηρεσίες είναι:

1. ο καθορισμός της αποστολής της μονάδας
2. η προσαρμογή των επιτελούμενων έργων στην εκτέλεση της αποστολής
3. ο σχεδιασμός και η υιοθέτηση των δεικτών απόδοσης έργου
4. η συνεργασία μεταξύ διοικητικών στελεχών και εργαζομένων για την υιοθέτηση μεθόδων αύξησης της παραγωγικότητας,
5. η συνεχής επιμόρφωση του προσωπικού με διδάσκοντες τους άριστους από τους υπαλλήλους.

Σύμφωνα με τον Bergman δια του όρου «βελτίωση της παραγωγικότητας», η ανάλυση υπεισέρχεται στα εξής ζητήματα:

- i. διάγνωση του ελλείμματος παραγωγικότητας που παρουσιάζει μια δημόσια υπηρεσία,
- ii. γνώση των εναλλακτικών στρατηγικών, ενεργειών και προγραμμάτων βελτίωσης της παραγωγικότητας,

³⁹ Δελής, Κ. (1974) Κριτήρια Αποτελεσματικής Διαχείρισεως της Δημόσιας Επιχειρήσεως. Αθήνα.

- iii. γνώση των δεξιοτήτων υλοποίησης και των σχετικών δράσεων ή μέτρων εφαρμογής
- iv. εκτίμηση των αποτελεσμάτων και των επιπτώσεων αυτών.

Η αύξηση της παραγωγικότητας - αποδοτικότητας – αποτελεσματικότητας, στη δημόσια διοίκηση καθίσταται δυσχερέστερη στην πράξη από ότι στον ιδιωτικό τομέα, όπου η μέτρηση των παραμέτρων αυτών είναι ευχερέστερη, ποσοτικά και ποιοτικά. Ως κυριότεροι λόγοι, θα μπορούσαν να αναφερθούν η πολυμορφία των φορέων της κρατικής διοίκησης, η διαφορετική αποστολή που ανατίθεται στον καθένα και οι διαφορετικοί σκοποί και στόχοι που θα πρέπει να επιτευχθούν. Αυτή η πολυμορφία και οι σχετικές διαφοροποιήσεις δυσχεραίνουν την καθιέρωση ομοιόμορφων διαδικασιών και ενιαίων κριτηρίων με τα οποία θα μπορούσε να ολοκληρωθεί η μέτρηση των παραμέτρων αυτών (Ακαδημία Αθηνών, 1992). Βάσει των ανωτέρω, η επίτευξη υψηλότερων επιπέδων παραγωγικότητας, καθίσταται ως ένας εκ των βασικότερων στόχων της σύγχρονης δημόσιας διοίκησης.⁴⁰

⁴⁰ Φλωράτος, Χ. (2005) Η Ελληνική Δημόσια Διοίκηση: Αδυναμίες – Μέτρα Εξυγίανσης, Αθήνα: εκδ. Αρσένη, σελ. 283.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2

Η ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

2.1. Ιστορική εξέλιξη της Δημόσιας Διοίκησης

Η δημόσια διοίκηση, ανεξάρτητα από τη μορφή της, αποτέλεσε αναπόσπαστο στοιχείο κοινωνικής συμβίωσης, όταν από τις πρώτες ανθρώπινες εκδηλώσεις ο άνθρωπος επιχείρησε να σχεδιάσει, να συντονίσει και να διοικήσει, προκειμένου να υποβοηθήσει την καθημερινότητα του. Η δημόσια διοίκηση, αντιπροσώπευσε ένα σύγχρονο επιστημονικό τρόπο οργάνωσης των δημόσιων υποθέσεων, βασιζόμενος σε εμπειρικές μεθόδους, σε γραπτούς κανόνες και σε προγενέστερες επιστημονικές τεχνικές επιχειρησιακής διοίκησης. Η απαρχή της στοιχειοθέτησης της δημόσιας διοίκησης, θα μπορούσε να εντοπιστεί σε πληθώρα κειμένων αρχαίων Ελλήνων συγγραφέων και ειδικότερα στην Πολιτεία και στους Νόμους του Πλάτωνα καθώς και στα Πολιτικά του Αριστοτέλη, όπου σκιαγραφείται η ορθολογική διαχείριση του δημόσιου τομέα.⁴¹ Αξιοσημείωτη παρατήρηση, αποτελεί το γεγονός ότι η χρονολογική εξέλιξη, λειτουργεί αντιστρόφως ανάλογα προς την αυστηρότητα των διοικητικών δομών (όσο παλαιότερες εποχές - τόσο αυστηρότερες οι δομές). Γεγονός, που ποτέ δεν επηρέασε την αρχική αποστολή του δημοσίου τομέα, διατηρώντας ως αυτοσκοπό του την προαγωγή του δημοσίου συμφέροντος.⁴² Η συστηματική εξέλιξη της δημόσιας διοίκησης ήταν σπάνια, με εξαίρεση σποραδικά παραδείγματα που εμφανίζονται σε Ευρωπαϊκές χώρες.⁴³ Σταθμό στην ιστορία της δημόσιας διοίκησης αποτέλεσε το περίφημο έργο “Wealth of Nations” (1876), στο οποίο ο Adam Smith εκφράζει ουσιαστικά την πρωτοποριακή επιστημονική του προσέγγιση, περί διοίκησης του δημόσιου τομέα. Η βιομηχανική επανάσταση, δημιούργησε πρόσθετες απαιτήσεις για ποιοτικότερες και αποτελεσματικότερες δημόσιες υπηρεσίες, επισημαίνοντας την ανάγκη για προσαρμογή στις κοινωνικοοικονομικές αλλαγές. Η δημόσια διοίκηση, ως νέος επιστημονικός κλάδος, παρουσίασε εξαιρετική

⁴¹ Βενετσανοπούλου, Μ., Δόξας, Ε. (1997) Ιστορία της ελληνικής δημόσιας διοίκησης. Σημειώσεις για το μάθημα "Ιστορία της ελληνικής διοίκησης" του Τμήματος Δημόσιας Διοίκησης του Παντείου Πανεπιστημίου.

⁴² Φαναριώτη, Π. (1999) Διοίκηση Δημοσίων Υπηρεσιών και Οργανισμών: Εισαγωγή στο Σύγχρονο Δημόσιο Management. Αθήνα: εκδ. Α. Σταμούλη, σελ. 30-33.

⁴³ Κόντης, Θ. (1997) Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση, Αθήνα: Σύγχρονη Εκδοτική, σελ. 26.

πρόοδο τις δύο τελευταίες δεκαετίες. Η χρονολογική εξέλιξη, διαχώρισε την ανάπτυξη της δημόσιας διοίκησης μεταξύ Ευρώπης και Ηνωμένων Πολιτειών. Το ευρωπαϊκό πρότυπο, με αντιπροσωπευτικότερα μοντέλα αυτά της Γαλλίας και της Γερμανίας, ακολούθησε την κανονιστική μορφή της διοίκησης, μέσω του διοικητικού δίκαιου ενώ το αμερικάνικο πρότυπο εστίασε στη θεωρία του management, εξισώνοντας την ιδιωτική με τη δημόσια οπτική της διοίκησης, δίνοντας έμφαση στην αποτελεσματικότητα. Τα τελευταία χρόνια, η αμερικανική αντίληψη περί δημόσιας διαχείρισης, επηρεάζει ολοένα και περισσότερο την ευρωπαϊκή διοικητική νοοτροπία, μεταλαμπαδεύοντας μια αρκετά πιο “επιχειρησιακή” πρακτική.⁴⁴

Η σύγχρονη ελληνική ιστορία δύναται να επιδείξει μια αρκετά ενδιαφέρουσα διοικητική πορεία, κατά τη διαμόρφωση ενός λειτουργικού μοντέλου δημόσιας διοίκησης, επικαιροποιημένο αναλογικά προς τις μεταβολές του περιβάλλοντος, τις εξελίξεις της επιστήμης και τις απαιτήσεις των τελικών καταναλωτών. Κατά την πρώτη μεταπολεμική περίοδο, το ελληνικό κράτος επιχειρεί να δημιουργήσει τις απαραίτητες προϋποθέσεις διοικητικής οργάνωσης για την επαναλειτουργία του συντετριμμένου από τον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο, δημόσιου τομέα.⁴⁵ Οι σοβαρότατες όμως ελλείψεις υλικοτεχνικής υποδομής, οικονομικών πόρων και τεχνογνωσίας σε συνδυασμό με την κοινωνικοπολιτική αποδιοργάνωση κατέστησαν αδύνατη έστω και τη στοιχειώδη λειτουργία βασικών δημόσιων υπηρεσιών όπως ήταν η φοροεισπρακτική διαδικασία.⁴⁶ Κατά την προσπάθεια αναδιοργάνωσης της δημόσιας διοίκησης, επιχειρήθηκε η εφαρμογή επιμέρους διοικητικών μέτρων όπως είναι:

- η σύσταση του Υπουργείου Συντονισμού ως κεντρικού φορέα συντονισμού της αναπτυξιακής διαδικασίας,
- η κατοχύρωση του πρώτου ενιαίου Υπαλληλικού Κώδικα (Ν.1811/1951),
- η ίδρυση του Ανώτατου Συμβουλίου Δημοσίων Υπηρεσιών (ΑΣΔΥ), με κυρίαρχη αρμοδιότητα την εφαρμογή των αρχών της αξιοκρατίας στις προσλήψεις και στη διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού,

⁴⁴ Chandler, J. A. (2003) Δημόσια Διοίκηση: Συγκριτική Ανάλυση, Αθήνα: εκδ. Παπαζήση.

⁴⁵ Αθανασόπουλος, Δ. Σ. (1983) Η Ελληνική Διοίκηση. Αθήνα: εκδ. Παπαζήση.

⁴⁶ Τραγάκης, Γ. Ε. (1975) Η ελληνική Δημόσια Διοίκηση και η Αναδιοργάνωση, Αθήνα: Σπουδαί, τεύχος 3.

- η σύσταση της 3^{ης} Γενικής Διεύθυνσης Διοικητικής Οργάνωσης η οποία λειτούργησε ως επιτελικό όργανο με αρμοδιότητες τον σχεδιασμό, την υλοποίηση και τον έλεγχο των μεταρρυθμιστικών προσπαθειών⁴⁷
- η σύσταση υπηρεσίας παραπόνων,⁴⁸ η οποία λειτούργησε σχετικά ικανοποιητικά κατά τα πρώτα χρόνια της λειτουργίας της, αλλά σταδιακά και λόγω των πολιτικών παρεμβάσεων, υποβαθμίστηκε και σταδιακά περιθωριοποιήθηκε.

Τα αρχικά αυτά μέτρα, παρά τις ενθουσιώδεις προθέσεις των εκάστοτε διοικήσεων, δεν οδήγησαν στην παραμικρή βελτίωση της δημόσιας λειτουργίας. Συγκεκριμένα, σύμφωνα με Κ. Βαρβαρέσο,⁴⁹ οι εναρκτήριες δράσεις της κρατικής διοίκησης απέτυχαν κυρίως εξαιτίας:

- του υπερβολικά μεγάλου αριθμού δημοσίων υπαλλήλων που συγκέντρωσαν οι νεοσύστατες δημόσιες υπηρεσίες.
- των αδιαφανών μέσων πρόσληψης και εξέλιξης του προσωπικού της δημόσιας διοίκησης, δημιουργώντας ένα νέο είδος δημοσίων υπαλλήλων με χαρακτηριστικά την έλλειψη ικανότητας και υπαλληλικής συνείδησης, την ιδιοτέλεια και την αναποτελεσματικότητα.
- της έλλειψης κατάρτισης, τεχνογνωσίας και αποδοτικότητας των ανώτατων και ανώτερων στελεχών του δημοσίου
- της έντονης πολιτικής επίδρασης που ασκούσαν κομματικοί φορείς στους κρατικούς λειτουργούς, αποπροσανατολίζοντας τους από την εφαρμογή καθορισμένων δημοσίων πολιτικών.
- το στενό γραφειοκρατικό πνεύμα το οποίο μετατράπηκε σε αυτοσκοπό περιορίζοντας αισθητά το επίπεδο εξυπηρέτησης των πολιτών.
- της αναποτελεσματικής διαχείρισης της οικονομικής και τεχνικής βοήθειας προς τη χώρα από εξωγενείς παράγοντες, δημιουργώντας παράλληλα σημαντικές υποχρεώσεις και μακροπρόθεσμες οφειλές.

⁴⁷ Μακροδημήτρης, Α. (1999) Διοίκηση και Κοινωνία: Η δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα. Αθήνα: εκδ. Θεμέλιο.

⁴⁸ Βλ. Ν.Δ. 3983/1959 «Περί μέτρων τινών προς βελτίωσιν της λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών», ΦΕΚ Α/197/23.09.1959.

⁴⁹ Μακροδημήτρης, Α., Μιχαλόπουλος, Ν. (2000) Εκθέσεις εμπειρογνομόνων για τη δημόσια διοίκηση 1950 – 1998. Αθήνα: εκδ. Παπαζήση.

Συμπερασματικά, καθίσταται σαφές ότι η δημόσια διοίκηση στην μεταπολεμική περίοδο, αδυνατεί να αντιμετωπίσει τα ζωτικής σημασίας αναπτυξιακά και δημοσιονομικά προβλήματα, εξαιτίας πληθώρας διοικητικών, θεσμικών και δομικών προβλημάτων, που μαστίζουν τη εξασθενημένη κρατική διοίκηση.

Η δημόσια διοίκηση στα χρόνια που ακολούθησαν επιχείρησε να προβεί σε ουσιώδεις μεταρρυθμίσεις χωρίς όμως να επιτύχει το επιθυμητό αποτέλεσμα. Κατά τον Δ. Αργυριάδη,⁵⁰ η δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα χαρακτηρίστηκε από τον νεποτισμό και τη διαφθορά καθ' όλη τη διάρκεια του 19^{ου} αιώνα και διατηρήθηκε σε αυτή την κατάσταση μέχρι τα τέλη του 20^{ου} αιώνα. Από την προπολεμική περίοδο, η οικονομία της Ελλάδας κληρονόμησε επιμέρους διαρθρωτικές αδυναμίες, οι οποίες εξελίχθηκαν σε δυσεπίλυτες διοικητικές ανεπάρκειες. Μετά το 1970, παρατηρείται μια προσπάθεια αναβάθμισης του ανθρώπινου δυναμικού του δημοσίου τομέα ως ένα εκ των βασικότερων προβλημάτων της δημόσιας διοίκησης. Η αναποτελεσματικότητα του υφιστάμενου προσωπικού το οποίο είχε προσληφθεί με αναξιοκρατικά μέσα και αποτελείτο από απόφοιτους δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, οδήγησε στο μαζικό κύμα προσλήψεων, πτυχιούχων πανεπιστημιακής εκπαίδευσης αποσκοπώντας στη ποιοτική βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών.⁵¹ Βέβαια, η μονοδιάστατη πολιτική προσλήψεων η οποία δεν συνοδευόταν από ανάλογη διοικητική κατάρτιση, είχε ως αποτέλεσμα να επέλθει μια ανεπαίσθητη βελτίωση της διοικητικής δράσης, σημειώνοντας μεγάλη απόκλιση από τα προσδοκώμενα αποτελέσματα. Παράλληλα, η υπέρμετρη εστίαση στην αναβάθμιση του σώματος των δημοσίων υπαλλήλων απομάκρυνε τη διοίκηση από τον εντοπισμό των ουσιαστικών αιτιών που συνδέονται με την αναποτελεσματικότητα του δημοσίου τομέα.

Κατά την περίοδο 1980-1990 η ελληνική δημόσια διοίκηση, επιχειρεί να κάνει την υπέρβαση, διενεργώντας ουσιαστικές τομές στο υφιστάμενο σύστημα.⁵² Η ένταξη της Ελλάδος στην Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα (ΕΟΚ) σε συνδυασμό με μια ριζική διάθεση για μεταρρυθμίσεις, δημιουργεί τις προϋποθέσεις για ποιοτική εξέλιξη του δημοσίου τομέα. Σύμφωνα με έκθεση του Κέντρου Ερευνών και Προγραμματισμού

⁵⁰ Αργυριάδης, Δ. (1970) Όψεις της Διοικητικής Αλλαγής στην Ελλάδα. ΟΟΣΑ.

⁵¹ Ρωσσίδης, Ι., Πετροπουλάκος, Σ. (2011) Μεταρρυθμίσεις των συστημάτων προσλήψεων του δημοσίου τομέα στην Ελλάδα από το 1974 έως σήμερα. Αξιολόγηση και προτάσεις. Εισήγηση στο 4^ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων, Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο, Θεσσαλονίκη.

⁵² Βενετσανοπούλου, Μ. (2002) Η θεσμική διαδρομή της ελληνικής δημόσιας διοίκησης. Αθήνα: εκδ. Αντ. Σάκκουλας.

(ΚΕΠΕ),⁵³ επισημαίνεται η ανάγκη για εστίαση στη διαμόρφωση λειτουργικών οργανωτικών δομών καθώς και στη συγκρότηση καταρτισμένου και ικανού σώματος δημοσίων υπαλλήλων. Στη συγκεκριμένη έκθεση, τονίσθηκε η σημασία του προγραμματισμού και η αξία ενσωμάτωσης της τεχνολογικής εξέλιξης, ενώ έγινε ιδιαίτερη μνεία στην έννοια της παραγωγικότητας και στους τρόπους επίτευξης της (παροχή κινήτρων, εξέλιξη ελεγκτικών μηχανισμών, εκσυγχρονισμό μεθόδων διοίκησης του ανθρώπινου δυναμικού κ.λ.π.). Η μεταφορά όμως στην πράξη, των αδιαμφισβήτητα αναγκαίων μέτρων βελτίωσης της δημόσιας διοίκησης, δεν είχαν τα επιθυμητά αποτελέσματα. Την περίοδο αυτή, πραγματοποιήθηκαν διοικητικές μεταρρυθμίσεις με βασικό στόχο τη βελτίωση της δημόσιας διοίκησης όπως είναι:

- η ίδρυση της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης το έτος 1985 (Ν. 1388/1983),
- η καθιέρωση ενιαίου μισθολογίου (Ν. 1505/1984, ΦΕΚ Α194/3.12.1984: Αναδιάρθρωση μισθολογίου προσωπικού Δημόσιας Διοίκησης και άλλες διατάξεις),
- η εγκαθίδρυση μηχανογραφικού μοριοδοτικού συστήματος προσλήψεων προσωπικού (Ν. 1320/1983).

Παρ' όλες όμως τις φιλόδοξες προσπάθειες, η ελληνική δημόσια διοίκηση παραμένει ανεπαρκής, προβληματική και αναποτελεσματική.

Κατά την περίοδο 1990-2000, η δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα υιοθετεί μια σειρά μέτρων προκειμένου να αντιμετωπίσει τα ιδιαίτερα αυξανόμενα προβλήματα της υπερδιόγκωσης του δημοσίου τομέα, της αναξιοκρατίας, του άκαμπτου γραφειοκρατικού συστήματος, της κοινοβουλευτικής και προεδρικής υποβάθμισης κ.λ.π. Τα μέτρα συνίστανται:

- στην ίδρυση ανεξάρτητων αρχών όπως είναι το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (Ν. 2190/1994), με διπλό στόχο τη διαμόρφωση αξιοκρατικού συστήματος προσλήψεων και την αποδυνάμωση της πολιτικής ρουσφετολογίας,
- καθιέρωση του δεύτερου βαθμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης και παράλληλα την συνένωση Δήμων και Κοινοτήτων (Σχέδιο Καποδίστριας).⁵⁴

⁵³ ΚΕΠΕ (1988) Δημόσια Διοίκηση: Έκθεση για το πρόγραμμα 1988-1992. Αθήνα.

⁵⁴ Το σχέδιο Καποδίστριας περιλαμβάνει την συνένωση 457 δήμων και 5.318 κοινοτήτων, σε 901 δήμους και 130 κοινότητες. Επίσης, πρέπει να σημειωθεί ότι επίκειται η εξέλιξη του εν λόγω μοντέλου (Καποδίστριας 2) με απώτερο στόχο την περαιτέρω μείωση σε 400 δήμους, 16 νομαρχίες και 6 περιφέρειες.

Δυστυχώς όμως τα ανωτέρω διοικητικά μέτρα, ελάχιστα επηρεάζουν το συνολικό μέγεθος των προβλημάτων της δημόσιας διοίκησης. Η έκθεση για τη Μεταρρύθμιση και τον Εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης, η Έκθεση της Επιτροπής για τον Ανθρώπινο Παράγοντα και η Έκθεση Επιτροπής Μ. Δεκλερής που εντάσσονται στη δεδομένη χρονική περίοδο διαθέτουν ως κοινή συνιστώσα την υιοθέτηση σύγχρονων αρχών εξορθολογισμού της διοίκησης, με στόχο τη βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών εστιάζοντας στην παραγωγικότητα των ανθρωπίνων πόρων.⁵⁵ Στις παραπάνω εκθέσεις περιγράφεται η ανάγκη για αποκέντρωση των εξουσιών, μεταφέροντας επιτελικές αρμοδιότητες σε κεντρικές υπηρεσίες καθώς και ο ανασχεδιασμός των διοικητικών δομών. Κομβικής σημασίας για την πορεία της δημόσιας διοίκησης, αποτελεί η αναφορά των εκθέσεων, στα επίκαιρα για την εποχή διοικητικά ρεύματα. Οι νέες αυτές διοικητικές αντιλήψεις αποκτούν ολοένα και μεγαλύτερη επιρροή λόγω της πραγματοποίησης εντυπωσιακών αποτελεσμάτων, τα οποία επιτυγχάνονται χάρη στην απτή λογική των πολιτικών και στην εκτεταμένη χρήση εργαλείων του επιχειρησιακού management.

Κατά την περίοδο 2000-2010, η διοίκηση του ελληνικού δημοσίου τομέα αλλάζει σελίδα καθώς εμπλουτίζεται από μια σειρά διοικητικών πρακτικών που εντάσσονται στο πνεύμα του σύγχρονου διοικητικού ρεύματος του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ. Η νέα διοικητική λογική σε συνδυασμό με τη θεσμική πίεση της Ευρωπαϊκής Ένωσης για αποτελεσματικές μεταρρυθμίσεις, οδήγησαν στην επίτευξη ουσιαστικών μέτρων με στόχο την καταπολέμηση: της εσωστρέφειας, της προσήλωσης στις διαδικασίες, της έλλειψης στρατηγικής δράσης και της αντι-οικονομικότητας. Οι επιταγές του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ, ορίζουν την στροφή στη διοίκηση αποτελεσμάτων, δίνοντας έμφαση στον στρατηγικό προγραμματισμό, στα μετρήσιμα αποτελέσματα, στους δείκτες παραγωγικότητας, στη διαμόρφωση προτύπων, στη χρήση νέων τεχνολογιών, στον ανασχεδιασμό διοικητικών λειτουργιών κ.λ.π. Σε συνέχεια της παραπάνω ιστορικής αναδρομής έχει ενδιαφέρον να παρατεθεί η τοποθέτηση του Καθηγητή Αντώνη Μακρυδημήτρη, περί αναδρομής στην παθογενή εξέλιξη της δημόσιας διοίκησης στην Ελλάδα, όπως αποδίδεται σε άρθρο του, στην εφημερίδα Καθημερινή (ημερομηνίας 09.10.2011).

⁵⁵ Μακρυδημήτρη, Α. Μιχαλόπουλος, Ν. (2000) Εκθέσεις εμπειρογνομένων για τη δημόσια διοίκηση 1950 – 1998. Αθήνα: εκδ. Παπαζήση.

ΠΛΑΙΣΙΟ 1

«Πως η δημόσια διοίκηση της χώρας έφτασε ως εδώ» του Α. Μακρυδημήτρη.

«Ανατρέχοντας στο απώτερο παρελθόν, είναι εμφανές ότι το βασικό αίτιο για τη διοικητική κακοδαιμονία του τόπου υπήρξε η ανεξέλεγκτη κατά περιόδους λειτουργία του λεγόμενου πελατειακού συστήματος ως προς τις προσλήψεις και τους διορισμούς στο Δημόσιο, αλλά και ως προς τις εν γένει δράσεις και παρεμβάσεις (ή και παραλείψεις) του κράτους στην οικονομία και την κοινωνία των πολιτών. Η πεμπτουσία της πρακτικής των πελατειακών σχέσεων, της πατρωνίας και ευνοιοκρατίας έγκειται στην εξυπηρέτηση και την ικανοποίηση των αιτημάτων ή των συμφερόντων των ημέτερων και τον παραμερισμό ή τον διωγμό των ανημέτερων. Όπως λέει και ένα λατινοαμερικανικό ρητό, που ισχύει και για τα καθ' ημάς, «στους φίλους μας δίνουμε τα πάντα, στους εχθρούς μας δεν δίνουμε τίποτα και στους αγνώστους απλώς εφαρμόζουμε τον νόμο». Μια τομή σε αυτή την κακή παράδοση υπήρξε η συνταγματική αναθεώρηση του 1911, που συνδέθηκε με την ιστορική παρουσία του Ελευθερίου Βενιζέλου. Καθιερώθηκε τότε στο Σύνταγμα η αρχή της μονιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων, μαζί με τη «δίδυμη» με αυτήν αρχή της ουδετερότητας και της αξιοκρατίας στη στελέχωση των δημοσίων υπηρεσιών και την εν γένει δράση του κράτους. Τουτέστιν, μόνιμοι υπάλληλοι του Δημοσίου θα ήταν εφεξής εκείνοι που θα προσλαμβάνονταν κατά τρόπο αξιοκρατικό και θα υπηρετούσαν το δημόσιο συμφέρον με επαγγελματική επάρκεια, ουδετερότητα, ανιδιοτέλεια και αμεροληψία. Συνδέθηκε, μάλιστα, αυτή η συνταγματική εγγύηση με τη σύσταση του Συμβουλίου Επικρατείας, που δεν συνέβη, όμως, παρά περίπου 20 χρόνια αργότερα (το 1929). Αλλά, εν τω μεταξύ, είχαν μεσολαβήσει ο εθνικός διχασμός, η Μικρασιατική Καταστροφή και άλλες βίαιες πολιτικές μεταβολές. Φαινόμενα και καταστάσεις που κάθε άλλο παρά διευκόλυναν την ομαλή και συνεπή εφαρμογή των ως άνω συνταγματικών αρχών και προϋποθέσεων για μια σύγχρονη και αποτελεσματική δημόσια διοίκηση. Παρά το ότι υπήρξαν κατά καιρούς διαλείμματα και νησίδες ποιότητας στην κρατική διοίκηση, γεγονός που επέτρεψε μεταξύ άλλων την αφομοίωση περίπου 1,5 εκατομμυρίου προσφύγων κατά το Μεσοπόλεμο, η γενική κατάσταση δεν ήταν ικανοποιητική. Μάλιστα, όπως ήταν άλλωστε αναπόφευκτο να συμβεί, η ξενική κατοχή στις αρχές της δεκαετίας του 1940 και ο εμφύλιος πόλεμος που ακολούθησε αμέσως κατόπιν όχι μόνο δοκίμασαν την αντοχή του διοικητικού μηχανισμού του κράτους, αλλά επιδείνωσαν και αλλοίωσαν τη μορφή του. Με συνέπεια να διαπιστώνει ο καθηγητής Κ. Βαρβαρέσσος στην περίφημη έκθεσή του περί του οικονομικού προβλήματος της Ελλάδος, που υποβλήθηκε το 1952

στην κυβέρνηση του στρατηγού Ν. Πλαστήρα, ότι η δημόσια διοίκηση της χώρας δεν ήταν σε θέση «να επιτελέσει κατά τρόπον ικανοποιητικών ουδέ τας πλέον στοιχειώδεις κρατικές λειτουργίας, όπως είναι η είσπραξις των φόρων, εκ των οποίων εξαρτάται η ύπαρξις οργανωμένης κοινωνίας». Τα κυριότερα προβλήματα στη λειτουργία του διοικητικού μηχανισμού ο Βαρβαρέσσος τα εντόπιζε: α) στην ανισοκατανομή του προσωπικού στις διάφορες υπηρεσίες του Δημοσίου (υπερστελέχωση σε ορισμένες και υποστελέχωση σε άλλες), β) στην πτώση του ηθικού, την αδιαφορία, τη χαμηλή απόδοση και στις ακόμα χαμηλότερες απολαβές, με συνέπεια τη διαμόρφωση ενός τύπου υπαλλήλου με γνωρίσματα την «έλλειψιν ικανότητας και υπαλληλικής συνειδήσεως και την επιτηδειότητα όπως εκμεταλλεύεται την θέσιν του διά προσωπικήν ωφέλειαν», και γ) στη γραφειοκρατική νοοτροπία, την τυπολατρία και τον νομικισμό με συνέπεια την ευθυνοφοβία και την απουσία δημιουργικού πνεύματος και πρωτοβουλίας για την αντιμετώπιση των δημοσίων προβλημάτων. Συνάμα, την ίδια περίοδο ο τότε πάρεδρος και μετέπειτα πρόεδρος του Συμβουλίου Επικρατείας Γ. Ν. Μαραγκόπουλος επεσήμαινε σε σχετική έκθεση του ότι η ποιότητα της δράσης της διοίκησης εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από την ποιότητα και την καταλληλότητα του προσωπικού που τη στελεχώνει. Αν αυτό δεν έχει επιλεγεί, δεν λειτουργεί και δεν διοικείται κατά τρόπο αξιοκρατικό, τα αποτελέσματα της διοίκησης πάσχουν. «Η διοικητική μεταρρύθμισις είναι κυρίως ζήτημα προσώπων», υπογράμμισε. Ως συνέπεια των διαπιστώσεων αυτών, αλλά και της ανάγκης ανασυγκρότησης της χώρας μετά τη ζοφερή δεκαετία του 1940, λήφθηκαν χρήσιμα μέτρα, όπως η θέσπιση του πρώτου υπαλληλικού κώδικα (Ν. 1811/1951), η ίδρυση του Ανωτάτου Συμβουλίου Δημοσίων Υπηρεσιών (ΑΣΔΥ), ως ανεξάρτητης υπηρεσίας με αποστολή την περιφρούρηση και εποπτεία εφαρμογής των αρχών του υπαλληλικού κώδικα, και η σύσταση της 3ης Γενικής Διεύθυνσης Διοικητικής Οργανώσεως στο υπουργείο Συντονισμού ως κεντρικού επιτελικού οργάνου για τον σχεδιασμό, την παρακολούθηση και την αξιολόγηση των μεταρρυθμίσεων. Συνάμα, καθιερώθηκαν αυστηροί όροι επιλογής υποψηφίων για πρόσληψη στη δημόσια διοίκηση με βάση τον διαγωνισμό, το προσωπικό διακρίθηκε σε τρεις κατηγορίες ανάλογα με τα τυπικά του προσόντα, τις γνώσεις και τις ικανότητες, ενώ καθορίστηκε και η αρχή του ενιαίου μισθού για τους ομοιοβάθμους υπαλλήλους με απαγόρευση «λήψεως ανωτέρου μισθού της παρ' αυτών κατεχομένης θέσεως ως και πρόσθετων αμοιβών ή αποζημιώσεων». Η ανάληψη της κυβερνητικής ευθύνης από τον Κων. Καραμανλή το καλοκαίρι του 1974, μετά την κατάρρευση της δικτατορίας και εν τω μέσω της Κυπριακής τραγωδίας, εγκαινίασε μια νέα πορεία στην

ανασυγκρότηση του τόπου κατά τη μεταπολίτευση. Κορυφαία σημεία υπήρξαν η θέσπιση του Συντάγματος του 1975 και η θεμελίωση του πολιτεύματος της Γ΄ Ελληνικής Δημοκρατίας, που είναι το εντελέστερο από ιδρύσεως του νεοελληνικού κράτους, καθώς και η σύναψη της συμφωνίας για την πλήρη ένταξη της χώρας στην ΕΟΚ το 1979. Όσον αφορά στον διοικητικό μηχανισμό, όμως, και παρά τα μέτρα εκδημοκρατισμού που λήφθηκαν, αυτός δεν είχε πάψει να διογκώνεται (η δημόσια υπαλληλία αριθμούσε το 1980 περί τα 509.796 άτομα, από 270.889 το 1961), ενώ η ποιότητά της εξακολουθούσε να είναι ελλειμματική. Η άνοδος του ΠΑΣΟΚ στην εξουσία το 1981, που έφερε έναν αέρα της πολυπόθητης αλλαγής στην Ελλάδα, δυστυχώς συνοδεύτηκε από σειρά άστοχων έως καταστροφικών μέτρων για τη δημόσια διοίκηση. Τα κρισιμότερα από αυτά στάθηκαν, ιδίως την πρώτη περίοδο της διακυβέρνησης από αυτό το κόμμα, η κατάργηση των διαγωνισμών για τις προσλήψεις στο Δημόσιο, ήτοι η αντικατάσταση της αξιοκρατίας από τα κοινωνικά κριτήρια ή, ωμότερα, από τις πελατειακές εξαρτήσεις, η κατάργηση των θέσεων και των βαθμών των γενικών διευθυντών στις δημόσιες υπηρεσίες και η κατάληψη των αντίστοιχων θέσεων και αξιωμάτων από κομματικά ή πολιτικά στελέχη, η συρρίκνωση μέχρις ισοπεδώσεως της υπαλληλικής ιεραρχίας, η διάβρωση της διοικητικής δομής από συμβούλους και μετακλητούς υπαλλήλους συνεργάτες των υπουργών, η αλλοίωση της σύνθεσης των υπηρεσιακών συμβουλίων, κ.λπ. Η συνέπεια των μέτρων αυτών δεν ήταν μόνο η περαιτέρω διόγκωση του μεγέθους της δημόσιας υπαλληλίας, που μέσα σε μια δεκαετία αυξήθηκε κατά 220.000 άτομα περίπου (φθάνοντας τις 722.000 πλέον), αλλά και ο πληθωρισμός δημοσίων υπηρεσιών και οργάνων, η βαθμολογική παραμόρφωση των θέσεων, των βαθμίδων και των οργανογραμμάτων, η μισθολογική αναρχία στις αποδοχές που διανέμονταν κατά τρόπο πελατειακό, η διαφθορά και η αδιαφάνεια, εν τέλει η κρίση παραγωγικότητας και αποτελεσματικότητας στον δημόσιο τομέα. Αυτές και άλλες συναφείς ήταν επισημάνσεις που περιλαμβάνονταν στην έκθεση του ΚΕΠΕ για τη δημόσια διοίκηση το 1988, την οποία είχε παραγγείλει σε ειδική επιτροπή εμπειρογνομόνων ο τότε υπουργός Εθνικής Οικονομίας και μετέπειτα πρωθυπουργός Κ. Σημίτης. Ορισμένα από τα μέτρα που λήφθηκαν κατά τη δεκαετία του 1990 ήταν προς την ορθή κατεύθυνση, όπως ιδίως η ίδρυση του ΑΣΕΠ με τον «νόμο Πεπονή» (2190/1994), ένα είδος ψαλιδισμένου ως προς τις αρμοδιότητες ΑΣΔΥ, η σύσταση των ανεξαρτήτων αρχών, η προώθηση της αποκέντρωσης και της αυτοδιοίκησης, κ.λπ. Μολονότι τα μέτρα αυτά ήταν χρήσιμα και αναγκαία, αποδείχθηκε ότι δεν ήταν ικανά για τον ουσιαστικό εκσυγχρονισμό της διοίκησης και τη βελτίωση της

αποτελεσματικότητάς της. Έτσι, σε σχετική έκθεσή του προς τον πρωθυπουργό της χώρας, το 1998, ο καθηγητής Ι. Σπράος επεσήμαινε ότι η ποιότητα της διοίκησης εξακολουθούσε να είναι ελλειμματική και προβλημάτιζε η δυνατότητά της για τη συνεπή εφαρμογή ενός προγράμματος σύγκλισης της ελληνικής οικονομίας προς αυτήν των λοιπών χωρών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ο Σπράος πρότεινε στην τότε κυβέρνηση ένα πακέτο μέτρων και αλλαγών στη διοίκηση, που εάν εφαρμόζονταν με συνέπεια θα επέτρεπαν τη διαμόρφωση μιας «νέας δημόσιας διοίκησης», όπως την χαρακτήριζε. Η μεταρρυθμιστική του στρατηγική προέβλεπε: α) την επίτευξη μιας διοίκησης αποτελεσμάτων, πέρα από τον νομικισμό, την τυπολατρία και τη γραφειοκρατία, β) τον σχεδιασμό θέσεων εργασίας με στοχοθεσία, προσδιορισμό ανάλογων προσόντων και ικανοτήτων για τα στελέχη, γ) την εγκαινίαση ενός προγράμματος ποιότητας των κανονιστικών ρυθμίσεων, ώστε η νομοθεσία της χώρας να καταστεί απλούστερη, λιτότερη, πιο διαφανής και αποτελεσματική, δ) τη σύσταση ενός σώματος οικονομολόγων της διοίκησης, ώστε αυτή να μπορεί να μετρά και να αξιολογεί με τρόπο αξιόπιστο τα αποτελέσματα της δράσης της, και ε) τη σύσταση ενός ξεχωριστού κλάδου ανωτάτων στελεχών της διοίκησης, που θα προέρχονταν από την υπαλληλία, όσο και εκτός αυτής, θα επιλέγονταν με τρόπο αδιάβλητο και θα αναλάμβαναν να «τρέξουν» τον διοικητικό μηχανισμό ενόψει των νέων προκλήσεων και απαιτήσεων στο γύρισμα του αιώνα. Ένα κράτος μικρότερο σε όγκο και πλουσιότερο σε ικανότητες και αποτελέσματα. Όσο όμως υιοθετήθηκαν οι προτάσεις του Σπράου από την τότε κυβέρνηση, άλλο τόσο ευοδώθηκε η εφαρμογή των ως άνω από την επόμενη. Ελπίζοντας ότι η πτώση μας δεν είναι βεβαία, παρακολουθούμε με κομμένη την ανάσα την έκβαση των διαβουλεύσεων της κυβερνήσεώς μας με την Τρόικα των Αναμορφωτών («ευτύχημα θα ήταν αν ποτέ δεν τους χρειάζονταν κανείς») εν τη Μεγάλη Ελληνική Αποικία, 2011 μ.χ., ευχόμενοι για το καλύτερο».

2.2. Η έννοια της Μεταρρύθμισης

Τα τελευταία χρόνια, τα διαρκώς αυξανόμενα προβλήματα του δημόσιου τομέα αναδεικνύουν την ανάγκη για αλλαγή. Οι σύγχρονες κοινωνικοοικονομικές αντιλήψεις επισημαίνουν, ολοένα και εντονότερα, την απαίτηση για αποτελεσματικές διοικητικές αναδιαρθρώσεις. Οι μεταβαλλόμενες κοινωνικές συνθήκες, οι πολλαπλές τεχνολογικές εξελίξεις και η απελευθέρωση των αγορών, σε συνδυασμό με την υφιστάμενη κατάσταση της δημόσιας διοίκησης, διαμορφώνουν τις προϋποθέσεις για την έναρξη μιας νέας

εποχής, μιας εποχής μεταρρυθμίσεων. Η υπέρμετρη γραφειοκρατία, η διαφθορά, η κακοδιαχείριση, η χαμηλή αποτελεσματικότητα και η εσωστρέφεια είναι μερικά μόνο από τα προβλήματα της δημόσιας διοίκησης που χρίζουν επίλυσης. Παράλληλα, η οικονομική ορθολογικότητα αναδεικνύει την ανάγκη συμπόρευσης του Κράτους με τον περισσότερο ανεπτυγμένο ιδιωτικό τομέα. Η μεταρρύθμιση του δημοσίου τομέα, συνίσταται σε ένα εκ των κεντρικότερων διοικητικών φαινομένων του 20^{ου} αιώνα καθώς συσχετίζεται άμεσα με την οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη.

Η παθογένεια της δημόσιας διοίκησης, αποτελεί ένα από τα σημαντικότερα προβλήματα που δεσπόζουν στις σύγχρονες κοινωνίες. Σε ανάλογη κατάσταση τοποθετείται και η ελληνική κοινωνία η οποία καλείται να αντιμετωπίσει το πρόβλημα της δημόσιας διοίκησης, επιλέγοντας τις κατάλληλες διοικητικές λύσεις. Η Ελλάδα εμφανίζει έναν εξαιρετικά δυσκίνητο και υπερφορτωμένο δημόσιο τομέα, με κυρίαρχα χαρακτηριστικά: την αναποτελεσματικότητα, τα υψηλά επίπεδα γραφειοκρατίας και την κακοδιοίκηση. Προκειμένου να θεωρηθεί ικανή να παρακολουθήσει τις διεθνείς εξελίξεις και παράλληλα να φέρει σε πέρας την εθνική αποστολή της, η κρατική διοίκηση οφείλει να αναγάγει σε επιτακτική ανάγκη, τη βελτίωση της δημόσιας διοίκησης, η οποία θα επέλθει μέσω ουσιαστικών προγραμμάτων διοικητικής μεταρρύθμισης.

Η διοικητική μεταρρύθμιση, νοείται ως η διαδικασία διαρκούς αναζήτησης οργανωτικών και διοικητικών αλλαγών με σκοπό τη βελτίωση και την αναβάθμιση της διοικητικής συμπεριφοράς και της οργανωτικής λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, προκειμένου να καταστεί ικανή να ανταποκριθεί στις κοινωνικοπολιτικές συνθήκες και στις απαιτήσεις του περιβάλλοντος που δραστηριοποιείται. Το στοιχείο της μεταβολής και της αλλαγής, αποτελεί ένα ουσιώδες διαρθρωτικό γνώρισμα των κοινωνικών συστημάτων. Χαρακτηριστικό στοιχείο των σημερινών κοινωνιών, είναι η ικανότητα τους να ενσωματώνουν βελτιώσεις και εκσυγχρονιστικούς μετασχηματισμούς στη δομή, στην οργάνωση και στη λειτουργία τους. Μέχρι πρότινος, η δημόσια διοίκηση στηριζόταν στο Βεμπεριανό γραφειοκρατικό μοντέλο, κατά το οποίο πρωτεύουσα αποστολή, αποτελούσε η εφαρμογή των διαδικασιών όπως επέτασσε το εκάστοτε κανονιστικό σύστημα.⁵⁶ Το εν λόγω μοντέλο, κατά τα πρώτα χρόνια της εμφάνισης του προσέφερε σημαντικές λύσεις σε αναπάντητα προβλήματα της εποχής. Συγκρότησε ένα αυστηρό σύστημα κανόνων το

⁵⁶ Ferlie, E., Lynn L., Pollitt, C. (2007) The Oxford Handbook of Public Management. New York: Oxford University Press, σελ. 133-139.

οποίο πιστοποιούσε τη νομιμότητα της διοίκησης και σύμφωνα με το οποίο επιβαλλόταν η προσήλωση όλων των μελών στον κώδικα νομικών ρυθμίσεων.⁵⁷

Η εφαρμογή του γραφειοκρατικού μοντέλου απέδωσε ιδιαίτερα, σε μεγάλους και πολυπληθείς οργανισμούς, δραστηριοποιούμενους σε εσωστρεφή περιβάλλοντα, διαμορφώνοντας ένα ιεραρχικό σύστημα διοίκησης το οποίο συγκέντρωνε τις εξουσίες στη κεντρική διοίκηση παρέχοντας τη δυνατότητα απόλυτου ελέγχου και εξουσία. Τα ανωτέρω στοιχεία, σημείωσαν ευεργετικά αποτελέσματα στα μέχρι τότε «άναρχα» διοικητικά συστήματα που στελεχώνονταν από προσωπικό χαμηλού μορφωτικού επιπέδου. Σήμερα όμως, τα πράγματα είναι τελείως διαφορετικά. Οι γραφειοκρατικοί οργανισμοί διογκώθηκαν σε υπέρμετρο βαθμό, μετατράπηκαν σε στατικές οργανώσεις οι οποίες αδυνατούν να παρακολουθήσουν οποιαδήποτε πολιτική ή κοινωνικοοικονομική εξέλιξη, το διοικητικό προσωπικό επιμορφώθηκε και σταδιακά απώλεσε το εργασιακό του ενδιαφέρον ενώ οι διοικητικές δομές σταδιακά μετετράπησαν σε δαιδαλώδεις.⁵⁸ Στην παρούσα χρονική στιγμή, απαιτούνται δραστικές μεταρρυθμίσεις, αναδεικνύοντας τη ανάγκη κοινωνικής αυτοσυντήρησης.

Η στρατηγική της μεταρρύθμισης του κράτους, δεν περιορίζεται στις διαρθρωτικές μεταβολές και τους μετασχηματισμούς, αλλά εκτείνεται και μάλιστα επικεντρώνεται στον λειτουργικό εκσυγχρονισμό και στον νέο τρόπο δράσης των δημοσίων υπηρεσιών με στόχο την επίτευξη υψηλών αποδόσεων και αποτελεσμάτων, διαφοροποιούμενη από την παραδοσιακή γραφειοκρατία και τυπολατρία. Έχει γίνει πλέον σαφές ότι οι επιδιώξεις της οργάνωσης, αποτελούν τους λόγους δημιουργίας της. Η επίτευξη όμως αυτών των στόχων αποτελεί τον όρο επιβίωσης της. Συνεπώς, τίθεται το ζήτημα της μέτρησης του βαθμού της υλοποίησης των στόχων της οργάνωσης. Πάνω σε αυτό το θέμα, έχουν αναπτυχθεί οι έννοιες της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας, βάσει των οποίων οικοδομείται το νέο μοντέλο δημόσιας διοίκησης, αυτό του Νέου Δημόσιου Management.

Η σύγχρονη επιστημονική βιβλιογραφία προβάλλει συγκεκριμένες θεματικές για την καταπολέμηση της γραφειοκρατίας οι οποίες προσδιορίζονται παρακάτω:

1. Περιορισμός και απλούστευση των διοικητικών δράσεων, αποκέντρωση αρμοδιοτήτων και καθηκόντων καθώς και μείωση του χρόνου εξυπηρέτησης.

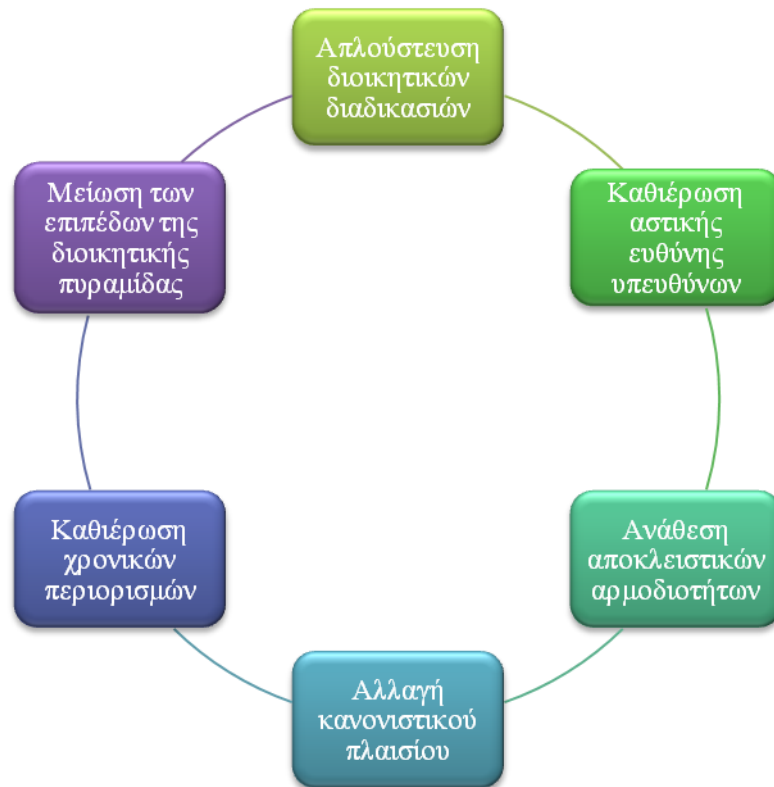
⁵⁷ Held, D. (1995) Μοντέλα Δημοκρατίας. Αθήνα: εκδ. Στάχυ.

⁵⁸ Φαναριώτη, Π. (2000) Δημόσια Γραφειοκρατία: Προβλήματα, Επιπτώσεις, Προοπτικές. Αθήνα: εκδ. Αθ. Σταμούλη, σελ. 67-83.

2. Λόγω της διοικητικής “ανευθυνότητας” που προσφέρει η δημόσιο-υπαλληλική κάλυψη, έχει αποτελέσει επιτακτική ανάγκη, η καθιέρωση αστικής ευθύνης των δημόσιων λειτουργών (διοίκησης και υπαλλήλων), προκειμένου να αποφευχθεί η κατασπατάληση δημόσιου χρήματος. Ο υπεύθυνος κάθε δημόσιου έργου θα πρέπει να κατονομάζεται, έτσι ώστε να επικυρώνεται η ανάληψη της εξουσίας και της αντίστοιχης ευθύνης.
3. Ουσιαστικό παράγοντα για την καταπολέμηση της γραφειοκρατίας, αποτελεί η ανάθεση αποκλειστικών αρμοδιοτήτων. Πρέπει να καταργηθούν οι συναρμοδιότητες των δημοσίων υπηρεσιών προκειμένου να αποφευχθεί η διοικητική σύγχυση και τελικά να επικρατήσει η πρακτική: «ένα έργο – μια υπηρεσία».
4. Αναγκαία είναι η απλούστευση και κωδικοποίηση της νομοθεσίας κατά κατηγορίες προγραμμάτων της δημόσιας πολιτικής, ώστε να γίνουν γνωστά τα δικαιώματα και οι υποχρεώσεις, πολιτών και διοίκησης. Πρέπει να εφαρμοσθεί ένα πρόγραμμα ευρύτατης νομοθετικής και διοικητικής σεισάχθειας, εστιάζοντας στην τήρηση των αρχών και προϋποθέσεων της καλής νομοθετήσεως όπως είναι:
 - i. Ο έλεγχος αναγκαιότητας και καταλληλότητας μιας ρύθμισης
 - ii. Συνεκτίμηση των επιπτώσεων εφαρμογής της ρύθμισης
 - iii. Εκτίμηση της προκύπτουσας σχέσης κόστους – οφέλους
 - iv. Εναρμόνιση με το ισχύον κοινοτικό δίκαιο
 - v. Αποσαφήνιση του περιεχομένου της ρύθμισης
 - vi. Διαφάνεια στη χρήση μέσων και πόρων που δεσμεύονται
 - vii. Ενημέρωση και συμμετοχή των ενδιαφερόμενων πολιτών και των ανάλογων δημοσίων υπηρεσιών
5. Καθιέρωση δεσμευτικών χρονικών περιορισμών της διοίκησης (deadlines), εισάγοντας ιδιωτικοοικονομικά κριτήρια εξυπηρέτησης των πελατών/πολιτών, αποτρέποντας αδικαιολόγητες καθυστερήσεις.
6. Μείωση των επιπέδων της διοικητικής πυραμίδας, προκειμένου να συρρικνωθεί η γραφειοκρατική πολυπλοκότητα και να γίνει εστίαση στην ομαλή ολοκλήρωση των διαδικασιών.

Συνοψίζοντας, τα πεδία αντιμετώπισης των γραφειοκρατικών διαδικασιών συνίστανται στα εξής:

Διάγραμμα 2.1.



Τα προβλήματα της δημόσιας διοίκησης αναδεικνύουν με σαφήνεια τους στόχους των επιβαλλόμενων αλλαγών που είναι: μια δημόσια διοίκηση μικρότερη σε μέγεθος, αποδοτικότερη σε λειτουργία, απλούστερη στις διαδικασίες, αξιοκρατική στη στελέχωση, ευέλικτη για να συμβαδίζει με τις αλλαγές και αποτελεσματικότερη για να εφαρμόζει τις επιλογές της Κυβέρνησης.⁵⁹ Τα εθνικά προγράμματα διοικητικής μεταρρύθμισης των διαφόρων χωρών, εστιάζουν την προσοχή τους στην αλλαγή της λειτουργίας της κρατικής διοίκησης και στοχεύουν στην οικοδόμηση ενός συστήματος προσανατολισμένου στον πολίτη, παρέχοντας υψηλής ποιότητας υπηρεσίες με γνώμονα την αποτελεσματικότητα και την οικονομική διαχείριση του δημοσίου χρήματος. Τα εν λόγω χαρακτηριστικά του διοικητικού εκσυγχρονισμού, οδήγησαν παγκοσμίως στην υιοθέτηση της ιδέας της **επανάδρυσης του Κράτους**, η οποία συνεπάγεται την αποστασιοποίηση της δημόσιας διοίκησης από το γραφειοκρατικό μοντέλο και την παράλληλη εφαρμογή των αρχών του επιχειρησιακού management. Όμως παρά την διαφανόμενη ανάγκη για διοικητική

⁵⁹ Πρακτικά από ημερίδα του IOBE: «Για ένα αποτελεσματικότερο Κράτος».

αλλαγή, η διαδικασία υλοποίησης των μεταρρυθμίσεων εμφανίζεται εξαιρετικά δύσκολη σε διεθνή κλίμακα.

Εστιάζοντας στην ελληνική δημόσια διοίκηση, εντοπίζονται σημαντικές δυσλειτουργίες. Σύμφωνα με την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (ΟΚΕ), στην Ελλάδα παρά την πραγματοποίηση θετικών βημάτων την τελευταία δεκαπενταετία στο χώρο της δημόσιας διοίκησης (π.χ. δημιουργία ΚΕΠ, κατάρτιση και εφαρμογή Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης, ίδρυση ΑΣΕΠ κ.λ.π.), εξακολουθούν να υφίστανται σημαντικά προβλήματα τα οποία πηγάζουν από:

- τη σωρευτική λήψη αποφάσεων, χωρίς να εντάσσονται σε έναν ενιαίο σχεδιασμό, με μεθοδευμένη στοχοθεσία και συγκεκριμένο χρονικό προσδιορισμό.
- την εξάρτηση της κρατικής διοίκησης από την εκάστοτε πολιτική εξουσία σε επίπεδο στρατηγικών αλλά και στελέχωσης.

Η ΟΚΕ στα πλαίσια της αναπτυξιακής μεταρρυθμιστικής προσπάθειας της δημόσιας διοίκησης, υποστηρίζει την υλοποίηση δύο βασικών στόχων:

1. την εξυπηρέτηση του πολίτη/χρήστη των υπηρεσιών της δημόσιας διοίκησης
2. τον συντονισμό των αναπτυξιακών πρωτοβουλιών των διαφόρων οικονομικών και κοινωνικών φορέων και τη χάραξη εθνικών ή περιφερειακών προτεραιοτήτων.

Βάσει των ανωτέρω, η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή,⁶⁰ κρίνει αναγκαία τη διαμόρφωση αλλαγών προσέγγισης, οι οποίες συνίστανται στις εξής:

- Γενικευμένη εισαγωγή της αξιολόγησης πολιτικών και δραστηριοτήτων της διοίκησης ως προς τους στόχους, τους χρόνους υλοποίησης και την αποδοτικότητα των υπηρεσιών.
- Προοδευτική χρήση του σχεδιασμού, όχι μόνο σε ότι αφορά στις επιδιώξεις των οικονομικών, κοινωνικών και περιβαλλοντικών πολιτικών αλλά και στις επιδιώξεις σχετικά με την καλύτερη δυνατή εξυπηρέτηση των πολιτών και των επιχειρήσεων.
- Επίτευξη ορθολογικής οργάνωσης της διοίκησης, σε συνδυασμό με την αξιοποίηση των νέων τεχνολογιών για την εισαγωγή της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης.
- Αναβάθμιση των γνώσεων και διερεύνηση της δυνατότητας λήψης πρωτοβουλιών με αυξημένο αίσθημα ευθύνης από πλευράς του ανθρώπινου δυναμικού, διαμορφώνοντας προϋποθέσεις αποτελεσματικότερης και αποδοτικότερης λειτουργίας των υπηρεσιών.

⁶⁰ Προτάσεις της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής στο νέο κύκλο της Στρατηγικής της Λισαβόνας 2007- 2013.

Δεδομένων των αλλαγών προσέγγισης, η ΟΚΕ προτείνει:

Διάγραμμα 2.2.



Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Λισσαβόνας το 2000, συμφώνησε στην εφαρμογή μιας δεκάχρονης στρατηγικής για την οικονομική, κοινωνική και περιβαλλοντική ανανέωση της Ε.Ε. Με καταληκτική ημερομηνία το έτος 2010, η στρατηγική της Λισσαβόνας έθεσε ως πρωταρχικό στόχο:⁶¹ «να γίνει η Ευρωπαϊκή Ένωση, η πιο ανταγωνιστική οικονομία στην υφήλιο, βασισμένη στη γνώση, ικανή να εξασφαλίσει βιώσιμη οικονομική ανάπτυξη, περισσότερες και καλύτερες θέσεις εργασίας και μεγαλύτερη κοινωνική συνοχή». Οι αναθεωρημένοι στόχοι της Λισσαβόνας προσδιορίζουν μια σειρά από διαρθρωτικά ζητήματα που πρέπει να αντιμετωπισθούν και θέτουν μια σειρά από κατευθυντήριες οδηγίες. Κεντρικό ζήτημα το οποίο συνδέεται άμεσα με τη βελτίωση της διοικητικής ικανότητας της δημόσιας διοίκησης, τόσο σε επίπεδο σχεδιασμού και διοίκησης πολιτικών όσο και σε επίπεδο εφαρμογής πολιτικών, αποτελεί η βελτίωση του ρυθμιστικού πλαισίου. Για το ζήτημα αυτό, τίθεται με την Κατευθυντήρια Οδηγία Νο 14, ο στόχος της δημιουργίας ενός πιο ανταγωνιστικού περιβάλλοντος και της ενθάρρυνσης της ιδιωτικής πρωτοβουλίας μέσω της βελτίωσης του ρυθμιστικού πλαισίου. Παράλληλα,

⁶¹ Γνώμη της ΟΚΕ: «Η Συμβολή της Στρατηγικής της Λισσαβόνας στο Ευρωπαϊκό κοινωνικό μοντέλο», 2004, Αθήνα.

το σύνολο των πεδίων και των στόχων που θέτουν οι κατευθυντήριες οδηγίες, σχετίζεται με τη διοικητική ικανότητα της διοίκησης από την οποία εξαρτάται η ποιότητα και η αποτελεσματικότητα εφαρμογής των δημόσιων πολιτικών που θα υποστηρίξουν τους στόχους αυτούς.⁶²

Η εξέλιξη της δημόσιας διοίκησης, θα προέλθει από τον ουσιαστικό ανασχεδιασμό της οργανωτικής δομής και της διοικητικής διάρθρωσης του δημοσίου τομέα. Η εξέλιξη αυτή, θα επέλθει μεταβαίνοντας, από τη γραφειοκρατική δημόσια διοίκηση σε ένα πιο σύγχρονο μοντέλο διοίκησης, το οποίο θα εστιάζει στην αποτελεσματικότητα, την οικονομικότητα και τη διαφάνεια. Οι επερχόμενες αλλαγές, θα επιδιώξουν να αντικαταστήσουν θεμελιώδεις έννοιες του υφιστάμενου συστήματος όπως είναι η τυπολατρία, η εσωστρέφεια, η στατικότητα, ο νομικισμός κ.λ.π.

2.3. Η εφαρμογή μεταρρυθμιστικών προγραμμάτων στην ελληνική πραγματικότητα

Τα τελευταία χρόνια, οι διαρκώς αυξανόμενες προσλήψεις σε συνδυασμό με την επέκταση της πολυπλοκότητας των δομών και την αύξηση των κρατικών δαπανών, διαμόρφωσαν ένα υπερβολικά διογκωμένο δημόσιο τομέα.⁶³ Η ελληνική δημόσια διοίκηση παρά το πολυπληθές δυναμικό που την απαρτίζει, εμφανίζεται ιδιαίτερα γραφειοκρατική και αναποτελεσματική. Η προβληματική διαχείριση των διοικητικών υποθέσεων του δημόσιου τομέα, δημιούργησαν αρνητικό αντίκτυπο σε ολόκληρη την ελληνική οικονομία και κοινωνία για πολλά χρόνια. Τα διοικητικά προβλήματα, που διαχρονικά απασχόλησαν την ελληνική κρατική διοίκηση, επιχειρήθηκαν να επιλυθούν μέσω πολλαπλών προγραμμάτων διοικητικών μεταρρυθμίσεων, τις περισσότερες φορές όμως, χωρίς κανένα ουσιαστικό αποτέλεσμα. Επιχειρώντας έναν άτυπο απολογισμό της ελληνικής διοικητικής εξέλιξης, συγκριτικά με το διεθνές επίπεδο αποτελεσματικότητας των κρατικών μεταρρυθμίσεων, διαπιστώνεται ότι η διαδικασία αναζήτησης οργανωτικών και διοικητικών αλλαγών, απέβη άκαρπη. Την πρόκληση της βελτίωσης της λειτουργίας του δημόσιου τομέα, καλούνται να αναλάβουν ειδικές δράσεις και προγράμματα, με κεντρικό στόχο την προαγωγή της διοικητικής αποτελεσματικότητας. Στη συνέχεια παρατίθενται οι σύγχρονες προσπάθειες αναδιάρθρωσης της δημόσιας διοίκησης στην Ελλάδα, μέσω επιμέρους μεταρρυθμιστικών προγραμμάτων. Παρακάτω, αναφέρονται

⁶² EC, 2005, Working together for Europe's future - Integrated guidelines for growth and jobs (2005-2008).

⁶³ Χαρακτηριστικό στοιχείο αποτελεί το γεγονός ότι η Ελλάδα περιλαμβάνεται στις χώρες με το υψηλότερο ποσοστό κρατικών δαπανών σε σχέση με το ΑΕΠ.

ορισμένα εκ των πιο πρόσφατων και των πιο σημαντικών ελληνικών μεταρρυθμιστικών προγραμμάτων.

A) Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013

Επίκαιρη απάντηση στα προβλήματα της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, επιχειρείται να δοθεί μέσω του Επιχειρησιακού Προγράμματος (ΕΠ) «Διοικητική Μεταρρύθμιση», το οποίο εξελίσσεται σε πλήρη αρμονία με τη στρατηγική του Εθνικού Προγράμματος Μεταρρυθμίσεων 2005-2008, και του Εθνικού Στρατηγικού Πλαισίου Αναφοράς 2007-2013. Το Πρόγραμμα «Διοικητική Μεταρρύθμιση» συνιστά μια ολοκληρωμένη δέσμη αλληλοσυμπληρούμενων παρεμβάσεων με τις οποίες προσδοκάται ότι θα αντιμετωπισθούν οι βασικές δυσλειτουργίες της δημόσιας διοίκησης, σε ότι αφορά τους βασικούς συντελεστές διοικητικής ικανότητας (ανθρώπινο δυναμικό, κανονιστικό πλαίσιο, δομές και συστήματα) καθώς και στα επίπεδα της διαμόρφωσης των δημόσιων πολιτικών και της εφαρμογής τους από τις υπηρεσίες της δημόσιας διοίκησης. Στρατηγικός στόχος του Ε.Π. είναι η βελτίωση της ποιότητας της διακυβέρνησης μέσα από την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας των δημοσίων οργανώσεων, ενώ παράλληλα επιδιώκεται η ενίσχυση της λογοδοσίας και η επαγγελματική ηθική μέσω της διεύρυνσης της κοινωνικής διαβούλευσης και της συμμετοχής των κοινωνικών εταίρων. Επιμέρους στόχοι του προγράμματος,⁶⁴ είναι:

1. Η αναβάθμιση των δημοσίων πολιτικών και ο εκσυγχρονισμός των δομών και του ρυθμιστικού πλαισίου της δημόσιας διοίκησης, με ειδικούς στόχους:
 - Την ενδυνάμωση των μηχανισμών σχεδιασμού και εφαρμογής των δημόσιων πολιτικών.
 - Την προώθηση των αρχών της διαφάνειας και της λογοδοσίας.
 - Τη βελτίωση της ποιότητας των νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων.
 - Τη βελτίωση της ποιότητας της εξυπηρέτησης των συναλλασσόμενων με τις δημόσιες υπηρεσίες πολιτών και επιχειρήσεων.
2. Η ανάπτυξη ανθρώπινου δυναμικού της δημόσιας διοίκησης, με ειδικούς στόχους:
 - Την ενίσχυση της πολιτικής ανάπτυξης των ανθρώπινων πόρων στον δημόσιο τομέα δια της ενσωμάτωσης πολιτικών υποκίνησης, στρατηγικών αναδιάρθρωσης και σύγχρονων μεθόδων διοίκησης.

⁶⁴ www.ypes.gr.

- Τη βελτίωση της ποιότητας και της αποτελεσματικότητας του συστήματος εκπαίδευσης και κατάρτισης για τη βελτίωση της διοικητικής ικανότητας και την υποστήριξη των διαρθρωτικών και θεσμικών αλλαγών στη δημόσια διοίκηση.
3. Η ενδυνάμωση των πολιτικών ισότητας των φύλων σε όλο το εύρος της δημόσιας διοίκησης, με ειδικούς στόχους:
- Τη βελτίωση της ποιότητας και της αποτελεσματικότητας των πολιτικών ισότητας και των μηχανισμών εφαρμογής, παρακολούθησης και αξιολόγησης για θέματα ισότητας των φύλων.
 - Την ενδυνάμωση της θέσης των γυναικών στο δημόσιο και κοινωνικό τομέα.
4. Η τεχνική υποστήριξη της εφαρμογής, με ειδικούς στόχους:
- Τη δημιουργία μηχανισμών υποστήριξης της διοικητικής αλλαγής.
 - Την υποστήριξη του προγράμματος (δράσεις τεχνικής υποστήριξης).

Οι ανωτέρω στόχοι, σε συνδυασμό με την επιδίωξη για μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα στην υλοποίηση των δράσεων, οδήγησαν στη δημιουργία αυτού του πολυστοχικού προγράμματος.⁶⁵ Σύμφωνα με προγραμματικές διατάξεις του Επιχειρησιακού Προγράμματος, πεδίο παρέμβασης αποτελεί η δημόσια διοίκηση στις Διοικητικές Περιφέρειες της χώρας, η οποία προσδιορίζεται ως το σύνολο των κατηγοριών δημόσιων φορέων που ορίζουν το λεγόμενο στενό δημόσιο τομέα, δηλαδή: δημόσιες υπηρεσίες της κεντρικής Κυβέρνησης (υπουργεία, γενικές γραμματείες, γενικές γραμματείες περιφερειών), Ανεξάρτητες Αρχές, Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου (ΝΠΔΔ), Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Α΄ και Β΄ βαθμού). Στο Επιχειρησιακό Πρόγραμμα, δύναται να συμμετέχουν ως τελικοί δικαιούχοι ή ως ωφελούμενοι και άλλοι δημόσιοι φορείς, ιδρύματα, ΜΚΟ, κοινωνικοί εταίροι, κλπ, εφόσον το αντικείμενο δραστηριότητάς και ο ρόλος τους, συνάδει με τις δράσεις του προγράμματος.⁶⁶ Βασικές μεθοδολογικές αρχές οργανωτικής αλλαγής, τις οποίες προωθεί το ΕΠ, αποτελούν:

- Η ολοκληρωμένη προσέγγιση συνδυασμού παρεμβάσεων στο επίπεδο της πολιτικής και στο επίπεδο της επιχειρησιακής λειτουργίας των υπηρεσιών και των συντελεστών διοικητικής ικανότητας.
- Η δημιουργία μηχανισμών και δομών πολιτικής και τεχνικής υποστήριξης για την προώθηση της εφαρμογής των αλλαγών στις οποίες στοχεύει το ΕΠ.

⁶⁵ www.gspa.gr.

⁶⁶ www.epdm.gr.

- Η ευρύτερη δυνατή δημοσιότητα, η αξιοποίηση της διαδικασίας της δημόσιας διαβούλευσης και η ενεργοποίηση όλων των εμπλεκόμενων μερών πέραν της διοίκησης και των εκπροσώπων του προσωπικού, όπως είναι οι κοινωνικοί εταίροι, ανεξάρτητες αρχές, ΜΚΟ, οργανώσεις πολιτών, κλπ.
- Η συστηματική συγκριτική επισκόπηση της διεθνούς εμπειρίας και της θέσης της χώρας σε όλες τις κατηγορίες δράσεων του ΕΠ καθώς και η αξιοποίηση των διδαγμάτων που προσφέρει η ξένη εμπειρία, με στόχο την μεταφορά και την προσαρμογή ορθολογικών πρακτικών στο ελληνικό περιβάλλον, σε συνδυασμό με την on going αξιολόγηση της εφαρμογής καθώς και την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων των κατηγοριών δράσεων του ΕΠ.
- Η προώθηση καινοτόμων, παραδειγματικών, δράσεων σε όλο το εύρος των κατηγοριών δράσεων του ΕΠ και η αξιοποίησή τους σε ευρύτερη κλίμακα με τη διαδικασία: «πιλοτική εφαρμογή → τελική εφαρμογή → διάδοση → προσαρμογή → μεταφορά».

Στην ίδια κατεύθυνση κινούνται και τα Προγράμματα «Πολιτεία» και «Ποιότητα για τον Πολίτη» με επιμέρους στόχους: την αναβάθμιση της ποιότητας των υπηρεσιών προς τους πολίτες, τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των δημόσιων υπηρεσιών, την ενιαιοποίηση και απλούστευση του θεσμικού πλαισίου, την εφαρμογή του e-government μέσω του πιλοτικού προγράμματος «ΣΥΖΕΥΞΙΣ»⁶⁷, την περαιτέρω αποκέντρωση με μεταφορά αρμοδιοτήτων στην αυτοδιοίκηση, τη διασφάλιση της διαφάνειας και εφαρμογή της αρχής του ελέγχου, τη διαμόρφωση Χαρτών Δικαιωμάτων του Πολίτη⁶⁸ κ.λ.π.

B) Πρόγραμμα Ποιότητα για τον Πολίτη

Το πρόγραμμα «Ποιότητα για τον Πολίτη» είναι επιφορτισμένο με τις εξής αρμοδιότητες: εκπονεί Χάρτες Δικαιωμάτων του Πολίτη, οι οποίοι αναλαμβάνουν να αποζημιώσουν πολίτες από ζημιές υπαιτιότητας του Κράτους, νομοθετεί την εγκυρότητα

⁶⁷ Το «ΣΥΖΕΥΞΙΣ» αποτελεί έργο του Υπουργείου Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, με το οποίο επιδιώκεται η ανάπτυξη και ο εκσυγχρονισμός της τηλεπικοινωνιακής υποδομής του Δημόσιου Τομέα. Σκοπός του έργου είναι η βελτίωση της λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών, με την αναβάθμιση της μεταξύ τους επικοινωνίας μέσω της παροχής προηγμένων τηλεματικών υπηρεσιών με χαμηλό κόστος, και η ενοποιημένη εξυπηρέτηση των πολιτών, με αυτοματοποιημένα και φιλικά προς τον χρήστη συστήματα πληροφόρησης και διεκπεραίωσης συναλλαγών με το Δημόσιο.

⁶⁸ Ο Χάρτης Δικαιωμάτων του Πολίτη αποτελεί συμβόλαιο τιμής μεταξύ της δημόσιας υπηρεσίας και του κοινού και διασφαλίζει το δικαίωμα των πολιτών για ποιοτική εξυπηρέτηση.

εγγράφων που διακινούνται με τεχνητά μέσα (ηλεκτρονικό ταχυδρομείο, fax), συνεπικουρεί στη θεσμοθέτηση του προγράμματος «Καποδίστριας», εφαρμόζει την τηλεφωνική γραμμή 1502 για χορήγηση και ταχυδρομική αποστολή 70 διαφορετικών πιστοποιητικών (δράση η οποία βραβεύθηκε από τον ΟΗΕ με το 1^ο παγκόσμιο βραβείο, για την παροχή υψηλής ποιότητας υπηρεσιών).

Γ) Πρόγραμμα Πολιτεία

Το πρόγραμμα «Πολιτεία»⁶⁹ θέτει ουσιαστικούς μεταρρυθμιστικούς άξονες οι οποίοι επιδρούν καταλυτικά στη βελτίωση της λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης.⁷⁰ Συγκεκριμένα, μέσω του προγράμματος Πολιτεία επιχειρείται:

- i. Η βελτίωση της αποτελεσματικότητας των δημοσίων υπηρεσιών (προσήλωση στους στόχους επίτευξης αποτελέσματος χρησιμοποιώντας εξειδικευμένους δείκτες).
- ii. Η απλούστευση του θεσμικού πλαισίου, περιορίζοντας το υπερβολικά σύνθετο νομικό πλαίσιο και προάγοντας τελικά τη λειτουργικότητα της δημόσιας διοίκησης.
- iii. Η προαγωγή της διαφάνειας και της αξιοκρατίας μέσω ουσιαστικότερων μορφών ελέγχου όπως είναι: η ενίσχυση του Σώματος Επιθεωρητών – Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης, η διεύρυνση των αρμοδιοτήτων του Ανώτατου Πειθαρχικού Συμβουλίου, η εφαρμογή του πόθεν έσχες των δημοσίων υπαλλήλων, η δημιουργία του Συντονιστικού Οργάνου Επιθεώρησης και Ελέγχου κ.α.
- iv. Η αναβάθμιση της ποιότητας υπηρεσιών προς τους πολίτες (one stop shop, δημιουργία πολυκαταστήματος δημόσιας διοίκησης, πιλοτική έναρξη απογευματινής εργασίας).
- v. Η εφαρμογή της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης (e-government), αξιοποιώντας τις δυνατότητες της τεχνολογίας και της πληροφορικής.

⁶⁹ Βλ. Ν. 2880/2001 (ΦΕΚ Α'9/30.01.2001), «Πρόγραμμα Πολιτεία: για τη μεταρρύθμιση και τον εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης και άλλες διατάξεις».

⁷⁰ Υπουργείο Εσωτερικών, Γενική Γραμματεία Δημόσιας Διοίκησης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Πολιτεία 2008-2010, Εθνικό Σχέδιο Δράσεων για τη Δημόσια Διοίκηση 2008-2010.

- vi. Η έμφαση στην οικονομικότητα μέσω της υιοθέτησης της σχέσης κόστους – οφέλους και διαμέσου μιας ορθολογικότερης διαχείρισης πόρων, αποσκοπώντας στον περιορισμό των περιττών εξόδων.
- vii. Η υιοθέτηση της διοικητικής πρακτικής του reengineering (ανασχεδιασμού επιχειρησιακών λειτουργιών) μέσω της εφαρμογής νέας πολιτικής προσόντων.
- viii. Η αύξηση του ποσοστού εργαζομένων πανεπιστημιακού επιπέδου στις δημόσιες υπηρεσίες.
- ix. Η δημιουργία συστήματος αξιολόγησης του ανθρώπινου δυναμικού.
- x. Η ίδρυση της Εθνικής Σχολής Τοπικής Αυτοδιοίκησης και η αναβάθμιση της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης.
- xi. Η δέσμευση για ποιοτικότερη εκπαίδευση και κατάρτιση των δημοσίων υπαλλήλων.
- xii. Η σύνδεση ευθύνης με εξουσία (οι πολιτικοί θα αναλάβουν την ευθύνη για τη χάραξη των δημόσιων πολιτικών και οι διοικητικοί θα αναλάβουν την ευθύνη για την υλοποίησή τους).
- xiii. Η αποκέντρωση αρμοδιοτήτων στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, προκειμένου η διοίκηση να τοποθετηθεί πλησιέστερα στον πολίτη.
- xiv. Η εφαρμογή συνεργασιών μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα στα πλαίσια της προσπάθειας ανεύρεσης αποτελεσματικότερων μορφών διοίκησης.

Δ) Πρόγραμμα Θησέας

Το εν λόγω πρόγραμμα, έχει ως αποστολή την υποστήριξη των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ), μέσω της αύξησης της αποτελεσματικότητας και της ορθολογικότερης διαχείρισης των πόρων.⁷¹ Οι επιμέρους πτυχές του προγράμματος περιλαμβάνουν τα εξής:

- Ανάδειξη της περιφερειακής ανάπτυξης σε στόχο υψηλής εθνικής προτεραιότητας.
- Ενίσχυση της διοικητικής αποτελεσματικότητας μέσω της αποκέντρωσης.
- Προαγωγή της διαφάνειας.
- Ενίσχυση των ΟΤΑ σε προβληματικές περιοχές (π.χ. νησιά).
- Προαγωγή των αναπτυξιακών έργων δια της χρηματοδότησης μελετών.
- Ενίσχυση της ουσιαστικής αυτοδιοικούμενης διαχείρισης των ΟΤΑ.

⁷¹ <http://thiseas.ypes.gr>.

- Στήριξη διαδημοτικών συνεργασιών.
- Ενίσχυση συμπράξεων μεταξύ ΟΤΑ και ιδιωτικού τομέα.
- Προώθηση της εξωστρέφειας των Δήμων.

Μέσω του Προγράμματος «Θησέας» επιδιώκεται: η αναβάθμιση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών, η ενίσχυση των αναπτυξιακών υποδομών στην περιφέρεια, η ουσιαστική προαγωγή του δημοσίου συμφέροντος, η διασφάλιση της κοινωνικής συνοχής, η προστασία του περιβάλλοντος κ.λ.π.

Ε) Πρόγραμμα Καλλικράτης

Το Πρόγραμμα αναφέρεται στον Νόμο 3852/10 του ελληνικού κράτους, με τον οποίο μεταρρυθμίστηκε η διοικητική διαίρεση της χώρας και επανακαθορίστηκαν τα όργανα των διοικητικών μονάδων, ο τρόπος εκλογής και οι αρμοδιότητές τους.⁷² Βασικές πτυχές του προγράμματος είναι η μείωση του αριθμού των δήμων και των νομικών τους προσώπων κατά περίπου 2/3, η αντικατάσταση των 57 νομαρχιών από τις 13 περιφέρειες, οι αλλαγές στον τρόπο χρηματοδότησης, η αύξηση της θητείας των αυτοδιοικητικών οργάνων από 4 σε 5 έτη και η ανάθεση νέων αρμοδιοτήτων.

Παρά τη διαρκή προσπάθεια βελτίωσης της λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης όπως αυτή διαφαίνεται από τα αλληπάλληλα μεταρρυθμιστικά προγράμματα, η δράση του ελληνικού δημοσίου τομέα, παραμένει υποτονική, εμφανίζοντας ξεκάθαρα σημάδια χαμηλής αποτελεσματικότητας. Σύμφωνα με τον Α. Αλεξόπουλο: *«η χαμηλή αποτελεσματικότητα των μεταρρυθμίσεων συνδέεται με το γεγονός ότι τα κυβερνώντα κόμματα, παρότι έχουν θέση μοναδικού αρνησίκυρου δρώντα, διακατέχονται πολλές φορές από χαμηλή εσωτερική συνοχή, ή από έλλειψη προσήλωσης στην προτεινόμενη μεταρρύθμιση ενώ παράλληλα η αξιωματική αντιπολίτευση, εμφανίζεται συστηματικά αντίθετη στις ακολουθούμενες μεταρρυθμίσεις. Η ύπαρξη ισχυρών πλειοψηφιών και κυβερνητικής σταθερότητας, οδήγησε τις κυβερνήσεις σε εφησυχασμό και χαλαρή παρακολούθηση της εφαρμογής των μεταρρυθμίσεων. Η γραφειοκρατική διολίσθηση της διοίκησης στο πεδίο της εφαρμογής των μεταρρυθμίσεων, μπορεί να αποδοθεί στο ότι οι μεταπολιτευτικές κυβερνήσεις και η αξιωματική αντιπολίτευση, παρουσίασαν τις προαναφερόμενες αδυναμίες, στην συστηματική προώθηση των μεταρρυθμίσεων».*⁷³

⁷² www.ypes.gr.

⁷³ Αλεξόπουλος, Α. (2005) Η μεταρρύθμιση των πολιτικών του Κράτους και ο ρόλος της δημόσιας διοίκησης: η ελληνική περίπτωση, ανακοίνωση στο 1^ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων, Αθήνα.

2.4. Νέες περιοχές εστίασης της Διοικητικής Μεταρρύθμισης

Τα σύγχρονα εθνικά προγράμματα μεταρρυθμίσεων, εστιάζουν την προσοχή τους στην αλλαγή της λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης και στοχεύουν στην οικοδόμηση ενός συστήματος προσανατολισμένου στην ικανοποίηση του πολίτη, παρέχοντας υπηρεσίες υψηλής ποιότητας μέσω της αποδοτικής διαχείρισης του δημοσίου χρήματος.⁷⁴ Η ταύτιση της επιχειρηματικής ανάπτυξης με την κρατική αναβάθμιση και η λαϊκή απαίτηση για βελτίωση της ποιότητας υπηρεσιών, σε συνδυασμό με την κρισιμότητα των οικονομικών εξελίξεων, δημιούργησαν την ανάγκη υιοθέτησης της ιδέας περί επανίδρυσης του κράτους. Η παραδοσιακή δημόσια διοίκηση εξελισσόμενη, μεταβαίνει από την υφιστάμενη γραφειοκρατική της μορφή, στην αποτελεσματική επιχειρησιακή λογική του ιδιωτικού τομέα.

Είναι γεγονός, πως η υιοθέτηση ιδιωτικοοικονομικών κριτηρίων στο δημόσιο τομέα, ανάγεται σε επιτακτική ανάγκη, επισημαίνοντας τη σύγχρονη απαίτηση για υψηλή αποτελεσματικότητα. Παράλληλη όμως επιδίωξη, αποτελεί η διατήρηση του κοινωνικού προσώπου του κράτους και η προαγωγή του δημοσίου συμφέροντος. Η χρήση του επιχειρησιακού management ως εργαλείο κρατικής διοίκησης, πρέπει να διενεργείται υπό το πρίσμα ανάδειξης, ως κεντρικό στόχο, της ποιοτικής εξυπηρέτησης του πολίτη. Το πνεύμα της σύγχρονης διοικητικής μεταρρύθμισης ανάγει τον πολίτη σε πελάτη, θέτοντας σαν στόχο, τη μεγιστοποίηση της ικανοποίησης των αναγκών του, με παράλληλη επιδίωξη την αποδοτικότερη δυνατή διαχείριση, υλικών και άυλων πόρων, προκειμένου να ενισχύεται ο στόχος της οικονομικότητας.

Οι νέες μορφές διοικητικής μεταρρύθμισης στηρίζονται στην υιοθέτηση πρακτικών του ιδιωτικού τομέα, στη βελτίωση του κανονιστικού πλαισίου, στον εξορθολογισμό των δημοσίων πολιτικών, επιδιώκοντας τελικά, την αύξηση της αποτελεσματικότητας των δημοσίων οργανισμών και τη βελτίωση της ποιότητας των υπηρεσιών που λαμβάνουν οι πολίτες. Η διεθνής βιβλιογραφία, αναφερόμενη στις σύγχρονες μεταρρυθμίσεις, αναπτύσσει θεωρίες σχετικά με την εφαρμογή της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, την ενίσχυση της διαφάνειας, τη μέτρηση της διοικητικής αποδοτικότητας και τη συνεργασία δημόσιων και ιδιωτικών φορέων. Στη συνέχεια, ακολουθεί ανάλυση των ανωτέρω μορφών διοικητικής μεταρρύθμισης, προκειμένου να αναδειχθεί η ποιοτική αξία της εφαρμογής

⁷⁴ OECD (1997) In search of results: Performance Management Practices. Paris: OECD.

τους. Η ηλεκτρονική διακυβέρνηση (η οποία συνίσταται στη χρήση πληροφοριακών συστημάτων διοίκησης στον δημόσιο τομέα), θα αναπτυχθεί εκτενώς στο 4^ο Κεφάλαιο, δεδομένου ότι νοείται ως συστατικό στοιχείο της εφαρμογής του επιχειρησιακού management στη δημόσια διοίκηση.

2.4.1. Συμπράξεις Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ)

Οι Συμπράξεις Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ), αποτελούν μακροχρόνιες συμβάσεις, οι οποίες συνάπτονται μεταξύ δημόσιων και ιδιωτικών φορέων, με σκοπό την εκτέλεση έργων ή την παροχή υπηρεσιών. Σύμφωνα με την Ειδική Γραμματεία ΣΔΙΤ του Υπουργείου Οικονομίας, οι Συμπράξεις Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα αποτελούν *«μια μεγάλη μεταρρύθμιση στον τομέα της δημιουργίας υποδομών και της παροχής υπηρεσιών του Δημοσίου. Μια μεταρρύθμιση, η υλοποίηση της οποίας θα συμβάλει σημαντικά στην ανάπτυξη της ελληνικής οικονομίας και κοινωνίας τα επόμενα χρόνια, προσφέροντας στο Δημόσιο τη δυνατότητα να αξιοποιήσει τα πλέον σύγχρονα μέσα για την παροχή δημόσιων αγαθών προς τους πολίτες»*.⁷⁵ Με τις ΣΔΙΤ επιχειρείται η οικονομική ανάπτυξη μέσω της υλοποίησης χρήσιμων υποδομών, ενώ παράλληλα επιδιώκεται η απελευθέρωση πόρων για περισσότερες κοινωνικές και αναπτυξιακές προτεραιότητες, θέτοντας σε λειτουργία το οικονομικό κύκλωμα. Τα πλεονεκτήματα από τη χρήση των ΣΔΙΤ διαχέονται: στον δημόσιο τομέα (βελτιώνοντας τις υποδομές του), στον ιδιωτικό τομέα (διευρύνοντας το συνολικό μερίδιο αγοράς) και στους πολίτες (μέσω των θετικών εξωτερικών οικονομιών).

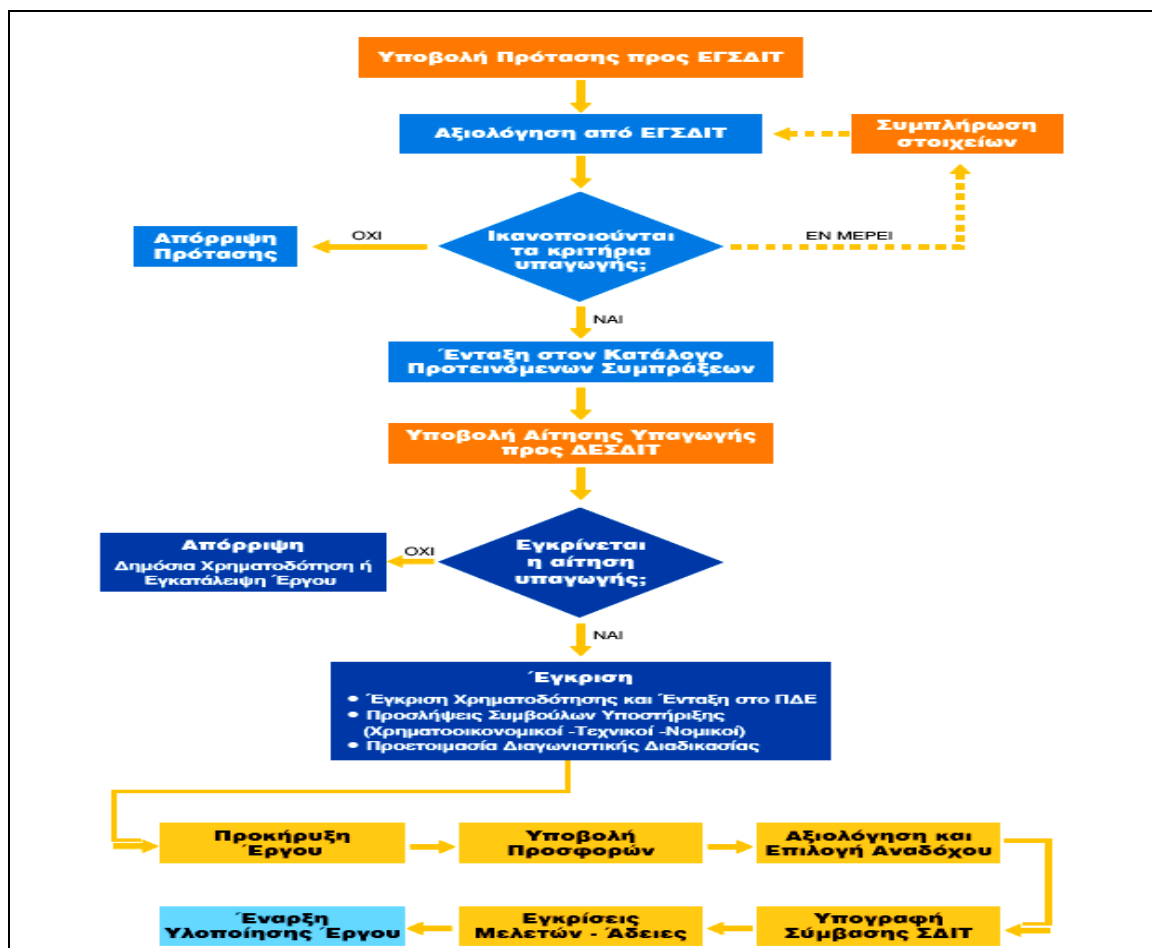
Οι Συμπράξεις Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα, αναφέρονται σε μια ουσιαστική μεταρρύθμιση η οποία αποσκοπεί στην προαγωγή του δημοσίου συμφέροντος και στην ενίσχυση της οικονομικής ανάπτυξης.⁷⁶ Στα πλαίσια του καταμερισμού αρμοδιοτήτων, ο ιδιωτικός φορέας, αναλαμβάνει την υλοποίηση του συνόλου ή μέρους του κόστους του έργου καθώς και τους κινδύνους που συνεπάγεται το εν λόγω εγχείρημα, ενώ επωφελείται από την εκμετάλλευση της επένδυσης για συγκεκριμένο χρονικό διάστημα. Από την άλλη πλευρά ο Δημόσιος Τομέας, καθορίζει τις τεχνικές και οικονομικές απαιτήσεις του έργου ενώ αναλαμβάνει την υποχρέωση αποπληρωμής των ιδιωτικών επιχειρήσεων μέσω μακροπρόθεσμων συμβάσεων εκμετάλλευσης του έργου ή μέσω προκαθορισμένων χρηματικών καταβολών.

⁷⁵ Βλέπε www.sdit.mnec.gr

⁷⁶ Osborne, S. (2000) Public-private partnerships: theory and practice in international perspective. London: Routledge.

Στην ελληνική επικράτεια, η υλοποίηση μεγάλων έργων εισήγαγε τις ΣΔΙΤ στην ελληνική οικονομία και έβαλε τις βάσεις για τη διαμόρφωση μιας εξειδικευμένης εγχώριας αγοράς. Η πραγματοποίηση της εν λόγω μεταρρύθμισης στα αρχικά της στάδια (αρχές της τρέχουσας δεκαετίας), συνοδεύτηκε από πληθώρα προβλημάτων τα οποία οφείλονταν κατά κύριο λόγο στο ελλιπές θεσμικό πλαίσιο και στη γραφειοκρατική διαδικασία ανάθεσης έργων. Η αποκατάσταση της αποτελεσματικότητας του έργου, επήλθε κυρίως με τη βελτίωση των διοικητικών διαδικασιών και ειδικότερα με την εξομάλυνση των διαδικασιών ανάθεσης. Στο κατωτέρω σχήμα, απεικονίζεται η επικαιροποιημένη διαχείριση των ΣΔΙΤ στην Ελλάδα.⁷⁷

Διάγραμμα 2.3.



Πηγή: Ειδική Γραμματεία Συμπράξεων Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα.

⁷⁷Βλ. www.sdit.mnec.gr/el/infopoint/procedures

Οι ωφέλειες που προκύπτουν από τη χρησιμοποίηση των ΣΔΙΤ, περιλαμβάνουν: δυνατότητα χρηματοδότησης δημοσίων έργων με ιδιωτικά κεφαλαία, την αρτιότερη και ταχύτερη υλοποίηση των υποδομών, την αποδοτικότερη και οικονομικότερη συντήρηση των έργων, τη μείωση του τελικού κόστους κατασκευής και διαχείρισης των δημοσίων έργων μέσω των οικονομιών κλίμακας, την παροχή υψηλής τεχνογνωσίας που προσφέρει ο ιδιωτικός τομέας και τέλος την υποστήριξη της επιχειρησιακής αγοράς και του επενδυτικού κλίματος. Προς την κατεύθυνση της αναπτυξιακής προοπτικής που προσφέρουν οι ΣΔΙΤ, συμμετέχουν ως συντονιστικά όργανα: η Διυπουργική Επιτροπή και η Ειδική Γραμματεία ΣΔΙΤ. Σε αυτό το σημείο, πρέπει να αναφερθούν και τα κυριότερα μειονεκτήματα που απορρέουν από τις συγκεκριμένες συμπράξεις. Οι ΣΔΙΤ ευθύνονται για τη μετατροπή κατεξοχήν δημοσίων αγαθών σε ιδιωτικά (καταργώντας την κοινωνική διάσταση που επιχειρεί να εφαρμόσει το Κράτος). Η εξυπηρέτηση των ιδιωτικών συμφερόντων τείνει να διενεργείται σε βάρος του δημοσίου συμφέροντος, ενώ μέσω των ΣΔΙΤ παρουσιάζονται μονοπωλιακές συμπεριφορές από μεγάλες ιδιωτικές εταιρείες, αναλαμβάνοντας την υλοποίηση νευραλγικών υποδομών. Σε κάθε περίπτωση, διενεργώντας μια γενικότερη αποτίμηση της εφαρμογής των ΣΔΙΤ, σε εθνικό και παγκόσμιο επίπεδο, ως εργαλείο βελτίωσης της αποτελεσματικότητας του δημοσίου τομέα, αναδεικνύεται πληθώρα κοινωνικών και οικονομικών ωφελειών.

2.4.2. Σύστημα Διοίκησης και Μέτρησης της Απόδοσης

Έχει γίνει πλέον ευρέως αποδεκτό ότι ο δημόσιος τομέας προκειμένου να λειτουργήσει αποτελεσματικά, στη σύγχρονη παγκοσμιοποιημένη κοινωνία, πρέπει να αναπροσαρμόσει τον τρόπο που ενεργεί. Η εφαρμογή των εξελιγμένων διοικητικών θεωριών του Νέου Δημοσίου Management και της Δημόσιας Διακυβέρνησης, τα οποία πρεσβεύουν σε μεγάλο βαθμό μια επιχειρησιακή αντίληψη (κατά τα πρότυπα του ιδιωτικού τομέα), οριοθετούν τη μετάβαση από τη γραφειοκρατική δημόσια διοίκηση στο αποτελεσματικό, ευέλικτο και εξωστρεφές δημόσιο management. Προκειμένου να γίνει εφικτή η επερχόμενη διοικητική αλλαγή, κατέστη σαφές ότι θα ήταν εξαιρετικά χρήσιμο ένα σύστημα μέτρησης της απόδοσης. Η δράση του δημοσίου τομέα, λόγω της πολυδιάστατης αποστολής του (κοινωνική πολιτική, οικονομική ανάπτυξη κ.λ.π.), δεν μπορεί να αποδοθεί αποκλειστικά σε χρηματικούς όρους. Συνεπώς η καταγραφή και ανάλυση της διοικητικής απόδοσης, καθίσταται απαραίτητη, αποσκοπώντας στη βελτίωση του υφιστάμενου επιπέδου υπηρεσιών.

Παρά το γεγονός ότι η μέτρηση της διοικητικής αποδοτικότητας, αποτελεί ζήτημα κυρίως τεχνικού χαρακτήρα, η λογική της θεμελίωσης της, περιλαμβάνει τη διάθεση για αύξηση της αποτελεσματικότητας και βελτίωση της ποιοτικής διεκπεραίωσης των ανατιθέμενων αρμοδιοτήτων. Η ιδέα της έξυπνης διοίκησης και του ευφυούς κράτους, αντιπαρατίθεται προς την παραδοσιακή, στατική και δυσλειτουργική δημόσια διαχείριση, αναδεικνύοντας τη δυνατότητα της διοίκησης: να μαθαίνει έγκαιρα, να μετρά με ακρίβεια, να αξιολογεί αντικειμενικά, να εντοπίζει αποκλίσεις από τις απαιτούμενες προδιαγραφές και να προχωράει σε επιτυχή διόρθωση των ελαττωματικών διαδικασιών. Το Σύστημα Διοίκησης και Μέτρησης της Απόδοσης, αναλαμβάνει να χαρτογραφήσει την αποστολή και τους στόχους του οργανισμού ενώ παράλληλα θα συνεπικουρεί στην ορθή εκτέλεση του συνόλου των λειτουργιών της διοίκησης. Στο πλαίσιο της στρατηγικής για μεταρρύθμιση του Κράτους, κάθε οργανισμός έχει συμφέρον να χρησιμοποιήσει ως διοικητικά εργαλεία μια σειρά ποσοτικών και ποιοτικών δεικτών αποδοτικότητας, επιμέρους μετρήσεις της αποτελεσματικότητας, έρευνες αξιολόγησης της ποιοτικής εκτέλεσης των λειτουργιών με στόχο τη βέλτιστη διαχείριση υλικών και άυλων πόρων, καθώς και συστήματα ουσιαστικής αξιοποίησης του ανθρώπινου δυναμικού αποσκοπώντας τελικά στη μακροπρόθεσμη επιβίωση της οργάνωσης. Βέβαια, η μέτρηση της απόδοσης ως διοικητικό εργαλείο, προϋποθέτει την συναίνεση και την σύμπραξη του ανθρωπίνου δυναμικού το οποίο θα κληθεί να εφαρμόσει τη συγκεκριμένη μέθοδο. Η σωστή εκπαίδευση και η υψηλή κατάρτιση επί του συστήματος, τείνουν να αποτελέσουν καθοριστικό ρόλο για τη συνολική αποτελεσματικότητα του μεταρρυθμιστικού προγράμματος.

2.4.3. Καταπολέμηση της διαφθοράς στον Δημόσιο Τομέα

Μια από τις σημαντικότερες παθογένειες που καλείται να αντιμετωπίσει η δημόσια διοίκηση είναι η διαφθορά. Η διαφαινόμενη ιδιαιτερότητα που παρουσιάζει η διαχείριση του δημοσίου τομέα, σε συνδυασμό με τις στενές σχέσεις που διατηρούν οι ανώτατες βαθμίδες της δημόσιας διοίκησης με τα πολιτικά κόμματα, δημιουργούν τις κατάλληλες συνθήκες για στρέβλωση του διοικητικού συστήματος.⁷⁸ Η ενδελεχής ιστορική ανάλυση του φαινομένου, αποδεικνύει ότι η διαφθορά αποτελεί ένα φαινόμενο τόσο παλιό όσο και

⁷⁸ Κάρκαλης, Ι. (2005) Αντιδιαφθορά και Ελεγκτικό Συνέδριο. Αθήνα-Θεσσαλονίκη: εκδ. Σάκκουλα.

η έννοια της εξουσίας.⁷⁹ Η εν λόγω προβληματική απασχόλησε την κρατική εξουσία από πολύ νωρίς. Χαρακτηριστικά είναι τα μέτρα που περιελάμβανε η αττική νομοθεσία, καταδεικνύοντας τόσο τη σημασία του προβλήματος όσο και την αξία των μεθόδων επίλυσης. Τα συγκεκριμένα μέτρα, συνδυάζοντας τις διαδικασίες της πρόληψης και της καταστολής, σημείωσαν υψηλό επίπεδο αποτελεσματικότητας (ειδικά αν αναλογιστούμε την χρονολογική περίοδο που έλαβαν χώρα). Η σημασία της πάταξης της διαφθοράς, αναδεικνύεται από το γεγονός ότι κατά τη διαδικασία της καταστολής, επιβάλλονταν υψηλά χρηματικά πρόστιμα ή ακόμα και θανατικές ποινές.⁸⁰

Η διαφθορά στον δημόσιο τομέα, ουσιαστικά αναφέρεται στην κατάχρηση εξουσίας από φορείς της κρατικής δράσης, αλλοιώνοντας την αρχή της νομιμότητας. Σύμφωνα με την Καθηγήτρια Ε. Μπέσιλα-Μακρίδη, διαφθορά θεωρείται: *«οποιαδήποτε νομικά κολάσιμη συμπεριφορά που έχει κατάχρηση δημοσίου αξιώματος ή ρόλου για την επίτευξη ιδιωτικού οφέλους και περιλαμβάνει κυρίως περιπτώσεις, οι οποίες μετά από έλεγχο ή επανέλεγχο ή προκαταρκτική έρευνα ή ένορκη διοικητική εξέταση, παραπέμφθηκαν στην Εισαγγελική Αρχή προς άσκηση ποινικής δίωξης για τα εγκλήματα της δωροδοκίας, της παράβασης καθήκοντος και λοιπά σχετικά εγκλήματα»*. Κατ' αντιστοιχία, διαφθορά σύμφωνα με τον ορισμό της Παγκόσμιας Τράπεζας, αποτελεί: *«η χρήση της δημόσιας εξουσίας για ιδιωτικά οφέλη»*. Οι περισσότερες μορφές διοικητικής εξουσίας είναι ευαίσθητες στη διαφθορά και στην πολιτική δωροδοκία. Οι μορφές διαφθοράς, ποικίλλουν περιλαμβάνοντας: τη δωροδοκία, τον εκβιασμό, το νεποτισμό, την υπεξαίρεση χρημάτων, τη δωροληψία και την κατάχρηση. Η διαφθορά, διαφέρει ανάλογα με τη χώρα ή την εξουσία. Ορισμένες πολιτικές πρακτικές χρηματοδότησης που είναι νόμιμες σε μια χώρα, μπορεί να είναι παράνομες σε άλλη. Σε μερικές χώρες, κάποιοι δημόσιοι υπάλληλοι έχουν τόσο ευρείες δυνάμεις, που τα όρια μεταξύ του νόμιμου και του παράνομου είναι αρκετά δύσκολο να ορισθούν.

Η διαφθορά διακρίνεται σε πολιτική και γραφειοκρατική διαφθορά. Η πολιτική διαφθορά εντοπίζεται σε επίπεδο πολιτικών αρχών (Κυβέρνηση, πολιτικά κόμματα, ανώτατοι δημόσιοι λειτουργοί) ενώ η γραφειοκρατική διαφθορά εμφανίζεται σε όλα τα

⁷⁹ Αδάμ, Σ. (2004) Έλεγχος και λογοδοσία των αρχών στην αθηναϊκή δημοκρατία. Αθήνα: εκδ. Αντ. Σάκκουλα, σελ. 17-18, 93, 165-167.

⁸⁰ Αδάμ, Σ. (2005) Η διαφθορά και η νομοθετική της αντιμετώπιση στην αρχαία Αθήνα, στο Διαφθορά και Σκάνδαλα στη Δημόσια Διοίκηση και την Πολιτική, επιμέλεια Κουτσούκης, Κ., Σκλιάς, Π. Αθήνα: εκδ. Σιδέρης, σελ. 27-43.

ιεραρχικά επίπεδα της δημόσιας διοίκησης κατά την εκτέλεση διοικητικών καθηκόντων. Σύμφωνα με τον Γενικό Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης Λ. Ρακιντζή, εκτός της μη τήρησης της νομιμότητας, υπάρχουν και ορισμένοι γενικοί παράγοντες, οι οποίοι όταν συντρέχουν, επωάζουν ή υποθάλλουν την κακοδιοίκηση και τη διαφθορά, όπως:

- i. Τα γραφειοκρατικά εμπόδια, οι πολύπλοκες διοικητικές διαδικασίες και οι πολλαπλοί ρυθμιστικοί κανόνες που ευθύνονται για την κρατική αναποτελεσματικότητα και τις εκτεταμένες χρονικές υστερήσεις.
- ii. Η ανέλεγκτη εξουσία που παρέχεται σε ανώτερους δημόσιους υπαλλήλους, η οποία ασκείται αδιακρίτως χωρίς να υπόκειται σε ορθολογικές αρχές διαχείρισης ή νομικούς περιορισμούς.
- iii. Η έλλειψη διαφάνειας, δηλαδή η απουσία σαφών κανόνων ή η μη εφαρμογή αυτών, με αποτέλεσμα το μεγαλύτερο μέρος του κοινωνικού συνόλου να μην έχει δυνατότητα πρόσβασης σε πληροφορίες, χρήσιμες για την άσκηση του κοινωνικού ελέγχου της διοίκησης.
- iv. Η έλλειψη προληπτικού ελέγχου και η βραδύτητα του κατασταλακτικού ελέγχου.
- v. Η καθυστέρηση που χαρακτηρίζει την απονομή δικαιοσύνης και τελικά η ανεπάρκεια των Δικαστηρίων να επιβάλουν τον νόμο, κυρίως στα οικονομικά εγκλήματα, όπου πολλοί διαφεύγουν δια της παραγραφής των αδικημάτων καθώς και η επιλεκτική μεταχείριση των επώνυμων, με την έκδοση απαλλακτικών Βουλευμάτων αντί της απαλλαγής τους στο ακροατήριο.
- vi. Η ανυπαρξία επιβολής πειθαρχικής τιμωρίας των δημοσίων υπαλλήλων, η οποία έχει δημιουργήσει στους παρανομούντες ένα αίσθημα ασυδοσίας.

Η διαφθορά στην Ελλάδα, αποτελεί ίσως το μεγαλύτερο πρόβλημα της δημόσιας διοίκησης. Σημαντικό ποσοστό της δυσλειτουργίας του δημόσιου τομέα, οφείλεται στην αξιοκρατική ανεπάρκεια, κατατάσσοντας την Ελλάδα 71^η σε επίπεδο καθαρότητας του δημοσίου τομέα, για το έτος 2009 (μέτρο σύγκρισης αποτελεί ο δείκτης καθαρότητας της δημόσιας διοίκησης).

Πίνακας 2.1.

ΘΕΣΗ	ΧΩΡΑ	ΔΕΙΚΤΗΣ
1	Νέα Ζηλανδία	9,4
2	Δανία	9,3
3	Σιγκαπούρη	9,2

4	Σουηδία	9,2
5	Ελβετία	9
6	Φινλανδία	8,9
7	Ολλανδία	8,9
8	Αυστραλία	8,7
27	Κύπρος	5,2
71	Ελλάδα	3,8
95	Αλβανία	3,2

Πηγή: Transparency International, Corruption Perceptions, 2009.

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει ο εντοπισμός των βασικότερων πεδίων διαφθοράς σε επίπεδο θεσμών, όπως περιγράφεται σε σχετική έρευνα του Μη Κυβερνητικού Οργανισμού «Διεθνής Διαφάνεια». Ο παρακάτω πίνακας παρουσιάζει το βαθμό διαφθοράς ανά θεσμό, σε κλίμακα 1-5, όπου 1=καθόλου διεφθαρμένος και 5=πάρα πολύ διεφθαρμένος.

Πίνακας 2.2.

ΧΩΡΑ	ΠΟΛΙΤΙΚΑ ΚΟΜΜΑΤΑ	ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ	ΙΔΙΩΤΙΚΟΣ ΤΟΜΕΑΣ	Μ.Μ.Ε.	ΔΗΜΟΣΙΑ ΛΟΙΚΗΣΗ	ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΑ	Μ.Ο.
Δανία	2,6	2,1	2,9	2,8	2,3	1,7	2,4
Σιγκαπούρη	2,1	1,8	2,7	2,5	2,2	1,8	2,2
Ελβετία	2,9	2,6	3,2	3,1	2,5	2,2	2,8
Φινλανδία	2,9	2,5	2,8	2,6	2,1	1,9	2,5
Ολλανδία	2,6	2,3	3,1	2,8	2,7	2,3	2,6
ΗΠΑ	4	3,9	3,7	3,7	3,7	3,2	3,7
Ελλάδα	4,4	3,7	3,4	3,8	3,7	3,4	3,7
Αργεντινή	4,4	4,2	3,7	3,3	4,3	4,2	4

Πηγή: Transparency International, Global Corruption Barometer, 2009.

Η διαφθορά στον δημόσιο τομέα, εκτός από την οικονομική ζημιά, δημιουργεί διάχυτη δυσλειτουργία του Κράτους και γραφειοκρατική αναποτελεσματικότητα του κρατικού μηχανισμού, επιτείνοντας τα φαινόμενα κακοδιοίκησης και αδιαφάνειας των κρατικών λειτουργιών. Εξαιτίας του σημαντικού αυτού προβλήματος, κλονίζονται οι κρατικοί θεσμοί καθώς και η εμπιστοσύνη των πολιτών στην κρατική λειτουργία, δημιουργώντας τη στρεβλή αντίληψη, ότι προκειμένου να υπερσκελισθούν γραφειοκρατικά προβλήματα ή διοικητικά εμπόδια, πρέπει να χρησιμοποιηθούν πλάγια

μέσα, όπως είναι η δωροδοκία ή η πολιτική παρέμβαση.⁸¹ Η διαφθορά τείνει να αλλοιώσει το διοικητικό και κανονιστικό σύστημα, προκαλώντας ανισότητα και αναξιοκρατία, κλυδωνίζοντας τα ίδια τα θεμέλια της δημοκρατίας.⁸²

Η ελληνική κρατική διοίκηση, επιχείρησε να καταπολεμήσει το φαινόμενο της διαφθοράς, μέσω της σύστασης μιας σειράς σωμάτων και υπηρεσιών επιθεώρησης και ελέγχου καθώς και μέσω της δράσης των φορέων του δημόσιου τομέα, με άμεσο ή έμμεσο στόχο τον έλεγχο της διοικητικής δράσης (Διοικητικά Δικαστήρια, Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, Συνήγορος του Πολίτη κ.λ.π.). Προκύπτουν πρόβλημα, αποτέλεσε η μη πρόβλεψη δυνατότητας συντονισμού των επιμέρους δράσεων. Ιδιαίτερη σημασία για την ουσιαστική καταπολέμηση της διαφθοράς και την αναμόρφωση της δημόσιας διοίκησης, αποκτούν οι μηχανισμοί παρακολούθησης που λειτουργούν στο πλαίσιο διεθνών οργανισμών. Σημαντική δράση κατά της διαφθοράς, επιδεικνύει η ομάδα GRECO (Group of States against Corruption), ως μηχανισμός παρακολούθησης της διαφθοράς, η οποία λειτουργεί στο πλαίσιο του Συμβουλίου της Ευρώπης και στην οποία συμμετέχει και η Ελλάδα.

Επίκαιρες προτάσεις για την καταπολέμηση της διαφθοράς, περιγράφονται σε εκθέσεις διεθνών οργανισμών όπως είναι η Παγκόσμια Τράπεζα, ο ΟΟΣΑ, η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, ο ΟΗΕ, το Συμβούλιο της Ευρώπης⁸³ κ.α. Οι σημαντικότερες εξ αυτών, συνοψίζονται παρακάτω:

- Διαμόρφωση κατάλληλου συστήματος ελέγχου της δημόσιας διοίκησης, στελεχωμένο με ικανά και αμερόληπτα στελέχη.
- Ανάλυση και αξιολόγηση των υφιστάμενων συστημάτων ελέγχου με κριτήριο την αποτελεσματικότητα, τη λειτουργικότητα και την οικονομικότητα.
- Προώθηση δημόσιων πολιτικών περί εκσυγχρονισμού της δημόσιας διοίκησης, ενίσχυση της αξιοκρατίας και της διαφάνειας με μεταρρυθμιστικά προγράμματα, υποστήριξη της μακροοικονομικής σταθερότητας.
- Προαγωγή της διεθνούς συνεργασίας και της ανταλλαγής τεχνογνωσίας για την καταπολέμηση της διαφθοράς.

⁸¹ Κουτσούκης, Κ. (2005) Ιδιοτελής κοινωνία και διαφθορά, στο Διαφθορά και Σκάνδαλα στη Δημόσια Διοίκηση και την Πολιτική, επιμέλεια Κουτσούκης, Κ., Σκλιάς, Π. Αθήνα: εκδ. Σιδέρης, σελ. 105.

⁸² Μπέσιλα-Μακρίδη, Ε. (2006) Έλεγχος Διοίκησης. Αθήνα: εκδ. Αντ. Σάκκουλα, σελ. 29-30

⁸³ Βλ. Απόφαση 24/1997 του Συμβουλίου της Ευρώπης περί των 20 Θεμελιωδών Αρχών για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς.

- Περαιτέρω ανάπτυξη της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, ως αξιοκρατικό εργαλείο διεξαγωγής των κρατικών δράσεων.

Η διαφθορά στη δημόσια διοίκηση αποτελεί ένα πρόβλημα που επηρεάζει ολόκληρο το κοινωνικό σύνολο και χρίζει άμεσων διορθωτικών δράσεων. Σύμφωνα με τον Ι. Βαβούρα: «η καταπολέμηση της διαφθοράς προϋποθέτει μια δομική μεταβολή της πολιτικής κουλτούρας, που μπορεί να επιτευχθεί διαμέσου μιας κατάλληλης μακροχρόνιας στρατηγικής προκειμένου να διαμορφωθούν οι βάσεις μιας καλής διακυβέρνησης».⁸⁴

Τέλος, πρέπει να τονισθεί ότι εκτός των προαναφερθέντων, η πάταξη της διαφθοράς στον δημόσιο τομέα αποτελεί κρίσιμο κοινωνικό παράγοντα δεδομένου ότι οι συνέπειες της διαφθοράς, μετακυλύονται μοιραία και στην κοινωνία. Η προσπάθεια για θεσμική εξυγίανση, συνίσταται σε ζήτημα ύψιστης κοινωνικής σημασίας, γιατί οι επιδράσεις της διαφθοράς τείνουν να αλλοιώσουν στοιχεία διαφάνειας σε όλους τους τομείς της δημόσιας ζωής.⁸⁵ Συνεπώς, η καταπολέμηση της διαφθοράς εκτός της προαγωγής της διοικητικής και οικονομικής αποδοτικότητας του κρατικού μηχανισμού, θα αποσοβήσει τον κίνδυνο: ***μια διεφθαρμένη δημόσια διοίκηση, να αποτελέσει πρότυπο διαφθοράς για ολόκληρη την κοινωνία.***

⁸⁴ Βαβούρας, Ι., Μανωλάς, Γ., Συρμαλή, Μ., Σφακιανάκης, Γ. Διαφθορά, Διακυβέρνηση και Ανάπτυξη, Εισήγηση στο Συνέδριο: Μεταρρύθμιση και Πολιτική. Νοέμβριος 2010, Ρέθυμνο, σελ. 30.

⁸⁵ Ράικος, Δ. (2006) Δημόσια διοίκηση και διαφθορά. Αθήνα: εκδ. Σάκκουλας.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3

ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ

3.1. Η Δημόσια Διοίκηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση

Τα κράτη-μελή της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με την πάροδο των χρόνων, υπέστησαν πολύπλευρες αλλαγές, λόγω των μεταβολών των πολιτικοοικονομικών συνθηκών. Οι εθνικές διοικήσεις, όπως ήταν αναμενόμενο, δεν έμειναν ανεπηρέαστες από τον επερχόμενο εξευρωπαϊσμό. Σύμφωνα με την Κ. Σπανού: *«η εθνική διοίκηση υπόκειται στις επιπτώσεις ευρύτερων πολιτικών, οικονομικών και νομικών διεργασιών, οι ιδιαιτερότητες της ως θεσμού αλλά και ως κοινωνικού πεδίου λειτουργούν ως πρίσμα μέσα από το οποίο διαθλώνται οι απαιτήσεις του εξευρωπαϊσμού και η ανταπόκριση σ' αυτές»*.⁸⁶ Παρόλα αυτά, το σύγχρονο ευρωπαϊκό πολιτικό σύστημα, επιφυλάσσει κεντρική θέση στο εθνικό κράτος: α) ως φορέα (δεδομένου ότι δια του κράτους εκφράζεται η άσκηση της ευρωπαϊκής εξουσίας διατηρώντας το δικαίωμα και την υποχρέωση να υλοποιεί αυτόβουλα οποιαδήποτε μεταρρύθμιση) και β) ως υποκείμενο της ενοποιητικής διαδικασίας της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης (δεδομένου ότι υφίσταται το αποτέλεσμα του ευρωπαϊκού δικαίου και των ευρωπαϊκών πολιτικών).⁸⁷ Σύμφωνα με τον Μ. Αλυγιζάκη ο εξευρωπαϊσμός θα μπορούσε να οριστεί ως: *«επιρροή της ευρωπαϊκής τάξης πραγμάτων στην αντίστοιχη εθνική τάξη πραγμάτων. Αυτό γίνεται μέσω της κλασσικής οδού (κοινοτικό δίκαιο) αλλά και με τρόπους έμμεσους όπως είναι το ενδοτικό δίκαιο (soft law) και ποικίλα εργαλεία διακυβέρνησης (π.χ. ανοιχτή μέθοδος συνεργασίας, συγκριτική προτυποποίηση κ.α.). Το πρόβλημα είναι ότι οι περισσότεροι από αυτούς τους μηχανισμούς δεν είναι ιδιαίτερα δημοκρατικοί, γιατί δεν υπάρχει ένας δημοκρατικός αλλά απλώς ένας τεχνοκρατικός έλεγχος (δημοκρατία και τεχνοκρατία δεν πάνε πάντα ζευγαρωτά). Οι άτυπες σχέσεις, όταν δημιουργούν κανόνες, δεν είναι δημοκρατικές ενώ το ίδιο ισχύει και για τις βέλτιστες πρακτικές που βασίζονται σε άτυπα κριτήρια (κύρια συνδεδεμένα με τις λογικές των ισχυρών που δύσκολα εφαρμόζονται στα πλαίσια των ασθενέστερων)»*.⁸⁸

⁸⁶ Σπανού, Κ. (2001) Ελληνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση. Αθήνα: εκδ. Παπαζήση, σελ. 32.

⁸⁷ Τσάτσος, Δ. Θ. (2007) Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία. Αθήνα: εκδ. Λιβάνης, σελ. 131.

⁸⁸ Αλυγιζάκης, Μ. (2007) Θέσεις και αντιθέσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης για το ρόλο του Δημόσιου Τομέα, εισήγηση στο διεθνές συνέδριο: Δημόσια Διοίκηση: Προστασία και ποιότητα Δημοσίων Υπηρεσιών – Διεθνείς Τάσεις, Κοινωνικό Πολυκέντρο, σελ 83-86.

Τα κράτη-μέλη και η Ευρωπαϊκή Ένωση αλληλεπιδρούν, δημιουργώντας ως εκροή, δημόσιες πολιτικές οι οποίες αφενός μεν αποσκοπούν στην κοινωνικοοικονομική πρόοδο αφετέρου δε συμβάλλουν στην ομοιογενοποίηση του ευρωπαϊκού οικοδομήματος. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ως εκτελεστικό όργανο της Ε.Ε., καλείται να υλοποιήσει αποφάσεις οι οποίες εκφράζονται μέσα από κανονισμούς και οδηγίες. Δεδομένου όμως ότι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δεν διαθέτει διοικητικούς μηχανισμούς εντός των ορίων δικαιοδοσίας των εθνικών κρατών ενώ παράλληλα αδυνατεί να παρέμβει στη διαδικασία λήψης αποφάσεων των εθνικών διοικήσεων, επαφίεται στη συμμόρφωση των κρατών, για την υλοποίηση των κοινοτικών πολιτικών. Έτσι και λαμβάνοντας υπόψη τη συμμετοχή πολλών διαφορετικών παραγόντων, τη θεσμική εθνική αυτονομία και την απουσία ιεραρχικής σχέσης μεταξύ ευρωπαϊκής και εθνικής διοίκησης, σταδιακά η διαδικασία διαμόρφωσης δημόσιων πολιτικών μετετρέπη σε χρονοβόρα, πολύπλοκη και απρόβλεπτη.⁸⁹

Η Ευρωπαϊκή Ένωση, αδυνατώντας να παρέμβει στη δικαιοδοσία των εθνικών διοικήσεων, δεσμευόμενη από την αρχή της επικουρικότητας,⁹⁰ εφάρμοσε έμμεσες μορφές επιρροής όπως είναι η υποχρέωση αποτελέσματος. Κατά την υποχρέωση αποτελέσματος, οι εθνικές διοικήσεις έχουν την αρμοδιότητα επιλογής του τρόπου οργάνωσης τους, διατηρώντας την ευθύνη εκπλήρωσης συγκεκριμένων στόχων που συνδέονται με την υλοποίηση ευρωπαϊκών πολιτικών. Τα τελευταία χρόνια η προσπάθεια για δημιουργία ενός κοινού Ευρωπαϊκού διοικητικού χώρου έχει ενταθεί. Σύμφωνα με τον C. Radaelli ο ενιαίος Ευρωπαϊκός διοικητικός χώρος συνίσταται στη μεταφορά αρμοδιοτήτων από τα κράτη-μέλη προς τα ευρωπαϊκά όργανα αποσκοπώντας στη διοικητική σύγκλιση και τελικά στη διαμόρφωση ενός πανευρωπαϊκού μοντέλου δημόσιας διακυβέρνησης.⁹¹ Βασική αποστολή του συγκεκριμένου μοντέλου, σύμφωνα με τον Θ. Κριεμάδη αποτελεί: *«η διαδικασία της διοικητικής ομοιογένειας, να εξελιχθεί σε μια Ευρωπαϊοποίηση η οποία είναι κάτι περισσότερο από σύγκλιση, κάτι περισσότερο από εναρμόνιση και από πολιτική ολοκλήρωση. Είναι στην πράξη η εγκόλπωση κοινών νοηματοδοτήσεων και αξιών στις*

⁸⁹ Richardson, J. (2001) Policy-making in the EU: interests, ideas and garbage cans of primeval soup. European Union, Power and policy making, London: Routledge, σελ. 3-30.

⁹⁰ Βάσει της αρχής της επικουρικότητας η εθνική διοίκηση αποτελεί ευθύνη των εθνικών κυβερνήσεων (εθνική αυτονομία).

⁹¹ Radaelli, M. (2000) Whither Europeanization? Concept, Stretching and Substantive Change. European Integration Online Papers, Vol. 4 No. 8.

*οποίες αυτές παραπέμπουν. Αυτή η μορφή σύγκλισης δεν τίθεται ως πρωταρχική στην πολιτική ατζέντα, ενώ συζητούνται ιδιαίτερα οι τεχνικές πλευρές της που έχουν παθητικό χαρακτήρα».*⁹²

Στα πλαίσια της αποτελεσματικής εφαρμογής ευρωπαϊκών πολιτικών χρησιμοποιούνται σύγχρονες διαδικασίες πολιτικές και εργαλεία παραγωγής δημόσιων πολιτικών τα οποία υλοποιούνται δια της θέσπισης κανονιστικών πράξεων. Ειδικότερα, στα πλαίσια των διαδικασιών πολιτικής χρησιμοποιούνται: η Ανοιχτή Μέθοδος Συντονισμού (μη νομικά δεσμευτική διάδραση μεταξύ εθνικών και ευρωπαϊκών θεσμών), η Από Κοινού Ρύθμιση (δεσμευτική διάδραση με προϋπόθεση την ύπαρξη ευρωπαϊκής νομοθετικής πράξης) και η Αυτορρύθμιση (δεσμευτική διάδραση μέσω συστάσεων από τους ευρωπαϊκούς θεσμούς). Αναφορικά με τα εργαλεία παραγωγής δημόσιων πολιτικών, παρατίθενται ως επικρατέστερα: οι οδηγίες-πλαίσιο, οι ποσοτικοί και ποιοτικοί δείκτες συγκριτικής ανάλυσης, η δημοσιότητα των εθνικών επιδόσεων και των περιοδικών συγκριτικών αξιολογήσεων για την ανάδειξη βέλτιστων πρακτικών, η παροχή κινήτρων κ.α. Παρά την ανάπτυξη σύγχρονων μεθόδων εφαρμογής δημόσιων πολιτικών, η Ε.Ε. εξακολουθεί να βασίζεται στα παραδοσιακά κοινοτικά εργαλεία.⁹³

Η Ε.Ε. συνίσταται σε ένα μοναδικό πολιτικό και εν δυνάμει διοικητικό μόρφωμα το οποίο περιλαμβάνει ένα ευρύ πεδίο διαμόρφωσης δημόσιων πολιτικών, ιδιαίτερο νομικό πλαίσιο και πολύπλοκο δίκτυο διαδικασιών. Εξαιτίας αυτής της πολυπλοκότητας θα μπορούσαν να αναφερθούν συνοπτικά, τα βασικότερα στοιχεία του ευρωπαϊκού διοικητικού συστήματος:⁹⁴

- Η Ε.Ε δε διαθέτει ομοιογενές διοικητικό σύστημα.
- Το διοικητικό ύφος της Ε.Ε. διαμορφώνεται από τη διάδραση πολλών διαφορετικών δρώντων.
- Οι εθνικές διοικήσεις, διατηρούν την ιδιαίτερη διοικητική τους κουλτούρα και το δικαίωμα υλοποίησης των ευρωπαϊκών πολιτικών.

⁹² Κριεμάδης, Α., Χρηστάκης, Μ. (2009) Αρχές και Πρότυπα Μάνταζμεντ για τη Δημόσια Διοίκηση και τους Μη Κερδοσκοπικούς Οργανισμούς. Διεθνείς Τάσεις και Ευρωπαϊκή Προσέγγιση. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 18.

⁹³ Πασσάς, Α., Τσέκος, Θ. (2009) Δημόσια Πολιτικοί & Θεσμοί, Εθνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση: Η Ελληνική Εμπειρία. Αθήνα: εκδ. Παπαζήση, σελ. 56-80.

⁹⁴ Chandler, J. A. (2003) Δημόσια Διοίκηση: Συγκριτική Ανάλυση. Αθήνα: εκδ. Παπαζήση, σελ. 331-332.

- Υπάρχει υψηλός βαθμός αλληλεπίδρασης μεταξύ ευρωπαϊκών και εθνικών διοικητικών δικτύων.
- Το διοικητικό σύστημα της Ε.Ε. ακολουθεί το κανονιστικό σύστημα (όπως αναλύεται στη συνέχεια), διαχωρίζοντας τις πρακτικές της, από τις αρχές του New Public Management. Σημειωτέον, ότι το συγκεκριμένο σύστημα είναι υπό εξέλιξη.
- Η Ε.Ε. διαθέτει νομική βάση.
- Παρατηρείται χαμηλός βαθμός συνειδητοποίησης του ευρωπαϊκού διοικητικού συστήματος, από τους πολίτες της Ε.Ε.

Βασική επιδίωξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι η διοικητική σύγκλιση των κρατών-μελών προκειμένου να επιτευχθεί ο κρίσιμος στόχος της ομοιογένειας μεταξύ των χωρών. Πως θα υλοποιηθεί όμως αυτός στόχος, δεδομένου ότι δεν υπάρχει επίσημη πολιτική για τη διοικητική σύγκλιση; Η συνθήκη του Maastricht, προέβλεπε την εφαρμογή οικονομικής σύγκλισης όχι όμως και της αντίστοιχης διοικητικής σύγκλισης, μεταθέτοντας την εκπλήρωση των δημόσιων πολιτικών στην αρμοδιότητα των εθνικών διοικήσεων. Η μετάθεση αυτή δημιούργησε σημαντικές στρεβλώσεις στην ευρωπαϊκή ολοκλήρωση οι οποίες γίνονται ορατές ακόμα περισσότερο σήμερα, υπό το πρίσμα της οικονομικής κρίσης που πλήττει την Ευρώπη. Είναι γεγονός ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν θα μπορέσει να αναδειχθεί σε πρωτοπόρα οικονομική και κοινωνική δύναμη χωρίς διοικητικές μεταρρυθμίσεις, όπως διατυπώθηκε υπό τη μορφή στρατηγικού στόχου στη σύνοδο κορυφής της Λισσαβόνας.⁹⁵ Ειδικότερα, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο επισημαίνει: *«τον ρόλο των δημόσιων διοικήσεων, των διοικητικών μέτρων και της ύπαρξης καλύτερων ρυθμίσεων για την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας της Ένωσης και των κρατών-μελών, συμβάλλοντας με αυτόν τον τρόπο στην οικονομική ανάπτυξη και στην αύξηση των ευκαιριών απασχόλησης. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ενθαρρύνει τα κράτη μέλη να εξετάσουν την ποιότητα και τις επιδόσεις της δημόσιας διοίκησης τους προκειμένου να καθοριστεί ένα ευρωπαϊκό σύστημα συγκριτικής αξιολόγησης και βέλτιστων πρακτικών»*.⁹⁶ Η εμφανής όμως ανομοιογένεια των κρατών-μελών και η ξεκάθαρη διαφοροποίηση των διοικητικών δομών καθιστά το όραμα της διοικητικής σύγκλισης εξαιρετικά δύσκολο στη διαδικασία της υλοποίησης.

⁹⁵ Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Λισσαβόνας – Ατζέντα για την Οικονομική και Κοινωνική Ανανέωση της Ευρώπης (2000) DOC/00/7, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Βρυξέλες.

⁹⁶ Συμπεράσματα της Προεδρίας, Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Λισσαβόνας, 23-24 Μαρτίου 2000 (βλ. http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/el/ec/00100-r1.gr0.htm).

Στα πλαίσια της προσπάθειας για διοικητική σύγκλιση, δημιουργήθηκε το Ευρωπαϊκό Δίκτυο Δημόσιας Διοίκησης (European Public Administration Network-EUPAN) το οποίο αποτελεί ένα δίκτυο συνεργασίας των Γενικών Διευθυντών για θέματα Δημόσιας Διοίκησης των κρατών - μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σε ένα ευρύ πεδίο θεματικών περιοχών που αφορούν την κεντρική δημόσια διοίκηση και το ανθρώπινο δυναμικό. Σύμφωνα λοιπόν με το Eupan-Handbook⁹⁷ η λειτουργία του δικτύου EUPAN γίνεται σε άτυπο επίπεδο, λόγω του ότι το ευρωπαϊκό κεκτημένο δεν επεκτείνεται στη δομή και λειτουργία των δημόσιων διοικήσεων των χωρών μελών. Πρόκειται ουσιαστικά για μία πλατφόρμα ανταλλαγής απόψεων και καλών πρακτικών που στοχεύουν, μέσω μιας άτυπης διαδικασίας σύγκλισης, στη βελτίωση της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας των δημόσιων διοικήσεων των κρατών μελών της ΕΕ. Το Ευρωπαϊκό Δίκτυο Δημόσιας Διοίκησης στοχεύει επίσης στην υποστήριξη της εφαρμογής της στρατηγικής της Λισσαβόνας, τοποθετώντας τον πολίτη στο επίκεντρο της δημόσιας διοίκησης, και εργαζόμενο πάνω σε διάφορες θεματικές περιοχές (ανθρώπινοι πόροι, καινοτομία, ποιότητα, ηλεκτρονική διακυβέρνηση) και με διάφορους φορείς για τη στήριξη της αποτελεσματικότητας και της πελατοκεντρικότητας των δημοσίων υπηρεσιών των ευρωπαϊκών χωρών.

Παρά την επίδραση του EUPAN, οι ευρωπαϊκές χώρες εξακολουθούν να εφαρμόζουν δημόσιες πολιτικές με διαφορετικό τρόπο. Στην προσπάθεια για μια άτυπη ομαδοποίηση των διοικητικών συστημάτων των κρατών-μελών της Ε.Ε., θα μπορούσαμε να διακρίνουμε δύο κυρίαρχα μοντέλα: το κανονιστικό και το επιχειρησιακό.

1. Το κανονιστικό μοντέλο βασίζεται στη θέσπιση κανόνων προς υλοποίηση πολιτικών. Βασικό εργαλείο του εν λόγω μοντέλου αποτελεί το δημόσιο δίκαιο, το οποίο λειτουργεί ως οδηγός ερμηνείας και υλοποίησης κανονισμών και εγκύκλιων διατάξεων ενώ κύριοι εκφραστές και διαχειριστές των κρατικών επιδιώξεων είναι οι δημόσιοι φορείς. Το κανονιστικό μοντέλο χρησιμοποιείται κυρίως από χώρες τις κεντρικής Ευρώπης (π.χ. Γαλλία, Γερμανία κ.α.).
2. Το επιχειρησιακό μοντέλο (το οποίο ως διοικητικό ρεύμα καλείται New Public Management),⁹⁸ εστιάζει στο τελικό αποτέλεσμα και όχι στη διαδικασία (χωρίς

⁹⁷ Το Eupan-Handbook αποτελεί ένα είδος εγχειριδίου το οποίο αποσκοπεί στην παροχή εξειδικευμένων πληροφοριών αναφορικά με την αποστολή, τη δομή και τις διαδικασίες του Ευρωπαϊκού Δικτύου Δημόσιας Διοίκησης.

⁹⁸ Βλ. Κεφάλαιο 4.

βέβαια να αγνοείται η αξία του δημοσίου δικαίου). Το μεγαλύτερο μέρος των τεχνικών του συγκεκριμένου μοντέλου δημιουργήθηκε υπό τα πρότυπα του ιδιωτικού τομέα. Το επιχειρησιακό μοντέλο χρησιμοποιείται κυρίως από τις Αγγλοσαξονικές χώρες (π.χ. Μ. Βρετανία, Ολλανδία κ.α.) ενώ ιδιαίτερη απήχηση έχει και σε χώρες εκτός της Ε.Ε. όπως είναι οι ΗΠΑ, ο Καναδάς, η Αυστραλία, η Ν. Ζηλανδία κ.α.

Στη συνέχεια ακολουθεί μια σύνοψη των κυριότερων διοικητικών συστημάτων δια της εφαρμογής τους σε κράτη – μέλη της Ε.Ε. Η κατωτέρω παράθεση βασίζεται στη μελέτη του J.A. Chandler περί συγκριτικής ανάλυσης διοικητικών συστημάτων ανεπτυγμένων χωρών⁹⁹ και σε επιμέρους κυβερνητικές πηγές από κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Οι πίνακες που ακολουθούν, περιλαμβάνουν μια σύνοψη των διοικητικών συστημάτων και των νομικοπολιτικών συνθηκών, επιλεγμένων χωρών της Ε.Ε. ως αντιπροσωπευτικότερων εκπρόσωπων των εκάστοτε διοικητικών θεωριών. Συγκεκριμένα, η Μ. Βρετανία, αντιπροσωπεύει τις αγγλοσαξονικές χώρες που ενστερνίστηκαν τις αρχές του New Public Management, δίνοντας έμφαση στα τελικά αποτελέσματα. Η Γαλλία και η Γερμανία, εκπροσωπούν το κανονιστικό μοντέλο (με τη Γερμανία να τείνει να διαφοροποιηθεί συνδυάζοντας παράλληλα μεθόδους του επιχειρησιακού management). Η Ιταλία, αντιπροσωπεύει τις μεσογειακές χώρες οι οποίες εφαρμόζουν μια δυσλειτουργική μορφή του κανονιστικού μοντέλου με έντονα τα στοιχεία της γραφειοκρατίας και της διαφθοράς. Σημειώνεται όμως, ότι χώρες σαν την Ιταλία, έχουν περιέλθει σε μια μεταβατική κατάσταση, ενεργοποιώντας σταδιακά, κρίσιμες μεταρρυθμίσεις. Τέλος, περιγράφεται το σουηδικό μοντέλο (ως μια ξεχωριστή προσέγγιση διοικητικού συστήματος), αντιπροσωπεύοντας τις σκανδιναβικές χώρες. Το εν λόγω μοντέλο, δίνει ιδιαίτερη έμφαση στην ανάπτυξη κοινωνικού κράτους και στην παράλληλη εισαγωγή της ποιότητας στις δημόσιες υπηρεσίες. Ειδικότερα:

⁹⁹ Chandler, J. A. (2003) Δημόσια Διοίκηση: Συγκριτική Ανάλυση. Αθήνα: εκδ. Παπαζήση, σελ. 43-191 και 243-323.

Πίνακας 3.1.

	M. ΒΡΕΤΑΝΙΑ¹⁰⁰
ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΚΟΥΛΤΟΥΡΑ	<ul style="list-style-type: none"> • Υψηλός βαθμός πολιτικής συνέχειας • Ύπαρξη δημοσιοϋπαλληλικής ελίτ • Αποδυναμωμένο Κοινοβούλιο • Απουσία κωδικοποιημένου συστήματος διοικητικού δικαίου για την προστασία των πολιτών από το Κράτος • Απουσία καταστατικού χάρτη δικαιωμάτων
ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ	<p>Απουσία γραπτού Συντάγματος. Το υφιστάμενο Σύνταγμα περιλαμβάνει:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Εξουσίες που ανήκουν στη μοναρχία • Πλήθος εθιμικών πηγών • Ύπαρξη δύο Βουλών (Βουλή των Λόρδων και Βουλή των Κοινοτήτων) • Ενίσχυση του πρώτου κόμματος σύμφωνα με το υφιστάμενο εκλογικό σύστημα (σχηματισμός ισχυρής Κυβέρνησης)
ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΤΟΜΕΑΣ	<ul style="list-style-type: none"> • Η ανώτατη βαθμίδα στην ιεραρχία του δημοσιοϋπαλληλικού σώματος ανήκει στο σώμα των μανδρινών (κλειστή κάστα) • Σύστημα αδιάβλητων εξετάσεων υπό την εποπτεία της Επιτροπής Δημοσιοϋπαλληλίας, για τη στελέχωση ανώτερων βαθμίδων της διοίκησης • Ύπαρξη ευέλικτων μορφών εργασίας (εποχικό, έκτακτο προσωπικό)
ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ, ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΙ, ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ	<ul style="list-style-type: none"> • Θεσμοθέτηση του Whitehall ως κεντρική κυβερνητική διοίκηση • Δημιουργία των Quangos (μη υπουργικών δημόσιων σωμάτων) τα οποία ιδρύονται ανά περίπτωση με αποστολή την υλοποίηση κυβερνητικών αποστολών • Διαμόρφωση διοικητικής περιφεροποίησης • Λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης βάσει συμβουλίων στα οποία μετέχουν αντιπρόσωποι των πολιτών ενώ διενεργείται η διάκριση της χώρας σε 58 κομητείες (47 αγροτικές και 6 μητροπολιτικές). • Λειτουργία Κέντρων Αριστείας (Centers of Excellence) σε όλα τα Υπουργεία για να διασφαλιστεί η μετάδοση των καλών πρακτικών.
ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ	<ul style="list-style-type: none"> • Φορολογία • Δανεισμός • Εμπορική δραστηριότητα
ΜΕΘΟΔΟΣ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ	<ul style="list-style-type: none"> • Ίδρυση μονάδας αποδοτικότητας • Δημιουργία της υπηρεσίας προσλήψεων και αξιολόγησης (η οποία το 1991 ιδιωτικοποιήθηκε) • Εκχώρηση αρμοδιοτήτων των Υπουργείων στον ιδιωτικό τομέα • Καθιέρωση της Λευκής Βίβλου το 1994 • Έμφαση στην Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση
ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ	<ul style="list-style-type: none"> • Καθολική εφαρμογή των αρχών του New Public Management • Μεταβίβαση εξουσιών και αποκέντρωση από την κεντρική διοίκηση στην περιφερειακή διοίκηση. • Δημιουργία σωμάτων επίλυσης διαφορών • Περιορισμένη δυνατότητα δικαστικού ελέγχου των διοικητικών

¹⁰⁰ United Kingdom – Scotland (2004) Citizens Innovation Local Governance: A 21st Century Approach, Demos Project. City of Edinburg Council Corporate Services. Edinburg.

	<p>αποφάσεων</p> <ul style="list-style-type: none"> • Δυνατότητα επίκλησης της Ευρωπαϊκής Χάρτας Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων από τους πολίτες • Έμφαση στη διαμόρφωση δημόσιων ερευνών • Ενίσχυση του ρόλου του Συνηγόρου του πολίτη • Παροχή δυνατοτήτων επιλογής στους πολίτες κατά το πρότυπο των υπηρεσιών του ιδιωτικού τομέα. • Εισαγωγή του ανταγωνισμού μεταξύ των δημοσίων υπηρεσιών • Εκχώρηση αρμοδιοτήτων στον ιδιωτικό τομέα • Εστίαση στις συμπράξεις δημοσίου-ιδιωτικού τομέα (ΣΔΙΤ)
--	---

Πίνακας 3.2.

	ΓΑΛΛΙΑ¹⁰¹
ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΚΟΥΛΤΟΥΡΑ	<ul style="list-style-type: none"> • Ύπαρξη δημοσιοϋπαλληλικής ελίτ • Μεγάλη ισχύς των ανώτατων δημόσιων υπαλλήλων οι οποίοι αντιμετωπίζουν τους πολιτικούς ως ομάδες συμφερόντων
ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ	<ul style="list-style-type: none"> • Σταθερότητα εκτελεστικής εξουσίας • Οριοθέτηση της εξουσίας του Προέδρου από τον λαό • Καθιέρωση εξωκοινοβουλευτικών Υπουργών
ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΤΟΜΕΑΣ	<ul style="list-style-type: none"> • Καθιέρωση της «Δημοκρατίας των δημοσίων υπαλλήλων» • Ενίσχυση των μεγάλων σωμάτων δημοσιοϋπαλληλίας (Συμβούλιο Επικρατείας, Ελεγκτικό Συνέδριο, Σώμα Οικονομικής Επιθεώρησης, Διπλωματικό Σώμα, Σώμα Νομαρχιών κ.α.) • Ενίσχυση των μεγάλων σχολών δημόσιας διοίκησης (Εθνική Σχολή Διοίκησης, Ecole Polytechnique κ.α.)
ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ, ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΙ, ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ	<ul style="list-style-type: none"> • Συγκεντρωτισμός της γαλλικής δημόσιας διοίκησης • Δημιουργία συμβουλευτικών οργάνων • Σταδιακή απεξάρτηση της τοπικής αυτοδιοίκησης και του ιδιωτικού τομέα από την κεντρική διοίκηση του γαλλικού κράτους • Συμμόρφωση της Γαλλίας αναφορικά με τις περιφερειακές πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ	<ul style="list-style-type: none"> • Υψηλές φορολογικές δαπάνες • Παρά τις εκτεταμένες εθνικοποιήσεις του παρελθόντος σήμερα η Γαλλία εφαρμόζει φιλόδοξα προγράμματα ιδιωτικοποιήσεων
ΜΕΘΟΔΟΣ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ	<ul style="list-style-type: none"> • Κυριαρχία των αποφοίτων της Εθνικής Σχολής Διοίκησης (ENA) • Καθιέρωση κέντρων ευθύνης • Μερική αποκέντρωση εξουσιών • Διαμόρφωση κεντρικών διυπουργικών στόχων την αναμόρφωση του προϋπολογισμού, την αποκέντρωση, την απλοποίηση των διοικητικών διαδικασιών, τη βελτίωση της εκπαίδευσης του ανθρώπινου δυναμικού
ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ	<ul style="list-style-type: none"> • Έντονη εφαρμογή του διοικητικού δικαίου • Μερική εφαρμογή αρχών του New Public Management • Καθιέρωση του Συμβουλίου της Επικρατείας, του Ελεγκτικού Συνεδρίου και του Σώματος Οικονομικής Επιθεώρησης ως τους βασικούς φορείς με αντικείμενο ενασχόλησης τον έλεγχο

¹⁰¹ France, Ministère de la Fonction Publique et de la Reforme de l' Etat (2004) Façons Simple. Paris.

Πίνακας 3.3.

	ΓΕΡΜΑΝΙΑ ¹⁰²
ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΚΟΥΛΤΟΥΡΑ	<ul style="list-style-type: none"> • Διαμόρφωση μιας νέας μεταβιομηχανικής γενιάς (με κυρίαρχα στοιχεία την προστασία του περιβάλλοντος, την ισότητα των φύλων, τον φιλειρηνισμό κ.α.) • Εισροή ξένου εργατικού δυναμικού • Έντονη επίδραση της παγκοσμιοποίησης (λόγω της εγχώριας υψηλής φορολογίας, υψηλού κόστους παραγωγής κ.α.) • Σταδιακή αποκεντροποίηση της διαδικασίας λήψης αποφάσεων • Εκτεταμένη χρήση πολιτικονομικών μηχανισμών διαμεσολάβησης
ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ	<ul style="list-style-type: none"> • Ισχύς του «Θεμελιώδη Νόμου» από το 1949 με κύρια χαρακτηριστικά το κοινωνικό κράτος και το κράτος δικαίου • Άσκηση της νομοθετικής εξουσίας από την Άνω και από την Κάτω Βουλή
ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΤΟΜΕΑΣ	<ul style="list-style-type: none"> • Διάκριση δημοσίων υπαλλήλων σε πολιτικά στελέχη, ανώτατους υπαλλήλους, ανώτερους υπαλλήλους, ενδιάμεσους υπαλλήλους και κατώτερους υπαλλήλους • Οι δημόσιοι υπάλληλοι έχουν υψηλές αποδοχές, πρόσθετες παροχές ενώ απολαμβάνουν το προνόμιο της μονιμότητας • Υποχρέωση των δημοσίων υπαλλήλων να επιδεικνύουν απαρέγκλιτη αφοσίωση στο Σύνταγμα ενώ στερούνται του δικαιώματος της απεργίας • Στα ανώτερα επίπεδα διοίκησης δεν υπάρχει διάκριση μεταξύ πολιτικών και διοικητικών δραστηριοτήτων • Από το 1990 παρατηρείται μια προσπάθεια ανοικοδόμησης του δημόσιου τομέα στις ανατολικές περιοχές της ομόσπονδης Γερμανίας
ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ, ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΙ, ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ	<ul style="list-style-type: none"> • Θέματα υψηλής σπουδαιότητας όπως είναι η κοινωνική ασφάλιση και το σύστημα υγείας διαχειρίζονται από τις κεντρικές υπηρεσίες της ομόσπονδης Κυβέρνησης. Το έργο αυτό συνεπικουρείται από ποικίλα όργανα όπως είναι η Ομοσπονδιακή Τράπεζα, η Κρατική Εταιρεία Χαρτοφυλακίου κ.α. • Η ομόσπονδη Γερμανία διακρίνεται σε 16 κρατίδια τα οποία διαθέτουν τη δική τους διοικητική οργάνωση. Κάτω από κάθε κρατίδιο υπάρχουν δύο υποδιαιρέσεις της τοπικής αυτοδιοίκησης: η νομαρχία και η κοινότητα
ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ	Το σύνολο των δημοσίων δαπανών χρηματοδοτείται από τον ομοσπονδιακό προϋπολογισμό
ΜΕΘΟΔΟΣ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ	<ul style="list-style-type: none"> • Πλήρης στροφή από τον βεμπεριανό γραφειοκρατισμό • Περιορισμός των κρατικών παρεμβάσεων
ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ	<ul style="list-style-type: none"> • Διαμόρφωση εξουσιοδοτικού/υποστηρικτικού/ρυθμιστικού Κράτους • Εφαρμογή μέρους των αρχών του New Public Management δίνοντας έμφαση στην θέση ποιοτικών στόχων προάγοντας την ευελιξία και την αποτελεσματικότητα

¹⁰² Germany, Federal Ministry of the Interior (2004) Strategy for Modernizing the Federal Administration.

	<ul style="list-style-type: none"> • Τα διοικητικά δικαστήρια είναι επιφορτισμένα με το μεγαλύτερο μέρος του διοικητικού ελέγχου και όχι το Κοινοβούλιο • Η πρόσβαση σε κρατικές πληροφορίες είναι αρμοδιότητας του Συνταγματικού Δικαστηρίου • Επιδίωξη εκπλήρωσης του διοικητικού εκσυγχρονισμού δια της εφαρμογής 3 πυλώνων: εκσυγχρονισμού της διοικητικής διαχείρισης, μείωσης της γραφειοκρατίας, προώθησης της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης (BundOnline).
--	---

Πίνακας 3.4.

	ΙΤΑΛΙΑ¹⁰³
ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΚΟΥΛΤΟΥΡΑ	<ul style="list-style-type: none"> • Διάκριση κοινωνικοπολιτικής κουλτούρας μεταξύ Βορείων (ανεπτυγμένη συλλογική συνείδηση) και Νοτίων (έμφυτος ατομικισμός) • Έντονα στοιχεία διαφθοράς, οικογενειοκρατίας και παραοικονομίας • Υπέρμετρη γραφειοκρατία και δυσκαμψία του διοικητικού συστήματος • Μετά το 1990 η Ιταλία υπέστη μια σειρά κρίσεων αναφορικά με το οικονομικό, πολιτικό και αξιακό σύστημα της χώρας
ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ	<ul style="list-style-type: none"> • Πολυδιάσπαση της εξουσίας • Παράλληλοι έλεγχοι από τη Γερουσία και τη Βουλή των Αντιπροσώπων • Συνταγματική μεταρρύθμιση (2001) αποσκοπώντας τη διαμόρφωση ενός πιο αποκεντρωμένου σχήματος.
ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΤΟΜΕΑΣ	<ul style="list-style-type: none"> • Έντονο κανονιστικό πλαίσιο της δημόσιας διοίκησης • Υψηλά επίπεδα διαφθοράς και κακοδιαχείρισης • Άμεση κατοχύρωση προνομίων μονιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων με ιδιαίτερα όμως χαμηλές αποδοχές • Απομόνωση και απαξίωση των ανώτατων δημοσίων υπαλλήλων
ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ, ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΙ, ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ	<ul style="list-style-type: none"> • Κεντροποίηση των υπηρεσιών με παράλληλο δίκτυο ανεξάρτητων κρατικών ή ημι-κρατικών οργανισμών (οι εν λόγω οργανισμοί βρίσκονται σε στάδιο ιδιωτικοποίησης) • Οι δημόσιοι οργανισμοί δέχθηκαν κατά καιρούς δριμεία κριτική λόγω της τεράστιας άντλησης πόρων και του περιορισμένου ελέγχου • Διαχωρισμός της χώρας σε 20 περιφέρειες με αρμοδιότητες: την παροχή κοινωνικών υπηρεσιών, την οικονομική ανάπτυξη και τη διαχείριση περιβάλλοντος • Υποδιαίρεση των περιφερειών είναι οι επαρχίες, ο ρόλος των οποίων σταδιακά συρρικνώνεται σε αντίθεση με τις κοινότητες (πρόσθετη υποδιαίρεση) οι οποίες ολοένα και αναβαθμίζονται • Ίδρυση του Παρατηρητηρίου Εκσυγχρονισμού και των Εργαστηρίων Καινοτομίας για τη δημόσια διοίκηση
ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ	<ul style="list-style-type: none"> • Κρατικός προϋπολογισμός • Μεγάλο μέρος των κρατικών δαπανών αφιερώνεται σε προγράμματα κοινωνικής πολιτικής

¹⁰³ Italy, Dipartimento della Funzione Pubblica (2004) Innovation of the Public Administration in Italy. Rome.

ΜΕΘΟΔΟΣ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ	<ul style="list-style-type: none"> • Έμφαση στις διαδικασίες και διαρκής συμμόρφωση στους κανόνες • Ο διοικητικός έλεγχος διενεργείται από εξωτερικούς και εσωτερικούς ελεγκτές. Σημαντικότερο σώμα ελέγχου, διατηρείται το Ελεγκτικό Συνέδριο • Εισαγωγή μεθόδων δημοσίου management • Εισαγωγή του Χάρτη Δημοσίων Υπηρεσιών το 1994
ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ	<p>Από το 2000 η Ιταλία βρίσκεται σε μια διαρκή διαδικασία μεταρρυθμίσεων. Οι σημαντικότερες ήταν οι εξής:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Υλοποίηση 4 βασικών μεταρρυθμιστικών στόχων: βελτίωση της ποιότητας των υπηρεσιών, απλούστευση των διαδικασιών, εξορθολογισμός και περιορισμός των δαπανών, προώθηση της Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης \ • Προσπάθεια για δημιουργία δημόσιων manager • Κυριαρχία των πολιτών έναντι των δημόσιων υπηρεσιών • Περιορισμός της γραφειοκρατίας • Μείωση κόστους και χρόνου των παρεχόμενων δημόσιων υπηρεσιών • Αμεροληψία και ουδετερότητα του διοικητικού συστήματος • Σύγκλιση των διοικητικών διαδικασιών βάσει των ευρωπαϊκών οδηγιών • Σταδιακή συρρίκνωση του μεγέθους του Κράτους • Επιχειρείται η αποκέντρωση λειτουργιών από την κεντρική διοίκηση στην τοπική αυτοδιοίκηση • Εισαγωγή του θεσμού του Συνηγούρου του Πολίτη

Πίνακας 3.5.

ΣΟΥΗΔΙΑ¹⁰⁴	
ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΚΟΥΛΤΟΥΡΑ	<ul style="list-style-type: none"> • Εφαρμογή πολιτικής και στρατιωτικής ουδετερότητας κατά τον 1^ο και 2^ο Παγκόσμιο Πόλεμο. Άρση της ουδετερότητας με τη συμμετοχή στην αμυντική πολιτική της Ε.Ε. • Σφοδρή οικονομική κρίση που έπληξε τη χώρα τη δεκαετία του '90, οδήγησε τη Σουηδία σε δραστικές μειώσεις των δημοσίων δαπανών • Έντονη ομοιογένεια πληθυσμού με ανεπτυγμένα στοιχεία κοινωνικής συνείδησης και κοινωνικής δικαιοσύνης • Υψηλό βιοτικό και μορφωτικό επίπεδο, υψηλό προσδόκιμο ζωής, υψηλά ποσοστά γεννητικότητας • Σοσιαλιστική πολιτική κουλτούρα, καπιταλιστική οικονομία, ισχυρό κράτος πρόνοιας • Το πολίτευμα της Σουηδίας είναι Συνταγματική Μοναρχία
ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ	<p>Το Σύνταγμα της Σουηδίας στηρίζεται στη λαϊκή κυριαρχία, την ισότητα, την αντιπροσωπευτική δημοκρατία και τον κοινοβουλευτισμό ενώ βασίζεται σε τέσσερα επιμέρους κείμενα:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Πράξη διαδοχής

¹⁰⁴ Sweden, Government Offices of Sweden (2004) Public Administration in the Service of Democracy – an Action Program. Stockholm.

	<ul style="list-style-type: none"> • Νόμος για την Ελευθερία του Τύπου • Νόμος για την Ελευθερία της Έκφρασης • Νόμος για το Κοινοβούλιο <p>Το Σύνταγμα επιτρέπει συμβουλευτικού χαρακτήρα δημοψηφίσματα (π.χ. ένταξη στην Ε.Ε.)</p>
ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΤΟΜΕΑΣ	<ul style="list-style-type: none"> • Υπάρχουν 12 Υπουργεία και 13 μικρά Υπουργεία τα οποία απασχολούν κατά μέσο όρο 100 υπαλλήλους με κύριες αρμοδιότητες την επεξεργασία νομοσχεδίων και την έκδοση κανονιστικών ρυθμίσεων. Η υλοποίηση των δημόσιων πολιτικών ανήκει σε ανεξάρτητες υπηρεσίες και δήμους • Η δημόσια διοίκηση ασχολείται με τη διαμόρφωση νέων βελτιωμένων πολιτικών. Στις εξειδικευμένες επιτροπές νομοθετικών ρυθμίσεων καλούνται να συμμετέχουν ειδικοί εμπειρογνώμονες • Διεύρυνση της επικοινωνίας από την κεντρική κυβέρνηση στις περιφερειακές και τοπικές αρχές. • Τα ανώτατα στελέχη αναλαμβάνουν τον προγραμματισμό και την επίβλεψη εκτέλεσης έργων (υφυπουργός), την εποπτεία νομιμότητας (μόνιμος υφυπουργός) και τη σύνταξη σχεδίων νόμων (υφυπουργός για τις νομικές υποθέσεις)
ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ, ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΙ, ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ	<ul style="list-style-type: none"> • Διαμόρφωση ανεξάρτητων διοικητικών υπηρεσιών, πλούσιες σε πόρους και προσωπικό με υψηλό βαθμό αυτονομίας, επιφορτισμένες με την ευθύνη υλοποίησης πολιτικών. Οι ανεξάρτητες υπηρεσίες υπάγονται στην Κυβέρνηση και χαρακτηρίζονται από πίεση για υψηλών προδιαγραφών απόδοση • Διάκριση της χώρας σε 24 Κομητείες και 280 Δήμους (περιορισμός του αριθμού των δήμων από 2.500 σε 300) • Δημιουργία Συμβουλίου Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης
ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ	<ul style="list-style-type: none"> • Υψηλό επίπεδο φορολογίας (έντονη προοδευτικότητα στους φόρους) • Ιδιαίτερα υψηλό επίπεδο δαπανών περί κοινωνικού κράτους • Επιβολή ανώτατου ορίου κρατικών δαπανών • Βελτίωση δημοσιονομικών μεγεθών χάρη στις επιτυχημένες μακροοικονομικές πολιτικές και στην αξιοπιστία της νομισματικής πολιτικής
ΜΕΘΟΔΟΣ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ	<ul style="list-style-type: none"> • Προσανατολισμός των υπηρεσιών στη νομοθεσία • Η δημοσιούπαλληλία εξυπηρετεί το κυβερνών κόμμα • Έντονη επίδραση ομάδων συμφερόντων (κορπορατισμού) • Δημιουργία ομοιόμορφων κοινωνικών προγραμμάτων εθνικού επιπέδου (σουηδικό μοντέλο) • Περιορισμένη εφαρμογή ιδιωτικοποιήσεων
ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ	<ul style="list-style-type: none"> • Δια βίου εκπαίδευση των δημοσίων υπαλλήλων • Εστίαση στην καινοτομία των εργασιακών μεθόδων • Προστασία των μισθολογικών κεκτημένων των δημοσίων υπαλλήλων • Αποκέντρωση διοικητικών υπηρεσιών • Ενσωμάτωση νέων μηχανισμών καθοδήγησης βασισμένων στην αξιολόγηση με τη συμμετοχή των χρηστών και στην εισαγωγή προδιαγραφών ποιότητας

Το ελληνικό διοικητικό σύστημα εφαρμόζει κυρίως τις αρχές του κανονιστικού μοντέλου οι οποίες με την πάροδο των χρόνων μετεξελίχθησαν σε ένα είδος «μη-βεμπεριανής γραφειοκρατίας».¹⁰⁵ Υπό το πρίσμα της συγκεκριμένης παραλλαγής, η Ελλάδα εμφανίζει στρεβλώσεις της γραφειοκρατικής διοίκησης, χαρακτηριζόμενες από αυστηρές κάθετες οργανωτικές δομές, δαιδαλώδεις νομοθετικές ρυθμίσεις, εστίαση στην τήρηση διαδικασιών, κεντροποίηση των υπηρεσιών και υπερδιόγκωση του μεγέθους της. Θα μπορούσαμε να πούμε ότι η περίπτωση της Ελλάδας, προσομοιάζει σε πολλά σημεία με αυτήν της Ιταλίας. Οι ανωτέρω παθογένειες, αποτέλεσαν τις κυριότερες αιτίες για την ελλιπή ανταπόκριση στις απαιτήσεις που απορρέουν από τη συμμετοχή στην Ε.Ε. Η εξομάλυνση των εθνικών διαδικασιών αναφορικά με την ενσωμάτωση των ευρωπαϊκών πολιτικών, αποτελεί ακόμα και σήμερα μείζον πολιτικό ζήτημα. Οι πολύπλευρες ιδιαιτερότητες του ελληνικού πολιτικού και διοικητικού συστήματος απεικονίζουν τη δυσκολία εκπλήρωσης των προϋποθέσεων της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

Σύμφωνα με το Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης 1994-1999, ένας εκ των βασικών στόχων είναι η αύξηση της αποτελεσματικότητας η οποία προϋποθέτει για την περίπτωση της Ελλάδας: ανασχεδιασμό των επιχειρησιακών λειτουργιών, εξασφάλιση συνέχειας των πολιτικών, βελτίωση της ποιότητας των διαδικασιών και των παρεχόμενων υπηρεσιών, επαναπροσδιορισμό των σχέσεων διοίκησης και πολιτικής, καταπολέμηση της διαφθοράς, βελτίωση των μηχανισμών παρακολούθησης και ελέγχου κ.α.

3.2. Οι Δημόσιες Επιχειρήσεις στην Ευρωπαϊκή Ένωση

Οι δημόσιες επιχειρήσεις, διαδραμάτισαν καταλυτικό ρόλο στην συγκρότηση του μεταπολεμικού ευρωπαϊκού κοινωνικοοικονομικού προτύπου ανάπτυξης. Η επιχειρηματική δραστηριοποίηση του δημόσιου τομέα, ξεκίνησε μετά τον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο και τερματίστηκε στα μέσα της δεκαετίας του 1980. Βασικές επιδιώξεις των δημόσιων επιχειρήσεων, αποτέλεσαν: η εκπλήρωση οικονομικών στόχων συσχετιζόμενων με τις αποτυχίες της αγοράς (δημόσια αγαθά, φυσικά μονοπώλια, εξωτερικές οικονομίες), καθώς και η επιδίωξη κοινωνικών και αναπτυξιακών στόχων όπως η επιχειρησιακή βιωσιμότητα, η οικονομική πρόοδος, η ισότητα, η γεωγραφική συνοχή, η κοινωνική αλληλεγγύη κ.λ.π. Στα πλαίσια της διαμόρφωσης των δημοσίων επιχειρήσεων, κατοχυρώνεται ως κεντρική αποστολή η προαγωγή του δημόσιου συμφέροντος δια της

¹⁰⁵ Πασσάς, Α. Τσέκος, Θ. (2009) Δημόσια Πολιτικοί & Θεσμοί, Εθνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση: Η Ελληνική Εμπειρία. Αθήνα: εκδ. Παπαζήση, σελ. 118-119.

παράλληλης επιδίωξης της οικονομικής αποδοτικότητας και της κοινωνικής δικαιοσύνης. Σύμφωνα με την ετήσια έκθεση του Ινστιτούτου Εργασίας ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ του έτους 2007: *«η σταδιακή επικράτηση των απόψεων περί απελευθέρωσης της αγοράς μεταφράστηκε στην εφαρμογή περιοριστικών δημοσιονομικών πολιτικών και στην υλοποίηση προγραμμάτων ιδιωτικοποίησης από τις αρχές της δεκαετίας του 1980. Το φαινόμενο αυτό εντάθηκε στη διάρκεια της δεκαετίας του 1990 υπό την πίεση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, της διεθνοποίησης των οικονομικών και παραγωγικών συστημάτων καθώς και εξαιτίας της αυξανόμενης επιρροής της απελευθέρωσης των αγορών σε πολιτικό, οικονομικό και ακαδημαϊκό επίπεδο».*¹⁰⁶

Η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, διαδραμάτισε από την πλευρά της πρωταρχικό ρόλο, στην υλοποίηση των ανωτέρω εξελίξεων. Η οικοδόμηση της ενιαίας αγοράς, η απελευθέρωση των αγορών (και ειδικότερα των δραστηριοτήτων δικτύου, όπως η ενέργεια, οι μεταφορές οι τηλεπικοινωνίες κλπ), η προστασία του ανταγωνισμού¹⁰⁷ καθώς και η επιβολή περιοριστικών μακροοικονομικών πολιτικών, διαμόρφωσαν ένα περιοριστικό πλαίσιο για τις δημόσιες επιχειρήσεις. Η τήρηση των κανόνων ανταγωνισμού, η απαγόρευση των επιδοτήσεων και σε γενικότερες γραμμές η γενίκευση του ανταγωνισμού, έθεσαν υπό αμφισβήτηση την ικανότητα των δημόσιων επιχειρήσεων να εκπληρώσουν την αποστολή που θεμελιώνει την ίδια την ύπαρξή τους, δηλαδή την εξυπηρέτηση του δημόσιου συμφέροντος, την παροχή της καθολικής υπηρεσίας, την υλοποίηση μακροπρόθεσμων επενδυτικών έργων κ.λ.π.».

Οι δημόσιες επιχειρήσεις εμφανίζουν διεθνώς έναν ολοένα και περισσότερο αυξημένο ρόλο στην οικονομική δράση του Κράτους. Η λειτουργία των δημοσίων επιχειρήσεων στην Ευρωπαϊκή Ένωση εμφανίζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον¹⁰⁸. Κατόπιν ανάλυσης που διεξήχθη με βασικές πηγές τον ΟΟΣΑ, την Παγκόσμια Τράπεζα, το European Centre of Public Enterprises κ.λ.π. εντοπίζονται σημαντικές διαφοροποιήσεις

¹⁰⁶ Ινστιτούτο Εργασίας ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ, Η ελληνική οικονομία και η απασχόληση: Ετήσια Έκθεση 2007, Αθήνα.

¹⁰⁷ Η Συνθήκη για τη λειτουργία της ΕΕ στο άρθρο 106 (πρώην άρθρο 86 ΣΕΚ) τους επιβάλλει να μη θεσπίζουν ούτε να διατηρούν μέτρα αντίθετα προς τους κανόνες της ως προς τις δημόσιες επιχειρήσεις και τις επιχειρήσεις στις οποίες χορηγούν ειδικά ή αποκλειστικά δικαιώματα. Αυτές οι επιχειρήσεις έχουν επομένως τις ίδιες υποχρεώσεις όπως οι ιδιωτικές επιχειρήσεις, ιδίως εκείνες που προβλέπονται στα άρθρα 18 (απαγόρευση των διακρίσεων που βασίζονται στην εθνικότητα) και 101 έως 109 (κανόνες του ανταγωνισμού).

¹⁰⁸ Chandler J. A., (2003) Δημόσια Διοίκηση – Συγκριτική Ανάλυση. Αθήνα: εκδ. Παπαζήση.

σχετικά με την επιχειρηματική δραστηριοποίηση των κρατών-μελών της Ε.Ε. Η έκταση κρατικής επιχειρηματικής δραστηριότητας ποικίλει από χώρα σε χώρα. Ειδικότερα, στην Μ. Βρετανία η δράση των δημόσιων επιχειρήσεων είναι αρκετά έντονη, απολαμβάνοντας χαρακτηριστική αυτονομία και επιτυγχάνοντας ενίοτε εντυπωσιακά αποτελέσματα¹⁰⁹. Παρόλα αυτά τα τελευταία χρόνια η κρατική επιχειρηματική δραστηριότητα συρρικνώθηκε σημαντικά, εξαιτίας πληθώρας προγραμμάτων ιδιωτικοποιήσεων.

Στη Νότια Ευρώπη, οι δημόσιες επιχειρήσεις εμφανίζουν συγκεκριμένες ομοιότητες οι οποίες σχετίζονται με την ανεξαρτησία από την κεντρική δημόσια διοίκηση, την απασχόληση πολυπληθούς εργατικού δυναμικού και την εφαρμογή της φιλοσοφίας του ΝΔΜ.¹¹⁰ Συγκεκριμένα στην Ισπανία, παρά το γεγονός ότι πραγματοποιήθηκε πρόγραμμα ιδιωτικοποιήσεων, επιχειρήθηκε η βελτίωση των υφιστάμενων δημοσίων επιχειρήσεων, εντάσσοντας ιδιωτικοοικονομικά στοιχεία στη λειτουργία τους. Στο πνεύμα αυτό, ιδρύθηκαν υποστηρικτικοί φορείς της δημόσιας επιχειρηματικότητας όπως είναι το Instituto de Credito Oficial με αποστολή τον έλεγχο της λειτουργικότητας, της αποτελεσματικότητας και του μανάτζμεντ των δημοσίων τραπεζών. Η Πορτογαλία, με ακόμα μεγαλύτερη τάση προς ιδιωτικοποίηση, χρησιμοποιεί τις υπάρχουσες δημόσιες επιχειρήσεις για αναπτυξιακή πολιτική και μείωση της ανεργίας.

Ιδιαίτερη αναφορά, πρέπει να γίνει στη Γαλλία και στη Γερμανία. Η Γαλλία, παρουσιάζει τη μεγαλύτερη κρατική επιχειρηματική δραστηριοποίηση στην Ευρωζώνη.¹¹¹ Η επιχειρηματική δραστηριότητα, περιλαμβάνει τους τομείς της ενέργειας, των τηλεπικοινωνιών, των μεταφορών κ.α. Βασική αποστολή των γαλλικών δημοσίων επιχειρήσεων, αποτελεί η προαγωγή του δημοσίου συμφέροντος και η ανάληψη επιχειρηματικής δράσης σε τομείς υψηλού κινδύνου. Στη Γερμανία, οι δημόσιες επιχειρήσεις επιδεικνύουν ιδιαίτερα θετικά στοιχεία, συνδυάζοντας την προαγωγή του δημοσίου συμφέροντος και την προώθηση του ανταγωνισμού δια της επίτευξης κερδοφόρων αποτελεσμάτων. Η εφαρμογή του ΝΔΜ λειτουργεί επιτυχώς, οδηγώντας τις δημόσιες επιχειρήσεις στην επίτευξη υψηλής αποτελεσματικότητας μέσω ιδιωτικοοικονομικών κριτηρίων. Η κρατική επιχειρηματική δραστηριοποίηση στη Γερμανία συνίσταται σε τηλεπικοινωνίες, τράπεζες, ταχυδρομεία και λοιπές δημόσιες

¹⁰⁹ British Section of CEEP (European Centre of Public Enterprises).

¹¹⁰ Κέφης, Β. (1998) Το μανάτζμεντ των δημοσίων Επιχειρήσεων και Οργανισμών. Αθήνα: εκδ. Interbooks.

¹¹¹ Guyomarch, A. (1999) Public Service, Public Management and the modernization of French Public Administration.

επιχειρήσεις οι οποίες τελούν ολοκληρωτικά ή ποσοστιαία, υπό κρατικό ιδιοκτησιακό καθεστώς. Οι ελεγκτικές παρεμβάσεις του Κράτους είναι περιορισμένες ενώ η διοίκηση ανθρώπινου δυναμικού λόγω του αυξανόμενου μεγέθους, εξωθείται σε ολοένα και πιο σύγχρονα μοντέλα. Στον αντίποδα, Δανία και Ολλανδία, παρουσιάζουν περιορισμένη επιχειρηματική δραστηριότητα, με τον ιδιωτικό τομέα να κυριαρχεί στις εγχώριες αγορές. Παρόλα αυτά ακόμα και σε αυτές τις χώρες, η συμβολή των δημοσίων επιχειρήσεων, δύναται να αποβεί καθοριστική καθώς επηρεάζονται σημαντικά πολλοί τομείς της οικονομικής δραστηριότητας (τηλεπικοινωνίες, ενέργεια, μεταφορές, χρηματοπιστωτικό σύστημα κ.α.).¹¹²

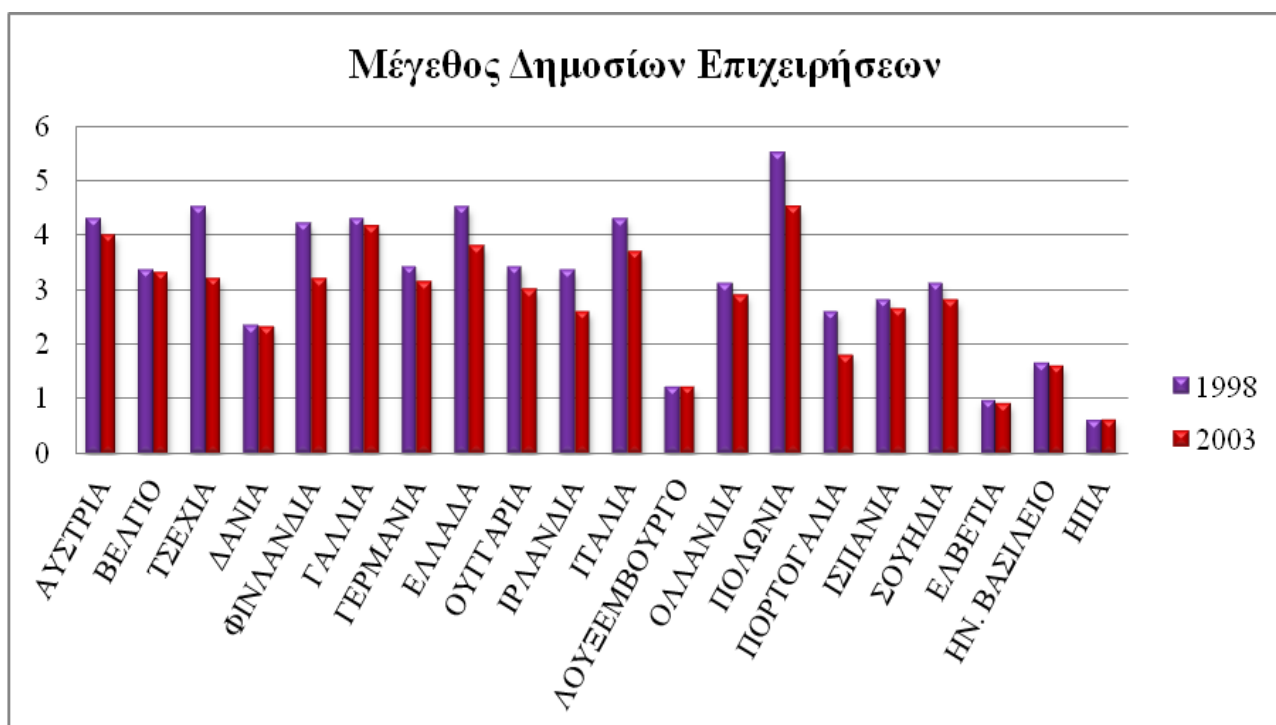
Η Ελλάδα σε σχέση με τις περισσότερες χώρες της Ε.Ε., διατηρεί ένα σημαντικό αριθμό δημοσίων επιχειρήσεων παρά τα εκτεταμένα προγράμματα ιδιωτικοποιήσεων των τελευταίων χρόνων. Από τη δεκαετία του 1990 και μέχρι σήμερα, διεξάγεται μια μεγάλη προσπάθεια εξορθολογισμού των δημοσίων επιχειρήσεων μέσω μεταρρυθμιστικών εγχειρημάτων (που στοχεύουν στην αναδιοργάνωση των κρατικών οργανισμών) ή μέσω συντονισμένων ιδιωτικοποιήσεων. Παρόλα αυτά η Ελλάδα, εξακολουθεί να εμφανίζει μεγάλο αριθμό δημοσίων επιχειρήσεων με χαρακτηριστικό γνώρισμα την αναποτελεσματικότητα. Ακολούθως, παρατίθεται μια συγκριτική μελέτη που διεξήχθη για λογαριασμό του ΟΟΣΑ, η οποία παρουσιάζει το αναλογικό μέγεθος των δημοσίων επιχειρήσεων και το εύρος αντικειμένων δραστηριοποίησης,¹¹³ σε χώρες της Ε.Ε. και ΗΠΑ.¹¹⁴

¹¹² Κέφης, Β. (1995) Η αποτελεσματικότητα του μανάτζμεντ των δημοσίων επιχειρήσεων για την προσέλκυση επενδύσεων του εξωτερικού που θα συμβάλλουν στην ανάπτυξη της ελληνικής οικονομίας. Διδακτορική Διατριβή υποβληθείσα στο Πάντειο Πανεπιστήμιο, Αθήνα, σελ. 64-65.

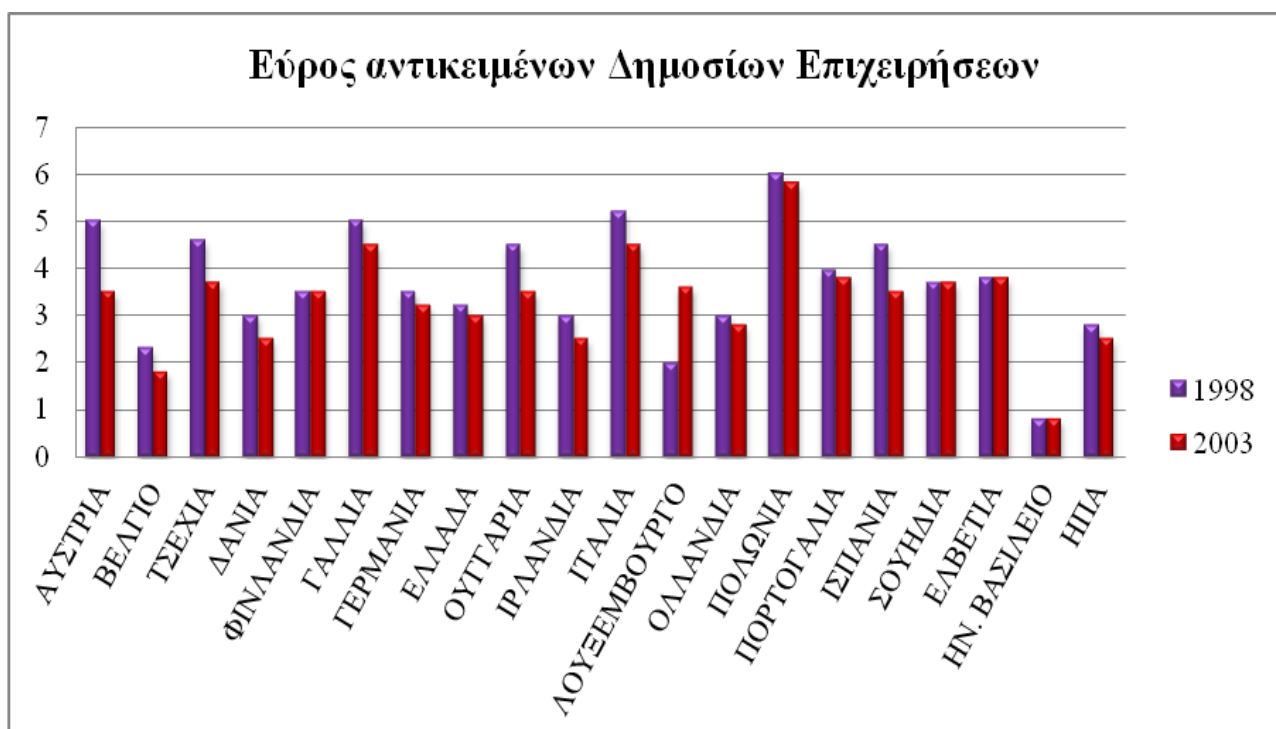
¹¹³ Ο δείκτης αναφορικά με το μέγεθος των δημοσίων επιχειρήσεων, νοείται αναλογικά με το σύνολο της οικονομίας της κάθε χώρας ενώ ο δείκτης αναφορικά με το εύρος αντικειμένων δραστηριοποίησης μετρά το εύρος δραστηριοτήτων των δημοσίων επιχειρήσεων ως ποσοστό των τομέων στους οποίους το Κράτος δραστηριοποιείται τουλάχιστον με μια επιχείρηση.

¹¹⁴ OECD, Product Market Regulation, in OECD Countries:1998 to 2003, Economics Department Working Paper, No 419.

Διάγραμμα 3.1.



Διάγραμμα 3.2.



Όπως γίνεται αντιληπτό οι δημόσιες επιχειρήσεις διαδραμάτιζαν κι συνεχίζουν να διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο στην ελληνική οικονομία χωρίς όμως να επεκτείνονται σε

μεγάλο εύρος δραστηριοτήτων. Από τα ανωτέρω στοιχεία, συνάγεται το συμπέρασμα ότι παρά την επικρατούσα τάση προς ιδιωτικοποίηση που επικρατεί από το 1980 στις περισσότερες δυτικές χώρες,¹¹⁵ η Ελλάδα διατηρεί σε υψηλό επίπεδο την κρατική επιχειρηματική δραστηριοποίηση, καθορίζοντας σε μεγάλο βαθμό τα δημόσια οικονομικά της (παρά την υιοθέτηση αυστηρών μέτρων αποκρατικοποίησης). Η εν λόγω πολιτική διαφοροποιείται σημαντικά σε σχέση με την πλειοψηφία των ανεπτυγμένων χωρών, επιδεικνύοντας μια αντίθεση προς την επίκαιρη πολιτικοοικονομική θεώρηση περί συρρίκνωσης του δημόσιου τομέα δια των αποκρατικοποιήσεων.¹¹⁶

Τα παραδείγματα που προσφέρει η Ε.Ε., θα μπορούσαν να φανούν ιδιαίτερα χρήσιμα, για την αναδιάρθρωση των δημοσίων επιχειρήσεων στην Ελλάδα. Χαρακτηριστικό στοιχείο, θα μπορούσε να αποτελέσει η περίπτωση ισχυρών οικονομικά χωρών όπως είναι η Γερμανία και η Γαλλία, οι οποίες επιλέγουν να διατηρήσουν σε μεγάλο βαθμό την κρατική επιχειρηματική τους δραστηριότητα, διαφοροποιούμενες από την προσφιλή τάση της «αυθαίρετης» ιδιωτικοποίησης, σημειώνοντας θετικά οικονομικά και κοινωνικά αποτελέσματα. Η συγκεκριμένη προσέγγιση, παρέχει τη δυνατότητα να ενισχυθούν τα δημόσια οικονομικά, να προαχθεί το κοινωνικό κράτος και να διατηρηθεί η δυνατότητα ρύθμισης, πιθανών στρεβλώσεων του ανταγωνισμού (όπου κρίνεται απαραίτητο).

3.3. Η συμβολή της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην μεταρρύθμιση της εθνικής Δημόσιας Διοίκησης

Η εν λόγω ενότητα επιχειρεί να επισημάνει την κρισιμότητας της αξιολόγησης οδηγιών και κανονισμών της Ευρωπαϊκής Ένωσης προς την Ελλάδα και τη μελέτη των επιμέρους εφαρμογών τους. Ο «ευρωπαϊκός προσανατολισμός», αποτελεί σε διακηρυκτικό τουλάχιστον επίπεδο, κοινό τόπο για τις κυρίαρχες κοινωνικές και πολιτικές δυνάμεις της χώρας. Η Ευρωπαϊκή Ένωση, αποτελεί έναν ιδιαίτερο όσο και ιδιότυπο χώρο παραγωγής δημόσιων πολιτικών. Η ιδιοτυπία αυτή συνίσταται, μεταξύ άλλων, στο γεγονός ότι η διαδικασία παραγωγής των «ευρωπαϊκών δημόσιων πολιτικών», διεξάγεται σε ένα πολυεπίπεδο, πολυπαραγοντικό και ρευστό θεσμικό και πολιτικοκοινωνικό περιβάλλον. Στα πλαίσια της ομοσπονδιοποίησης της Ε.Ε., επιχειρείται η δημιουργία ενός κοινού

¹¹⁵ Η τάση προς ιδιωτικοποίηση απεικονίζεται στους πίνακες, δια της αξιοσημείωτης μείωσης των δημοσίων επιχειρήσεων κατά την πενταετία 1998-2003.

¹¹⁶ Βλ. Ενότητα 6.2.

μέτρου αξιολόγησης των εθνικών δημόσιων διοικήσεων και αντιστοίχως η διαμόρφωση προτάσεων βελτίωσης βάσει ενός προτυποποιημένου μοντέλου διοίκησης.

Το Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης (Common Assessment Framework), αποτελεί ένα μέσο αυτο-αξιολόγησης των δημοσίων υπηρεσιών, το οποίο διαμορφώθηκε από την Ομάδα Καινοτόμων Δημοσίων Υπηρεσιών (Innovation Public Services Group) που λειτουργεί στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και στην οποία συμμετέχει ενεργά και η Ελλάδα. Από το 2000, οπότε και παρουσιάστηκε το Κ.Π.Α. για πρώτη φορά σε ευρωπαϊκό επίπεδο και μέχρι σήμερα, στη χώρα μας εφαρμόστηκε πιλοτικά, με θετικά αποτελέσματα, σε επιμέρους δημόσιες υπηρεσίες (οι οποίες θεωρούνται αντιπροσωπευτικές για το σύνολο των βαθμίδων της δημόσιας διοίκησης).

Η νέα βαθμίδα διακυβέρνησης που τα κράτη δημιούργησαν με την ίδρυση των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων/Ευρωπαϊκής Ένωσης, λειτουργεί ως ένας χώρος συνδιαμόρφωσης των δημόσιων πολιτικών όπου ενσωματώνονται οργανικά και λειτουργικά ενωσιακοί και εθνικοί φορείς δημόσιας εξουσίας, με ασαφή κατανομή των εξουσιών μεταξύ τους. Έτσι, το σημερινό ενωσιακό σύστημα λήψης των αποφάσεων, εμφανίζεται ως ένα σύστημα όπου συνεργούν η εθνική διοίκηση (κυβέρνηση και δημόσιες υπηρεσίες) με την ενωσιακή, καθώς και οι εθνικές διοικήσεις μεταξύ τους, σε όλα τα στάδια της πολιτικής διαδικασίας. Στο θεσμικό και πολιτικό περιβάλλον της Ε.Ε. η πολιτική διαδικασία επειδή είναι ανοικτή στη συμμετοχή πολλών παραγόντων, δημόσιων και ιδιωτικών, εθνικών και ευρωπαϊκών, καθίσταται σύνθετη και συνεπώς χρονοβόρα, ρευστή και απρόβλεπτη.

Η πορεία παραγωγής της πολιτικής, συναρτάται με την ικανότητα ανάπτυξης και συντήρησης δικτύων για την οικοδόμηση διαρκώς μεταβαλλόμενων συμμαχιών ενώ η διαδικασία λήψης των αποφάσεων λαμβάνει τη μορφή μιας διαρκούς και πολυεπίπεδης διαπραγμάτευσης, για τη διαμόρφωση της απόφασης στη βάση της «συναίνεσης», ανοικτή σε συμβιβασμό. Η πλημμελής συμμετοχή στη διαμόρφωση της ενωσιακής πολιτικής (αναφορικά με τον συντονισμό, τη συνοχή στη διαμόρφωση των εθνικών θέσεων και τη διαπραγματευτική τακτική), αφ' ενός αντανakλά τον τρόπο και την ποιότητα ανταπόκρισης της κεντρικής εθνικής κυβέρνησης και διοίκησης στις απαιτήσεις της συμμετοχής στο ενωσιακό σύστημα και αφ' ετέρου αναμένεται να ακολουθηθεί από την εξίσου πλημμελή, έως προβληματική, υλοποίηση της πολιτικής. Δεν είναι εξάλλου τυχαία η κατάταξη της Ελλάδας στις τελευταίες θέσεις μεταξύ των «27» ως προς τον ρυθμό ενσωμάτωσης και τον αριθμό των παραβιάσεων του κοινοτικού δικαίου. Συνεπώς,

κανενός είδους μεταρρυθμιστικό σχέδιο του συστήματος διακυβέρνησης της χώρας, δεν πρόκειται να τελεσφορήσει αν δεν ληφθεί υπόψη και δεν διορθωθεί η προβληματική αυτή σχέση με το ενωσιακό οικοδόμημα.¹¹⁷ Σύμφωνα με την Κ. Σπανού «η αδυναμία αυτή φαίνεται να αποτελεί μόνιμο χαρακτηριστικό του ελληνικού κράτους, αν και γίνεται πλέον όλο και δυσκολότερα ανεκτή. Το άνοιγμα της χώρας στην ευρωπαϊκή σκηνή εισάγει απαιτήσεις σύγκλισης σε μια σειρά τομέων και επιτάσσει τη συμμόρφωση σε κανόνες και υποχρεώσεις εν όψει, μεταξύ άλλων, της αντιμετώπισης των συνθηκών οικονομικού ανταγωνισμού».¹¹⁸ Βέβαια, οι σχετικές υποχρεώσεις που απορρέουν από την ευρωπαϊκή διοικητική σύγκλιση, θα μπορούσαν να χαρακτηρισθούν και ως **ευκαιρία** για τη διαμόρφωση αποτελεσματικών εθνικών πολιτικών, παρέχοντας τη δυνατότητα συνολικής βελτίωσης της ελληνικής δημόσιας διοίκησης.

Η διαδικασία διαμόρφωσης ενός κοινού ευρωπαϊκού χώρου, εξελίσσεται σαν μια σταδιακή εκχώρηση κρατικών αρμοδιοτήτων από τις χώρες-μέλη της Ε.Ε. προς τα κοινοτικά όργανα, με σκοπό τη δημιουργία ενός ενιαίου ευρωπαϊκού πλαισίου δημόσιας δράσης. Η Ε.Ε. βασιζόμενη στις αρχές της διαφάνειας, της αποτελεσματικότητας και της υπευθυνότητας, δημιούργησε το EPAN (European Public Administration Network), αποσκοπεί στη βελτίωση της αποτελεσματικότητας (στα πλαίσια των αρχών της Λισσαβόνας) και στην καλύτερη ποιότητα του δημόσιου τομέα (διαμέσου των βέλτιστων πρακτικών).¹¹⁹ Η πορεία προς την υλοποίηση αυτού του στόχου, προϋποθέτει αρχικά την πολιτική βούληση και στη συνέχεια μια σειρά μεταρρυθμιστικών εγχειρημάτων, αποσκοπώντας τελικά στη διοικητική σύγκλιση. Η διαδικασία της διοικητικής σύγκλισης των ευρωπαϊκών χωρών, ουσιαστικά αναφέρεται στη σταδιακή εκχώρηση αρμοδιοτήτων από τα κράτη μέλη προς τα κοινοτικά όργανα, με σκοπό τη σύγκλιση διοικητικών δομών, διαδικασιών και αξιών και τη δημιουργία ενός μοντέλου ευρωπαϊκής διοίκησης. Παρά την επίπονη προσπάθεια για ενδυνάμωση του ευρωπαϊκού διοικητικού χώρου απαιτείται ως αναγκαία προϋπόθεση η πραγματοποίηση καθοριστικών μεταρρυθμίσεων. Η Ε.Ε. έχει υιοθετήσει σε προγραμματικό επίπεδο τις βασικές αρχές της διακυβέρνησης: διαφάνεια, κοινωνικός διάλογος υπευθυνότητα. Όμως η εφαρμογή των αρχών έχει αποτελέσει πεδίο

¹¹⁷ Καρκατσούλης, Π. (2004) Το κράτος σε μετάβαση: από τη "διοικητική μεταρρύθμιση" και το "νέο δημόσιο μάνατζμεντ" στη "διακυβέρνηση" Αθήνα: εκδ. Ι. Σιδέρης.

¹¹⁸ Σπανού, Κ. (2001) Ελληνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση, Αθήνα: εκδ. Παπαζήση, σελ. 175.

¹¹⁹ http://ec.europa.eu.civil_service/audiance/nat_admin/epan.fr.htm

έντονου προβληματισμού από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή για την διακυβέρνηση της Ευρώπης.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση, κινούμενη προς την κατεύθυνση αυτή, έχει υιοθετήσει τις βασικές αρχές της διακυβέρνησης (διαφάνεια, υπευθυνότητα, κοινωνικός διάλογος), ενώ επιχειρεί να της μετουσιώσει, σε ένα πανευρωπαϊκό πλαίσιο διοικητικών αρχών, την αποκαλούμενη Λευκή Βίβλο. Η Λευκή Βίβλος, αναφέρεται σε μια δέσμη προτάσεων η οποία προβλέπεται να χρησιμεύσει σαν βασικός οδηγός χρηστής διακυβέρνησης αλλά και σαν σύμβουλος για τις στρατηγικές επιλογές που θα οδηγήσουν στην υλοποίηση των επιβαλλόμενων μεταρρυθμίσεων στη δημόσια διοίκηση του κάθε κράτους -μέλους. Το κείμενο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την Λευκή Βίβλο που αφορά την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση προμήνυε ένα μοντέλο διακυβέρνησης που να ανταποκρίνεται στις ανάγκες μιας διευρυμένης Ευρώπης, η οποία φιλοδοξεί να αναλάβει ηγετικό ρόλο στον σύγχρονο κόσμο. Ειδικότερα, σύμφωνα με το Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου, η Λευκή Βίβλος θα αποτελεί: *«ένα συνεκτικό κείμενο πολιτικής, το οποίο αφενός θα ενσωματώνει τις κυβερνητικές προτεραιότητες, τις βασικές αρχές, τους κανόνες και τους στόχους της Χρηστής Διακυβέρνησης, αφετέρου όλες εκείνες τις δομικές και λειτουργικές αλλαγές που κρίνονται απαραίτητες για να επιτευχθούν οι στόχοι του προγράμματος διοικητικής μεταρρύθμισης»*. Η Λευκή Βίβλος δεν αφορά μόνο την Ε.Ε. αλλά συμβάλλει και στο διάλογο για την παγκόσμια διακυβέρνηση.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση πρέπει να εφαρμόσει τις αρχές της χρηστής διακυβέρνησης στην παγκόσμια παρουσία της με σκοπό την προώθηση της αποτελεσματικότητας των διεθνών οργανισμών. Οι αρχές της χρηστής διακυβέρνησης όπως αναφέρονται στη Λευκή Βίβλο, αποσκοπούν στην ενίσχυση της δημοκρατίας και του κράτους δικαίου δια της καθολικής εφαρμογής των αρχών: της διαφάνειας, της συμμετοχής, της λογοδοσίας, της αποτελεσματικότητας και της συνοχής.¹²⁰ Η Λευκή Βίβλος, ως μεταρρυθμιστικό εργαλείο θα μπορούσε να προσφέρει το απαιτούμενο πλαίσιο βάσει του οποίου θα μπορούσε να οικοδομηθεί η ευρωπαϊκή διοικητική σύγκλιση προσφέροντας κατ' αντιστοιχία και στην Ελλάδα το απαιτούμενο διοικητικό πλαίσιο για την καταπολέμηση των εμποδίων του εξευρωπαϊσμού.

Η υιοθέτηση νέων πολιτικών και διαδικασιών αναφορικά με τη δημόσια διοίκηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση, είναι δεδομένη και μπορεί να εξυπηρετηθεί μόνο μέσα από την

¹²⁰ Επιτροπή Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων- Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση (2001) Λευκή Βίβλος. Βρυξέλλες σελ. 11.

προώθηση σύγχρονων επιχειρησιακών πρακτικών όπως είναι η ηλεκτρονική διακυβέρνηση, η δια βίου μάθηση, η υπέρβαση γραφειοκρατικών δυσλειτουργιών κ.α. Αναγκαία προϋπόθεση των ανωτέρω επιδιώξεων, αποτελεί η υλοποίηση των απαραίτητων εθνικών μεταρρυθμίσεων με βασικό γνώμονα την προαγωγή της αποτελεσματικότητας, της οικονομικότητας και της ποιότητας.¹²¹ Η επίτευξη της διοικητικής σύγκλισης στην Ε.Ε. δύναται να προσφέρει στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα την απαιτούμενη διοικητική δομή προκειμένου να καταστεί ικανή να ανταπεξέλθει προκλήσεις που δημιουργούνται στο διεθνές κοινωνικοοικονομικό περιβάλλον.

¹²¹ Κριεμάδης, Α., Χρηστάκης, Μ. (2009) Αρχές και Πρότυπα Μάνταζμεντ για τη Δημόσια Διοίκηση και τους Μη Κερδοσκοπικούς Οργανισμούς. Διεθνείς Τάσεις και Ευρωπαϊκή Προσέγγιση. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 2.

ΜΕΡΟΣ 2^ο
ΤΟ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΟ MANAGEMENT ΩΣ
ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΤΙΚΟ ΕΡΓΑΛΕΙΟ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4

ΕΙΣΑΓΩΓΗ ΣΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟ MANAGEMENT

Η γραφειοκρατία που έχει ταυτιστεί με τη δημόσια διοίκηση, συνιστά ένα ιστορικής αλλά αμφίσημης σημασίας φαινόμενο. Στην ιστορική κοινωνική εξέλιξη, η εμφάνιση της γραφειοκρατίας στην ορθολογική της εκδοχή, ταυτίστηκε με την αποτελεσματική διοίκηση των επαναλαμβανόμενης φύσης κοινωνικών αναγκών. Η γραφειοκρατία αποτελεί μια ιδιαίτερη μορφή οργάνωσης ενός διοικητικού μηχανισμού που χαρακτηρίζεται από κατάτμηση εργασίας, έμφαση στις διοικητικές διαδικασίες, αυστηρή ιεραρχική δομή, προκαθορισμένη ροή εργασίας και έντονη εσωστρέφεια. Η γραφειοκρατικά δομημένη συμπεριφορά είναι ικανή για τη διαχείριση γνωστών και επομένως ελεγχόμενης φύσης δημόσιων προβλημάτων. Η λειτουργική ικανότητα των γραφειοκρατικών οργανώσεων για ορισμένης φύσης και περιεχομένου δημόσια προβλήματα, αποτελεί κοινό τόπο μεταξύ αναλυτών και εμπειρογνομόνων του διοικητικού φαινομένου. Η γραφειοκρατία, λειτουργεί αποτελεσματικά σε σταθερές και απλές συνθήκες δράσης, βασιζόμενη στο τυπολατρικό της καθεστώς.

Το γραφειοκρατικό μοντέλο, δεν είναι άριστος τρόπος οργάνωσης και επομένως εύλογα τίθεται το ερώτημα εάν αποτελεί επαρκές οργανωτικό πρότυπο διαχείρισης των αναδυόμενων δημοσίων προβλημάτων με την έναρξη του 21^{ου} αιώνα. Οι δημόσιες υπηρεσίες όντας γραφειοκρατικά δομημένες, καλούνται πλέον να λειτουργήσουν σε ευμετάβλητες συνθήκες, με χαρακτηριστικά στοιχεία την υψηλή αβεβαιότητα και την απρόβλεπτη εξέλιξη των κοινωνικών αναγκών.

Η ανάγκη για διοικητική μεταρρύθμιση, έχει πλέον εδραιωθεί και στην Ελλάδα. Μια απλή αντιπαραβολή του επίκαιρου μεταρρυθμιστικού προγράμματος «Πολιτεία» με τα αντίστοιχα προγράμματα των άλλων ευρωπαϊκών χωρών, αρκεί για να δείξει ότι στην Ελλάδα εντοπίζονται ομοειδή διοικητικά προβλήματα, τα οποία αντιμετωπίζονται με παραπλήσιους τρόπους. Ζητούμενα δεν είναι μόνο η διερεύνηση των προβλημάτων και η εξεύρεση πιθανών τρόπων επίλυσης αλλά κυρίως η αποτελεσματική αντιμετώπιση τους. Προκειμένου να γίνει εστίαση στην αποτελεσματικότητα, η επιστήμη οδηγήθηκε στη διαμόρφωση ενός «υβριδίου» διοίκησης το οποίο χρησιμοποίησε στοιχεία από το

υφιστάμενο κανονιστικό μοντέλο της δημόσιας διοίκησης και από τη σύγχρονη και διαρκώς εξελισσόμενη επιστήμη του επιχειρησιακού management. Το νέο αυτό μόρφωμα καλείται δημόσιο management. Η ταχεία ανάπτυξη του νέου είδους δημόσιας διοίκησης, οδήγησε στην σημερινή και πιο εξελιγμένη μορφή, αυτή του New Public Management.

4.1. Η Έννοια του Δημόσιου Management

Το δημόσιο management εμφανίσθηκε τη δεκαετία του 1970, εκφράζοντας αρχικά περισσότερο μια θεσμική εξέλιξη και λιγότερο μια αφηρημένη ή θεωρητική ανάπτυξη. Από εκείνη την περίοδο παρατηρείται μια εντατική μετάβαση από τη δημόσια διοίκηση στο δημόσιο management.¹²² Μια σειρά ολοένα και εμφανέστερων παθογενειών, δημιούργησαν την πηγαία διαμόρφωση του νέου μοντέλου διοίκησης του δημοσίου τομέα. Ειδικότερα, η ύπαρξη μιας παρωχημένης, γραφειοκρατικής και αναποτελεσματικής δημόσιας διοίκησης, σε συνδυασμό με την τεχνολογική έκρηξη και την παγκοσμιοποίηση της οικονομίας καθώς και οι αυξανόμενες απαιτήσεις των καταναλωτών/πολιτών για ποιοτικότερες υπηρεσίες οδήγησαν στην εδραίωση του δημόσιου management.¹²³ Οι ραγδαίες εξελίξεις και οι ταχύτεροι ρυθμοί των σύγχρονων κοινωνιών, δημιούργησαν την επιτακτική ανάγκη εστίασης, σε ουσιαστικότερη διαχείριση των δημόσιων υπηρεσιών, δίνοντας έμφαση στο τελικό αποτέλεσμα. Το δημόσιο management ουσιαστικά, συνίσταται σε μια ευέλικτη διαδικασία διοίκησης που βασίζεται στην αποτελεσματική διαχείριση υλικών και άυλων πόρων, αποσκοπώντας στην επίτευξη προκαθορισμένων στόχων ενώ συνδυάζεται περισσότερο με την καθημερινή λειτουργία των οργανισμών, χωρίς να αποκλείεται η διάθεση για καθορισμό και εφαρμογή μακροπρόθεσμης στρατηγικής.¹²⁴ Το δημόσιο management αποτελεί τη μετεξέλιξη της δημόσιας διοίκησης, σημειώνοντας αισθητή διαφοροποίηση σε σχέση με την υφιστάμενη κατάσταση. Πηγή έμπνευσης της διοικητικής αλλαγής του δημοσίου τομέα, αποτέλεσε το επιχειρησιακό management και η επιτυχημένη λειτουργία του στις ιδιωτικές επιχειρήσεις. Η εφαρμογή στοιχείων της διοίκησης επιχειρήσεων στην κρατική διοίκηση, αναβάθμισε το επίπεδο

¹²² Μιχαλόπουλος, Ν. (2003) Από τη Δημόσια Γραφειοκρατία στο Δημόσιο Management. Αθήνα: εκδ. Παπαζήση, σελ. 58-58.

¹²³ Borins, S. (1995) The new public management is here to stay. Canadian Public Administration, Vol. 38.

¹²⁴ Ferlie, E., Lynn, L., Pollitt, C. (2007) The Oxford Handbook of Public Management. New York: Oxford University Press, σελ. 29-44.

υπηρεσιών, εξελίσσοντας το υφιστάμενο γραφειοκρατικό σύστημα. Στον παρακάτω πίνακα, επισημαίνονται οι διαφορές μεταξύ του δημόσιου management και της δημόσιας διοίκησης/γραφειοκρατίας.¹²⁵

Πίνακας 4.1.

Δημόσια Γραφειοκρατία	Δημόσιο Μάνατζμεντ
Βραχυπρόθεσμος προγραμματισμός	Στρατηγικός/Μακροπρόθεσμος προγραμματισμός
Στατική στοχοθεσία	Δυναμική στοχοθεσία
Έμφαση στις διαδικασίες και στην αποφυγή λαθών	Επιδίωξη επιτυχίας
Δευτερεύουσας σημασίας οι οικονομικοί πόροι	Έμφαση στη βέλτιστη αξιοποίηση των οικονομικών πόρων
Ιεραρχική και άκαμπτη δομή	Απέριττη και λιτή δομή
Συγκεντρωτισμός και περιορισμένη εκχώρηση της εξουσίας λήψης απόφασης	Αποκέντρωση και υψηλή εκχώρηση της εξουσίας λήψης απόφασης
Έμφαση στους τύπους	Έμφαση στα αποτελέσματα
Δέσμευση από κανόνες	Κατοχύρωση ευελιξίας και πρωτοβουλιών
Προσανατολισμός στη συμμόρφωση και στη διαμόρφωση ενιαίων προδιαγραφών	Έμφαση στην εξυπηρέτηση του πελάτη/πολίτη

Η διοίκηση του δημοσίου τομέα υπό το νέο πρίσμα, ενσωμάτωσε στοιχεία διοικητικών πρακτικών που ευνοούν: την αποδοτικότητα, την ευελιξία, την ικανότητα επίτευξης προκαθορισμένων στόχων, την παραγωγικότητα, την ανταγωνιστικότητα κ.λ.π. Δεδομένης όμως, της απαίτησης για οικονομικότερα αποτελέσματα, ως σημαντικότερη χρήση του δημοσίου management, αναδεικνύεται η ανάγκη για ορθολογικότερη διαχείριση των πόρων. Ειδικότερα σε περιόδους οικονομικών κρίσεων η ανάγκη μεγιστοποιείται, σε σημείο να γίνεται αυτοσκοπός. Μέσω του δημοσίου management, δύναται να επικαλυφθεί το σύνολο των δραστηριοτήτων του δημοσίου, εξελίσσοντας το σύνολο των λειτουργιών

¹²⁵ Ο ανωτέρω πίνακας προκύπτει βάσει στοιχείων που αντλούνται από συνδυασμό έργων της Κ. Σπανού (Διοίκηση, Πολίτες και Δημοκρατία, 2000, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα.) και του Ν. Μιχαλόπουλου (Από τη Δημόσια Γραφειοκρατία στο Δημόσιο Management, 2003, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα).

και των αρμοδιοτήτων του.¹²⁶ Ουσιαστικά, μέσω του δημοσίου management επιχειρείται η ενσωμάτωση και η προσαρμογή των αρχών, των μεθόδων και των τεχνικών που αναπτύχθηκαν στον ιδιωτικό τομέα, στον αντίστοιχο τρόπο λειτουργίας της δημοσίου τομέα. Σύμφωνα με τον Π. Φαναριώτη: «*Το δημόσιο management ως σύστημα λειτουργίας της σύγχρονης δημόσιας διοίκησης και ως σύστημα τεχνικών, παρουσιάζει τόσο εύρος ώστε να καλύπτει όλο το φάσμα των δραστηριοτήτων που αναπτύσσονται στο χώρο της δημόσιας διοίκησης ενώ ταυτόχρονα είναι εξειδικευμένο ώστε να φέρει κομβικά αποτελέσματα, από την εφαρμογή απολύτως εξειδικευμένων μεθόδων*»¹²⁷. Το δημόσιο management, αποτελεί τη διάθεση για αύξηση της αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης, μέσω:

- Αξιοποίησης εξειδικευμένων μεθόδων διοίκησης κατ' αντιστοιχία με τις πρακτικές που εφαρμόζει ο ιδιωτικός τομέας.
- Αναδιοργάνωσης της δημόσιας διοίκησης μέσω ριζικών μεταρρυθμίσεων που θα έχουν ως στόχο την αύξηση της αποδοτικότητας.
- Συνολικού εξορθολογισμού της διοίκησης, δίνοντας έμφαση στα αποτελέσματα (κατά τα πρότυπα του ιδιωτικού τομέα) και όχι στις διαδικασίες (όπως ορίζει το γραφειοκρατικό μοντέλο).

Με βάση τη θεωρία του δημοσίου management, καθίσταται πλέον σαφές ότι η κρατική διοίκηση οφείλει να προσαρμοστεί στη μεταβαλλόμενη φύση των αντικειμένων ενασχόλησης της, ενώ παράλληλα υπαγορεύεται η επίκαιρη ανάγκη προσαρμογής στο ευμετάβλητο πολιτικό, οικονομικό και κοινωνικό περιβάλλον, επιδεικνύοντας την απαιτούμενη εξωστρέφεια. Οι λόγοι που συνέβαλαν στην εμφάνιση και εδραίωση του, θα μπορούσαν να κατηγοριοποιηθούν σε κοινωνικοοικονομικούς και πολιτισμικούς ενώ συνίστανται κυρίως: στην πληροφοριακή έκρηξη, στην παγκοσμιοποίηση της οικονομίας, στη λειτουργική ανεπάρκεια των μεγάλων γραφειοκρατικών οργανώσεων υπό συνθήκες χρηματοοικονομικής στενότητας, στις αυξημένες αξιώσεις των πολιτών προς τους δημόσιους οργανισμούς για ποιοτικότερες υπηρεσίες, στην αναζήτηση των εργαζομένων για δυνατότητες ανάπτυξης κλπ. Σημειωτέον ότι από τη δέσμη των όρων αυτών, καθοριστικότερος θεωρείται ο οικονομικός.

¹²⁶ Ridley, F. F. (1996) *The New Public Management in Europe: Comparative Perspectives*. Public Policy and Administration, Vol. 11.

¹²⁷ Φαναριώτη, Π. (1999) *Διοίκηση Δημοσίων Υπηρεσιών και Οργανισμών: Εισαγωγή στο Σύγχρονο Δημόσιο Management*, Αθήνα: εκδ. Α. Σταμούλη, σελ. 36.

Η άνθηση του δημοσίου management, οφείλεται κυρίως στην οικονομική κρίση που κλήθηκαν να αντιμετωπίσουν πολλά κράτη τα τελευταία είκοσι χρόνια. Ο συνδυασμός της οικονομικής ύφεσης και του διεθνούς ανταγωνισμού, έχει διαμορφώσει ένα ιστορικά πρωτόγνωρο οικονομικό πλαίσιο λειτουργίας των δημόσιων υπηρεσιών, με πρακτική συνεπεία την ανάγκη άμεσης και ουσιαστικής λήψης μέτρων. Θα μπορούσαμε να πούμε ότι αν ιστορικά η δημόσια γραφειοκρατία αναπτύχθηκε σε συνθήκες οικονομικής ευρωστίας, το δημόσιο management θεμελιώθηκε σε συνθήκες οικονομικής στενότητας. Έτσι η ανάγκη αύξησης της διοικητικής αποτελεσματικότητας, εξελίσσεται σε περισσότερο επιτακτική από ποτέ. Η συνθήκη αυτή προσδιορίζει τις θεωρητικές βάσεις του δημοσίου management οι οποίες συνίστανται στην πολιτική οικονομία και στη διοίκηση επιχειρήσεων.

Το επιχειρησιακό management, ως πυλώνας θεμελίωσης του δημοσίου management σχετίζεται με τις αρχές, μεθόδους και τεχνικές οργάνωσης των ιδιωτικών επιχειρήσεων οι οποίες λόγω του εντονότατου ανταγωνισμού που τις διέπει, εξώθησαν την διοικητική επιστήμη σε αλματώδεις προόδους. Το δημόσιο management ως ένα συνονθύλευμα του κανονιστικού πλαισίου της δημόσιας διοίκησης και της «διάθεσης» για αποτελέσματα της διοίκησης επιχειρήσεων, εκφράζει τα παρακάτω:

- Μακροπρόθεσμο προγραμματισμό
- Δυναμική στοχοθεσία
- Επιδίωξη επίτευξης στόχων
- Απέριττη και ευέλικτη δομή
- Αποδοτική διαχείριση των οικονομικών πόρων
- Μέγιστη εκχώρηση της εξουσίας λήψης αποφάσεων
- Έμφαση στα αποτελέσματα

Το δημόσιο management, αντιπροσωπεύει μια διαφορετική θεώρηση της κρατικής διοίκησης, αποσκοπώντας στη ριζική αναδιάρθρωση κατακερματισμένων διαδικασιών, μέσω ιδιωτικοοικονομικών κριτηρίων. Πρακτικά, αποτελεί μια διαφορετική διοικητική νοοτροπία η οποία εστιάζει στο τελικό αποτέλεσμα, εξελίσσοντας την υφιστάμενη μορφή διοίκησης του δημοσίου τομέα. Παρόλα αυτά το δημόσιο management διαφοροποιείται σημαντικά από το επιχειρησιακό management, αποτελώντας μια ξεχωριστή εφαρμογή της επιστημονικής διοίκησης. Σύμφωνα με τον Δρ. Γ. Παπανίκο οι διαφορές μεταξύ δημοσίου και επιχειρησιακού management, συνοψίζονται στις εξής:

1. Στόχοι των οργανισμών. Σε επίπεδο ανώτατης διοίκησης οι στόχοι διαφοροποιούνται πλήρως, καθώς οι ιδιωτικές επιχειρήσεις αποσκοπούν στη μεγιστοποίηση των κερδών ενώ οι δημόσιοι οργανισμοί επιδιώκουν τη μεγιστοποίηση του δημοσίου συμφέροντος, επιτελώντας πολλαπλά καθήκοντα (κοινωνική πολιτική, υψηλή αποτελεσματικότητα, κοινωνική πρόοδο, προαγωγή της οικονομικότητας κ.λ.π.).
2. Ισότητα στη διανομή. Στις ιδιωτικές επιχειρήσεις η ισότητα, επιτυγχάνεται μέσω της διαμόρφωσης αγοραίας τιμής (η διάθεση των αγαθών προκύπτει μέσω του νόμου της προσφοράς και της ζήτησης) σε αντίθεση με τους δημόσιους οργανισμούς οι οποίοι πρέπει να συνυπολογίζουν πλήθος παραμέτρων π.χ. οι ανάγκες των καταναλωτών, η ιδιαιτερότητα των καταναλωτών, η κοινωνική δικαιοσύνη κ.α.
3. Εξωτερικό περιβάλλον και ομάδες πίεσης. Τα στελέχη των δημοσίων οργανισμών καλούνται να αντιμετωπίσουν πιέσεις από διάφορες κοινωνικές ομάδες προκειμένου να προαχθούν τα ιδιαίτερα συμφέροντα τους, με αποτέλεσμα να αλλοιωθούν οι τελικές επιλογές διοίκησης.
4. Επιχειρηματική ηθική. Οι ιδιωτικές επιχειρήσεις τείνουν να χρησιμοποιήσουν οποιοδήποτε μέσο (ηθικό ή ανήθικο) για την επίτευξη των στόχων τους, σε αντίθεση με τους δημόσιους οργανισμούς οι οποίοι λόγω της πολιτικής τους χροιάς, οφείλουν εμμέσως να λογοδοτούν για τις ενέργειές τους (κοινωνικό πρόσωπο της διοίκησης).
5. Πολιτική παρέμβαση. Ο δημόσιος τομέας διαφοροποιείται θεσμικά ή μη, από τον ιδιωτικό ως προς το βαθμό επηρεασμού από την πολιτική εξουσία (παρέμβαση δια της νομοθετικής/εκτελεστικής λειτουργίας ή παρέμβαση δια της ιδιοτελούς εξω-θεσμικής πίεσης).

Παρά τις επιμέρους διαφορές είναι γενικά αποδεκτό, ότι το δημόσιο management βασίστηκε στη διεθνοποίηση του κινήματος της επιστημονικής διοίκησης.¹²⁸ Σύμφωνα με τον C. Pollitt, το δημόσιο management ως μια νέα μορφή διοίκησης του δημόσιου τομέα, αναπτύχθηκε μέσω μιας σειράς πρακτικών, οι οποίες επανέφεραν στο προσκήνιο τις θεωρίες του F. Taylor (διαμόρφωση του θεωρητικού ρεύματος του Neo-Taylorism),

¹²⁸ Merkle, J. (1980) Management and Ideology: the legacy of international scientific management movement. Berkeley: University of California Press.

θεμελιώνοντας μια νέα επιστημονική βάση αρχών και αξιωμάτων, παραπλήσια με αυτήν των ιδιωτικών επιχειρήσεων.¹²⁹

4.2. Νέο Δημόσιο Management

Αναβαθμισμένη μορφή του δημοσίου management, αποτελεί το Νέο Δημόσιο Management (NDM) το οποίο συνίσταται σε μια περισσότερο αποτελεσματική έκφανση διοικητικής δράσης, χωρίς όμως να ανήκει αποκλειστικά σε μια επιστημονική πειθαρχία. Σύμφωνα με την Επιτροπή Δημοσίου Management του ΟΟΣΑ, το Νέο Δημόσιο Management, χαρακτηρίζεται από:

- i. μια βαθύτερη εστίαση κατά τη διαδικασία λήψης αποφάσεων, στους όρους της αποτελεσματικότητας, αποδοτικότητας και ποιότητας υπηρεσιών.
- ii. την αντικατάσταση συγκεντροποιημένων ιεραρχικών δομών από αποκεντρωμένα διοικητικά περιβάλλοντα, όπου οι αποφάσεις τοποθετούνται πλησιέστερα στο σημείο «δράσης», παρέχοντας τη δυνατότητα ανατροφοδότησης του συστήματος δια της επικοινωνίας.
- iii. την καθιέρωση των στόχων παραγωγικότητας και τη δημιουργία ανταγωνιστικού περιβάλλοντος μεταξύ των δημόσιων οργανισμών και των ομοειδών ιδιωτικών.
- iv. την ενδυνάμωση των στρατηγικών δυνατοτήτων, προκειμένου να καταστεί το κράτος ικανό, να ανταποκριθεί στις αλλαγές του εξωτερικού περιβάλλοντος έγκαιρα, ευέλικτα και οικονομικά, διατηρώντας αναλλοίωτο τον πολυδιάστατο ρόλο του.
- v. την εστίαση στο αποτέλεσμα και όχι στη διαδικασία, δίνοντας έμφαση στην πολύτιμη έννοια της σχέσης κόστους - οφέλους.
- vi. την προώθηση ικανών διοικητικών συστημάτων, να υποστηρίξουν και να ενδυναμώσουν τις επικείμενες αλλαγές.
- vii. τη δυνατότητα διαμόρφωσης εναλλακτικών επιλογών προκειμένου να μεγιστοποιείται το τελικό αποτέλεσμα.

Υπάρχουν προτάσεις, ιδέες και παραδοχές από περισσότερες κοινωνικές επιστήμες (Οικονομία, Κοινωνιολογία, Ψυχολογία, Νομική, Πολιτική Επιστήμη), που ενσωματώνονται στο Νέο Δημόσιο Management, δίχως να υπακούν σε μια ενιαία και σαφή μεθοδολογία. Τα βασικά χαρακτηριστικά που διαφοροποιούν το Νέο Δημόσιο Management από τα παραδοσιακά μοντέλα διοίκησης και διοικητικής μεταρρύθμισης,

¹²⁹ Pollitt, C., Bouckaert, G. (2000) Public Management Reform: A Comparative Analysis, Oxford University Press.

είναι ο εξωστρεφής προσανατολισμός του προς τους πολίτες/πελάτες των δημοσίων οργανώσεων, με σκοπό τη βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών και η έμφαση στην αποτελεσματικότητα, την αποδοτικότητα και την οικονομικότητα των διοικητικών δράσεων.¹³⁰

Βασική αποστολή του Νέου Δημοσίου Management, αποτελεί η δυνατότητα επίτευξης συγκεκριμένων αποτελεσμάτων. Για πρώτη φορά, υπεισέρχονται στη διοίκηση ενός δημόσιου οργανισμού, έννοιες όπως αποδοτικότητα, παραγωγικότητα, ποιότητα και αποτελεσματικότητα που μέχρι τώρα συναντούσαμε σε διοικήσεις ιδιωτικών επιχειρήσεων. Ένα εκ των βασικότερων εργαλείων του Νέου Δημοσίου Management, είναι η οικονομικότητα. Η συσχέτιση κόστους – οφέλους και η συνεκτίμηση της εκπορευόμενης αποτελεσματικότητας, παρέχουν ουσιαστική πληροφόρηση στη διοίκηση για την ορθότερη λήψη αποφάσεων. Παράλληλα, το ΝΔΜ επικεντρώνεται στην ποιοτικότερη εξυπηρέτηση των πολιτών, αναγνωρίζοντας τους ως πελάτες των δημοσίων οργανισμών. Η εν λόγω αντίληψη, απεικονίζεται εμφανώς, στην επιστήμη της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας, για την οποία θα γίνει εκτενής αναφορά σε επόμενο κεφάλαιο.

Φυσικά η επιρροή της επιστήμης του επιχειρησιακού management, δεν θα μπορούσε να είναι απόλυτη. Ο δημόσιος τομέας λόγω της ιδιομορφίας του, δεν μπορεί να λειτουργήσει σαν μια επιχείρηση που δραστηριοποιείται με βασική αποστολή τη μεγιστοποίηση του κέρδους. Το δημόσιο, επιτελεί και άλλους ρόλους π.χ. κοινωνικούς, πολιτικούς, πολιτιστικούς κ.λ.π. Η διοικητική λογική του ΝΔΜ, επιχειρεί έναν συγκερασμό της κοινωνικής δράσης του δημόσιου τομέα και της αποτελεσματικότητας του επιχειρησιακού management. Το ΝΔΜ αντιλαμβάνοντας τον ρόλο του, διεκδικεί την προαγωγή του δημοσίου συμφέροντος και της κοινωνικής ευημερίας, συνδυάζοντας την κοινωνική και την οικονομική του υπόσταση. Ουσιαστικά, το νέο ρεύμα αφορά ένα μείγμα επιστημονικών θεωριών και πρακτικών τόσο της δημόσιας διοίκησης όσο και της διοίκησης επιχειρήσεων.

Οι δράσεις που συνθέτουν το Νέο Δημόσιο Management, περιλαμβάνουν στοιχεία και από το κλασικό management των επιχειρήσεων αλλά και από την εσωστρεφή public administration, οι οποίες ανάλογα με τις ιδιαιτερότητες των χώρων που εφαρμόζονται, δίνουν στο σύνολο των μεταρρυθμίσεων τον αντίστοιχο προγραμματικό, οργανωτικό ή ελεγκτικό τόνο. Οι πιο γνωστές εφαρμογές του ΝΔΜ είναι:

¹³⁰ Ρωσσίδης, Ι. (2010) Σημειώσεις του μαθήματος Δημόσιας Διοίκησης, Τμήμα Διοίκησης Μονάδων Υγείας και Πρόνοιας, ΤΕΙ Καλαμάτας, σελ. 45.

Διάγραμμα 4.1.



Η αλλαγή του προσανατολισμού της διοικητικής μεταρρύθμισης που βαθμιαία συγκροτήθηκε στο ΝΔΜ, ξεκίνησε και αναπτύχθηκε στις αγγλοσαξονικές χώρες. Το ΝΔΜ ταυτίστηκε με τους εκφραστές του οικονομικού νεοφιλελευθερισμού των διαδοχικών κυβερνήσεων των R.Reagan και M.Thatcher. Οι αρχές του εντοπίζονται στην προσέγγιση της Επιστημονικής Διοίκησης του F.W.Taylor, όπου η διοίκηση ορίζεται ως τεχνική της οργάνωσης, με σκοπό την ικανοποίηση οικονομικών στόχων, επιδεικνύοντας εμφανή επιρροή από το πνεύμα της Βιομηχανικής Επανάστασης. Στο τέλος της δεκαετίας του 1990, σημειώνεται ένας αναπροσανατολισμός του διοικητικού μοντέλου του ΝΔΜ προς την κεντροευρωπαϊκή παράδοση. Σήμερα, εφαρμόζεται σε πολλές χώρες με προεξάρχουσες τις ΗΠΑ, Μ. Βρετανία, Ν. Ζηλανδία, Καναδά, Αυστραλία, Φινλανδία, Νορβηγία και Ολλανδία. Η ερμηνεία του γεγονότος αυτού, βρίσκεται στο ότι το ΝΔΜ αποτελεί διάδοχη κατάσταση, παλαιότερων μοντέλων όπως της Public Administration του

PPBS (σύστημα προϋπολογισμού που στηρίζεται στον προγραμματισμό και το σχεδιασμό), ZBBS (προϋπολογισμός μηδενικής βάσης) κ.λ.π. που οι προαναφερθείσες χώρες εφάρμοσαν κατά κόρον. Επιπλέον, στις χώρες αυτές, σημειώθηκε μεγάλη οικονομική, τεχνολογική και κοινωνική άνθηση, τα τελευταία χρόνια, η οποία δημιούργησε εύφορο έδαφος για την ανάπτυξη νέων διοικητικών μοντέλων.

Πρέπει να σημειωθεί ότι στην αγγλοσαξονική παράδοση, επικρατεί η λογική του πραγματισμού, η οποία χαρακτηρίζεται από την προσήλωση στην επίτευξη αποτελεσμάτων και όχι από την κανονιστική αποτύπωση διαδικασιών και τη θεσμική τους κατοχύρωση. Τέλος, πρέπει να επισημανθεί η διαφορετική ερμηνεία του ΝΔΜ που δίνεται στις ΗΠΑ, σε σχέση με αυτή που δίνεται στην Ευρώπη. Στις ΗΠΑ, το ΝΔΜ μεταφέρει τις αξίες και διοικητικές τεχνικές των ιδιωτικών επιχειρήσεων στον δημόσιο τομέα, ενώ στην Ευρώπη συνδέεται περισσότερο με την έννοια της διακυβέρνησης. Η διακυβέρνηση είναι ευρύτερος όρος από εκείνον του μάνατζμεντ και διαφοροποιείται από αυτόν κατά το ότι στη διακυβέρνηση συμπεριλαμβάνονται έννοιες όπως η κοινωνία των πολιτών και η κοινωνική δικαιοσύνη.

Ιδιαίτερη σημασία στις εξελίξεις που σημειώνονται στο χώρο της διοικητικής επιστήμης, διαδραμάτισαν και εξακολουθούν να διαδραματίζουν, διεθνείς οργανισμοί όπως ο ΟΟΣΑ, ο ΟΗΕ, η Παγκόσμια Τράπεζα και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο. Οι οργανισμοί αυτοί, δεν λειτουργούν απλά ως δίαυλοι πληροφοριών, αλλά ως σχεδιαστές πολιτικών και υποκινητές των χωρών – μελών στην υλοποίησή τους. Στο πνεύμα του Νέου Δημόσιου Management δημιουργήθηκε το μοντέλο EFQM (European Foundation for Quality Management), το οποίο υιοθετήθηκε από την Ε.Ε. το 1991, μετά από πρόταση του Ευρωπαϊκού Ιδρύματος Διαχείρισης Ποιότητας, με σκοπό τη δημιουργία ενός αξιόπιστου μοντέλου οργάνωσης για την επίτευξη ποιότητας και απόδοσης. Οι κατηγορίες δράσης μέσω των οποίων διερευνάται ο βαθμός ποιότητας με το μοντέλο του EFQM είναι: η ηγεσία, η πολιτική, η στρατηγική, η συνεργατική διοίκηση, η διαχείριση των πόρων, η βελτίωση των διαδικασιών, η ικανοποίηση των εργαζομένων, οι συνέπειες της διοικητικής δράσης στη κοινωνία, τα αποτελέσματα της αποδοτικότητας σε βασικούς τομείς της διοικητικής δράσης, η ικανοποίηση των πελατών κ.α. Χαρακτηριστικό στοιχείο του μοντέλου EFQM, είναι ότι μπορεί να δώσει έμφαση σε κάποια από τις προαναφερθείσες

κατηγορίες. Κατά συνέπεια, τα κριτήρια θα πρέπει να εξειδικεύονται ανάλογα με τη φύση της οργάνωσης που εφαρμόζει τις πρακτικές του.¹³¹

Το Νέο Δημόσιο Management επιχειρεί να επαναπροσδιορίσει τις σχέσεις του Κράτους τόσο με την οικονομία όσο και με την Κοινωνία των Πολιτών. Ενθαρρύνει τη μεταφορά οικονομικών εργαλείων διοίκησης στη δημόσια διοίκηση, στοχεύοντας στη βελτίωση της αποτελεσματικότητας. Κατά την εφαρμογή του ΝΔΜ, συναντάμε επιτυχημένες δράσεις, όπως είναι: ο εξορθολογισμός του προγραμματισμού, ο ανασχεδιασμός της οργανωτικής δομής, η παρακολούθηση των αποτελεσμάτων της διοικητικής δράσης (σε σχέση με τους τεθέντες στόχους), η θέσπιση δεικτών μέτρησης και αξιολόγησης λειτουργιών του δημοσίου τομέα, η συγκριτική αξιολόγηση και ο ανταγωνισμός μεταξύ τμημάτων και υπηρεσιών, οι συμφωνίες μεταξύ προσωπικού και διοίκησης που γίνονται κατόπιν διαπραγματεύσεων (και όχι με βάση προκαθορισμένες διατάξεις όπως ορίζονται από το διοικητικό δίκαιο), η παροχή κινήτρων ως μέσο υποκίνησης των εργαζομένων κ.λ.π. Το Νέο Δημόσιο Management, παρά τις επικρίσεις που δέχθηκε, εξακολουθεί να προβάλλεται ως ένας από τους αποτελεσματικότερους τρόπους διαχείρισης των κρατικών υποθέσεων, συμβάλλοντας στην ποιοτικότερη διαχείριση των σύγχρονων κοινωνικών αναγκών και συνδυάζοντας δράσεις που ανήκουν είτε στο κλασικό management είτε σε επιμέρους κοινωνικές επιστήμες

4.3. Η αξιολόγηση του Νέου Δημόσιου Management

Κατά τη δεκαετία του 1980, με πρωτοστατούσες από τις υπερατλαντικές χώρες τις ΗΠΑ και τον Καναδά και από την Ευρώπη, την Ολλανδία και τη Μ. Βρετανία, τέθηκαν σε εφαρμογή οι τεχνικές του ΝΔΜ. Οι προτάσεις του Νέου Δημόσιου Management, θεωρήθηκαν ως πανάκεια τόσο θεωρητική όσο και πρακτική. Τα προβλήματα που κλήθηκε να επιλύσει το ΝΔΜ εκείνη την περίοδο, αφορούσαν την ορθολογική διαχείριση πόρων και την αύξηση της αποτελεσματικότητας.

Είναι γεγονός ότι ο εξορθολογισμός που επιχειρήθηκε μέσω των μέτρων και δράσεων του ΝΔΜ (ιδιαίτερα στις τοπικές αρχές), βελτίωσε ουσιαστικά την οικονομική τους διαχείριση. Η ευρεία χρήση των συμβολαίων/συμφωνητικών μεταξύ της κεντρικής κυβέρνησης και των ΟΤΑ, στα οποία περιγραφόταν η συνεργασία μεταξύ τους, με

¹³¹ Αναλυτικότερη παράθεση διενεργείται στο 5^ο Κεφάλαιο και συγκεκριμένα στην Ενότητα: 5.8.1.1. Η ΔΟΠ στη Δημόσια Διοίκηση.

εκατέρωθεν δεσμεύσεις, είχε ως αποτέλεσμα την ευρύτατη επέκταση της λογικής του «ιδιωτικοποιημένου αγαθού».

Οι ρυθμοί του δημοσίου άλλαξαν, οι υπάλληλοι απέκτησαν κίνητρο εργασίας και ενθουσιασμό και πολλοί δημόσιοι οργανισμοί έσπευσαν να ακολουθήσουν τους πρωτοπόρους. Από το 1996 και μετά άρχισαν να γίνονται ορισμένες επισημάνσεις όπως ότι οι πολίτες δεν είναι απλώς πελάτες και ότι ο ρόλος των κρατικών υπηρεσιών δεν μπορεί να εξαντλείται στην παροχή υπηρεσιών. Την σφοδρότερη επίθεση προς το ΝΔΜ εξαπέλυσαν Βρετανοί επιστήμονες, οι οποίοι με σημείο αναφοράς την τοπική αυτοδιοίκηση, εντόπισαν σημαντικές κοινωνικές στρεβλώσεις. Σύμφωνα με τους ισχυρισμούς τους, η αλλαγή διοικητικής νοοτροπίας που επέφερε το ΝΔΜ, μετασχηματίζοντας τον πολίτη σε πελάτη, οδήγησε στην επικράτηση ενός καταναλωτικού προσανατολισμού. Στα πλαίσια του νέου προσανατολισμού, το κόστος των δημοσίων υπηρεσιών προσαυξήθηκε,¹³² σε σημείο η τιμή των δημοσίων αγαθών να εξισώνεται με αυτή των ιδιωτικών. Τα αποτελέσματα του Κράτους σε θέματα κοινωνικής πολιτικής, προσαρμόστηκαν σε ένα ιδιαίτερα χαμηλό επίπεδο, αναγκάζοντας τους πολίτες να αναλάβουν δράση, οργανώνοντας δίκτυα αλληλοβοήθειας.¹³³ Η πολιτική φάνηκε να επανακάμπτει μαζί με την κοινωνική απαίτηση ενός καθοδηγητικού ρόλου του κράτους.

Η αντίδραση στην τεχνοκρατική αντίληψη του ΝΔΜ, οδήγησε στη διαμόρφωση μιας νέας σχέσης μεταξύ Κράτους και πολιτών (σύναψη νέου κοινωνικού συμβολαίου), κατά την οποία περιορίζεται η επίδραση των ιδιωτικοοικονομικών κριτηρίων, ενώ παράλληλα ενισχύεται η κοινωνική αυτο-οργάνωση και η προσήλωση στο κοινωνικό συμβόλαιο. Σύμφωνα με τον Π. Καρκατσούλη: *«η σύγχρονη θεωρία της διακυβέρνησης διεκδικεί τον επαναπροσδιορισμό της διοικητικής μεταρρύθμισης με πολιτικούς όρους, σε αντίστιξη προς τις μεταρρυθμίσεις του ΝΔΜ που εκτιμάται ότι οδήγησαν στην ακύρωση της πολιτικής και στην οικονομικοποίηση του Κράτους».*¹³⁴ Η κριτική αυτή, αναφέρεται ειδικότερα, στο ότι οι εφαρμογές του ΝΔΜ περιορίζουν τη δημοκρατία, συρρικνώνουν τα

¹³² Η διοικητική νοοτροπία του Νέου Δημοσίου Management, αναβαθμίζοντας τις παρεχόμενες υπηρεσίες στα πρότυπα των ιδιωτικών επιχειρήσεων, αναπόφευκτα αύξησε τις τιμές των υπηρεσιών (στα πλαίσια της οικονομικότητας), με αποτέλεσμα τα δημόσια αγαθά να προσφέρονται πλέον με τιμολόγηση ιδιωτικών, υποβαθμίζοντας πλήρως το πνεύμα της κοινωνικής πολιτικής.

¹³³ Bevir, M., Rhodes, R. (2001) *A Decentered Theory of Governance: Rational Choice, Institutionalism, and Interpretation*. Institute of Governmental Studies, University of California.

¹³⁴ Καρκατσούλης, Π. (2004) Το κράτος σε μετάβαση: από τη "διοικητική μεταρρύθμιση" και το "νέο δημόσιο μανάτζμεντ" στη "διακυβέρνηση". Αθήνα: εκδ. Ι. Σιδέρης.

ανθρώπινα δικαιώματα και από-διαφοροποιούν τις εθνικές, πολιτιστικές και αισθητικές ιδιαιτερότητες, υπέρ μιας ισοπεδωτικής αντίληψης που προτάσσει το οικονομικό όφελος των επιχειρήσεων, σε βάρος του δημοσίου συμφέροντος και των αξιών της ισονομίας και ισοπολιτείας, τις οποίες το Κράτος κατά παράδοση προστατεύει. Οι υποστηρικτές της κριτικής, εκτιμούν ότι πρέπει να ενισχυθεί ο ρόλος του εθνικού κράτους, σε αντίθεση με τους μεταρρυθμιστές, οι οποίοι επιφυλάσσουν στους διεθνείς και υπερεθνικούς σχηματισμούς, ισχυρότερο ρόλο από αυτού του εθνικού Κράτους, μέσω του παγκοσμιοποιημένου συντονισμού των μεταρρυθμιστικών δράσεων, που συνθέτουν την ατζέντα του ΝΔΜ».¹³⁵

Οι επικριτές του ΝΔΜ ορθώς επισημαίνουν την υποβάθμιση της κοινωνικής υπόστασης του Κράτους. Πρέπει όμως να τονισθεί η αξία των μεταρρυθμίσεων που προτείνονται, ειδικά κατά την εφαρμογή σε κοινωνίες όπου η διαφθορά και η κακοδιαχείριση, καταστρατηγούν κάθε ίχνος κοινωνικής δικαιοσύνης, προόδου και αξιοκρατίας. Συνεπώς, γίνεται αντιληπτό πως σε χώρες όπως η Ελλάδα, η εφαρμογή του ΝΔΜ θα μπορούσε να αποβεί εξαιρετικά χρήσιμη, επιλύοντας σημαντικά οργανωτικά προβλήματα που δεσπόζουν ως κυρίαρχες παθογένειες της κρατικής λειτουργίας. Το έλλειμμα κοινωνικής πολιτικής (που ενδεχομένως να προέκυπτε από την αποδοχή του ΝΔΜ), θα μπορούσε να είναι ο διάδοχος στόχος, μετά την αναγκαία εξυγίανση της δημόσιας διοίκησης.

Οι σύγχρονες κοινωνικοοικονομικές εξελίξεις, σε κάποιες περιπτώσεις ενσωματώθηκαν στο υφιστάμενο διοικητικό σύστημα και σε κάποιες άλλες μετουσιώθηκαν σε ένα νέο διοικητικό ρεύμα (αυτό της δημόσιας διακυβέρνησης, για το οποίο θα γίνει λόγος στη συνέχεια). Τα νέα εργαλεία που ενσωμάτωσε το ΝΔΜ την τελευταία πενταετία, είναι τα εξής: η συμμετοχή των πολιτών στη διαδικασία λήψης αποφάσεων και η μαζική χρήση των δημοψηφισμάτων στις τοπικές κοινωνίες. Ο δημόσιος τομέας, έχει την ανάγκη ενσωμάτωσης στοιχείων ανταγωνιστικότητας, ανανεωμένων όρων λειτουργίας και σύγχρονων μεθόδων παροχής υπηρεσιών, προκειμένου να επιτελέσει το ρόλο του στη σύγχρονη κοινωνία και να ανταποκριθεί στις αναβαθμισμένες συνθήκες λειτουργίας του δημοσίου τομέα, σε παγκόσμιο επίπεδο.

¹³⁵ Καρκατσούλης, Π. (2004) Το κράτος σε μετάβαση: από τη "διοικητική μεταρρύθμιση" και το "νέο δημόσιο μάνατζμεντ" στη "διακυβέρνηση". Αθήνα: εκδ. Ι. Σιδέρης, σελ. 314.

Το Νέο Δημόσιο Management, αποτέλεσε καθοριστικό παράγοντα της διοικητικής μεταρρύθμισης, σε πληθώρα ανεπτυγμένων και αναπτυσσόμενων χωρών.¹³⁶ Υποστήριξε την αποδοτική λειτουργία των δημοσίων οργανισμών, ενίσχυσε την οικονομική διαχείριση των υλικών και άυλων πόρων, προήγαγε την εξωστρέφεια του δημόσιου τομέα, παραγκώνισε την πολιτική παρέμβαση και εξυγίανε παθογενείς δημόσιους οργανισμούς. Το ΝΔΜ, μέσω της επιχειρησιακής του κουλτούρας, προήγαγε:

- την εξυγίανση και τον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης, η οποία καθίσταται πλέον ικανή να ανταποκριθεί στον πολυδιάστατο ρόλο της,
- τη βιωσιμότητα των δημόσιων οργανισμών, καθώς σημαντική παράμετρος αναδεικνύεται ο περιορισμός ζημιών και ελλειμμάτων,
- την επίτευξη οικονομικής προόδου, διαμορφώνοντας αποτελεσματικές δημόσιες υπηρεσίες, οι οποίες με τη σειρά τους αναλαμβάνουν να προωθήσουν την αναπτυξιακή διαδικασία,
- την κοινωνική δικαιοσύνη, δεδομένου ότι η ορθολογική διοίκηση οδήγησε σε αξιοκρατικές διαδικασίες.

Αναμφίβολα, το ΝΔΜ ενίσχυσε την αποδοτικότητα των δημόσιων οργανισμών εντάσσοντας ιδιωτικοοικονομικά κριτήρια στη διοικητική τους νοοτροπία.¹³⁷ Ο προβληματισμός που γεννάται είναι: κατά πόσο το Κράτος, χρησιμοποιώντας το Νέο Δημόσιο Management, καταφέρνει να διατηρήσει το κοινωνικό του πρόσωπο; Είναι γεγονός πως ο δημόσιος τομέας, δεν αποσκοπεί στη μεγιστοποίηση των κερδών του. Βασική επιδίωξη, είναι η οικονομική βιωσιμότητα σε συνδυασμό με την επιτέλεση του απαραίτητου κοινωνικού έργου. Συνεπώς, πρέπει να καταστεί σαφές ότι το επιχειρησιακό πνεύμα, δεν αποτελεί αυτοσκοπό, αλλά **επικουρικό εργαλείο**. Η διοικητική λογική του ΝΔΜ, πρέπει να χρησιμοποιείται υποστηρικτικά, διατηρώντας αναλλοίωτη την κοινωνική υπόσταση του δημοσίου τομέα. Οι οπαδοί του ΝΔΜ, απαντούν ότι το εν λόγω διοικητικό ρεύμα, χρησιμοποιεί ιδιωτικοοικονομικά στοιχεία, χωρίς να τα ενστερνίζεται. Υιοθετεί διοικητικές πρακτικές, αποσκοπώντας στη διοικητική βελτίωση, χωρίς να ταυτίζεται με το πρότυπο της διοίκησης ιδιωτικών επιχειρήσεων.

¹³⁶ Horton, S., Farnham, D. (1999) Public Management in Britain. London: MacMillan Press Ltd.

¹³⁷ McKevitt, D., Lawton, A. (1994) Public Sector Management: Theory, Critique & Practice. London: Sage Publications.

Είναι γενικά παραδεκτό, ότι οι αρχές του ΝΔΜ αποτελούν μια νέα πραγματικότητα. Η επιρροή τους επί της δημόσιας δράσης, είναι δεδομένη και σε πολλές περιπτώσεις καθοριστική. Το ΝΔΜ οδήγησε σε μια νέα εποχή διοικητικής αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης, ανάγοντας το Κράτος σε μια αξιόπιστη και παραγωγική δύναμη προόδου. Η φύση των ιδιωτικοοικονομικών κριτηρίων ως συστατικό στοιχείο του Νέου Δημόσιου Management, μπορεί στη βάση της να μην συνάδει με τον κοινωνικό ρόλο του Κράτους, αλλά επιμέρους στοιχεία αυτών, θα μπορούσαν να θεωρηθούν εξαιρετικά χρήσιμα, προάγοντας αναγκαία χαρακτηριστικά όπως είναι η αποτελεσματικότητα και η οικονομικότητα, για την εξυγίανση της λειτουργίας του δημόσιου τομέα. Δεν πρέπει να λησμονείται, ότι **management δεν σημαίνει απαραίτητα μεγιστοποίηση του κέρδους, σημαίνει μεγιστοποίηση της απόδοσης των συντελεστών παραγωγής.**

4.4. Η ελληνική εμπειρία από την εφαρμογή του Νέου Δημόσιου Management και οι προοπτικές του.

Στην Ελλάδα έχουν τεθεί σε εφαρμογή, κατά την τελευταία τετραετία, διάφορα προγράμματα βελτίωσης της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών από τους δημόσιους φορείς. Τα πιο γνωστά προγράμματα του Υπουργείου Εσωτερικών είναι τα προγράμματα «Πολιτεία» και «Ποιότητα για τον Πολίτη» τα οποία βρίσκονται σε εξέλιξη. Οι κυριότερες δράσεις των προγραμμάτων αυτών είναι:

- η εισαγωγή των νέων τεχνολογιών για την εξυπηρέτηση των πολιτών
- η απλούστευση των διαδικασιών με κατάργηση δικαιολογητικών και φορέων
- η ενιαιοποίηση και ψηφιοποίηση των διοικητικών εντύπων
- η δημιουργία υπηρεσιών μιας στάσης
- η απογευματινή λειτουργία των υπηρεσιών
- οι τηλεφωνικές αιτήσεις
- η έκδοση χαρτών δικαιωμάτων των πολιτών
- οι κωδικοποιήσεις και η βελτίωση των κανονιστικών ρυθμίσεων
- η εισαγωγή συστημάτων μέτρησης της αποδοτικότητας δημοσίων υπηρεσιών και υπαλλήλων.

Η ελληνική εμπειρία από τις μέχρι τώρα εφαρμογές του ΝΔΜ δεν διαφοροποιείται ουσιαστικά από την εμπειρία των άλλων κρατών. Η ελληνική κρατική διοίκηση, παρά το

γεγονός ότι καθυστέρησε αισθητά να παρακολουθήσει τις διεθνείς εξελίξεις,¹³⁸ παρουσιάζει μια αξιοσημείωτη προσπάθεια ενσωμάτωσης πρακτικών του Νέου Δημοσίου Management. Ανυπέρβλητα προβλήματα του συγκεκριμένου εγχειρήματος, αποτέλεσαν το εύρος των πελατειακών σχέσεων και η ασυνέχεια στην άσκηση πολιτικών. Η εφαρμογή του ΝΔΜ στην ελληνική δημόσια διοίκηση, απεικονίζεται σε επιμέρους θεσμικές μεταρρυθμίσεις.

Η πρώτη απόπειρα ενσωμάτωσης μεθόδων, ανάλογων με αυτές που πρεσβεύει το ΝΔΜ, γίνεται με τη ψήφιση του νόμου 1943/1991 περί «εκσυγχρονισμού της οργάνωσης και λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, αναβάθμισης του προσωπικού της και άλλων διατάξεων».¹³⁹ Ο συγκεκριμένος νόμος πρωτοπορεί, επιχειρώντας για πρώτη φορά την εφαρμογή πρακτικών του επιχειρησιακού management στην ελληνική δημόσια διοίκηση. Ο νόμος 1943/1991, προβλέπει την κατάρτιση ενός τριετούς προγράμματος διοικητικού εκσυγχρονισμού που θα κατατίθεται στη Βουλή για συζήτηση και ψήφιση, με απώτερο στόχο την αύξηση της αποτελεσματικότητας, την καταπολέμηση της γραφειοκρατίας, την αύξηση της παραγωγικότητας, την αναβάθμιση του προσωπικού, τη βελτίωση των οργανωτικών δομών κ.λ.π. Ακόμα, σύμφωνα με τον νόμο 1943/1991, προβλέπεται η συγκρότηση διακομματικής επιτροπής για την παρακολούθηση της εφαρμογής των μέτρων, η συγκρότηση ειδικής επιτροπής για την αναδιοργάνωση νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου και η θεσμοθέτηση της υποχρέωσης των Υπουργείων για εκπόνηση ειδικών εκθέσεων, σχετικά με την πραγματοποιηθείσα πρόοδο σε ότι αφορά το ζήτημα του περιορισμού της γραφειοκρατίας. Στα πλαίσια των διατάξεων του νόμου προτείνονται οι παρακάτω ρυθμίσεις:

- Καθορισμός προθεσμιών διεκπεραίωσης των υποθέσεων των πολιτών.
- Δημοσιοποίηση της διοικητικής δράσης με στόχο την προαγωγή της διαφάνειας.
- Περιορισμός των συναρμοδιοτήτων.
- Σύσταση επιτροπών κοινωνικού ελέγχου σε κάθε Υπουργείο για την αξιολόγηση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών.

¹³⁸ Οι κρατικές διοικήσεις σε ΗΠΑ και Αγγλία, εφαρμόζουν πρακτικές του ΝΔΜ τα τελευταία 20 χρόνια, σημειώνοντας αύξουσα πορεία σε σχέση με τις ευρωπαϊκές διοικήσεις, οι οποίες εισάγουν δείκτες αποδοτικότητας με βραδύτερους ρυθμούς και επιλεκτικά σε συγκεκριμένους τομείς της διοικητικής δράσης.

¹³⁹ Βλ. Ν. 1943/1991 (ΦΕΚ Α' 50/11.4.1991) «Εκσυγχρονισμός της οργάνωσης και λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, αναβάθμιση του προσωπικού της και άλλες συναφείς διατάξεις»

- Περιγραφή καθηκόντων και αρμοδιοτήτων της κάθε οργανικής θέσης προκειμένου να υποστηρίζεται η οργανωτική διάρθρωση της υπηρεσίας.
- Αναμόρφωση του συστήματος προσλήψεων για όλο το δημόσιο τομέα, αποσκοπώντας στην προαγωγή της αξιοκρατίας και της αμεροληψίας.
- Υποστήριξη της εκπαίδευσης και κατάρτισης των δημοσίων υπαλλήλων, ενισχύοντας την παραγωγικότητα και την αποτελεσματικότητά τους.

Ο νόμος 1943/1991, παρά την αναμφίβολη συμβολή του, στη βελτίωση της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, απεδείχθη ανεπαρκής κατά την εφαρμογή του, αδυνατώντας να υλοποιήσει σε ικανοποιητικό βαθμό τους προκαθορισμένους στόχους. Χαρακτηριστικό στοιχείο, της ανεπιτυχούς εφαρμογής του νόμου, αποτελεί η παραβίαση «μέσω παραθύρου» των βασικών διατάξεων του νόμου όπως παρατηρήθηκε από τη μαζική χρήση της δυνατότητας εξαίρεσης από τον κανόνα, στα πλαίσια των Κοινών Υπουργικών Αποφάσεων (ΚΥΑ). Πολλές από τις πρωτοβουλίες του νόμου, παρέμειναν ανεφάρμοστες, ενώ άλλες παρήγαγαν πλημμελή αποτελέσματα.

Ανάλογη προσπάθεια ενσωμάτωσης πρακτικών του ΝΔΜ, επιχειρήθηκε μέσω του νόμου 2839/2000.¹⁴⁰ Ο συγκεκριμένος νόμος, σχεδιασμένος κατά τα πρότυπα του ΝΔΜ, προβλέπει τη βελτίωση της διαχείρισης των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ), την υποστήριξη των ελεγκτικών μηχανισμών του δημοσίου τομέα μέσω του Σώματος Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (ΣΕΕΔΔ), τον εξορθολογισμό του συστήματος προσλήψεων, τη ρύθμιση ειδικών θεμάτων αναφορικά με τη Γενική Γραμματεία Δημοσίας Διοίκησης, τη μέριμνα για την επαγγελματική αξιοποίηση ατόμων με ειδικές ανάγκες (ΑΜΕΑ), την προαγωγή της αξιοκρατίας μέσω της συγκρότησης δευτεροβάθμιου πειθαρχικού συμβουλίου κ.λ.π. Ο νόμος 2839/2000, παρά το γεγονός ότι συνέβαλε ιδιαίτερα στη βελτίωση της αποτελεσματικότητας του δημοσίου τομέα, κατέστη (όπως και ο νόμος 1943/1991), ελλιπής και ανεφάρμοστος. Αμφισβητήθηκε έντονα, η προτεινόμενη χρήση δεικτών αξιολόγησης στους ΟΤΑ ενώ επιμέρους διατάξεις δεν υλοποιήθηκαν ποτέ (π.χ. η αξιοποίηση των ΑΜΕΑ ή η ανεπαρκής δράση του ΣΕΕΔΔ).

Ενδεχομένως, η ουσιαστικότερη προσπάθεια ενσωμάτωσης αρχών του Νέου Δημόσιου Management, στο ελληνικό διοικητικό σύστημα, προήλθε από τις διατάξεις του

¹⁴⁰ Βλ. Νόμος 2839/2000 (ΦΕΚ Α'/196/12.09.2000), «Ρυθμίσεις θεμάτων Υπουργείου Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και άλλες διατάξεις».

Νόμου 2880/2001.¹⁴¹ Ο συγκεκριμένος νόμος, αφορά το Πρόγραμμα Πολιτεία και τη συνολική προσπάθεια που επιχειρήθηκε, για βελτίωση της διοικητικής αποτελεσματικότητας στον δημόσιο τομέα. Όπως προαναφέρθηκε στην ενότητα 2.3, το Πρόγραμμα Πολιτεία, περιλαμβάνεται στα σημαντικότερα μεταρρυθμιστικά προγράμματα αναβάθμισης της δημόσιας διοίκησης. Αναλύοντας τον νόμο εις βάθος, παρατηρείται η έντονη συσχέτιση του, με βασικές αρχές του επιχειρησιακού management. Ειδικότερα, διαπιστώνεται η έκδηλη προσπάθεια εισαγωγής αρχών της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας (ΔΟΠ) στην ελληνική διοικητική πραγματικότητα (ιδιαίτερη αναφορά στην εφαρμογή της ΔΟΠ στο δημόσιο τομέα θα γίνει στο 4^ο Κεφάλαιο). Σύμφωνα με επιμέρους διατάξεις του νόμου 2880/2001, αναπτύσσονται 5 επιμέρους υποπρογράμματα, ως εξής:

- i. η καλύτερη αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού (υποκίνηση, αναβάθμιση της εκπαίδευσης και της κατάρτισης, αξιολόγηση απόδοσης, περιγραφή θέσεων εργασίας αυξημένων προσόντων).
- ii. η επέκταση της χρήσης νέων τεχνολογιών (εκσυγχρονισμός πληροφοριακών συστημάτων, βελτίωση κτιριακών υποδομών).
- iii. η αναπροσαρμογή διοικητικών λειτουργιών (έλεγχος παραγόμενων αποτελεσμάτων, κωδικοποίηση νομοθεσίας, βελτίωση της διαδικασίας λήψης αποφάσεων κ.λ.π.).
- iv. η βελτίωση των σχέσεων Διοίκησης και πολίτη (προαγωγή της διαφάνειας και της αξιοκρατίας, ορθολογικός καθορισμός αρμοδιοτήτων, παροχή ποιοτικότερων υπηρεσιών κ.λ.π.).
- v. η παροχή τεχνικής υποστήριξης στους φορείς υλοποίησης των δράσεων (εκπόνηση μελετών, ανάθεση αξιολόγησης ή διαχείρισης έργων κ.α.).

Το Πρόγραμμα Πολιτεία, πραγματοποιεί μια εγκάρσια τομή στη διαχείριση του δημόσιου τομέα, καθώς εμπλουτίζει την ελληνική δημόσια διοίκηση με εργαλεία του ΝΔΜ, εκδηλώνοντας μια ξεκάθαρη εστίαση στην αποτελεσματικότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών. Παρά όμως την ιδιαίτερα σημαντική συμβολή του προγράμματος, στη μεταρρυθμιστική προσπάθεια, η συνολική αποτίμηση κρίνεται ως μη ικανοποιητική, δεδομένου ότι δεν επήλθαν τα προσδοκώμενα αποτελέσματα, όπως αποτυπώνεται από τη χαμηλή τελική απόδοση της δημόσιας δράσης.

¹⁴¹ Βλ. Ν. 2880/2001 (ΦΕΚ Α' /9/30.01.2001), «Πρόγραμμα Πολιτεία: για τη μεταρρύθμιση και τον εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης και άλλες διατάξεις».

Ανάλογη προσπάθεια, επιχειρείται μέσω της σύστασης της Κεντρικής Επιτροπής Απλούστευσης Διαδικασιών (ΚΕΑΔ), το έτος 2004, με πρωτοβουλία του Υπουργείου Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης.¹⁴² Η ΚΕΑΔ, επιδιώκει τη μείωση της γραφειοκρατίας δια της απλούστευσης των διαδικασιών και την αντιμετώπιση των προκυπτουσών δυσλειτουργιών της δημόσιας δράσης. Βασικές κατευθύνσεις απλούστευσης και εξορθολογισμού των διαδικασιών αποτελούν:

- Η μείωση των απαιτούμενων δικαιολογητικών που απαιτούνται στα διάφορα στάδια μιας διαδικασίας.
- Η συντόμευση του χρόνου ολοκλήρωσης των διαδικασιών και διεκπεραίωσης των αιτημάτων των πολιτών και επιχειρήσεων.
- Ο περιορισμός συναρμοδιοτήτων που υφίστανται στις δημόσιες υπηρεσίες σε κεντρικό και περιφερειακό επίπεδο.
- Ο ανασχεδιασμός και η απλοποίηση των διαδικασιών.

Στον πίνακα που ακολουθεί, παρατίθενται οι διοικητικές δράσεις της Κεντρικής Επιτροπής Απλούστευσης Διαδικασιών, όπως πραγματοποιήθηκαν στη μέχρι τώρα λειτουργία της:

Πίνακας 4.2.

ΔΡΑΣΕΙΣ ΚΕΑΔ	ΕΤΟΣ ΥΛΟΠΟΙΗΣΗΣ
Απλούστευση των διαδικασιών έκδοσης των οικοδομικών αδειών.	2009
Απλούστευση της Διαδικασίας Επιστροφής ΦΠΑ για Εξαγωγική Δραστηριότητα.	2009
Απλούστευση των Διαδικασιών Αδειοδότησης των Μικροπωλητών.	2008
Απλούστευση των Διαδικασιών Αναγκαστικής Απαλλοτρίωσης.	2008
Απλούστευση Διαδικασιών παροχής Υπηρεσιών προς Αλλοδαπούς.	2008
Επιχορήγηση Νέων Ελεύθερων Επαγγελματιών από τον ΟΑΕΔ.	2007
Απλούστευση διαδικασίας αδειοδότησης των Ιδιωτικών Εκπαιδευτηρίων.	2007
Απλούστευση διαδικασίας απονομής σύνταξης των Φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης.	2007
Αδειοδότηση Καταστημάτων Υγειονομικού Ελέγχου (ΚΥΕ).	2007
Ασφαλιστική και Φορολογική Ενημερότητα.	2006
Αναγνώριση Τίτλων Σπουδών ΑΕΙ της Αλλοδαπής από τον Διεπιστημονικό Οργανισμό Αναγνώρισης Τίτλων Ακαδημαϊκών και Πληροφόρησης (ΔΟΑΤΑΠ).	2006

Πηγή: www.kead.gr

¹⁴² Βλ. Ν. 3242/2004 (ΦΕΚ Α' /102/24.05.2004), «Ρυθμίσεις για την οργάνωση και λειτουργία της Κυβέρνησης, τη διοικητική διαδικασία και τους ΟΤΑ».

Η σύσταση της ΚΕΑΔ αποτελεί ένα σημαντικό μέτρο περιορισμού της γραφειοκρατίας, χωρίς όμως μέχρι στιγμής, να έχει κατορθώσει να ανταποκριθεί πλήρως στον ρόλο της, σημειώνοντας αξιοσημείωτες βελτιώσεις.

Από την ανωτέρω ανάλυση γίνεται αντιληπτό ότι διενεργούνται αλληπάλλληλες προσπάθειες εκσυγχρονισμού της δημόσιας διοίκησης, μέσω μεταρρυθμιστικών προγραμμάτων τα οποία διακατέχονται από το πνεύμα του Νέου Δημόσιου Management. Η πρόθεση είναι εμφανής, αλλά κατά το στάδιο της υλοποίησης, παρουσιάζονται ανυπέρβλητα προβλήματα τα οποία καταργούν οποιαδήποτε μεταρρυθμιστική διάθεση. Βασικές αιτίες των εν λόγω προβλημάτων, αποτελούν η έλλειψη τεχνογνωσίας, η ασθενής πολιτική βούληση και η έλλειψη καταρτισμένων διοικητικών στελεχών ικανά να αναλάβουν την υλοποίηση των αναβαθμισμένων στόχων. Ενδεχομένως, η αλλαγή του νομοθετικού πλαισίου σε συνδυασμό με μια αυστηρότερη μεταρρυθμιστική πειθαρχία, θα μπορούσε να βοηθήσει στη μετάβαση προς ένα σύγχρονο διοικητικό καθεστώς. Παράλληλα, η επιτελική χρήση στελεχών από τον ιδιωτικό τομέα, θα μπορούσε να προσφέρει πολύτιμες γνώσεις και εμπειρία, στην πρακτική εφαρμογή σύγχρονων μοντέλων διοίκησης, κατά τα πρότυπα του ΝΔΜ, προκειμένου να οδηγηθεί τελικά η δημόσια διοίκηση, στα επιδιωκόμενα επίπεδα αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας.

4.5 Δημόσια Διακυβέρνηση (Public Governance)

Η επίδραση του Νέου Δημόσιου Management στη μεταρρύθμιση του δημοσίου τομέα, υπήρξε καταλυτική. Οι σύγχρονες εξελίξεις όμως, αναδεικνύουν τη βαθμιαία αποκόλληση των μεταρρυθμίσεων από ένα στενά οικονομικό πλαίσιο και τη μετατόπιση τους σε ένα πεδίο, περισσότερο πολιτικό. Η ανάγκη εφαρμογής ουσιαστικότερων και πιο ολοκληρωμένων λύσεων για την αποτελεσματική διαχείριση των δημόσιων υποθέσεων, η αποστροφή προς τη ασφυκτική χρήση ιδιωτικοοικονομικών κριτηρίων (όπως προτείνεται από τις βασικές αρχές του δημοσίου management) και η αμφισβήτηση των σύγχρονων μοντέλων δημόσιας διοίκησης, οδήγησαν στη διαμόρφωση μιας νέας διοικητικής νοοτροπίας, αυτής της δημόσιας διακυβέρνησης (public governance). Η έννοια της διακυβέρνησης, αποτελεί μια σύγχρονη διοικητική κουλτούρα η οποία αναφέρεται κυρίως στη διαδικασία λήψης και υλοποίησης αποφάσεων. Για πρώτη φορά ο όρος εμφανίστηκε τη δεκαετία του '90, με τη μορφή της εταιρικής διακυβέρνησης, σε μια σειρά μελετών της Παγκόσμιας Τράπεζας. Η εταιρική διακυβέρνηση, αναφερόταν στη σχέση διοικούντων και

εμπλεκόμενων φορέων στη διοίκηση μιας επιχείρησης. Το νέο διοικητικό σύστημα επαναπροσδιόρισε την υφιστάμενη αντίληψη περί φορέων λήψης αποφάσεων, διαμορφώνοντας μια δημοκρατικότερη διοικητική εξουσία.¹⁴³ Λίγα χρόνια αργότερα, κατά την εφαρμογή της διακυβέρνησης στον δημόσιο τομέα, κατέστη σαφές ότι η διαχείριση του δημόσιου τομέα, δεν θα μπορούσε να είναι υπόθεση που αφορά μόνο τις ανώτατες διοικήσεις των δημόσιων οργανισμών. Έγινε αντιληπτό ότι αφορά όλους όσους συμμετέχουν στη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης.

Η δημόσια διακυβέρνηση, λειτουργεί σαν ένα εξελιγμένο γραφειοκρατικό σύστημα, το οποίο εστιάζει στην αποτελεσματικότητα, στην υπευθυνότητα και στην κοινωνική δικαιοσύνη, υπό το πρίσμα της αλληλεπίδρασης με την κοινωνία των πολιτών. Σύμφωνα με τον C. Ryan, η δημόσια διακυβέρνηση, νοείται ως: *«η δημιουργία ενός πλαισίου που παραπέμπει σε μια ισχυρή εταιρική διακυβέρνηση και μπορεί να θεωρηθεί ότι αποτελεί τον μηχανισμό με τον οποίο δύναται να παρεμποδισθεί κάθε ακούσια παρενέργεια του νέου τρόπου διοίκησης, εκπληρώνοντας ταυτόχρονα τους στόχους περί αποτελεσματικότητας, ευελιξίας και καινοτομίας»*. Η πρόκληση που αντιμετωπίζει η δημόσια διοίκηση ως ολότητα, συνίσταται στη διαμόρφωση ενός διοικητικού συστήματος, ικανού να παρέχει στους εμπλεκόμενους κοινωνικούς φορείς, μια αξιοκρατική και διαφανή διακυβέρνηση, βασισμένη στις αρχές της οικονομικότητας και της αποδοτικότητας.¹⁴⁴ Κατά την υλοποίηση της θεωρίας της δημόσιας διακυβέρνησης, επιχειρείται ο συνδυασμός της εγχώριας δράσης δημόσιων και ιδιωτικών οργανισμών, με παράλληλη εκμετάλλευση της διεθνούς επιστημονικής γνώσης. Ιδιαίτερη έμφαση, δίνεται στην ενδογενή και εξωγενή λειτουργία των διοικητικών οργάνων, στα πλαίσια των επίσημων θεσμών της κυβέρνησης. Συνιστώσες της εν λόγω διαδικασίας, αποτελούν οι ενέργειες της δικτύωσης και της «εταιρικότητας». Η θεωρία της διακυβέρνησης, αναπτύσσεται στο περιβάλλον της νέας «οικονομίας», η οποία χαρακτηρίζεται από ισχυρή αντιπληθωριστική δημοσιονομική πολιτική, χαμηλούς δείκτες ανεργίας, εφαρμογή

¹⁴³ Ρωσσίδης, Ι. (2010) Σημειώσεις του μαθήματος Δημόσιας Διοίκησης. Τμήμα Διοίκησης Μονάδων Υγείας και Πρόνοιας, ΤΕΙ Καλαμάτας, σελ. 57-61.

¹⁴⁴ Ryan, C., Ng, C. (2000) Public Sector Corporate Governance Disclosures: An Examination of Annual Reporting Practices in Queensland. Australian Journal of Public Administration, Vol. 59, σελ. 11.

τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνίας, υψηλούς ρυθμούς ανάπτυξης και συνεχή προσπάθεια αναδιοργάνωσης του δημόσιου τομέα.¹⁴⁵

Η δημόσια διακυβέρνηση, επιχειρεί να επιλύσει το πρόβλημα της δίκαιης διανομής των κοινωνικών αγαθών στους πολίτες, προσφέροντας υψηλή τεχνογνωσία και κατάρτιση και στοχεύοντας στην αναδιάρθρωση του υφιστάμενου κυβερνητικού συστήματος. Η συγκεκριμένη διοικητική νοοτροπία, επιχειρεί να εντάξει στη διαδικασία λήψης αποφάσεων, φορείς των κοινωνικών υποσυστημάτων, αποκεντρώνοντας την εξουσία. Η δημόσια διακυβέρνηση, θέτει στο επίκεντρο τον πολίτη και προσαρμόζει τις κρατικές λειτουργίες κατά τέτοιο τρόπο ώστε να μεγιστοποιείται το επίπεδο εξυπηρέτησης. Η θεωρία της δημόσιας διακυβέρνησης, πλαισιώνεται από τις έννοιες: των πολιτικών δικαιωμάτων, του κράτους δικαίου, της κοινωνίας των πολιτών και της αποκέντρωσης, σε μια προσπάθεια που αναφέρεται αφενός μεν στην εξυγίανση της δημόσιας διοίκησης και αφετέρου δε στον εκδημοκρατισμό του πολιτικού συστήματος.

Ο εκσυγχρονισμός της δημόσιας διοίκησης, κάνει εφικτή την ανάγκη επαναπροσδιορισμού της σχέσης Κράτους – πολίτη. Η δημόσια διακυβέρνηση προσφέρει τα εχέγγυα για αύξηση του επιπέδου ικανοποίησης των πολιτών, χάρη στην εντονότερη αλληλεπίδραση με το σύστημα. Ο πολίτης, έχει την ευκαιρία να συμμετέχει ενεργά στις διοικητικές διαδικασίες, επισημαίνοντας τις ανάγκες του και προσδιορίζοντας τον τρόπο ικανοποίησής τους. Βάσει της διακυβέρνησης, αναπτύσσεται η εξωστρέφεια της δημόσιας διοίκησης με παράλληλη επιδίωξη την ενίσχυση της κρατικής αποτελεσματικότητας (αναγνωρίζεται το πρόβλημα → προσδιορίζεται η κατάλληλη λύση → επιλύεται το πρόβλημα).

Η θεωρία της δημόσιας διακυβέρνησης, εκπορεύεται από τη σύγχρονη επιχειρησιακή λογική του ιδιωτικού τομέα, εμπλουτισμένη με έντονα κοινωνικά στοιχεία. Το πνεύμα της νέας διοικητικής νοοτροπίας, επιχειρεί να εξελίξει την υφιστάμενη αντίληψη του Νέου Δημόσιου Management περί εστίασης στην αποτελεσματικότητα, συνυπολογίζοντας την πολιτική παρέμβαση και την κοινωνική επίδραση. Μια μερίδα μελετητών, αντιλαμβάνεται τη δημόσια διακυβέρνηση ως την ευρωπαϊκή απάντηση στην αμερικανική θεωρία του Νέου Δημοσίου Management.

¹⁴⁵ Καρκατσούλης, Π. (2004) Το κράτος σε μετάβαση: από τη "διοικητική μεταρρύθμιση" και το "νέο δημόσιο μάνατζμεντ" στη "διακυβέρνηση". Αθήνα: εκδ. Ι. Σιδέρης, σελ. 312-350.

Η θεωρία της διακυβέρνησης και η αυξανόμενη απήχησης πρακτική του ΝΔΜ, περιγράφουν δύο διαφορετικά μοντέλα δημοσίων υπηρεσιών που αντικατοπτρίζουν την αναδιαρθρωμένη μορφή της δημόσιας διοίκησης. Ο κεντρικός πυρήνας από τον οποίο εκπορεύονται οι βάσεις των δύο μοντέλων, συνίσταται στη δημοκρατική θεωρία και στην επιχειρησιακή αγορά, αντιστοίχως. Η δημόσια διακυβέρνηση, αναφέρεται κυρίως στην πολιτική επιστήμη, ενώ το ΝΔΜ στην οργανωσιακή αντίληψη του επιχειρησιακού management.¹⁴⁶ Σύμφωνα με τον G. Stoker: «η διακυβέρνηση συνίσταται στην ανάπτυξη μιας σειράς διοικητικών στυλ, εντός των οποίων, τα σύνορα μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα, συγχέονται. Η πεμπουσία της διακυβέρνησης, συγκεντρώνεται στους διοικητικούς μηχανισμούς που βρίσκονται σε διαρκή δράση, αποσκοπώντας στην επίτευξη μιας αυξανόμενης απόδοσης των παρεχόμενων υπηρεσιών, στηριζόμενη σε αυτόνομα και αυτοδιαχειριζόμενα δίκτυα διοικητικών παραγόντων».¹⁴⁷ Η δημόσια διακυβέρνηση, αποτελεί ένα διαφορετικό πρότυπο οργάνωσης και λειτουργίας του δημόσιου τομέα, σύμφωνα με το οποίο τα ιδιωτικοοικονομικά χαρακτηριστικά του Νέου Δημόσιου Management, απαλείφονται· αντί αυτού θα αποτυπώνεται μια διαφορετική σχέση μεταξύ του Κράτους και της Κοινωνίας των Πολιτών. Συγκεκριμένα, όπως αναφέρεται στη σχετική διακήρυξη των Ηνωμένων Εθνών, η έννοια της διακυβέρνησης αποτελεί τη διαδικασία μέσω της οποίας δημόσιοι οργανισμοί, επιχειρήσεις και ομάδες πολιτών, αλληλεπιδρούν (προκειμένου να προωθήσουν τα συμφέροντα τους), ασκούν τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους και διαμεσολαβούν προκειμένου να επιλύσουν τις διαφορές τους. Η διακυβέρνηση ως διοικητικό σύστημα, περιλαμβάνει στοιχεία άμεσης δημοκρατίας στην αυτοδιοίκηση, προωθώντας ένα σύστημα αξιών, βασισμένο στη συμμετοχική διοίκηση, στη συνεργασία με άλλους φορείς, στην ομαδικότητα και στην ανταλλαγή ιδεών.¹⁴⁸

Η δημόσια διακυβέρνηση όπως έχει καθιερωθεί την τελευταία δεκαετία αναφέρεται σε μια ευρύτερη έννοια που προϋποθέτει δύο νέους εννοιολογικούς

¹⁴⁶ Ewalt, J. (2001) Theories of Governance and New Public Management: Links to Understanding Welfare Policy Implementation. Annual Conference of the American Society for Public Administration, Newark, σελ. 8-9.

¹⁴⁷ Stoker, G. (1998) Governance as Theory: Five Propositions. International Social Science Journal, Vol. 50 No 1, σελ. 17-18.

¹⁴⁸ Taiiiake, A. (1999) Peace, Power, Righteousness: An Indigenous Manifesto. Ontario: Oxford University Press, σελ. 82.

καθορισμούς: α) μια νέα οπτική ενός μικρότερου, λιγότερου γραφειοκρατικού και περισσότερο φιλικού κράτους προς τον πολίτη, που συνδιαλέγεται διαρκώς, υπό καθεστώς διαφάνειας με την Κοινωνία των Πολιτών και τον ιδιωτικό τομέα και β) μια σαφή εδραίωση του κράτους ως του βασικότερου στοιχείου μιας πλουραλιστικής, τριπολικής κοινωνίας με τρεις διακριτούς χώρους: Κράτος, Αγορά, Κοινωνία των Πολιτών.¹⁴⁹

¹⁴⁹ Βασιλόπουλος, Π. Άρθρο στην Κοινωνία των Πολιτών, www.paremvassis.gr

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5

Η ΣΥΜΒΟΛΗ ΤΟΥ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΟΥ MANAGEMENT ΣΤΗΝ ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

5.1. Η συμβολή της επιστήμης της Διοίκησης Επιχειρήσεων ως παράγοντας βελτίωσης της Δημόσιας Διοίκησης

Η αξία του επιχειρησιακού management γίνεται ολοένα και πιο εμφανής. Τα υψηλά επίπεδα ανταγωνισμού που δημιουργήσε η φιλελευθεροποίηση της παγκόσμιας αγοράς, η σύγχρονη τεχνολογική και επιστημονική εξέλιξη καθώς και οι αυξανόμενες απαιτήσεις των επιχειρήσεων για μεγιστοποίηση των κερδών και των πελατών για ποιοτικότερες υπηρεσίες, οδήγησαν την επιστήμη της διοίκησης επιχειρήσεων σε ένα εξαιρετικά υψηλό επίπεδο αποτελεσματικότητας. Το επιχειρησιακό management αναδεικνύεται, σε ένα πολύτιμο εργαλείο συντονισμού των συντελεστών παραγωγής. Η επίδραση του, διαχέεται ως θετική εξωτερική οικονομία σε όλο το κοινωνικό σύνολο, παρέχοντας σημαντική τεχνογνωσία για την αποτελεσματικότερη διαχείριση υλικών/άυλων και ανθρώπινων πόρων. Ένα οικονομικό εργαλείο αυτής της εμβέλειας, θα μπορούσε να χρησιμεύσει καταλυτικά στη βελτίωση της προβληματικής δημόσιας διοίκησης.¹⁵⁰ Οι σύγχρονες πρακτικές του, δύναται να εμπλουτίσουν τους τρόπους υλοποίησης των δημόσιων πολιτικών, υποστηρίζοντας την εκπλήρωσή τους.

Είναι γεγονός πως στο πνεύμα αυτό, εξελίσσονται διοικητικά ρεύματα όπως είναι το δημόσιο management, η δημόσια διακυβέρνηση και το νέο δημόσιο management τα οποία διακατέχονται από προσδιοριστικούς παράγοντες της επιστήμης της διοίκησης επιχειρήσεων.¹⁵¹ Τα εν λόγω στοιχεία, θα μπορούσαν να παρουσιάσουν ακόμα μεγαλύτερη ισχύ, εφαρμοζόμενα στις δημόσιες επιχειρήσεις δεδομένου ότι δημόσιες και ιδιωτικές επιχειρήσεις, εμφανίζουν προφανείς ομοιότητες στη δομή τους, στον τρόπο λειτουργίας και διοίκησης τους, στο περιβάλλον δραστηριοποίησης τους καθώς επίσης σε ότι αφορά τα προσδοκώμενα αποτελέσματα, τους στόχους και την απώτερη αποστολή τους (σε αντίθεση με το ευρύτερο δημόσιο, το οποίο παρουσιάζει σημαντικές διαφορές σε

¹⁵⁰ Doherty, T., Horne, T. (2002) *Managing public services-implementing changes: a thoughtful approach to the practice of management*. London: Routledge.

¹⁵¹ Pollitt, C., Bouckaert, G. (2000) *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford University Press. σελ. 6-18.

σχέση με τις ιδιωτικές επιχειρήσεις). Οι διαφορές αυτές, αναφέρονται στους στόχους που τίθενται (οι ιδιωτικές επιχειρήσεις επιδιώκουν κατά κύριο λόγο την μεγιστοποίηση των οικονομικών αποτελεσμάτων ενώ το κράτος επιδιώκει την προαγωγή του δημοσίου συμφέροντος) καθώς και στην ιδιάζουσα δομή του. Συνεπώς, όπως περιγράφεται ανωτέρω, γίνεται αντιληπτό ότι η άσκηση του επιχειρησιακού management, προσαρμόζεται αποδοτικότερα σε ότι αφορά τις δημόσιες επιχειρήσεις, χωρίς βέβαια αυτό να σημαίνει ότι μειώνεται η χρησιμότητα της ιδιωτικής οικονομικής, στην ευρύτερη διοίκηση του δημοσίου τομέα. Παρακάτω, αναλύονται επιμέρους λειτουργίες και πρακτικές του επιχειρησιακού management, εφαρμοσμένες στη δημόσια διοίκηση και στις δημόσιες επιχειρήσεις, ως παράγοντες εξέλιξης. Η μεθοδολογία της έρευνας στο παρών κεφάλαιο, αναφέρεται στη συγκριτική προτυποποίηση μεταξύ διοίκησης δημοσίων οργανισμών και διοίκησης ιδιωτικών επιχειρήσεων (σε δευτερογενές επίπεδο έρευνας). Ως πρότυπο στην εν λόγω σύγκριση, θα τεθούν οι ιδιωτικές επιχειρήσεις και η διοικητική τους πρακτική. Μέσω της συγκριτικής ανάλυσης θα επιχειρηθεί η αποτύπωση του επιπέδου διαχείρισης δημοσίων και ιδιωτικών οργανισμών, θα επισημανθούν οι ενδεχόμενες διαφορές και θα προταθούν επιμέρους λύσεις. Αρχικά, θα παρατεθούν (στα πλαίσια της πρακτικής του Benchmarking), οι τέσσερις βασικές λειτουργίες του management ενώ στη συνέχεια θα αναλυθούν νέα εργαλεία διοίκησης χάρη στα οποία ο ιδιωτικός τομέας επιτυγχάνει υψηλά επίπεδα αποτελεσματικότητας, αναγόμενος σε παράδειγμα προς μίμηση για τους δημόσιους οργανισμούς.

5.2. Η χρήση της λειτουργίας του Προγραμματισμού στη Δημόσια Διοίκηση

Η δημόσια διοίκηση, δομημένη κατά τα πρότυπα του γραφειοκρατικού μοντέλου, δεσμεύεται από αυστηρούς κανονισμούς και παγιωμένες αντιλήψεις. Η διοικητική της πορεία χαρακτηρίζεται από στατικότητα και προβλεψιμότητα καθώς πλαισιώνεται από απαρέγκλιτα όρια επί των διοικητικών αποφάσεων. Η μελλοντική πορεία των δημοσίων οργανισμών, προδιαγράφεται από γραπτούς κανονισμούς και παρωχημένες εγκυκλίους. Οποιαδήποτε απόπειρα στοχοθεσίας ή σχεδιασμού, συνήθως ανατρέπεται από την πολιτική διάσταση της διοίκησης, η οποία αδυνατεί να ανταποκριθεί στις υψηλές διοικητικές απαιτήσεις του ρόλου της, είτε λόγω ανικανότητας (κακοδιαχείριση) είτε λόγω κακοπροαίρετης διάθεσης (διαφθορά). Σε κάθε περίπτωση, είναι γεγονός ότι η δομή του δημοσίου τομέα στερείται μιας ιδιαίτερα κομβικής διοικητικής λειτουργίας, αυτής του προγραμματισμού.

Το επιχειρησιακό management έχει σημειώσει άλματα στην ανάπτυξη της εν λόγω λειτουργίας, χρησιμοποιώντας ένα ευρύ σύνολο επιστημών όπως είναι η επιχειρησιακή έρευνα, η οικονομική επιστήμη, η στατιστική, η ψυχολογία, η κοινωνιολογία κ.λ.π. Η πολυδιάστατη μορφή του προγραμματισμού, υφίσταται λόγω των πολύπλευρων θεματικών που προκύπτουν από την ανάλυση του ευμετάβλητου περιβάλλοντος. Ο προγραμματισμός ως λειτουργία, καλείται να σχεδιάσει την πορεία του οργανισμού, συνυπολογίζοντας τόσο την εσωτερική του διάρθρωση όσο και το εξωτερικό περιβάλλον στο οποίο δραστηριοποιείται. Η πολιτική σκοπιμότητα και η γραφειοκρατική νοοτροπία της δημόσιας διοίκησης, οδήγησαν στην υποβάθμιση της σημαντικότητας της λειτουργίας του προγραμματισμού. Η αυξημένη απαίτηση εξειδικευμένης τεχνογνωσίας για τη διαμόρφωση του σχεδιασμού και η αξία των προσδοκώμενων αποτελεσμάτων, αναδεικνύουν τη σπουδαιότητα του προγραμματισμού, για τη βιωσιμότητα της οργάνωσης και συνεπώς την επιτακτική ανάγκη εφαρμογής του, στο δημόσιο τομέα.

5.2.1. Εισαγωγή στην λειτουργία του Προγραμματισμού

Ο προγραμματισμός αποτελεί τη λειτουργία η οποία επιχειρεί να προσδιορίσει τις μελλοντικές δράσεις και επιδιώξεις ενός οργανισμού, γεφυρώνοντας το χάσμα μεταξύ υφιστάμενης και επιθυμητής κατάστασης. Μέσω του προγραμματισμού, ο οργανισμός προκαθορίζει τι πρέπει να εκπληρωθεί στο μέλλον, πως πρέπει να εκπληρωθεί, με ποια μέσα και πότε. Η διοίκηση κάθε οργανισμού πριν από την ανάληψη οποιασδήποτε άλλης δραστηριότητας πρέπει να καθορίσει τους αντικειμενικούς σκοπούς και τα κατάλληλα μέσα για την επίτευξη τους.¹⁵² Ο προγραμματισμός διακρίνεται σε δύο είδη¹⁵³:

- στον στρατηγικό προγραμματισμό
- στον λειτουργικό ή τακτικό προγραμματισμό

Ο στρατηγικός προγραμματισμός αποτελεί την μακροπρόθεσμη διάσταση του προγραμματισμού, κατά την οποία διαμορφώνεται η αποστολή, το όραμα, οι μακροπρόθεσμοι στόχοι και οι πολιτικές. Η αποστολή, αποτελεί την πεμπουσία της οργάνωσης καθώς αναφέρεται στον γενικότερο σκοπό ύπαρξης της (ποιοι είμαστε, σε ποιο τομέα υπαγόμαστε, τι παράγουμε, γιατί υπάρχουμε). Ο καθορισμός της αποστολής,

¹⁵² Κανελλόπουλος, Χ. (1990) Μάνατζμεντ: Αποτελεσματική Διοίκηση. Αθήνα: εκδ. Προμηθευτής Σταμούλης.

¹⁵³ Μπουραντάς, Δ. (2002) Μάνατζμεντ: Θεωρητικό Υπόβαθρο-Σύγχρονες Πρακτικές. Αθήνα: εκδ. Γ. Μπένου, σελ 51.

συνίσταται σε ένα τομέα κρίσιμης σημασίας για τη δημόσια διοίκηση και ακόμα περισσότερο για τις δημόσιες επιχειρήσεις. Η αποσαφήνιση του γενικότερου ρόλου τους, συχνά αποτελεί δύσκολο εγχείρημα, καθώς οι επιχειρήσεις κρατικών συμφερόντων εξυπηρετούν παράλληλα δύο ή περισσότερους αντικρουόμενους στόχους (π.χ. ο επενδυτικός χαρακτήρας σε αντιδιαστολή με την κοινωνική τους διάσταση). Το όραμα, αναφέρεται στις απώτερες προσδοκίες των μελών της οργάνωσης, προσδιορίζοντας τα ιδεατά χαρακτηριστικά του οργανισμού ενώ οι μακροπρόθεσμοι στόχοι εκφράζουν τα τελικά αποτελέσματα που επιδιώκει να πετύχει η οργάνωση σε μακροχρόνια διάσταση. Τέλος, οι πολιτικές αποτελούν όλες εκείνες τις στρατηγικές που χρειάζεται να γίνουν, για να υλοποιηθεί ο τελικός σκοπός της οργάνωσης. Συνεπικουρώντας στις λειτουργίες του στρατηγικού προγραμματισμού, ιδιαίτερη αναφορά θα πρέπει να γίνει στη χρήση της “SWOT Ανάλυσης” ως ένα εκ των σημαντικότερων εργαλείων του επιχειρησιακού management σε θέματα μακροπρόθεσμου προγραμματισμού και ανάλυσης περιβάλλοντος.¹⁵⁴ Κατά την ανάλυση αυτή, διενεργείται μια συστηματική αναζήτηση εσωτερικών και εξωτερικών παραγόντων. Η SWOT ανάλυση, περιλαμβάνει μια ενδογενή επεξεργασία των δυνατοτήτων (strengths) και αδυναμιών (weaknesses) του οργανισμού, καθώς και μια εξωγενή μελέτη των ευκαιριών (opportunities) και των απειλών (threats) που περιβάλλουν την υπό ανάλυση μονάδα.¹⁵⁵

Ο λειτουργικός ή τακτικός προγραμματισμός, αποτελεί τον βραχυπρόθεσμο σχεδιασμό του οργανισμού μέσω του οποίου προσδιορίζονται λεπτομερώς οι ποσοτικές, ποιοτικές και χρονικές ενέργειες που πρέπει να εκτελεστούν στο προσεχές μέλλον καθώς και τα μέσα που θα χρειαστούν για να υλοποιηθούν οι ανωτέρω ενέργειες. Αντιπροσωπευτικά εργαλεία του λειτουργικού προγραμματισμού, αποτελούν τα προγράμματα δράσης (ποιοτικά στοιχεία στόχων και μέσων υλοποίησης), ο προϋπολογισμός (η οικονομική έκφανση των προγραμμάτων δράσης), τα επιχειρησιακά προγράμματα (σύνθεση προγραμμάτων δράσης και προϋπολογισμών).

Η χρησιμότητα του προγραμματισμού είναι ιδιαίτερα σημαντική δεδομένου ότι προσχεδιάζει τη λειτουργία της οργάνωσης, καθορίζοντας τους στόχους και τις δράσεις της, ενισχύοντας τη δυνατότητα επίτευξης αποτελεσμάτων και προάγοντας την ανταγωνιστικότητα. Ειδικότερα, η πολυδιάστατη χρησιμότητα του προγραμματισμού

¹⁵⁴ Horton, S., Farnham, D. (1999) Public Management in Britain. London: MacMillan Press Ltd, σελ. 62-63.

¹⁵⁵ Κιόχος, Π., Παπανικολάου, Γ. (2001) Προγραμματισμός Δράσεως Επιχειρήσεων. Αθήνα: εκδ. Αθ. Σταμούλη, σελ. 145-161.

έγκειται στα εξής: στον καθορισμό της μελλοντικής πορείας του οργανισμού, στην ορθολογική διαχείριση πόρων, στη δημιουργία ανταγωνιστικών πλεονεκτημάτων, στη μείωση της αβεβαιότητας, στη διαμόρφωση προτύπων σε σύγκριση με τα τελικά αποτελέσματα, στον έγκαιρο εντοπισμό ενδεχόμενων προβλημάτων και στη δημιουργία ενός γενικότερου κλίματος διοικητικής πειθαρχίας. Η παρακάτω σχηματική απεικόνιση, αποδίδει τη σύνοψη.

Διάγραμμα 5.1.



Τονίζοντας τη σπουδαιότητα της λειτουργίας του προγραμματισμού, ο καθηγητής P. Drucker αναφέρει ότι: «ο προγραμματισμός είναι ότι πρέπει να γίνει σήμερα για να δικαιούμαστε το αύριο». Ο προγραμματισμός υλοποιεί το πρώτο και βασικό στοιχείο της επιστημονικής διοίκησης: «την πρόβλεψη», ενώ επιτυγχάνει ευεργετικές συνέπειες σε πολλά επίπεδα, καθώς συντελεί αποφασιστικά: στην επίτευξη ενότητας αναφορικά με την κατεύθυνση της διοικητικής δράσης, στη δημιουργία αισθήματος πειθαρχίας, υπευθυνότητας, ορθολογικής δράσης κ.α. Ακόμα, υποστηρίζει τη διοικητική αποκέντρωση και τη μεταβίβαση αρμοδιοτήτων, μειώνει την αβεβαιότητα και ελαχιστοποιεί τις άσκοπες ενέργειες και τις απώλειες χρόνου ενώ παράλληλα διευκολύνει τον έλεγχο μεταξύ των στόχων που διαμορφώνονται σε επίπεδο σχεδιασμού και υλοποίησης. Ο προγραμματισμός

και ο έλεγχος αποτελούν το χαρακτηριστικό δίδυμο του διοικείν. Προκειμένου ο προγραμματισμός να διαδραματίσει τον πολυσήμαντο ρόλο του, διέπεται από τις ακόλουθες αρχές:

- Αρχή της χρονικής δέσμευσης. Τα προγράμματα πρέπει να δεσμεύουν τους υπεύθυνους χρονικά ως προς την υλοποίησή τους. Προγραμματίζω σημαίνει καταρχήν θέτω χρονικές προθεσμίες
- Αρχή της ελαστικότητας. Εφόσον τα προγράμματα αφορούν το μέλλον, το οποίο είναι ευμετάβλητο, θα πρέπει να εμπεριέχουν εναλλακτικές λύσεις ή σενάρια, ώστε να καλύπτουν τις περισσότερες πιθανές περιπτώσεις
- Αρχή της διόρθωσης. Ο προγραμματισμός δεν αποτελεί έναν «οδηγό για όλες τις περιπτώσεις» αλλά προσαρμόζεται στα εκάστοτε δεδομένα, τα οποία καλείται να αντιμετωπίσει και συνεπώς, προβαίνει σε διορθώσεις.

Η διαδικασία του προγραμματισμού διαρθρώνεται στα πρότυπα της έννοιας των συστημάτων, όπου κάθε σύστημα επιμερίζεται σε υποσυστήματα ενώ παράλληλα αλληλεπιδρά με άλλα συστήματα. Όπως κάθε σύστημα έτσι και ο προγραμματισμός, διακρίνεται στα συστατικά του στοιχεία, τα οποία είναι:

- Εισροές (inputs). Όλοι οι υλικοί και άυλοι πόροι που εισάγονται στο σύστημα.
- Επεξεργασία (process). Η διαδικασία ανάλυσης και μετατροπής των εισροών σε εκροές.
- Εκροές (outputs). Η εξαγωγή των τελικών αποτελεσμάτων.
- Επαναπληροφόρηση (feedback). Η διαδικασία ανατροφοδότησης του συστήματος με νέα δεδομένα.

Σύμφωνα με τη θεωρία των συστημάτων, η λειτουργία του προγραμματισμού δύναται να διαιρεθεί σε τέσσερις φάσεις¹⁵⁶:

¹⁵⁶ Scanlan, B. K. (1974) Management: A Short Course for Managers. New York: John Wiley.

Διάγραμμα 5.2.



1. Καθορισμός των στόχων του οργανισμού. Αυτή η φάση αναφέρεται στον μακροπρόθεσμο σχεδιασμό της οργάνωσης ο οποίος λειτουργεί ως βάση ολόκληρου του διοικητικού οικοδομήματος. Σύμφωνα με όσα έχουν προαναφερθεί, η πρώτη και η δεύτερη φάση εντάσσονται στον στρατηγικό προγραμματισμό ενώ η τρίτη και η τέταρτη φάση εντάσσονται στον λειτουργικό προγραμματισμό. Οι εισροές που εισάγονται σε αυτό το στάδιο, αφορούν κυρίως τις απώτερες επιδιώξεις του οργανισμού και τους περιορισμούς που οριοθετούν τη δράση της οργάνωσης (π.χ. οικονομικούς περιορισμούς ή έλλειψη εξειδικευμένης τεχνογνωσίας). Κατά την επεξεργασία, αναλύονται τα προσδοκώμενα αποτελέσματα αυτών των επιδιώξεων ενώ στις εκροές εξάγονται οι τελικοί μακροπρόθεσμοι στόχοι και η αποστολή του οργανισμού. Στο στάδιο της επαναπληροφόρησης, ανατροφοδοτείται η διαδικασία με όποια νέα δεδομένα έχουν προκύψει, επαναξιολογώντας τους στόχους που έχουν τεθεί.
2. Διαμόρφωση πολιτικών προς επίτευξη των στόχων. Δηλαδή, ανάπτυξη γενικών κανόνων με σκοπό την εξασφάλιση της σταθερότητας των δράσεων και τον συντονισμό των βραχυπρόθεσμων σχεδίων. Οι εισροές της φάσης αυτής, συνίστανται στην εισαγωγή στρατηγικών και τακτικών προγραμμάτων για την εκτέλεση των στόχων που έχουν τεθεί. Στο στάδιο της επεξεργασίας, διερευνώνται οι δυνατότητες της κάθε στρατηγικής, προκειμένου τελικά να εξαχθούν οι κατάλληλες πολιτικές που θα προσεγγίσουν περισσότερο τους στόχους. Τέλος κατά τη διαδικασία της επαναπληροφόρησης, δοκιμάζονται οι επιλέξιμες πολιτικές και εισάγονται εκ νέου πληροφορίες με σκοπό τον εμπλουτισμό τους.
3. Ανάπτυξη ενδιάμεσων σχεδίων δράσης για υλοποίηση της πολιτικής. Σε αυτή τη φάση υπάγονται: η πρόβλεψη των πωλήσεων, το πρόγραμμα παραγωγής, το οικονομικό πρόγραμμα κ.λ.π. Ως εισροή αυτής της φάσης, χρησιμοποιούνται όλα

τα ποσοτικά, ποιοτικά και χρονικά στοιχεία που μπορεί να προσφέρει η οργάνωση προκειμένου να είναι σε θέση να υλοποιήσει τον στρατηγικό προγραμματισμό. Η διαδικασία της επεξεργασίας σε αυτό το σημείο γίνεται ιδιαίτερα λεπτομερής έτσι ώστε να ελεγχθεί η τεχνική βιωσιμότητα των τεθέντων στόχων. Ως εκροή, παρουσιάζονται τα τελικά σχέδια δράσης μέσα από τα οποία η οργάνωση διαμορφώνει τη λειτουργία της. Στο στάδιο της επαναπληροφόρησης, ανατροφοδοτείται η διαδικασία με όποια νέα δεδομένα έχουν προκύψει, επαναξιολογώντας την αποτελεσματικότητα των βραχυπρόθεσμων σχεδίων δράσης.

4. Διατύπωση διαδικασιών για υλοποίηση των επιμέρους σχεδίων. Η εν λόγω φάση απαιτεί τον λεπτομερέστερο δυνατό σχεδιασμό, λαμβάνοντας υπόψη ότι προϋποθέτει πιστή εφαρμογή της προγραμματισμένης διαδικασίας, προκειμένου να πραγματοποιηθεί το προσδοκώμενο αποτέλεσμα. Στο υποσύστημα της τέταρτης φάσης του προγραμματισμού, εισάγονται όλα τα δεδομένα του οργανισμού, δίνοντας ιδιαίτερη έμφαση στη λεπτομέρεια. Κατά την επεξεργασία, αναλύονται όλες οι οικονομικές, διοικητικές, χρονικές και τεχνικές διαστάσεις των εργασιών, διενεργώντας αυστηρές μετρήσεις και λεπτομερείς λογιστικούς υπολογισμούς, καταλήγοντας στη διοικητική προσομοίωση των επικείμενων εργασιών. Ως εκροή, σχηματίζονται οι τελικές διαδικασίες βάσει των οποίων διεξάγονται οι εργασίες της οργάνωσης διαμέσου του ανθρώπινου δυναμικού της. Η διατύπωση των διαδικασιών υπόκειται σε διαρκή ανασχεδιασμό, δεδομένου ότι πρέπει να συνυπολογίζονται οι διαρκείς μεταβολές του ενδογενούς και εξωγενούς περιβάλλοντος.

Ο προγραμματισμός με τη μορφή που περιγράφεται ανωτέρω, αναδεικνύεται ίσως στην πιο κομβική λειτουργία του επιχειρησιακού management, δεδομένου ότι σχεδιάζει και προκαθορίζει ολόκληρη τη δράση ενός οργανισμού. Σύμφωνα με τον P. James: *«χωρίς σωστό προγραμματισμό, το αποτέλεσμα θα είναι σπατάλη πόρων, κόπου και φήμης στην επιδίωξη άγονων επιχειρημάτων καταδικασμένων σε αποτυχία»*.¹⁵⁷ Βάσει των ανωτέρω συνάγεται το συμπέρασμα ότι η αξία που προσδίδουν οι ιδιωτικές επιχειρήσεις στη λειτουργία του επιστημονικού προγραμματισμού, δεν είναι δυνατό να παραβλέπεται από την ανώτατη κρατική διοίκηση.

¹⁵⁷ James, P. (1998) Μάνατζμεντ Ολικής Ποιότητας. Αθήνα: εκδ. Κλειδάριθμος, σελ. 128.

5.2.2. Η λειτουργία του Προγραμματισμού στον Δημόσιο Τομέα

Η κρισιμότητα της λειτουργίας του προγραμματισμού όπως εκφράζεται από το επιχειρησιακό management, υπογραμμίζει τις σοβαρότατες ελλείψεις της δημόσιας διοίκησης σε επίπεδο σχεδιασμού και στοχοθεσίας. Οι αιτίες του ελλιπούς προγραμματισμού στο δημόσιο τομέα, συνδέονται κυρίως με την πολιτική παρέμβαση και τη διοικητική ανεπάρκεια.¹⁵⁸ Αποκορύφωμα της ελλιπούς δημόσιας διαχείρισης, αποτελεί η υπονόμευση οποιασδήποτε προσπάθειας κατάρτισης προγράμματος, από τις πολιτικές παρεμβάσεις οι οποίες τείνουν να ενεργήσουν καταστροφικά προς την αποδοτικότητα της δημόσιας διοίκησης, λειτουργώντας με γνώμονα το πολιτικό/κομματικό όφελος σε βάρος του δημοσίου συμφέροντος.¹⁵⁹ Η πολιτική βούληση, ευθύνεται για τη διαμόρφωση βραχυπρόθεσμων, τετριμμένων προγραμμάτων που χαρακτηρίζονται από εμπειρισμό και έλλειψη τεχνογνωσίας. Η οπισθοδρομική εικόνα, οφείλεται κυρίως στη διοικητική ανικανότητα και στο πολιτικό κόστος που διστάζουν να αναλάβουν οι φορείς της εκτελεστικής εξουσίας. Υπό αυτές τις συνθήκες και προκειμένου να ανανεωθεί η λαϊκή εντολή, επιλέγεται ο σχεδιασμός βραχυπρόθεσμων προγραμμάτων με χαρακτηριστικό γνώρισμα την κοινή αποδοχή, σε αντιδιαστολή με τη διοικητική απαίτηση για ριζικές μεταρρυθμίσεις (οι οποίες ενδέχεται να προϋποθέτουν συγκρούσεις με επιμέρους κοινωνικές τάξεις). Η βραχυπρόθεσμη έκταση των προγραμμάτων (συνήθως τετραετούς διάρκειας), οφείλεται στην αναλογική σχέση των προγραμμάτων με την πολιτική θητεία. Είναι γεγονός, ότι ακόμα και ένα αποτελεσματικό πρόγραμμα, δεν εκτιμάται να έχει συνέχεια, εξαιτίας της επικείμενης αλλαγής της πολιτικής εξουσίας. Το παράδοξο της λειτουργίας του προγραμματισμού στο δημόσιο τομέα, έγκειται στην αδυναμία εκτέλεσης ενός μακροπρόθεσμου σχεδίου, λόγω της μικροκομματικής αντίληψης και της πολιτικής ασυμφωνίας, παρότι το σύνολο του πολιτικού κόσμου, αναγνωρίζει την ανάγκη για εφαρμογή μακροπρόθεσμων πολιτικών αναμόρφωσης της δημόσιας διοίκησης.

Η προβληματική λειτουργία του προγραμματισμού στο δημόσιο τομέα, εκτός της πολιτικής βούλησης, μπορεί να οφείλεται στη διοικητική ανεπάρκεια η οποία οφείλεται

¹⁵⁸ Τα αίτια του ελλιπούς προγραμματισμού στο δημόσιο τομέα, προκύπτουν από τα πορίσματα που εκπορεύονται από την πρωτογενή έρευνα που ακολουθεί, καθώς επίσης και από τη διεξοδική ανάλυση σχετικής αρθρογραφίας.

¹⁵⁹ Φαναριώτη, Π. (1999) Διοίκηση Δημοσίων Υπηρεσιών και Οργανισμών: Εισαγωγή στο Σύγχρονο Δημόσιο Management. Αθήνα: εκδ. Α. Σταμούλη, σελ. 41-45.

εξαιτίας της απουσίας της επιστημονικής διοίκησης, στη διαχείριση των κρατικών υποθέσεων. Η έλλειψη τεχνογνωσίας, η κακοδιαχείριση και η διαφθορά, λειτουργούν ανασταλτικά προς τη διαμόρφωση ενός σχεδιασμού, ικανού να ανταπεξέλθει στις υψηλές απαιτήσεις ενός ογκώδους και πολυεπίπεδου δημόσιου τομέα. Είναι γεγονός πως η δημόσια διοίκηση, καλείται να ικανοποιήσει μια σειρά δύσκολων και πολλές φορές αλληλοσυγκρουόμενων στόχων. Στα πλαίσια των επιδιώξεων της, συμπεριλαμβάνεται η ικανοποίηση απεριόριστων αναγκών, με περιορισμένους πόρους (δεδομένων των αναλογιών εφόσον για κάθε χώρα η δυνατότητα απασχόλησης πόρων ποικίλει ανάλογα με τη δημοσιονομική της ισχύ) και παράλληλα με εμφανή πρόθεση διαμόρφωσης πλεονασματικού προϋπολογισμού.¹⁶⁰ Το παραπάνω τρίπτυχο διαφοροποιείται σε σχέση με τα προηγούμενα χρόνια ως προς το στοιχείο του πλεονασματικού προϋπολογισμού. Μέχρι πρότινος η πλεονασματική έκφραση των οικονομικών αποτελεσμάτων, δεν αποτελούσε προτεραιότητα του κρατικού σχεδιασμού. Η οικονομική κρίση αναδιαμόρφωσε τα στοιχεία της “διοικητικής εξίσωσης”, εισάγοντας πλέον την παράμετρο της κερδοφορίας. Συνεπώς η νέα αντίληψη του προγραμματισμού, διαχωρίζεται από την απλή γραφειοκρατική διατύπωση που ίσχυε μέχρι τώρα. Επίκαιρη απαίτηση, ενόψει της ανάγκης εμφάνισης θετικών οικονομικών αποτελεσμάτων, αποτελεί η προσεκτική διατύπωση ενός προγράμματος που θα στοχεύει στην αποτελεσματική διαχείριση των υλικών και άυλων πόρων, λειτουργώντας περισσότερο σαν μια βιώσιμη επιχείρηση παρά σαν ένας στατικός ζημιόγος δημόσιος οργανισμός. Τα στελέχη και η εξειδικευμένη γνώση διαμόρφωσης επιχειρησιακών προγραμμάτων, απουσιάζουν από τον δημόσιο τομέα αλλά βρίσκονται σε αφθονία στον ιδιωτικό τομέα. Η εφαρμογή μιας επιχειρησιακής νοοτροπίας, από την ήδη υπάρχουσα γνώση του ιδιωτικού τομέα, θα μπορούσε να αναβαθμίσει τη λειτουργία του προγραμματισμού προσφέροντας σταδιακά, υπεραξία σε ολόκληρη τη διοικητική δράση του δημόσιου τομέα. Όπως διαπιστώθηκε και από την πρωτογενή έρευνα¹⁶¹ της διατριβής και ειδικότερα σε ότι αφορά τις δημόσιες επιχειρήσεις, σημαντικό μέρος του προβλήματος του προγραμματισμού, εντοπίστηκε στην μακροπρόθεσμη διάσταση του σχεδιασμού και συγκεκριμένα στον στρατηγικό προγραμματισμό. Η δημόσια διοίκηση, δυσκολεύεται να χαράξει τους μακροπρόθεσμους

¹⁶⁰ Ο επίκαιρος πλέον προβληματισμός περί διαμόρφωσης πλεονασματικού προϋπολογισμού, ανάγεται σε βασική προτεραιότητα (ειδικότερα για τις χώρες της Νότιας Ευρώπης), προκειμένου να περιορίσουν το εξαιρετικά διογκωμένο δημόσιο χρέος.

¹⁶¹ Βλέπε Κεφάλαιο 6.

στόχους της και να ορίσει την αποστολή των οργανισμών της, με αποτέλεσμα ολόκληρη η δράση του οργανισμού να εξελίσσεται υπό λανθασμένες βάσεις.¹⁶²

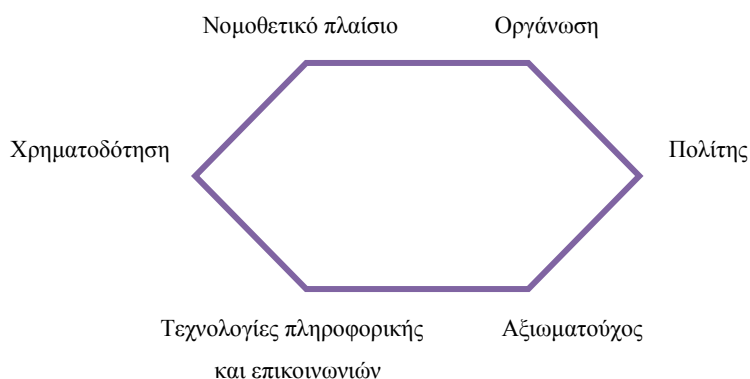
Συνεπώς, σημαντική θεματική που χρίζει περαιτέρω διερεύνησης, αποτελεί η χρήση του στρατηγικού προγραμματισμού στη δημόσια διοίκηση. Όπως προαναφέρθηκε ο στρατηγικός προγραμματισμός, θα μπορούσε να αξιοποιηθεί από τον δημόσιο τομέα, ως ένα εξαιρετικά χρήσιμο εργαλείο, για την επίτευξη υψηλότερης και διαχρονικότερης αποτελεσματικότητας. Η μακροπρόθεσμη διάσταση καθώς και η διορατικότερη αντίληψη, επί της στρατηγικής θέσης του οργανισμού στο ευρύτερο περιβάλλον, δύναται να προσφέρουν ένα ισχυρό πλεονέκτημα προς όφελος της βιωσιμότητας.¹⁶³ Η ανάγκη χρήσης του στρατηγικού προγραμματισμού, καθίσταται επιτακτικότερη, σε ότι αφορά τις δημόσιες επιχειρήσεις, οι οποίες δεδομένου ότι λειτουργούν σε συνθήκες έντονου ανταγωνισμού, καλούνται να συναγωνιστούν σύγχρονες ιδιωτικές επιχειρήσεις, που πλεονεκτούν χρησιμοποιώντας εξελιγμένα μοντέλα διοίκησης εστιάζοντας στον μακροπρόθεσμο σχεδιασμό. Η δυνατότητα διαμόρφωσης επιχειρησιακής αποστολής και οράματος, προσδίδει στον οργανισμό την απαιτούμενη δυναμική η οποία θα οδηγήσει στον συντονισμό όλων των συνιστώσεων προς την ίδια κατεύθυνση, μεγιστοποιώντας το τελικό αποτέλεσμα. Χαρακτηριστική είναι η προσέγγιση του R. Ledvinka αντιπροέδρου του Ινστιτούτου Αυτοδιοίκησης της Πράγας, σύμφωνα με την οποία η δημόσια διοίκηση για λόγους στρατηγικής ανάλυσης,¹⁶⁴ απεικονίζεται ως ένα εξάγωνο με κορυφές το νομοθετικό πλαίσιο, την οργάνωση, τον πολίτη, τον αξιωματούχο, τις τεχνολογίες πληροφορικής και επικοινωνιών και τη χρηματοδότηση. Βάσει της συγκεκριμένης θεωρίας, το εξάγωνο παραθέτει τις σχέσεις και τις διασυνδέσεις που προκύπτουν από τη σύνθεση των ανωτέρω παραμέτρων, σχηματίζοντας ένα σύστημα, ικανό να αυτορυθμίζεται. Οι κορυφές του εξαγώνου καθιστούν δυνατή τη συστηματική εκτίμηση του επιπέδου ανάπτυξης των επιμέρους στοιχείων και την επίπτωση των σχεδίων μεταρρύθμισης και εκσυγχρονισμού στη δημόσια διοίκηση. Η παραπάνω τοποθέτηση έχει ως στόχο την ανάδειξη της χρησιμότητας του στρατηγικού σχεδιασμού δια της εφαρμογής ενός ιδιότυπου εργαλείου αποτελεσματικής διοίκησης.

¹⁶² Ελληνικό Ινστιτούτο Διοικητικών Επιστημών (2001) Η δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα. Αθήνα: εκδ. Αντ. Σάκκουλα, σελ. 176.

¹⁶³ Horton, S., Farnham, D. (1999) Public Management in Britain. London: MacMillan Press Ltd, σελ. 61-75.

¹⁶⁴ Ledvinka, R. (2008) Ικανή δημόσια διοίκηση και φιλικές δημόσιες υπηρεσίες. Πρακτικά Διεθνούς Συνεδρίου Ε.Κ.Δ.Δ.Α., Αθήνα: Εθνικό Τυπογραφείο, σελ. 99-100.

Διάγραμμα 5.3.



Παρά λοιπόν τη διαφαινόμενη αξία του στρατηγικού προγραμματισμού, η χρήση του στο δημόσιο τομέα, είναι εξαιρετικά περιορισμένη είτε λόγω της έλλειψης τεχνογνωσίας είτε λόγω των ανυπέρβλητων γραφειοκρατικών διαδικασιών. Ειδικότερα, το έλλειμμα τεχνογνωσίας, απεικονίζεται από την ανάγκη εφαρμογής εξειδικευμένων επιστημονικών εργαλείων τα οποία συνήθως, δεν ανήκουν στα γνωστικά πεδία των ανώτατων στελεχών του δημοσίου τομέα,¹⁶⁵ όπως είναι η οικονομετρία, η επιχειρησιακή έρευνα, η στατιστική, η λογιστική πρότυπου κόστους κ.λ.π. Είναι γεγονός όμως, σύμφωνα και με σχετική τοποθέτηση της ΟΚΕ αναφορικά με τη “Δημόσια Διοίκηση”, ότι εξελίσσονται επιμέρους νομοθετικές μεταρρυθμιστικές ενέργειες για θεσμοθέτηση της λειτουργίας του προγραμματισμού.¹⁶⁶ Ειδικότερα, με τον Ν. 3230/2004¹⁶⁷ καθιερώθηκε μια διαδικασία καθορισμού στόχων της δημόσιας δράσης λειτουργώντας με τη μορφή ενός είδους πρώιμου στρατηγικού σχεδιασμού. Με τον Ν. 3463/2006,¹⁶⁸ επιχειρήθηκε η διαμόρφωση ολοκληρωμένου προγραμματισμού σε ορισμένους Δήμους στην ελληνική επικράτεια ενώ με τον Ν. 3697/2008,¹⁶⁹ προβλέπεται η υποχρέωση των «φορέων γενικής κυβέρνησης» να καταρτίζουν επιχειρησιακά σχέδια τριετούς διάρκειας. Στην

¹⁶⁵ Είθισται τα ανώτατα δημόσια στελέχη να εξελίσσονται με το σύστημα της αρχαιότητας, συνεπώς δε δύναται να γνωρίζουν επιστήμες και τεχνολογίες “τελευταίας γενιάς”.

¹⁶⁶ Γνώμη της ΟΚΕ (2008) Δημόσια Διοίκηση. Αθήνα, σελ. 16.

¹⁶⁷ Βλ. Ν. 3230/2004 (ΦΕΚ Α’/44/ 11.02.2004), «Καθιέρωση συστήματος διοίκησης με στόχους, μέτρηση της αποδοτικότητας και άλλες διατάξεις».

¹⁶⁸ Βλ. Ν. 3463/2006 (ΦΕΚ Α’/114/ 08.06.2006), «Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων».

¹⁶⁹ Βλ. Ν. 3697/2008 (ΦΕΚ Α’/194/25.09.2008), «Ενίσχυση της διαφάνειας του Κρατικού Προϋπολογισμού, έλεγχος των δημοσίων δαπανών, μέτρα φορολογικής δικαιοσύνης και άλλες διατάξεις».

προαναφερθείσα έκθεση της ΟΚΕ, αναφορικά με την αναβάθμιση της λειτουργίας του προγραμματισμού στην ελληνική δημόσια διοίκηση, προτείνονται τα εξής:

- Σταδιακή επέκταση του θεσμού των επιχειρησιακών προγραμμάτων σε όλους τους φορείς της δημόσιας διοίκησης (Υπουργεία, Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ΝΠΔΔ, Δημόσιες Επιχειρήσεις).
- Προσαρμογή των σχετικών διατάξεων του διοικητικού δικαίου στο πρότυπο των επιχειρησιακών σχεδίων των δήμων.
- Εισαγωγή διαδικασιών δημόσιας διαβούλευσης σε όλα τα επιχειρησιακά σχέδια συμβάλλοντας στη συλλογή πληροφοριών για τα προβλήματα, τις προσδοκίες και τις προτεραιότητες των πολιτών αποσκοπώντας στη βελτίωση της ποιότητας και της αποτελεσματικότητας της δημόσιας δράσης.
- Εφαρμογή πρακτικών στοχοθεσίας σύμφωνα με δείκτες αξιολόγησης, σε όλες τις δημόσιες υπηρεσίες.
- Καθιέρωση διαδικασιών εσωτερικού και εξωτερικού ελέγχου αναφορικά με το επίπεδο υλοποίησης των τεθέντων στόχων σε συνδυασμό με την υποβολή σχετικών προτάσεων βελτίωσης.
- Δημιουργία πολυεπίπεδης συνεργασίας των φορέων άσκησης δημόσιας δράσης προκειμένου να αποφευχθούν συνθήκες ανισοκατανομής του πολιτικού και του οικονομικού κόστους.

Παρά τις ανωτέρω προσπάθειες η πολυδιάστατη γραφειοκρατική δομή που διέπει τη δημόσια διοίκηση, σχηματίζει σημαντικά εμπόδια στη χάραξη των κατάλληλων στρατηγικών. Συγκεκριμένα, σε ότι αφορά τους ελληνικούς δημόσιους οργανισμούς, ο Νόμος 4329/27.12.2005 στο άρθρο 5, υποχρεώνει τις δημόσιες επιχειρήσεις να καταρτίζουν και να υποβάλλουν στη Διυπουργική Επιτροπή Δημοσίων Επιχειρήσεων και Οργανισμών, στρατηγικό σχέδιο το οποίο όμως οφείλει να είναι συμβατό με το αντίστοιχο τομεακό σχέδιο του Υπουργείου που την εποπτεύει. Η εν λόγω επιτροπή, έχει την αρμοδιότητα να εγκρίνει, να τροποποιεί ή να αναθεωρεί τα στρατηγικά σχέδια, ορίζοντας τον χρόνο υποβολής και τη διάρκεια τους, στερώνοντας στις ίδιες τις διοικήσεις των δημοσίων επιχειρήσεων, το δικαίωμα να αποτυπώσουν και να εφαρμόσουν, με βάση την ίδια τους βούληση, το κατάλληλο για αυτές στρατηγικό πρόγραμμα, όντας οι πλέον αρμόδιες.

Στα πλαίσια του προγραμματισμού στο δημόσιο τομέα, θα μπορούσε να εφαρμοσθεί η σύγχρονη και εξαιρετικά αποτελεσματική πρακτική των προτύπων. Η χρήση

των προτύπων, συνίσταται στη διεκδίκηση μιας ιδανικής κατάστασης, όπως αυτή εκ των προτέρων έχει προσδιορισθεί βάσει ακριβών μετρήσεων, ποσοτικών αναλύσεων και επιστημονικών εκτιμήσεων. Η διαμόρφωση προτύπων, μπορεί να αναφέρεται σε κόστη, σε διαδικασίες, σε λειτουργίες κ.λ.π. Η δημόσια διοίκηση, λόγω της προβληματικής θεματικής που συνδέεται με την κατασπατάληση του δημόσιου χρήματος, θα μπορούσε να εστιάσει στην πρότυπη κοστολόγηση. Η πρότυπη κοστολόγηση, αποτελεί μια λογιστική τεχνική που υπάγεται στην ευρύτερη λειτουργία του προγραμματισμού και αναφέρεται σύμφωνα με τον καθηγητή Κ. Βαρβάκη: «στο κοστολογικό σύστημα λογιστικής αποτύπωσης του πρότυπου κόστους, της πραγματικής παραγωγής του προϊόντος ή της υπηρεσίας, των πραγματικών αναλώσεων των στοιχείων του κόστους της άμεσου εργασίας, των πραγματικών έμμεσων δαπανών καθώς και των αποκλίσεων μεταξύ προτύπων και πραγματικών μεγεθών των στοιχείων του πρότυπου κόστους αναλυτικά κατά πηγή προελεύσεων αυτών».¹⁷⁰ Το πρότυπο κόστος δεν είναι ένα κατά προσέγγιση κόστος αλλά ένα ακριβές κόστος το οποίο προσδιορίζεται βάσει προσεκτικών μετρήσεων και πειραματικών επαληθεύσεων των ποσοτικών δεδομένων των στοιχείων που το διαμορφώνουν. Η έννοια του πρότυπου κόστους, επιτρέπει μια αποτελεσματικότερη χρησιμοποίηση της λογιστικής για διοικητική εφαρμογή και άσκηση ελέγχου. Κεντρικός στόχος της πρότυπης κοστολόγησης, είναι η παροχή πληροφόρησης για το ποία **θα πρέπει** να είναι τα κόστη αντί για το απλά ποία **είναι** τα κόστη.¹⁷¹ Στη διεθνή λογιστική φιλοσοφία, το πρότυπο κόστος έχει επικρατήσει ως μια βάση συγκρίσεως (bench mark), ως ένα κριτήριο υπεροχής (criterion of excellence) το οποίο θα μπορούσε να χρησιμεύσει σαν ένα εργαλείο της διοίκησης για τον εντοπισμό όλων των αδύνατων στοιχείων του οργανισμού (η εν λόγω διαδικασία είναι γνωστή ως αρχή των εξαιρέσεων - principle exception).

5.3. Αναμόρφωση του Οργανωτικού Σχεδιασμού στον Δημόσιο Τομέα

5.3.1. Εισαγωγή στην Οργανωτική Θεωρία

Βασικός λόγος ύπαρξης των οργανώσεων, είναι ο συντονισμός ενεργειών για την ορθολογική διαχείριση περιορισμένων πόρων προκειμένου να καλυφθεί αποτελεσματικά, μέρος των απεριόριστων ανθρώπινων αναγκών. Είναι γεγονός ότι η ολότητα και η αποτελεσματικότητα της οργάνωσης δεν εξασφαλίζεται μόνο από την ύπαρξη των μερών

¹⁷⁰ Βαρβάκης, Κ. (2003) Κοστολόγηση και Κοστολογική Οργάνωση. Αθήνα: εκδ. Παπαζήσης,.

¹⁷¹ Πάγγειος, Γ. (1993) Άμεση Κοστολόγηση. Αθήνα – Πειραιάς: εκδ. Α. Σταμούλης.

που την συνθέτουν, αλλά συγχρόνως απαιτείται ο σαφής καθορισμός του κάθε μέρους και οι σχέσεις μεταξύ αυτών. Η οργανωτική θεωρία πραγματεύεται το σύνολο των γνώσεων και συμπερασμάτων από την εμπειρία του ανθρώπου γύρω από τη διάρθρωση και λειτουργία των οργανώσεων, με απώτερο στόχο τη μεγιστοποίηση της αποδοτικότητας.¹⁷² Ειδικότερα, η οργανωτική θεωρία περιλαμβάνει τη διαδικασία διαμόρφωσης των οργανωτικών δομών μιας οργάνωσης, καθώς και το σύνολο των ενεργειών/λειτουργιών που πραγματοποιούνται εντός αυτής της διαδικασίας. Έτσι, μέσω βασικών χαρακτηριστικών της οργανωτικής θεωρίας, όπως είναι η διαμόρφωση οικονομικών κλίμακας και οικονομικών συνεργειών, η διαίρεση της εργασίας, ο συντονισμός, και η μείωση του κόστους, δύναται να επιτευχθεί η αποτελεσματικότερη αξιοποίηση πόρων. Η οργανωτική θεωρία, ουσιαστικά αποτελεί τη βάση του επιχειρησιακού management, δεδομένου ότι το σύνολο των διοικητικών οικοδομημάτων, θεμελιώνεται από την οργανωτική διάρθρωση.

Ο ιδιωτικός τομέας, ανέκαθεν χρησιμοποιούσε και εξέλιξε την οργανωτική θεωρία, απολαμβάνοντας σημαντικότερα οφέλη από την προκύπτουσα υπεραξία. Η “επιστημονικοποιημένη” λειτουργία της οργάνωσης όπως αυτή διαμορφώνεται σήμερα στο επιχειρησιακό management, αναδεικνύει την αξία της, για την επιβίωση και ανάπτυξη του φορέα που τη χρησιμοποιεί. Η στατικότητα και η αναποτελεσματικότητα της οργανωτικής διάρθρωσης του δημόσιου τομέα, επισημαίνουν την αναγκαιότητα προόδου και εκσυγχρονισμού λαμβάνοντας ως οδηγό την οργανωτική θεωρία, όπως αυτή χρησιμοποιείται από τον “προωθημένο” ιδιωτικό τομέα.

Παραδοσιακά, το σύστημα οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης, βασίζεται στο γραφειοκρατικό μοντέλο. Το εν λόγω μοντέλο, παρά το γεγονός ότι ξεκίνησε με υψηλές προοπτικές εξέλιξης, κατέληξε να αποτελεί έναν από τους βασικότερους παράγοντες οπισθοδρόμησης των συστημάτων κρατικής διοίκησης. Ένας εκ των σημαντικότερων εκπροσώπων της οργανωτικής θεωρίας, είναι ο Max Weber¹⁷³ (1864-1920), ο οποίος στήριξε τη μελέτη του στη δημιουργία ενός συστήματος διοίκησης βασισμένο: στον

¹⁷² Κανελλόπουλος, Χ. (1991) Οργανωτική θεωρία. Εξέλιξη και νεότερες διαπιστώσεις ως προς τη δομή των οικονομικών μονάδων και τη διαμόρφωση της συμπεριφοράς σ’ αυτές. Αθήνα: εκδ. Icon International Training,.

¹⁷³ Λόγω της ιδιαίτερης σχέσης του γραφειοκρατικού μοντέλου που ανέπτυξε ο Weber με τη δημόσια διοίκηση (σχέση η οποία τηρείται σε μεγάλο βαθμό ακόμη και σήμερα), παρατίθεται αναλυτική αναφορά στο έργο του.

καταμερισμό εργασίας, στη διατύπωση κανονισμών και στη διοικητική ιεραρχία. Ο Weber, διέγινωσε την ανάγκη για εξέλιξη των οργανωτικών δομών λόγω των κοινωνικών αλλαγών και της μετάβασης από φεουδαρχική ή αγροτική κοινωνία σε μια αστική και βιομηχανική κοινωνία η οποία χαρακτηριζόταν από τη διοίκηση μέσω γραφείων (γραφειοκρατία). Παράλληλα, η αύξηση του μεγέθους των οργανισμών, η βελτίωση του μορφωτικού επιπέδου των εργαζομένων (οι οποίοι βέβαια δεν ξεπερνούσαν επίπεδα ημι-κατάρτισης), η απλή τεχνολογία μαζικής παραγωγής και η κοινωνική απαίτηση υψηλότερης αποτελεσματικότητας, αποτέλεσαν ιδιαίτερα ευνοϊκές συνθήκες για την επιτυχή εφαρμογή του εν λόγω μοντέλου.¹⁷⁴ Τα κύρια χαρακτηριστικά του γραφειοκρατικού συστήματος οργανωτικής ανάπτυξης, συνοψίζονται παρακάτω:

Διάγραμμα 5.4.



*Πηγή: Χ. Κανελλόπουλος, 1991, σελ. 20-21

¹⁷⁴ Νίνα-Παζαρζή, Ε. (2001), Κοινωνιολογία: Η κοινωνιολογική θεωρία. Αθήνα: εκδ. Μπένου.

Το παραπάνω σύστημα χαρακτηρίστηκε ως επαναστατικό για την εποχή του, κατορθώνοντας να οργανώσει οικονομικές μονάδες οι οποίες λειτουργούσαν υπό καθεστώς «διοικητικής αναρχίας», προσδίδοντας τις βάσεις για τη δημιουργία της εξέχουσας σημασίας διοικητικής λειτουργίας, όπως είναι αυτή της οργανωτικής θεωρίας¹⁷⁵. Το γραφειοκρατικό μοντέλο είναι, σύμφωνα με τον Weber, ένα κανονιστικό σύστημα το οποίο περιελάμβανε μια σειρά αρχών που θα πρέπει να διέπουν τις οργανωτικές δομές, προκειμένου να εξασφαλίζεται η αποδοτική λειτουργία της οργάνωσης. Η υπερβολική όμως εστίαση του γραφειοκρατικού μοντέλου σε πολύπλοκες διαδικασίες, η αυστηρή και απαρέγκλιτη εφαρμογή των κανονισμών και η έμφαση στην τυπολατρία σε βάρος της ουσιαστικής παραγωγής αποτελεσμάτων, οδήγησε μοιραία σε ακαμψία και στασιμότητα. Παράλληλα, η κοινωνική εξέλιξη και η πληροφοριακή “έκρηξη” ανέδειξε περαιτέρω ελαττώματα του συστήματος όπως είναι η αλλοτρίωση του ατόμου από την εργασία του, η υποβάθμιση των κοινωνικών και ψυχολογικών διαστάσεων της οργάνωσης καθώς και η αναποτελεσματικότητα της απρόσωπης και τυπολατρικής διοίκησης, η οποία δεν καθίσταται ικανή να ανταποκριθεί στη σύγχρονη εργατική πραγματικότητα. Το εν λόγω σύστημα λόγω των χαρακτηριστικών του, χρησιμοποιήθηκε ευρέως από τις αρχές του εικοστού αιώνα, ενώ εξακολουθεί να χρησιμοποιείται ακόμα και σήμερα κυρίως στον δημόσιο τομέα. Τα μειονεκτήματα που παρουσίασε όμως σε βάθος χρόνου, το κατέστησαν παρωχημένο και οπισθοδρομικό, δημιουργώντας την ανάγκη εξέλιξης, ευνοώντας πιο ανθρωποκεντρικά συστήματα. Βέβαια, στοιχεία από το μοντέλο που ανέλυσε ο Weber, δεν πρόκειται να απολεσθούν πλήρως, δεδομένου ότι εισήχθησαν βασικές έννοιες οργάνωσης και ορθολογικής διοίκησης που παραμένουν χρήσιμες για όποιο διοικητικό μοντέλο κριθεί ως επιλέξιμο.

Μεγάλη συνεισφορά στην ανάπτυξη της οργανωτικής θεωρίας, προσέφερε ο Henri Fayol με τη μελέτη περί λειτουργικής υποδιαίρεσης των διοικητικών δραστηριοτήτων στα στοιχεία του προγραμματισμού, της οργάνωσης, της διοίκησης, του συντονισμού και του ελέγχου.¹⁷⁶ Στη συγκεκριμένη μελέτη, επισημάνθηκαν η αξία της ενιαίας διοίκησης, η διοικητική ευθύνη και η εξειδίκευση. Ανάλογη συνεισφορά στην επιστήμη, προσέφερε και ο Lunnall Urwick, ο οποίος έδωσε έμφαση στον ορθολογισμό και στην επίδοση, ανέδειξε το θεμελιακό τρίπτυχο της οργανωτικής θεωρίας: εξειδίκευση, συντονισμός και ορθολογική

¹⁷⁵ Torence, R. (1976) *Organization Theory: A Structural and Behavioral Analysis*. Homewood: R. D. Irwin, Inc.

¹⁷⁶ Fayol, H. (1949) *General and Industrial Administration*. London: Pitman and Sons.

κατανομή της εργασίας ενώ παράλληλα ασχολήθηκε με την έκταση της εποπτείας και τη σχέση γραμμικών και επιτελικών λειτουργιών. Ιδιαίτερα αξιοσημείωτη αποτελεί και η συνεισφορά του Frederick W. Taylor ο οποίος αρχικά διαχώρισε τις έννοιες του προγραμματισμού και της εκτέλεσης, διακρίνοντας τις λειτουργίες με βάση τη μορφή του οργανωτικού συστήματος. Παράλληλα, διεξήγαγε εκτεταμένες έρευνες σχετικά με μεγάλες επιχειρήσεις μαζικής παραγωγής, οι οποίες αντιμετώπιζαν προβλήματα αυξανόμενης συνθετότητας αναφορικά με την τεχνολογία και τη δραστηριοποίηση των εργαζομένων.¹⁷⁷

Η κοινωνική απαίτηση για μια πιο σύγχρονη προσέγγιση της οργανωτικής θεωρίας, σε συνδυασμό με την ανάπτυξη των κοινωνικών επιστημών, οδήγησε στη διαμόρφωση ανθρωπιστικών μοντέλων τα οποία εστιάζουν περισσότερο στον παράγοντα άνθρωπο και λιγότερο στις ορθολογικές διαδικασίες, γνωστά και ως συμπεριφορικά μοντέλα. Ειδικότερα, το κοινωνικοτεχνικό μοντέλο όπως αναπτύχθηκε κυρίως από τους Bamforth και Trist συνίσταται στην ισόρροπη συνύπαρξη ανθρώπων και μηχανών σε μια οργάνωση χαρακτηριζόμενη από αμοιβαία συνεργασία, προκειμένου να επιτυγχάνεται υψηλό επίπεδο αποτελεσματικότητας.¹⁷⁸ Το εν λόγω μοντέλο αφορά τον ιδεατό τύπο σχέσης μεταξύ κοινωνικής και τεχνική διάστασης της οικονομικής μονάδας. Το κοινωνικοτεχνικό μοντέλο, προβλέπει τη σχεδίαση των κατάλληλων οργανωτικών δομών, ώστε να εξασφαλίζεται η τεχνική αποδοτικότητα παράλληλα με την εργατική παραγωγικότητα. Σύμφωνα με το εν λόγω μοντέλο, η υψηλή παραγωγικότητα του ανθρώπινου δυναμικού, θα επιτευχθεί με την προσπάθεια για ικανοποίηση των μισθολογικών αλλά και των (μέχρι τώρα παραγκωνισμένων) κοινωνικών και ψυχολογικών αναγκών των εργαζομένων. Για πρώτη φορά δηλαδή, επιδιώκεται η αύξηση της παραγωγικότητας και συνεπώς η συνολική αύξηση της αποτελεσματικότητας της οργάνωσης, μέσω της ικανοποίησης του προσωπικού. Πρέπει να τονισθεί ότι η αυξανόμενη απήχηση του κοινωνικοτεχνικού μοντέλου, θα μπορούσε να δημιουργήσει τις προοπτικές εφαρμογής του και στον πολύπαθο δημόσιο τομέα, προσφέροντας λύσεις στο σημαντικό πρόβλημα της έλλειψης κινήτρων του ανθρώπινου δυναμικού.

Σε ανάλογο πνεύμα οι έρευνες του Likert στο πανεπιστήμιο του Michigan ανέδειξαν ένα νέο τύπο συμπεριφορικού μοντέλου το οποίο προέβλεπε αύξηση της παραγωγικότητας του ανθρώπινου δυναμικού μέσω στοιχείων οργανωσιακής

¹⁷⁷ Morgan, G. (1997) *Images of Organization*. London: Sage Publications.

¹⁷⁸ Trist, E., Bamforth, W. (1951) Some Social and Psychological Consequences of the Long Wall Method of Coal-Getting, *Human Relations*. Vol. 4, σελ. 3-38.

συμπεριφοράς όπως η ηγεσία, η παρακίνηση, η επικοινωνία, η στοχοθεσία, ο έλεγχος και η λήψη αποφάσεων.¹⁷⁹ Με βάση τα ανωτέρω στοιχεία, αναπτύχθηκαν τέσσερα ευρύτερα είδη οργανωτικών δομών τα οποία αντικατοπτρίζουν διαφορετικά μοντέλα οργανωτικού σχεδιασμού.

α) Αυταρχικό Εκμεταλλευτικό. Στο αυταρχικό εκμεταλλευτικό, οι στόχοι της οργάνωσης καθορίζονται από την ανώτατη διοίκηση οι οποίοι με την μορφή διαταγών, φτάνουν στους εργαζομένους. Η επικοινωνία είναι πολύ περιορισμένη, δεν υπάρχει καμία ομαδική συνεργασία, η υποκίνηση επιδιώκεται μόνο μέσω της τιμωρίας ενώ οι ιδέες των υφισταμένων δεν αξιοποιούνται καθόλου. Η παραγωγικότητα είναι περιορισμένη και οι σχέσεις υφισταμένων και προϊσταμένων είναι ανύπαρκτες. Όπως παρατηρείται, τα χαρακτηριστικά του εν λόγω μοντέλου, παρουσιάζουν εξαιρετικές ομοιότητες με αυτά του γραφειοκρατικού δημόσιου τομέα καθώς και των κατ' αντιστοιχία προβληματικών εφαρμογών του.

β) Καλοπροαίρετο Αυταρχικό. Κατά το καλοπροαίρετο αυταρχικό, ο ηγέτης είναι αυταρχικός αλλά επιτρέπει κάποια μορφή επικοινωνίας με τους υφισταμένους του. Στο σύστημα αυτό, υπάρχει ελάχιστη ομαδική συνεργασία, παρέχονται κυρίως οικονομικά κίνητρα προς τους υφισταμένους, υπάρχει χαμηλό επίπεδο επικοινωνίας και η αποδοτικότητα των εργαζομένων είναι αποδεκτή.

γ) Συμβουλευτικό. Κατά το συμβουλευτικό σύστημα, η εμπιστοσύνη επικεντρώνεται στα μέλη της ομάδας. Ο ηγέτης μέσω της αμφίδρομης επικοινωνίας χρησιμοποιεί τις γνώσεις των υφισταμένων του. Ο καθορισμός των στόχων γίνεται κατόπιν συζήτησης, στη διαδικασία λήψης αποφάσεων συμμετέχουν και οι εργαζόμενοι (εκτός των στρατηγικών αποφάσεων) ενώ η παραγωγικότητα κρίνεται ως καλή. Το «Καλοπροαίρετο Αυταρχικό» και το «Συμβουλευτικό» μοντέλο, παρουσιάζουν ομοιότητες με τα διοικητικά ρεύματα του Δημόσιου Management και του Νέου Δημόσιου Management αντιστοίχως, αναδεικνύοντας τις εμφανείς επιρροές των τελευταίων.¹⁸⁰

δ) Συμμετοχικό. Κατά το συμμετοχικό σύστημα, ο ηγέτης έχει εμπιστοσύνη στα μέλη της ομάδας. Οι αποφάσεις λαμβάνονται με δημοκρατικές διαδικασίες, η αρχή της πλειοψηφίας είναι σε ισχύ. Το κύριο χαρακτηριστικό είναι η αμφίδρομη επικοινωνία και η συλλογική εργασία ενώ η αποδοτικότητα κρίνεται ως άριστη. Πρέπει να σημειωθεί ότι ο Likert

¹⁷⁹ Likert, R. (1961) *New Patterns of Management*. New York: Mc Graw Hill.

¹⁸⁰ Βλέπε Ενότητες 3.1 και 3.2.

θεωρεί το εν λόγω σύστημα ως το πλέον αποτελεσματικό. Βάσει του «Συμμετοχικού μοντέλου» διαμορφώθηκε η σύγχρονη διοικητική θεωρία της Δημόσιας Διακυβέρνησης¹⁸¹. Η παραπάνω ανάλυση συνοψίζεται στο ακόλουθο σχήμα:

Διάγραμμα 5.5.



Το συμπεριφορικό μοντέλο του Likert, αποτελεί μια εξελιγμένη μορφή της οργανωτικής θεωρίας δεδομένου ότι εστιάζει στον ανθρώπινο παράγοντα.

Σημαντικό μοντέλο οργανωτικής θεωρίας, αποτελεί και η θεωρία συστημάτων σύμφωνα με την οποία κάθε οργανισμός αντιμετωπίζεται ως ένα σύστημα που απαρτίζεται από ένα πλήθος αλληλοεξαρτώμενων μελών που αποβλέπουν στην υλοποίηση προκαθορισμένων στόχων. Κάθε οργάνωση, ανάγεται σε ένα ευρύτερο σύστημα το οποίο περιλαμβάνει μια σειρά υποσυστημάτων ενώ κάθε υποσύστημα νοείται ως αυτόνομο σύστημα στο οποίο εμπεριέχονται μια βαθύτερη σειρά υποσυστημάτων. Καθοριστικός παράγοντας για τη λειτουργία του εν λόγω μοντέλου, αποτελεί η αποτελεσματική επικοινωνία η οποία βασίζεται σε ένα ισχυρό δίκτυο επικοινωνιών, μια σύγχρονη βάση

¹⁸¹ Βλέπε Ενότητα 3.5.

δεδομένων και μια αποτελεσματική τεχνική επεξεργασίας δεδομένων και διαχείρισης πληροφοριών. Σύμφωνα με τον M. Barber¹⁸² η θεωρία συστημάτων, υλοποιείται μέσω των εξής σταδίων:

- i) Προσδιορισμός στόχων.
- ii) Καταμερισμός εργασιών και αρμοδιοτήτων στα υποσυστήματα και διαμόρφωση τομέων λήψης αποφάσεων.
- iii) Εντοπισμός αναγκών για πληροφορίες και ανάλυση τομέων λήψης αποφάσεων.
- iv) Συλλογή και επεξεργασία των δεδομένων που πηγάζουν από τα επιμέρους υποσυστήματα και μετασχηματισμός τους σε χρήσιμες πληροφορίες για τη διοίκηση.
- v) Τμηματοποίηση τομέων λήψης αποφάσεων και υποστήριξη των διαύλων επικοινωνίας.

Τα συστήματα διακρίνονται σε δυο κατηγορίες: στα κλειστά τα οποία δεν αλληλεπιδρούν με το εξωτερικό περιβάλλον και στα ανοιχτά που αλληλεπιδρούν με το εξωτερικό περιβάλλον. Στην κατηγορία των ανοιχτών συστημάτων, εντάσσεται και η δημόσια διοίκηση λόγω της αλληλεπίδρασης με: την τοπική και παγκόσμια κοινωνία, την ανταγωνιστική αγορά, την εξελισσόμενη επιστήμη και τεχνολογία, την πολιτική κ.λ.π. Κατά τη δραστηριοποίηση της δημόσιας διοίκησης, εισρέουν και εκρέουν πόροι σε ένα ευρύτερο εξωτερικό περιβάλλον. Η λειτουργία της δημόσιας διοίκησης ως ανοιχτό σύστημα, βασίζεται σε ένα δυναμικό δίκτυο επικοινωνίας και πληροφοριών που η σωστή λειτουργία του, εξασφαλίζει την εκπλήρωση της αποστολής της.¹⁸³ Στην επιστημονική βιβλιογραφία, διατυπώνονται πληθώρα μοντέλων οργανωτικού σχεδιασμού αλλά τα επικρατέστερα όπως σημειώνεται παραπάνω, είναι το γραφειοκρατικό και το συμπεριφορικό.

Εμβαθύνοντας στην ιστορία των οργανισμών, προκύπτει το ζήτημα της πολυπλοκότητας το οποίο συνίσταται στη διόγκωση των οργανώσεων, στις δαιδαλώδεις οργανωτικές δομές, στην πολλαπλότητα των στόχων, στο προσωπικό πολλών ταχυτήτων και στη μεταβλητότητα του περιβάλλοντος. Το θέμα της πολυπλοκότητας, συνδέεται άμεσα με την ιδιομορφία που παρουσιάζει γενικά ο δημόσιος τομέας και ειδικά οι

¹⁸² Barber, M. (1975) Public Administration. MacDonald-Evans Ltd.

¹⁸³ Κόντης, Θ. (1997) Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση. Αθήνα: Σύγχρονη Εκδοτική.

δημόσιες επιχειρήσεις, το οποίο χρίζει περαιτέρω ανάλυσης. Σύμφωνα με τον καθηγητή Χ. Κανελλόπουλο,¹⁸⁴ η πολυπλοκότητα των οργανώσεων οφείλεται στα εξής:

1. Παράγοντας Τεχνολογίας. Η τεχνολογική ανάπτυξη μετέβαλε την παραγωγική διαδικασία, μετασχηματίζοντας την κατανομή της εργασίας και την τυποποίηση.
2. Παράγοντας Διαπροσωπικών Σχέσεων. Η αυξημένη αλληλεξάρτηση των μελών μιας οργάνωσης καθώς και η αλληλεξάρτηση τους με εξωγενείς παράγοντες διαμόρφωσαν ένα στοιχείο πολυπλοκότητας το οποίο υπάγεται σε πεδίο πολιτικής συμπεριφοράς, ξεπερνώντας τα υφιστάμενα μοντέλα διοικητικού ορθολογισμού.
3. Παράγοντας Επιστημονικής/Επαγγελματικής Διοίκησης. Η σύγχρονη διοίκηση πρόσκειται στην αρχή της οικονομικότητας και συνεπώς αποσκοπεί στην ορθολογική και ρεαλιστική διαχείριση, αντιμετωπίζοντας κατά περίπτωση κάθε ζήτημα διοίκησης, υπερβαίνοντας την στατική και δομημένη διοίκηση του παρελθόντος.
4. Παράγοντας Διαρθρώσεως του Ελέγχου. Απορρίπτεται η «διαίσθηση» ως τεχνική διοικητικής πρόβλεψης, ο προγραμματισμός μετατρέπεται σε συλλογική δραστηριότητα και ο έλεγχος εντείνεται δημιουργώντας δομές εξουσίας και ευθύνης.
5. Παράγοντας συνθετότητας. Διαμόρφωση στρατηγικών για την αντιμετώπιση σύνθετων τεχνικών προβλημάτων και προβλημάτων ανθρώπινης συμπεριφοράς.

Από τα παραπάνω ενισχύεται η θεώρηση περί ανάγκης εξέλιξης της οργανωτικής θεωρίας, προκειμένου να δοθούν τα εχέγγυα για αποτελεσματικότερη διαχείριση πολυδιάστατων οργανισμών. Συγκεκριμενοποιώντας, στον ιδιαίτερα πολύπλοκο δημόσιο τομέα, διαμορφώνεται μια ευκαιρία εξέλιξης. Μέσω της αναμόρφωσης του οργανωτικού σχεδιασμού, δύναται να οδηγηθούμε στη βελτίωση της διοικητικής διαχείρισης, στην αύξηση της αποδοτικότητας και τελικά στην ουσιαστική αναβάθμιση της λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης.

¹⁸⁴ Κανελλόπουλος, Χ. (1991) Οργανωτική θεωρία. Εξέλιξη και νεότερες διαπιστώσεις ως προς τη δομή των οικονομικών μονάδων και τη διαμόρφωση της συμπεριφοράς σ' αυτές Αθήνα: εκδ. Icon International Training.

5.3.2. Προσδιοριστικοί παράγοντες οργανωτικών δομών

Η επιλογή της οργανωτικής δομής που θα υιοθετήσει μια οργάνωση, αποτελεί μια στρατηγική απόφαση, καθοριστικής σημασίας για τη συνολική της πορεία. Κάθε οργάνωση, έχει αποστολή και στόχους που ως ανοικτό σύστημα επιδιώκει να υλοποιήσει, μέσω ενδογενών και εξωγενών περιορισμών. Η εκάστοτε διοίκηση, καλείται να επιλέξει το κατάλληλο μοντέλο οργάνωσης αντιστοιχίζόμενο με τον καλύτερο δυνατό τρόπο λειτουργίας βάσει των ξεχωριστών χαρακτηριστικών της κάθε οικονομικής μονάδας.¹⁸⁵ Συνεπώς, η αναζήτηση της ιδανικής οργανωτικής δομής πρέπει να προσαρμόζεται στις ειδικές προδιαγραφές της,¹⁸⁶ αποσκοπώντας στη μεγιστοποίηση της αποτελεσματικότητας. Οι βασικοί προσδιοριστικοί παράγοντες για την επιλογή των κατάλληλων οργανωτικών δομών είναι το μέγεθος της οργάνωσης, οι στόχοι/δυναμική των ανθρωπίνων πόρων, η τεχνολογία και το περιβάλλον.

Το μέγεθος μιας οικονομικής μονάδας που συνήθως αντιπροσωπεύει τις δραστηριότητες και τον αριθμό του ανθρώπινου δυναμικού, αποτελεί ένα εκ των πιο σημαντικών προσδιοριστικών παραγόντων για την επιλογή της οργανωτικής δομής. Σύμφωνα με μελέτη του Πανεπιστημίου του Aston η σχέση μεταξύ μεγέθους και είδους οργάνωσης, εξαρτάται από τα εξής:

- Εξειδίκευση. Ο βαθμός εξειδίκευσης, είναι αναλογικός προς το μέγεθος μιας οργάνωσης. Δηλαδή, όσο μεγαλύτερη είναι μια οργάνωση τόσο μεγαλύτερος θα είναι και ο βαθμός εξειδίκευσης των εργασιών. Συνεπώς, ο δημόσιος τομέας λόγω του υπέρογκου μεγέθους του, οφείλει να διαιρεί και να εξειδικεύει σημαντικά τις επιμέρους εργασίες.
- Ιεραρχικά επίπεδα. Ο αριθμός των ιεραρχικών επιπέδων, είναι αναλογικός προς το μέγεθος μιας οργάνωσης. Η ανώτατη διοίκηση, προκειμένου να είναι σε θέση να ελέγξει έναν μεγάλο οργανισμό, οφείλει να σχηματίσει έναν αντίστοιχα μεγάλο αριθμό ιεραρχικών επιπέδων.
- Τυπικότητα. Ο βαθμός τυπικότητας είναι αναλογικός προς το μέγεθος μιας οργάνωσης. Όσο μεγαλύτερη είναι μια οργάνωση τόσο μεγαλύτερος θα είναι και ο βαθμός τυπικότητας των καθηκόντων των εργαζομένων, προκειμένου να

¹⁸⁵ Hall, R. (1999) Organizations. New York: Prentice Hall.

¹⁸⁶ Κάθε οργάνωση πρέπει να αντιμετωπίζεται ως ξεχωριστή δεδομένου ότι η διοίκηση, το ανθρώπινο δυναμικό, η προσβασιμότητα σε υλικούς και άυλους πόρους και η δομή της ενέχουν το στοιχείο της μοναδικότητας.

δημιουργείται σύμπνοια εργασιών και να διευκολύνεται ο έλεγχος των δραστηριοτήτων της οργάνωσης.

- Αποκέντρωση εξουσίας. Το μέγεθος μιας οργάνωσης είναι αντιστρόφως ανάλογο προς τον βαθμό συγκέντρωσης εξουσιών, καθώς όσο αυξάνει το μέγεθος μιας οργάνωσης τόσο αυξάνουν οι διοικητικές αποφάσεις, ο όγκος πληροφοριών που χρίζουν επεξεργασίας, το εύρος ελέγχου, ο αριθμός των υφισταμένων κ.λ.π. Συνεπώς, προς όφελος της αποτελεσματικότητας πρέπει να αποκεντρωθούν οι εξουσίες ώστε να διευκολυνθεί η ικανότητα ευελιξίας της οικονομικής μονάδας.

Οι στόχοι, αναφέρονται στις μελλοντικές προοπτικές και επιδιώξεις του οργανισμού οι οποίοι ανάλογα με την επεκτατική ή συντηρητική τους προσέγγιση, αντιστοιχούν σε ευέλικτες ή συντηρητικές δομές. Η οργανωτική διάρθρωση μιας οικονομικής μονάδας πρέπει να αντιστοιχείται στην αποστολή, το όραμα και τους στόχους που θέτει η διοίκηση ώστε να είναι σε θέση να ανταποκριθεί στον οριζόμενο στρατηγικό προγραμματισμό. Αντιστοίχως, οι δυνατότητες που επιδεικνύει το ανθρώπινο δυναμικό πρέπει να αντικατοπτρίζονται στο μοντέλο οργανωτικής δομής που θα επιλεγεί, έτσι ώστε να αναδεικνύεται και να προωθείται η δυναμική του προσωπικού. Για παράδειγμα, ενδέχεται προσωπικό υψηλής μόρφωσης και κατάρτισης, να αντιστοιχείται με ένα πιο ανθρωποκεντρικό μοντέλο. Η αντιστοίχιση αυτή, συνδυασμένη με ένα ικανό σύστημα προτύπων, διαμορφώνει ένα πρόσφορο πεδίο πρωτοβουλιών και συνεργασιών, παρέχοντας την ευκαιρία ανάπτυξης για τους εργαζόμενους και τη δυνατότητα αξιοποίησης από πλευράς του οργανισμού, ενός ευέλικτου και ευπροσάρμοστου σώματος, εστιασμένου στην καινοτομία.

Το τεχνολογικό επίπεδο, είναι ένας ακόμα σημαντικός προσδιοριστικός παράγοντας των οργανωτικών δομών. Η τεχνολογία, αποτελεί τη γνώση χάρη στην οποία πραγματοποιείται η επεξεργασία των εισροών ενός συστήματος σε εκροές, η τεχνική διαδικασία δηλαδή με την οποία μετασχηματίζεται η πρώτη ύλη σε έτοιμο προϊόν. Οι οργανωτικές δομές είναι άμεσα συνδεδεμένες με την τεχνολογική δυναμική. Έτσι μια ιδιαίτερα μηχανοποιημένη οργάνωση, χρησιμοποιεί ελάχιστα εργατικά χέρια τα οποία διαθέτουν εξειδικευμένες γνώσεις χρήσης του μηχανολογικού εξοπλισμού και ενδεχομένως διαφοροποιούνται σε σχέση με το ευρύτερο εργατικό δυναμικό, ακόμα και ως προς τις συνθήκες εργασίας (διαφορετικό ωράριο, διαφορετικές παροχές κ.λ.π.). Συνεπώς, η οργανωτική θεωρία οφείλει να προσαρμοστεί στο τεχνολογικό επίπεδο,

προκειμένου να διεκδικήσει υψηλότερους βαθμούς αποτελεσματικότητας.¹⁸⁷ Χαρακτηριστικό παράδειγμα της σημασίας της τεχνολογίας για την οργανωτική θεωρία, αποτελεί η εφαρμογή σύγχρονων τεχνολογικών επιτευγμάτων όπως είναι τα εξελιγμένα πληροφοριακά συστήματα, η αυτοματοποίηση της παραγωγής, η ρομποτική κ.λ.π. Αυτά με τη σειρά τους οδήγησαν επιχειρήσεις και οργανισμούς σε δραστικές αλλαγές του οργανωτικού τους σχεδιασμού, έτσι ώστε να καταφέρουν να ενσωματώσουν την υπεραξία που τους προσέφερε η τεχνολογική ανάπτυξη. Πρέπει να σημειωθεί, ότι πολλές οργανώσεις διαφοροποίησαν την οργανωτική τους δομή από τμήμα σε τμήμα, προκειμένου να εκμεταλλευτούν με τον καλύτερο δυνατό τρόπο την τεχνολογία. Παρουσιάστηκαν επί παραδείγματι εταιρείες, οι οποίες προκειμένου να εκμεταλλευτούν υπερσύγχρονα πληροφοριακά συστήματα που διαχειρίζονταν τα οικονομικά τους τμήματα ή τα τμήματα έρευνας και ανάπτυξης, διαφοροποίησαν τον οργανωτικό σχεδιασμό αποκλειστικά για αυτά τα τμήματα.

Η επιλογή του κατάλληλου οργανωτικού μοντέλου, εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό και από το περιβάλλον στο οποίο δραστηριοποιείται η οργάνωση. Το περιβάλλον, αφορά όλα εκείνα τα στοιχεία που βρίσκονται έξω από την οργάνωση και επηρεάζουν ή δύναται να επηρεάσουν το σύνολο ή μέρος αυτής. Τα στοιχεία του περιβάλλοντος που επηρεάζουν τον οργανωτικό σχεδιασμό, είναι η διαθεσιμότητα των πόρων και η αβεβαιότητα.¹⁸⁸ Η διαθεσιμότητα των πόρων, συνδέεται με την εξάρτηση της οργάνωσης από τα στοιχεία ή άλλες οργανώσεις του περιβάλλοντος της. Αντιστοίχως, η αβεβαιότητα αντιπροσωπεύει το “άγνωστο” που καλείται να αντιμετωπίσει η κάθε οργάνωση, δεδομένου ότι δεν είναι δυνατό να προβλεφθούν ενδεχόμενες περιβαλλοντικές μεταβολές που σχετίζονται με την πολυπλοκότητα και τον δυναμισμό. Χαρακτηριστικά, είναι τα συμπεράσματα των Lawrence και Lorsh, αναφορικά με τη σχέση των οργανωτικών δομών και την αβεβαιότητα όπως αυτή εκπορεύεται από το περιβάλλον. Τα εν λόγω συμπεράσματα συνοψίζονται στο παρακάτω σχήμα:

¹⁸⁷ Daft, R. (1996) Organization Theory and design. West Publishing Company.

¹⁸⁸ Μπουραντάς, Δ. (2002) Μάνατζμεντ: Θεωρητικό Υπόβαθρο-Σύγχρονες Πρακτικές. Αθήνα: εκδ. Γ. Μπένου, σελ 108.

Διάγραμμα 5.6.



Από τα παραπάνω γίνεται σαφές ότι η αβεβαιότητα συνδέεται θετικά με τη διαφοροποίηση των οργανωτικών δομών και συνεπώς ωθεί στην ανάγκη δημιουργίας μηχανισμών συντονισμού ή ολοκλήρωσης μεταξύ των τμημάτων της οργάνωσης.

5.3.3. Επισκόπηση του Οργανωτικού Σχεδιασμού

Ο οργανωτικός σχεδιασμός, αφορά την πεμπτούσια της υπόστασης ενός συστήματος οργάνωσης, δεδομένου ότι συνίσταται στη δομική του διάρθρωση. Η θεώρηση των οργανισμών ως συστημάτων, αναφέρεται στις δυναμικές και συνεχιζόμενες δραστηριότητες μέσα στον οργανισμό. Με τον χαρακτήρα του συστήματος λοιπόν, ένας οργανισμός συγκροτείται σε μια αποτελεσματική μονάδα, μέσω σύγχρονων οργανωτικών λειτουργιών οι οποίες επινοήθηκαν για να διευκολύνουν την εκπλήρωση της αποστολής του οργανισμού και την υλοποίηση των απώτερων στόχων του.¹⁸⁹ Οι δομικές διαστάσεις του οργανωτικού σχεδιασμού, περιγράφουν τα εσωτερικά χαρακτηριστικά ενός

¹⁸⁹ Daft, R. (1996) Organization Theory and design. West Publishing Company.

οργανισμού, ενώ παράλληλα δημιουργούν τη βάση για τη μέτρηση και σύγκριση μεταξύ ομοειδών οργανισμών. Η βασική θεματολογία του οργανωτικού σχεδιασμού, αφορά κυρίως: τον σχεδιασμό των θέσεων εργασίας, το εύρος ελέγχου, την τμηματοποίηση, τη διαμόρφωση σχέσεων εξουσίας, τον συντονισμό και την τυπικότητα της οργάνωσης.¹⁹⁰

Ο σχεδιασμός των θέσεων εργασίας, διενεργείται αρχικά με την αποτύπωση του συνολικού έργου που απαιτείται για την επίτευξη ενός προδιαγεγραμμένου στόχου και τελικά με τη διαίρεση του έργου αυτού σε επιμέρους εργασίες, ώστε να επιτυγχάνεται η μέγιστη δυνατή αποδοτικότητα του οργανισμού.¹⁹¹ Ο σχεδιασμός θέσεων εργασίας, πραγματοποιείται σε τρία στάδια. Στο πρώτο στάδιο, διενεργείται λεπτομερής καταγραφή και επεξεργασία των χαρακτηριστικών που διέπουν την οργάνωση, ενώ ακολούθως, εντοπίζονται οι επιδιωκόμενοι στόχοι και αναδεικνύεται το συνολικό έργο που απαιτείται για την υλοποίησή τους. Στο δεύτερο στάδιο, επιχειρείται η ανάλυση του συνολικού έργου συσχετίζοντας το με τους υλικούς και άυλους πόρους της οργάνωσης, το ανθρώπινο δυναμικό, τη φύση του παραγόμενου προϊόντος, το ανταγωνιστικό περιβάλλον κ.λ.π. Στο τρίτο και τελευταίο στάδιο, το συνολικό έργο διαιρείται σε επιμέρους περιοχές δράσης, οι οποίες μετασχηματίζονται σε θέσεις εργασίας. Η κάθε θέση εργασίας, περιλαμβάνει μια σειρά καθηκόντων, ευθυνών και υποχρεώσεων που αντιπροσωπεύουν τον ρόλο του εργαζομένου στο διοικητικό σύστημα της οργάνωσης.¹⁹² Ο σχεδιασμός θέσεων εργασίας και ειδικότερα η διαίρεση εργασίας, συνδέονται άμεσα με την εξειδίκευση των εργαζομένων. Η εξειδίκευση, διακρίνεται σε οριζόντια εξειδίκευση η οποία σχετίζεται με την ποικιλία των καθηκόντων (υψηλή εξειδίκευση – χαμηλή ποικιλία καθηκόντων) και στην κάθετη εξειδίκευση η οποία σχετίζεται με τη δυνατότητα λήψης αποφάσεων (υψηλή εξειδίκευση – περιορισμένη δυνατότητα λήψης αποφάσεων).

Η επόμενη θεματική του οργανωτικού σχεδιασμού, αφορά το εύρος ελέγχου και τα ιεραρχικά επίπεδα. Η κάθε θέση εργασίας, αντιστοιχείται σε ένα συγκεκριμένο επίπεδο εξουσίας. Η πηγή νόμιμης εξουσίας για τις ιδιωτικές επιχειρήσεις, είναι οι ιδιοκτήτες τους ενώ για τις δημόσιες οργανώσεις, πηγή εξουσίας, αποτελεί η εκάστοτε κυβέρνηση ως φορέας της εκτελεστικής εξουσίας ή τα αρμόδια κρατικά όργανα (σε ότι αφορά τις

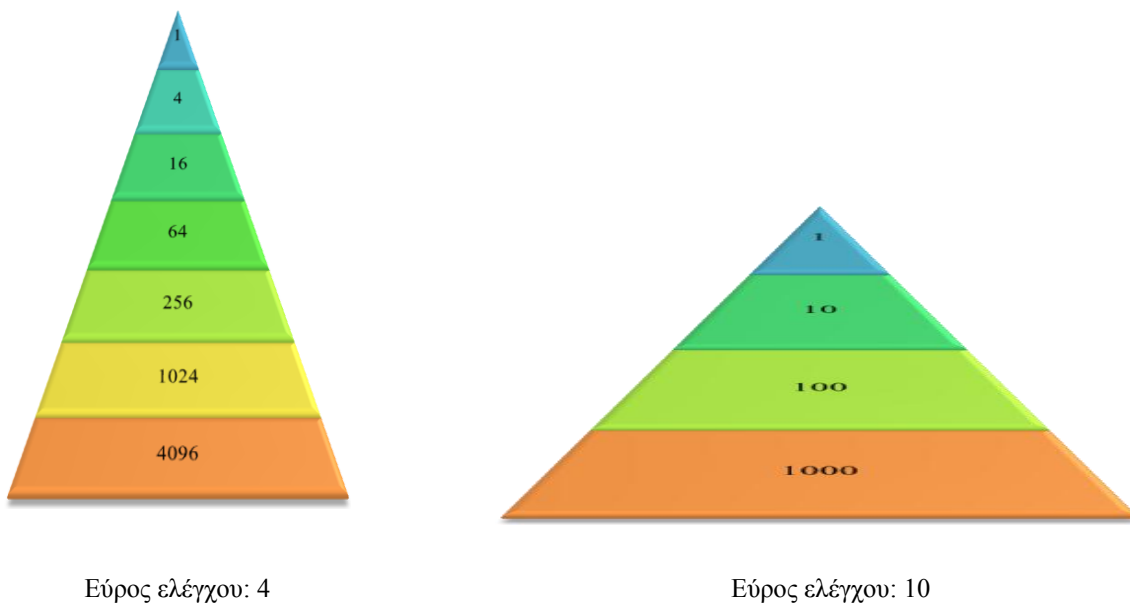
¹⁹⁰ Galbraith, J. (1995) *Designing organizations*. New York: Jossey Bass.

¹⁹¹ Rose, A., Lawton, A. (1999) *Public Services Management*. Essex: Pearson Education Limited, σελ. 148-150.

¹⁹² Εθνική Τράπεζα της Ελλάδος/Επιτροπή για την Εξέταση της Μακροπρόθεσμης Οικονομικής Πολιτικής, (1998) *Ποιότητα στη Δημόσια Διοίκηση: Πρόταση Αλλαγών*. Αθήνα, σελ. 23.

ανεξάρτητες αρχές ή τη δικαστική εξουσία), κατόπιν ανάθεσης από πρωτογενείς πηγές όπως είναι το Σύνταγμα και οι Νόμοι. Η εξουσία, αναφέρεται στο τρίπτυχο της αρμοδιότητας, ευθύνης και δικαιώματος λήψης αποφάσεων, ενώ αποτελεί το βασικό κριτήριο καθορισμού ιεραρχικών επιπέδων. Συνεπώς η εξουσία, είναι άμεσα συνυφασμένη με τη διοίκηση και τον έλεγχο, προσδίδοντας στην οργάνωση την υπόσταση του οικονομικού συστήματος. Μια σύγχρονη οικονομική μονάδα, προκειμένου να παρακολουθήσει το σύνολο των καταμερισμένων εργασιών και να διαχειριστεί αποτελεσματικά τον μεγάλο ενδεχομένως αριθμό του ανθρώπινου δυναμικού, δημιουργεί ενδιάμεσα ιεραρχικά επίπεδα διοίκησης, με καθήκον την υλοποίηση των επιμέρους στόχων. Κάτι τέτοιο συμβαίνει δεδομένου ότι ένας προϊστάμενος, διαθέτει περιορισμένη δυνατότητα ελέγχου υφισταμένων. Όσο αυξάνεται ο αριθμός υφισταμένων τόσο μειώνεται η εποπτική δυνατότητα του προϊσταμένου. Το βασικό ερώτημα που καλείται να απαντήσει ο οργανωτικός σχεδιασμός σε αυτή τη θεματική, είναι η εύρεση του κατά περίπτωση ιδανικού εύρους διοίκησης.¹⁹³ Από τα παραπάνω, γίνεται αντιληπτό ότι η σχέση εύρους ελέγχου και ιεραρχικών επιπέδων είναι αντιστρόφως ανάλογη. Συνεπώς, ένα υψηλό εύρος ελέγχου συνεπάγεται πολλούς υφισταμένους ανά προϊστάμενο αλλά λίγα ιεραρχικά επίπεδα.

Διάγραμμα 5.7.



¹⁹³ Το εύρος διοίκησης ή εύρος ελέγχου (span of control) αναφέρεται στον αριθμό υφισταμένων που διοικεί ένας προϊστάμενος.

Το δίλημμα που προκύπτει, αναφέρεται στην επιλογή λίγων και πιο ελεγχόμενων υφισταμένων ή λίγων ιεραρχικών επιπέδων και συνεπώς πιο ξεκάθαρων εντολών και μηνυμάτων από το ανώτατο ιεραρχικό επίπεδο προς το κατώτατο συμπεριλαμβανομένης της αρτιότερης πληροφόρησης από τα κατώτερα ιεραρχικά επίπεδα προς το ανώτατο.

Ένα εκ των σημαντικότερων πεδίων του οργανωτικού σχεδιασμού, είναι αυτό της τμηματοποίησης. Ο σχεδιασμός των τμημάτων, αναφέρεται στην ομαδοποίηση θέσεων ή έργων κατά τέτοιο τρόπο, ώστε να επιτυγχάνεται η υψηλότερη δυνατή παραγωγικότητα. Ένα έργο ή ένα σύνολο έργων προκειμένου να υλοποιηθεί αποτελεσματικά, πρέπει να διαιρεθεί σε επιμέρους υποέργα τα οποία θα εκτελούνται από τα αρμόδια τμήματα. Ο διαχωρισμός μιας εργασίας σε τμήματα, αποσκοπεί: στην επίτευξη συνεργιών και οικονομιών κλίμακας, στον καλύτερο συντονισμό, στην αποτελεσματικότερη διοίκηση, στην εξειδίκευση (αλλά και στη συνεργασία των εργαζομένων), στη βέλτιστη αξιοποίηση των πόρων κ.α. Ο σχεδιασμός των τμημάτων, διενεργείται από τη διοίκηση ενώ αποσκοπεί στην εκμετάλλευση των διαφοροποιημένων χαρακτηριστικών της εκάστοτε οργάνωσης. Συνεπώς, τα κριτήρια επιλογής του σχεδιασμού τμημάτων ποικίλουν ανάλογα από το είδος και τις λειτουργίες του κάθε οργανισμού. Τα θεμελιώδη κριτήρια επιλογής σχετικά με την πολιτική διαμόρφωσης τμημάτων είναι τα εξής:

- Το επίπεδο εξειδίκευσης που απαιτείται για την αποτελεσματική εκτέλεση ενός έργου.
- Το επίπεδο διοίκησης και ελέγχου που εφαρμόζεται στην ιεραρχική διαχείριση ενός οργανισμού.
- Το επίπεδο εσωστρέφειας – εξωστρέφειας του οργανισμού. Δηλαδή, ο βαθμός επίδρασης του περιβάλλοντος στην εσωτερική οργάνωση της οικονομικής μονάδας.
- Τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του οργανισμού π.χ. το μέγεθος και η γεωγραφική θέση του οργανισμού, το είδος των προϊόντων ή υπηρεσιών που παράγει ο οργανισμός, η φύση των δραστηριοτήτων και των λειτουργιών, η αλληλεξάρτηση των θέσεων εργασίας, ο ανταγωνισμός κ.λ.π.
- Ο βαθμός αξιοποίησης των πόρων ο οποίος συνίσταται στην ανάγκη επίτευξης οικονομιών κλίμακας ή επιμέρους συνεργασιών.

Στη διεθνή επιστημονική και επαγγελματική βιβλιογραφία, εντοπίζεται μεγάλος αριθμός πολιτικών τμηματοποίησης. Επικρατέστερες είναι η τμηματοποίηση κατά

λειτουργία, η τμηματοποίηση κατά προϊόν, η γεωγραφική τμηματοποίηση και η τμηματοποίηση κατά πελάτη.

1. Η τμηματοποίηση κατά λειτουργία, βασίζεται στο διαχωρισμό τμημάτων σύμφωνα με τις επιχειρησιακές λειτουργίες που διέπουν ένα οργανισμό και στοχεύει κυρίως στην ομαδοποίηση εργασιών με ομοειδές αντικείμενο και στην εξειδίκευση των επιμέρους θέσεων εργασίας.

Διάγραμμα 5.8.

Τμηματοποίηση κατά λειτουργία

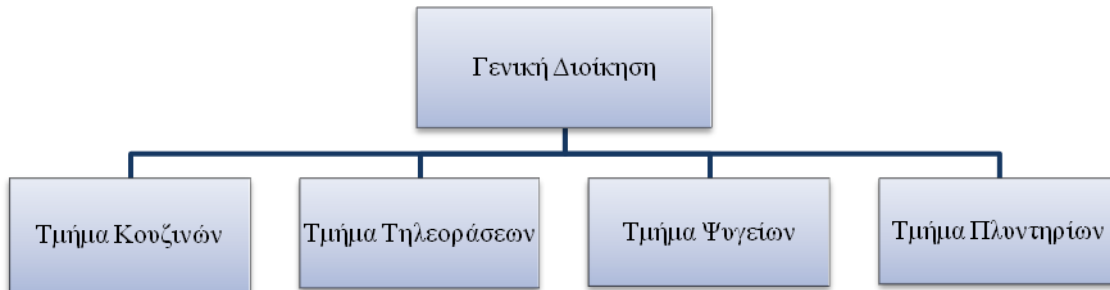


Ανασταλτικός παράγοντας χρήσης της τμηματοποίησης κατά λειτουργία, αποτελεί η δυσκολία υπολογισμού της συμβολής του κάθε τμήματος, στην παραγωγή του συνολικού αποτελέσματος.

2. Στην τμηματοποίηση κατά προϊόν, τα τμήματα διαχωρίζονται με βάση το τελικό προϊόν. Έτσι το κάθε τμήμα διαμορφώνεται με αποστολή την ολοκλήρωση ενός συγκεκριμένου έργου/project. Όπως παρατηρείται, το μειονέκτημα της τμηματοποίησης κατά λειτουργία, μετατρέπεται σε πλεονέκτημα για την τμηματοποίηση κατά προϊόν. Στην τμηματοποίηση κατά προϊόν, κεντρικός στόχος του κάθε τμήματος είναι η βέλτιστη δυνατή περιγραφή του τελικού προϊόντος, με αποτέλεσμα να επιτυγχάνεται υψηλή σχέση αλληλεξάρτησης μεταξύ των θέσεων εργασίας, κατοχυρώνοντας σημαντικούς επιμέρους τομείς εξειδίκευσης στη συνολική παραγωγική διαδικασία του προϊόντος, με τίμημα όμως την απώλεια οικονομικών κλίμακας και τη δημιουργία αυξημένων αναγκών συντονισμού.

Διάγραμμα 5.9.

Τμηματοποίηση κατά προϊόν

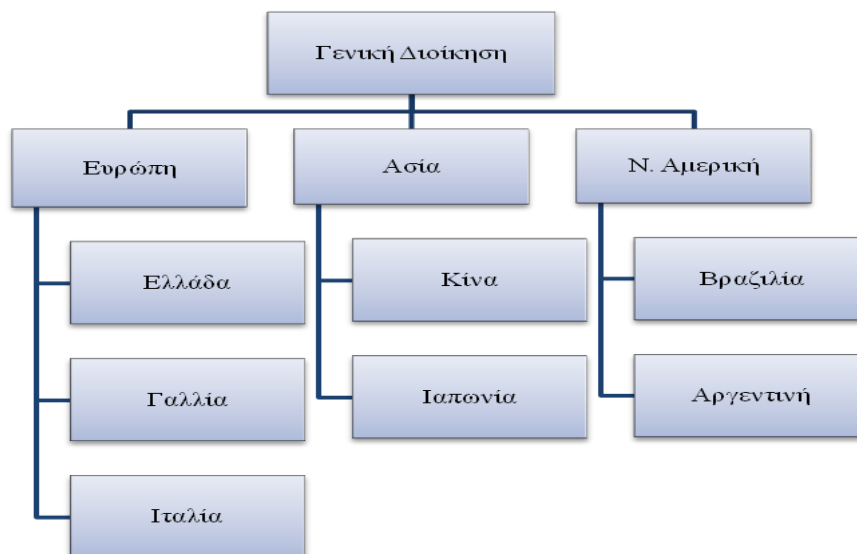


Η τμηματοποίηση κατά προϊόν, πλεονεκτεί χάρη στην εστίαση στο τελικό αποτέλεσμα, στη διαμόρφωση ευέλικτων δομών και στη δυνατότητα ταχείας προσαρμογής. Μειονεκτεί όμως, ως προς το υψηλό κόστος και τη δυσκολία συντονισμού (ανάγκη στελεχών ευρείας και υψηλής κατάρτισης).

3. Η γεωγραφική τμηματοποίηση αναφέρεται στη διάκριση των τμημάτων με βάση τη θέση στην οποία εκτελούνται οι δραστηριότητες. Δηλαδή μοναδικό κριτήριο τμηματοποίησης, αποτελεί ο γεωγραφικός προσδιορισμός.

Διάγραμμα 5.10.

Γεωγραφική τμηματοποίηση



Η γεωγραφική τμηματοποίηση, πλεονεκτεί σε επίπεδο αποκέντρωσης των αποφάσεων δίνοντας έμφαση στα γενικότερα χαρακτηριστικά της περιοχής αλλά μειονεκτεί λόγω του υψηλού κόστους (απώλεια οικονομιών κλίμακας και συνεργειών) και της δυσκολίας συντονισμού.

4. Τέλος, σημαντική μορφή τμηματοποίησης αποτελεί η τμηματοποίηση κατά πελάτη, σύμφωνα με την οποία σχεδιάζονται επιμέρους τμήματα βάσει του ιδιαίτερου πελατολογίου του οργανισμού.

Διάγραμμα 5.11.

Τμηματοποίηση κατά πελάτη

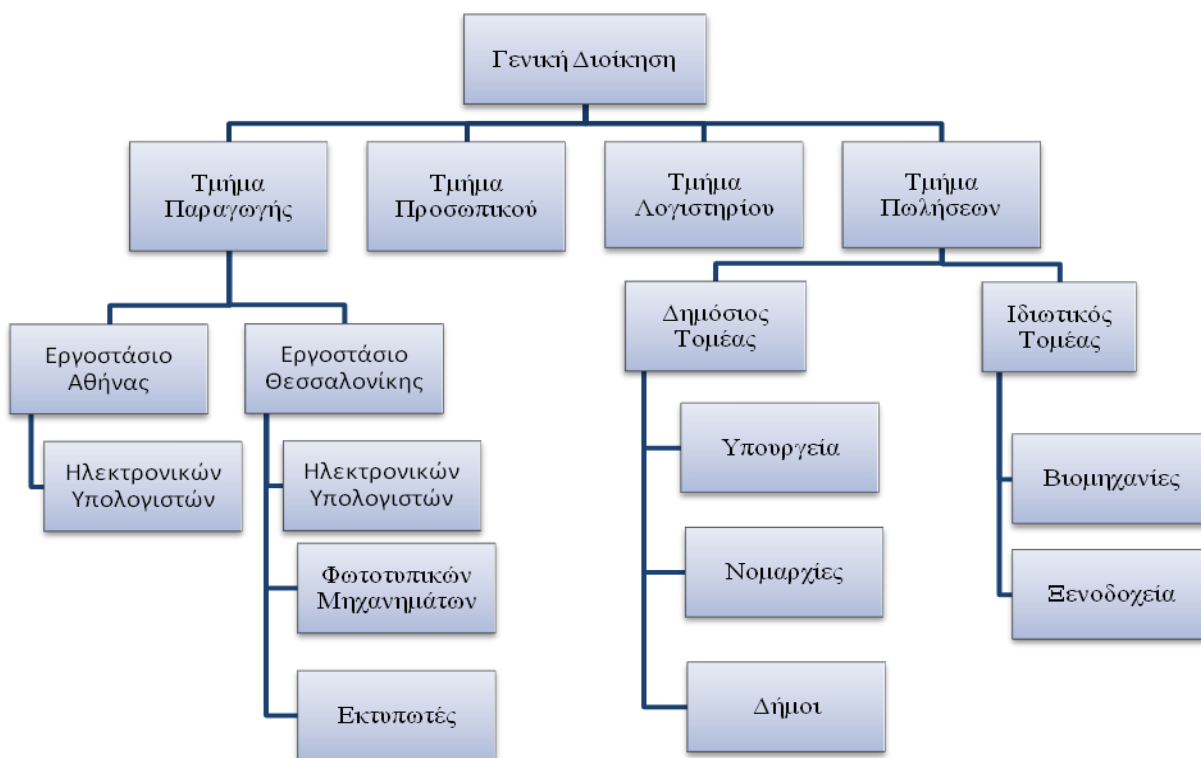


Η τμηματοποίηση κατά πελάτη, εστιάζει στα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά των πελατών της οργάνωσης τα οποία συνεπάγονται διαφορετικές ανάγκες, διαφορετική προσέγγιση και διαφορετικό μείγμα marketing. Τα μειονεκτήματα ομοιάζουν με τα δύο προηγούμενα είδη τμηματοποίησης καθώς και στη συγκεκριμένη μορφή τμηματοποίησης, παρουσιάζεται υψηλό κόστος και υψηλός βαθμός δυσκολίας στην εναρμόνιση των λειτουργιών της οργάνωσης επί των διαφοροποιημένων αναγκών των πελατών.

Στα πλαίσια της σύγχρονης επιχειρησιακής πρακτικής, ο σχεδιασμός των τμημάτων γίνεται σε συνδυαστικό επίπεδο, αποσκοπώντας στη λήψη όσο το δυνατό περισσότερων ωφελειών, από τα πλεονεκτήματα περισσότερων της μιας μορφής τμηματοποίησης. Επισημαίνεται, ότι κατά τον οργανωτικό σχεδιασμό μιας επιχείρησης, πρέπει να διενεργηθεί προσεκτική επεξεργασία των δεδομένων που διέπουν την μονάδα καθώς και λεπτομερή ανάλυση του περιβάλλοντος στο οποίο δραστηριοποιείται προκειμένου να γίνει η σωστή επιλογή του συνδυασμού πολιτικών τμηματοποίησης, που θα οδηγήσει στη μεγιστοποίηση της αποτελεσματικότητας. Στη συνέχεια παρατίθεται το παράδειγμα ενός συνδυασμού κριτηρίων τμηματοποίησης, όπως συναντάται σε μια σύγχρονη οικονομική μονάδα:

Διάγραμμα 5.12.

Συνδυαστική τμηματοποίηση



Συνεπικουρώντας στην ανάλυση του συνδυαστικού μοντέλου τμηματοποίησης, αξίζει να αναφερθεί ότι η σύγχρονη θεωρία της τμηματοποίησης διακρίνει τα τμήματα σε διοικητικά και επιτελικά. Τα διοικητικά τμήματα έχουν στόχο την υλοποίηση του ανατιθέμενου έργου ενώ τα επιτελικά τμήματα έχουν στόχο την υποστήριξη των διοικητικών τμημάτων, πλαισιώνοντας τη γενικότερη αποστολή του οργανισμού. Τα τελευταία χρόνια, η χρήση

των επιτελικών τμημάτων, προσέφερε σημαντικά ανταγωνιστικά πλεονεκτήματα στις επιχειρήσεις εκσυγχρονίζοντας και εξελίσσοντας το σύνολο των λειτουργιών τους.

Μεταφέροντας την ανάλυση της οργανωτικής θεωρίας στον δημόσιο τομέα, πρέπει να επισημάνουμε ότι μια εκ των βασικότερων δυσλειτουργιών που αντιμετωπίζει η δημόσια διοίκηση, είναι η γραφειοκρατική μορφή οργανωτικού σχεδιασμού. Στην περίπτωση αυτή, η τμηματοποίηση γίνεται βάσει ενός κανονιστικού και ιδιαίτερα στατικού μοντέλου από το οποίο απουσιάζει η σχεδίαση με βάση τις προκύπτουσες ανάγκες και τις τρέχουσες απαιτήσεις της οργάνωσης. Είναι γεγονός ότι ο σχεδιασμός τμημάτων στον δημόσιο τομέα, δε διενεργείται λαμβάνοντας υπόψη τα ανωτέρω κριτήρια τα οποία αποσκοπούν στην αύξηση της αποτελεσματικότητας. Αντίθετα, η τμηματοποίηση υλοποιείται σύμφωνα με παρωχημένες κανονιστικές διατάξεις, δίνοντας έμφαση στις διαδικασίες και όχι στα τελικά αποτελέσματα. Απόδειξη αυτού, αποτελεί ο πανομοιότυπος σχεδιασμός τμημάτων, ανεξαρτήτως των ιδιαιτεροτήτων των διαφορετικών έργων και οργανισμών, οδηγώντας στον κατακερματισμό της οργανωτικής δομής των δημοσίων οργανισμών και στην ελλιπή ανταπόκριση επί των απαιτήσεων των εργασιών.

Ιδιαίτερα σημαντική θεματική του οργανωτικού σχεδιασμού, αποτελεί η διαμόρφωση των σχέσεων εξουσίας. Στα πλαίσια της ιεραρχικής διάρθρωσης ενός οργανισμού, κομβικής σημασίας ζήτημα, αποτελεί η ανάγκη καθορισμού των σχέσεων εξουσίας. Οι σχέσεις εξουσίας, αναφέρονται στα δικαιώματα και καθήκοντα που συνεπάγεται κάθε θέση εργασίας. Μια εργασία για να υλοποιηθεί από τον αρμόδιο εργαζόμενο πρέπει να συνοδεύεται από το ανάλογο επίπεδο εξουσίας που θα αντιστοιχεί στο αντικείμενο της θέσης εργασίας του. Η κατανομή εξουσίας για να είναι αποτελεσματική πρέπει να θεμελιώνεται από ορισμένες βασικές αρχές:

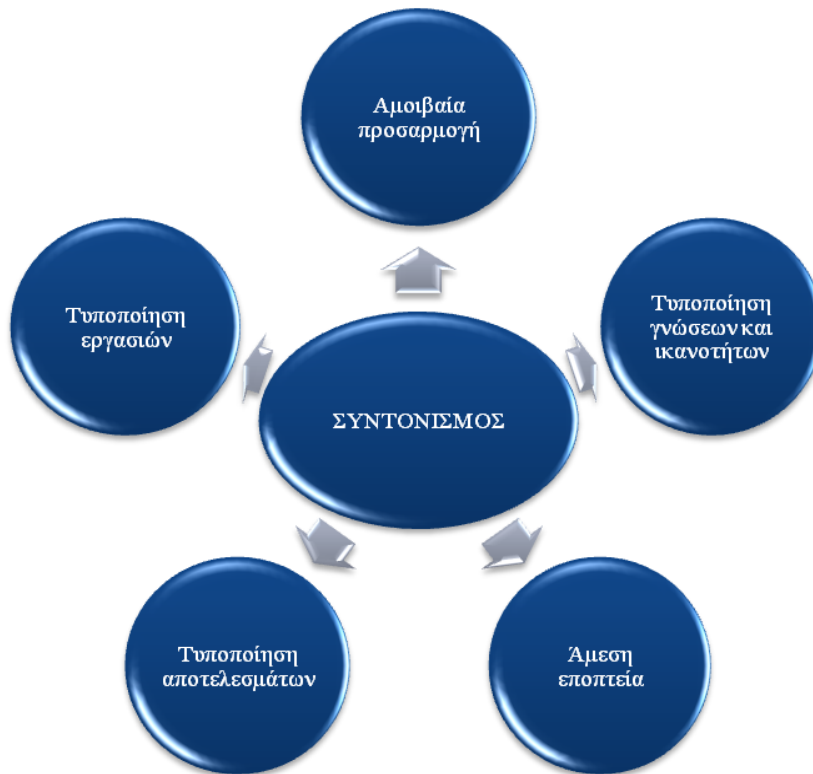
- Η εξουσία πρέπει να μεταβιβάζεται σταδιακά. Συνεπώς η πυραμιδοειδής ανάπτυξη της ιεραρχίας πρέπει να είναι ανάλογη της μεταβιβαζόμενης εξουσίας.
- Η μεταβίβαση εξουσίας πρέπει να συνοδεύεται από την ανάλογη ανάληψη ευθύνης. Συνεπώς, η εξουσία που μεταβιβάζεται πρέπει να αντιστοιχεί στην ακριβώς αντίστοιχη έκταση ευθύνης.
- Πρέπει απαραίτητως να αποτρέπεται η σύγκρουση εντολών και συνεπώς η σύγχυση εξουσιών.
- Η απόλυτη ευθύνη βαραίνει τον ιεραρχικό προϊστάμενο. Δηλαδή, η ευθύνη μπορεί όπως και η εξουσία να μεταβιβάζεται αλλά η συνολική ευθύνη όπως και η

συνολική εξουσία εξακολουθεί να αντιστοιχεί στον προϊστάμενο έναντι του υφισταμένου.

Επιπροσθέτως πρέπει να σημειωθεί ότι λόγω της πολυπλοκότητας των οργανισμών, η εξουσία τείνει να διαχέεται σε ένα ευρύ φάσμα ιεραρχικών επιπέδων, ανάλογο του είδους τμηματοποίησης (όπως αναλύθηκε παραπάνω σε σχέση με το συνδυαστικό μοντέλο τμηματοποίησης). Σε αντίστοιχες περιπτώσεις, δημιουργείται η διάκριση μεταξύ γραμμικής και επιτελικής σχέσης. Συνηθίζεται κατά τη γραμμική σχέση δημιουργείται μια άμεση σχέση εξουσίας μεταξύ προϊσταμένου – υφισταμένου, σύμφωνα με την οποία ο πρώτος έχει απόλυτη εξουσία έναντι του δεύτερου. Στην επιτελική σχέση, ο ιεραρχικά ανώτερος, διαθέτει ένα αυστηρά συμβουλευτικό ρόλο. Η διάκριση αυτή είναι εξαιρετικά σημαντική προκειμένου να αποφεύγεται η σύγχυση αρμοδιοτήτων και η σύγκρουση εντολών. Τέτοιου είδους περιπτώσεις εμφανίζονται αρκετά συχνά, ιδιαίτερα στον δημόσιο τομέα, λόγω των προστριβών μεταξύ των γραμμικών στελεχών (στελέχη συνήθως μεγάλης ηλικίας, με συσσωρευμένη εμπειρία, που ανέλαβαν τις συγκεκριμένες θέσεις λόγω παλαιότητας και αυξημένης προϋπηρεσίας) και των επιτελικών στελεχών (στελέχη νεαρής ηλικίας, με πλούσιες σπουδές και προχωρημένες αντιλήψεις).

Κατά τον οργανωτικό σχεδιασμό σχηματίζεται επίσης η τυπικότητα της οργάνωσης, σύμφωνα με την οποία διαμορφώνεται η γραπτή απεικόνιση της οργανωτικής δομής. Αφορά δηλαδή, τον επίσημο προσδιορισμό των τμημάτων, των θέσεων εργασίας, των σχέσεων εξουσίας, του εύρους ελέγχου και των γενικότερων καθηκόντων και αρμοδιοτήτων. Σημαντικά εργαλεία της τυπικότητας, αποτελούν: το οργανόγραμμα, η περιγραφή θέσεων, οι εγκύκλιες οδηγίες, οι γραπτοί κανονισμοί κ.λ.π. Θεματοφύλακας όλων των παραπάνω χαρακτηριστικών του οργανωτικού σχεδιασμού, είναι η διαδικασία του συντονισμού με την οποία ολοκληρώνεται η φάση της οργάνωσης, πλαισιώνοντας ένα σύνολο συνιστωσών σε μια κοινή αποστολή. Ο H. Mintzberg προσδιορίζει πέντε μηχανισμούς συντονισμού στην οργάνωση:

Διάγραμμα 5.13.



Οι οργανώσεις εντασσόμενες σε ένα αβέβαιο και εξαιρετικά ευμετάβλητο περιβάλλον, οφείλουν να διαθέτουν τη δυνατότητα γρήγορης προσαρμογής σε νέες συνθήκες, καθιστώντας τη διαδικασία του συντονισμού σε “κομβικής σημασίας λειτουργία”. Ο οργανωτικός σχεδιασμός, στηρίζεται στη συντονιστική διαδικασία προκειμένου να μετασχηματισθούν τα στοιχεία της οργανωτικής θεωρίας σε στέρεες βάσεις του οικονομικού οικοδομήματος, δημιουργώντας παράλληλα τις προοπτικές για ευελιξία και αποτελεσματικότητα.

5.3.4. Οργανωτικός Σχεδιασμός στον Δημόσιο Τομέα

Η κατανόηση των δομικών και περιγραφικών διαστάσεων των οργανισμών, είναι χρήσιμη επειδή δίνει τη δυνατότητα σχεδιασμού της οργανωτικής δομής της οικονομικής μονάδας, κατά τέτοιο τρόπο, ώστε να επιτυγχάνονται αύξουσες επιδόσεις και υψηλή αποτελεσματικότητα. Ο δημόσιος τομέας δεδομένων των πολυδιάστατων παθογενειών που τον διέπουν, αποτελεί έναν από τους χαρακτηριστικότερους τομείς, που χρίζουν άμεσης και επιτακτικής αναδιάρθρωσης της οργανωτικής δομής. Η δημόσια διοίκηση, λόγω της αυστηρά ιεραρχικής, δύσκαμπτης και στατικής της οργάνωσης, αδυνατεί να εφαρμόσει

σύγχρονες διοικητικές πρακτικές, παραμένοντας δυσλειτουργική και αναποτελεσματική. Το ενδιαφέρον των ακαδημαϊκών, των ανώτατων δημόσιων στελεχών, των εμπειρογνομόνων και των αναλυτών, παραμένει διαχρονικά αναλλοίωτο για το δομικό σχεδιασμό κάθε τύπου δημόσιας υπηρεσίας. Η κρατική διοίκηση, καλείται να ενσωματώσει την οργανωτική θεωρία, κατά τέτοιο τρόπο ώστε δια της προσαρμογής των δομικών διαστάσεων και των λειτουργικών υποσυστημάτων του δημοσίου τομέα, να γίνεται εφικτός ο μετασχηματισμός των εισροών σε εκροές κατά τον αποδοτικότερο και αποτελεσματικότερο τρόπο, παράγοντας υπεραξία. Μέχρι σήμερα, η κυρίαρχη μορφή διοικητικής οργάνωσης των δημοσίων υπηρεσιών, στηρίζεται στη βεμπεριανή θεώρηση της γραφειοκρατίας, η οποία για πολλά χρόνια λειτούργησε ευεργετικά προς το δημόσιο συμφέρον. Σταδιακά όμως, εμφανίζει έντονα στοιχεία φθίνουσας απόδοσης σε σημείο επιμέρους δημόσιες υπηρεσίες να καθίστανται πλήρως παρωχημένες και αναποτελεσματικές. Είναι πλέον αποδεκτό, ότι η γραφειοκρατική δομή δε μπορεί να θεωρείται άριστος τρόπος οργάνωσης, με αποτέλεσμα ο εμπλουτισμός και εκσυγχρονισμός της οργανωτικής θεωρίας, να καθίστανται αναγκαίοι. Η εξέλιξη του οργανωτικού σχεδιασμού και η ρεαλιστική απαίτηση για έμφαση στα αποτελέσματα (και όχι στις διαδικασίες), οδηγούν στην επιδίωξη για ένα ριζικό ανασχεδιασμό των οργανωτικών δομών στον δημόσιο τομέα¹⁹⁴.

Η δημόσια διοίκηση, καλείται να αντιμετωπίσει μια παγιωμένη οργανωτική πραγματικότητα η οποία στο σημερινό διαρκώς μεταβαλλόμενο περιβάλλον, ανάγεται σε ανυπέρβλητο εμπόδιο για την επίλυση των προγραμματισμένων στόχων. Η παθογένεια της δημόσιας διοίκησης στον τομέα της οργανωτικής θεωρίας, εντοπίζεται στα επιμέρους οργανωσιακά αξιώματα:¹⁹⁵

- i. *Καθημερινή αλλοίωση της διοικητικής δράσης λόγω της επαγγελματικής ρουτίνας (νόμος του Gresham).* Η εν λόγω θεωρία υποστηρίζει ότι η διοικητική ρουτίνα, τείνει να υπονομεύσει τα ευεργετικά αποτελέσματα του οργανωτικού σχεδιασμού. Σύμφωνα με τον νόμο του Gresham, η οργανωτική θεωρία συνδεδεμένη άμεσα με τη συχνή επανάληψη και την ανάληψη ομοειδών αποφάσεων, οδηγεί στο εκτελεστικό φαινόμενο της ρουτίνας. Η ρουτίνα παρουσιάζεται σε πολλά είδη οργανωτικών δομών (όπως συμβαίνει στην περίπτωση της γραφειοκρατίας) όπου

¹⁹⁴ March, J., Olsen, J. (1983) Organizing Political Life: What Administrative Reorganization Tell Us About Government. American Political Science Review. Vol. 77, σελ. 281.

¹⁹⁵ Μακρυδημήτρης, Α. (2009) Τι πρέπει να προσέχει κανείς όταν διοικεί. Διοικητικό Επιμελητήριο.

θεωρείται αποδεκτή ή ακόμα και αναπαράγεται, αναπτύσσοντας πλεονεκτήματα όπως είναι η προβλεψιμότητα, η σταθερότητα και η εξειδίκευση. Εκτός των πλεονεκτημάτων όμως, η ρουτίνα εμφανίζει και σημαντικά μειονεκτήματα τα οποία είναι ιδιαίτερα εμφανή στον δημόσιο τομέα, λόγω της ταύτισης του με το γραφειοκρατικό μοντέλο. Τα κυριότερα μειονεκτήματα, συνοψίζονται: στην έλλειψη ευελιξίας και προσαρμοστικότητας, στην αρνητική σχέση με την ικανοποίηση και τη διάθεση των εργαζομένων για απόδοση, στην αδρανοποίηση του οργανισμού με συνέπεια την αναπαραγωγή παγιωμένων σχημάτων, στη στατικότητα και στην αδυναμία αφομοίωσης νέων μεθόδων, τεχνολογιών ή ιδεών κ.α. Η ρουτίνα αποτελεί μια από τις κυριότερες προβληματικές του δημόσιου τομέα και χρίζει άμεσης επίλυσης. Ενδεχομένως, λύσεις σαν αυτές που προτείνει το επιχειρησιακό μάνατζμεντ, θα μπορούσαν, να λειτουργήσουν αποτελεσματικά και στη δημόσια διοίκηση. Η εναλλαγή θέσεων εργασίας και ο εμπλουτισμός εργασίας, αποτελούν γνωστές πρακτικές των ιδιωτικών επιχειρήσεων για την καταπολέμηση της διοικητικής ρουτίνας. Κατά την εναλλαγή των θέσεων εργασίας, το ανθρώπινο δυναμικό έχει τη δυνατότητα να αλλάξει εργασιακά καθήκοντα έτσι ώστε να διευρύνει τις επαγγελματικές του γνώσεις, να αναπτύξει νέες δεξιότητες και παράλληλα να αντιληφθεί τον ρόλο του στα πλαίσια της παραγωγικής διαδικασίας, καταπολεμώντας τη ρουτίνα και αναβαθμίζοντας τις μέχρι τώρα, περιορισμένες αρμοδιότητες του. Αναλόγως, ο εμπλουτισμός εργασίας, μειώνει τον βαθμό εξειδίκευσης, προσθέτοντας περισσότερα καθήκοντα (οριζόντιος εμπλουτισμός) ή διευρύνοντας το πεδίο λήψης αποφάσεων, παρέχοντας αυτονομία (κάθετος εμπλουτισμός).

- ii. *Διόγκωση της οργανωτικής πυραμίδας, διεύρυνση των χρονικών περιθωρίων και αύξηση των διοικητικών δαπανών (νόμος του Parkinson).* Σύμφωνα με τον νόμο του Parkinson για τη διόγκωση της οργανωσιακής πυραμίδας, συντρέχουν δύο προϋποθέσεις. Κατά την πρώτη προϋπόθεση, μια εργασία τείνει να καλύπτει το σύνολο του διαθέσιμου χρόνου για την ολοκλήρωσή της. Εργασίες που θα μπορούσαν να πραγματοποιηθούν σε μικρότερα χρονικά διαστήματα, επιμηκύνονται εσκεμμένα, έτσι ώστε να πειστούν οι ανώτατες διοικήσεις για τις υψηλές απαιτήσεις χρόνου, δημιουργώντας σημαντικά αποθέματα χρόνου. Προχωρώντας τη θεωρία του Parkinson παρακάτω, θα μπορούσαμε να αντικαταστήσουμε τη θέση των χρονικών περιθωρίων με τις χρηματικές δαπάνες.

Σε αυτή την περίπτωση, υπάγεται η γνωστή λογιστική πρακτική σύμφωνα με την οποία υπερτιμάται ένας προϋπολογισμός προκειμένου η απόκλιση μεταξύ πραγματικών και προϋπολογιζόμενων δαπανών, να καρπώνεται από επιτήδειες διοικήσεις ή να γίνεται έρμαιο κακοδιαχείρισης. Κατ' αντιστοιχία λειτουργεί και η δεύτερη προϋπόθεση διόγκωσης της οργανωσιακής πυραμίδας, σύμφωνα με την οποία μια εργασία τείνει να επεκτείνεται πέραν των προκαθορισμένων χρονικών περιθωρίων. Τα αποτελέσματα της χρονικής ή χρηματικής (όπως αναπτύχθηκε παραπάνω) επέκτασης, δύναται να οδηγήσουν σε επικίνδυνη αλλοίωση του στρατηγικού προγραμματισμού και του οργανωτικού σχεδιασμού καθώς ενδέχεται να αλλάξει ολόκληρη η οργανωτική δομή (συντονισμός, θέσεις εργασίας, εύρος ελέγχου κ.λ.π.) διογκώνοντας την οργανωτική πυραμίδα. Το ανωτέρω φαινόμενο, συναντιέται ιδιαίτερα συχνά στον δημόσιο τομέα, ο οποίος λόγω του μεγέθους και της οργανωτικής και διοικητικής ανεπάρκειας που τον χαρακτηρίζουν, υποθάλλει και ενισχύει τέτοιου είδους διοικητικές παθογένειες. Βάσει του νόμου του Parkinson, οι διαδικασίες στο, δημόσιο τομέα, εξελίσσονται σε εξαιρετικά χρονοβόρες και δαπανηρές, ανατρέποντας κάθε ίχνος οργανωτικού σχεδιασμού. Η επιμήκυνση των χρονικών περιθωρίων, ο πολλαπλασιασμός των διαδικασιών που εκπορεύονται από την επιμήκυνση του χρόνου και η συνεπαγόμενη αύξηση των δαπανών, επιβάλλουν μια στροφή προς λιτή, μεστή και οικονομική οργάνωση, με έμφαση στην αύξηση της αποτελεσματικότητας. Η βελτίωση του σχεδιασμού, ο οποίος θα προϋπολογίζει ρεαλιστικούς χρόνους και δαπάνες καθώς και ο εξορθολογισμός της διοίκησης, ο οποίος θα παρέχει κίνητρα για περιορισμό του κόστους και για ελαχιστοποίηση των χρονικών περιθωρίων ή ο καθορισμός ποινών για αποκλίσεις από τα προϋπολογιζόμενα όρια, δύναται να αποτρέψει την ισχύ του φαινομένου του Parkinson.

- iii. *Έλλειψη συντονισμού και διοικητικού ελέγχου (νόμος του Downs)*. Σύμφωνα με τον νόμο του Downs, οι μεγάλες κυρίως οργανώσεις, τείνουν να αντιμετωπίσουν προβλήματα εφαρμογής της ελεγκτικής διαδικασίας. Βάσει της θεωρίας του Downs, ισχύει το φαινόμενο της ροπής προς αποφυγή του ελέγχου. Δηλαδή, κάθε δράση εφαρμογής ελέγχου, παρουσιάζει μια αντίστοιχη αντίδραση αποφυγής του ελέγχου. Τα συστατικά στοιχεία ενός οργανωτικού συστήματος, γνωρίζοντας εκ των προτέρων τις ελεγκτικές διαδικασίες, εμφανίζουν την τάση να επινοούν ενέργειες αποφυγής των συγκεκριμένων ελεγκτικών διαδικασιών. Η αποφυγή του

ελέγχου, πυροδοτεί την υιοθέτηση αυστηρότερων ελεγκτικών διαδικασιών, δημιουργώντας έναν φαύλο κύκλο από τον οποίο κανείς δεν κερδίζει μακροπρόθεσμα. Παράλληλα, ο Downs ανέπτυξε τη θεωρία του φθίνοντος συντονισμού, σύμφωνα με την οποία όσο αυξάνεται ένας οργανισμός τόσο δυσχεραίνεται ο συντονισμός του. Οι παραπάνω θέσεις του Downs, βρίσκουν ειδική εφαρμογή στον δημόσιο τομέα. Η υπέρμετρη ανάπτυξη του δημόσιου τομέα, προκαλεί συντονιστικά προβλήματα ενώ οι παρωχημένες ελεγκτικές διαδικασίες οδηγούν σε πλημμελή, ανούσιο και αναποτελεσματικό έλεγχο. Κατά τον Downs, οι ανωτέρω προβληματικές μπορούν να επιλυθούν με τη χαλάρωση των παραδοσιακών συνεκτικών μεθόδων και των τεχνικών ελεγκτικού και ιεραρχικού χαρακτήρα. Σε αντίστοιχο πνεύμα, προτείνεται η εφαρμογή στρατηγικών αυτοελέγχου και η εστίαση του εσωτερικού ελέγχου μόνο σε επιλεγμένα σημεία.

- iv. *Γραφειοπαθολογία καθώς και προσωπική και λειτουργική ανικανότητα (αρχή του Peters)*. Σύμφωνα με το αξίωμα του Peters στις οργανωσιακές πυραμίδες των δημοσίων οργανισμών, τείνει να εμφανίζεται μια σημαντική αναντιστοιχία μεταξύ της εξουσίας/ευθύνης μιας θέσης και των αναλογούμενων προς αυτήν προσόντων. Λόγω του γραφειοκρατικού συστήματος οργάνωσης, η ιεραρχική ανέλιξη εΐθισται να γίνεται με βάση την παλαιότητα και όχι με βάση τα ουσιαστικά προσόντα όπως αυτά αναφέρονται στην περιγραφή της θέσης (job description) κατά το οργανόγραμμα. Η ιεραρχική ανέλιξη με το σύστημα της παλαιότητας, οδηγεί σε σημαντικές αποκλίσεις μεταξύ του βαθμού-αξιώματος και της πραγματικής ικανότητας για ανταπόκριση στις απαιτήσεις του εκάστοτε ρόλου, με ιδιαίτερα δυσμενή αποτελέσματα για την αποτελεσματικότητα του οργανισμού (π.χ. συγκεντρωτισμός, υπερβολική έμφαση στους τύπους, έλλειψη διορατικότητας και προσαρμοστικότητας, αδυναμία επίτευξης του προσδοκώμενου αποτελέσματος κ.λ.π.). Σύγχρονη απόρροια του παραπάνω φαινομένου, αποτελεί η διαμόρφωση μιας κατάστασης κατά την οποία οι προϊστάμενοι διαθέτουν λιγότερα προσόντα και ικανότητες από τους υφισταμένους τους, σχηματίζοντας το πρόβλημα της οργανωτικής γραφειοπαθολογίας. Το εν λόγω πρόβλημα, οριοθετεί την ανάγκη ταύτισης προσόντων και θέσεων ενώ παράλληλα επισημαίνει τη σημασία του διαχωρισμού τυπικών και ουσιαστικών προσόντων, που απαιτούνται για την αποτελεσματική διεκπεραίωση μιας εργασίας. Η οργανωτική γραφειοπαθολογία θα μπορούσε να αντιμετωπισθεί με τη ριζική αλλαγή του υφιστάμενου οργανωτικού

μοντέλου (μετάβαση από γραφειοκρατικά μοντέλα σε μοντέλα εστιασμένα στην αποτελεσματικότητα), με τη διαμόρφωση κατάλληλων διαγνωστικών μεθόδων οι οποίες θα εντοπίζουν οργανωτικές στρεβλώσεις εξαιτίας αναντιστοιχιών θέσεων και προσόντων καθώς και με τη συστηματική εκπαίδευση υπαλλήλων και στελεχών.

Εστιάζοντας στην περίπτωση της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, εντοπίζονται βασικά προβλήματα οργανωτικού σχεδιασμού τα οποία αποτελούν κομβικά προβλήματα για την συνολική αναποτελεσματικότητα του δημοσίου τομέα. Σύμφωνα με ανάλυση που διεξήχθη κατά τη διαμόρφωση του Επιχειρησιακού Προγράμματος Διοικητική Μεταρρύθμιση, τα οργανωτικά προβλήματα της ελληνικής δημόσιας διοίκησης που θα πρέπει να αντιμετωπισθούν, σχετίζονται με: την οργάνωση της εργασίας, την κατανομή δικαιοδοσιών και καθηκόντων, τις διαδικασίες και τις πρακτικές λειτουργίας των υπηρεσιών καθώς και την αξιοποίηση των τεχνολογιών πληροφορίας και επικοινωνίας (ΤΠΕ). Ειδικότερα στα προβλήματα οργανωτικού σχεδιασμού της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, περιλαμβάνονται τα εξής:

- οριζόντια ανάπτυξη της ιεραρχικής πυραμίδας σε υπερβολικά μεγάλο αριθμό οργανικών μονάδων (γενικών διευθύνσεων, διευθύνσεων και τμημάτων), με αποτέλεσμα την πολυδιάσπαση αρμοδιοτήτων και καθηκόντων, τον πολλαπλασιασμό των θέσεων ευθύνης, τον κατακερματισμό της οργάνωσης των υπηρεσιών σε οργανικές μονάδες βάσης και τη διαμόρφωση τμημάτων πολύ μικρού μεγέθους σε αριθμό προσωπικού,
- πλήρη απουσία οργάνωσης σε θέσεις εργασίας, καθηκοντολογίου και περιγραφών εργασίας,
- αδυναμίες στοχοθεσίας, παρακολούθησης και μέτρησης των αποτελεσμάτων και αξιολόγησης της απόδοσης και της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών,
- αδυναμία προσαρμογής των δομών και δυσχέρεια οργάνωσης της εργασίας των υπηρεσιών προς τις μεταβαλλόμενες ανάγκες και αρμοδιότητες των δημόσιων οργανισμών,
- συντήρηση απαρχαιωμένων ρυθμίσεων στους οργανισμούς των υπηρεσιών,
- περιορισμένη μέχρι σήμερα, αξιοποίηση των ΤΠΕ, σε σχέση με την εσωτερική λειτουργία των υπηρεσιών και τις συναλλαγές τους, με πολίτες και επιχειρήσεις,
- απουσία οργανωμένων δομών οριζόντιας, δι-υπηρεσιακής, συνεργασίας,

- εκτεταμένη παρουσία των φαινομένων διαφθοράς, τα οποία παρά τα θεσμικά μέτρα που καταβάλλονται, έχουν αποκτήσει ενδημικό χαρακτήρα. Τα φαινόμενα αυτά απαντώνται σε ένα ευρύ φάσμα υπηρεσιών και διοικητικών συναλλαγών, διακρίνοντας ως κυριότερες εστίες διαφθοράς τις υπηρεσίες φορολογίας και τελωνείων, τις πολεοδομίες, τις πάσης φύσεως υπηρεσίες που αδειοδοτούν επιχειρήσεις, τα νοσοκομεία, κλπ,
- παράλληλη άσκηση δημόσιων λειτουργιών και επικαλύψεις αρμοδιοτήτων μεταξύ φορέων και υπηρεσιών, σε συνδυασμό με την ύπαρξη μεγάλου αριθμού δημόσιων φορέων (ΝΠΔΔ και ΝΠΙΔ) για ορισμένους από τους οποίους οι λειτουργίες που επιτελούν, μπορούν να μεταφερθούν, εν μέρει ή στο σύνολό τους, σε άλλους φορείς.

Ο οργανωτικός ανασχεδιασμός της δημόσιας διοίκησης, αποτελεί διαχρονικά βασικό συστατικό στοιχείο των δημόσιων πολιτικών μεταρρύθμισης. Η αναδιοργάνωση των δημοσίων υπηρεσιών, εμφανίζει ιδιαίτερο επιστημονικό και επαγγελματικό ενδιαφέρον, λόγω της άρρηκτης σύνδεσης με την αύξηση της αποδοτικότητας. Ο δομικός επανασχεδιασμός με βάση το δημόσιο management, στηρίζεται στις εξής αρχές:¹⁹⁶

- Μετάβαση σε επίπεδες δομές, με ανάλογες ρυθμίσεις για τη διοίκηση και τον έλεγχο του ανθρώπινου δυναμικού.
- Μετάβαση από τις γραφειοκρατικές, επαναλαμβανόμενες και προτυποποιημένες διαδικασίες σε σύγχρονες λειτουργίες που εστιάζουν στην ποικιλία, στην ευελιξία και στην αποτελεσματικότητα.
- Μετάβαση από ένα πρότυπο διοίκησης που βασίζεται στην εντολή και τον έλεγχο σε ένα πιο ανθρωποκεντρικό πρότυπο που βασίζεται στις συνεργασίες και στις συνέργιες.
- Διαμόρφωση συνθηκών εσωτερικής αγοράς, εντός των υπηρεσιών του οργανισμού, ως μηχανισμοί κατανομής και συντονισμού των διαθέσιμων πόρων.
- Διάκριση μεταξύ εκτελεστικών και επιτελικών στελεχών, υποβοηθώντας στην εκπλήρωση της αποστολής του οργανισμού.

Από τα παραπάνω οδηγούμαστε στο συμπέρασμα ότι η βελτίωση της οργανωτικής δομής, διαδραματίζει κρίσιμο ρόλο για τη θεμελίωση της “αναγέννησης” του δημόσιου

¹⁹⁶ E. Ferlie, A. Pettigrew, L. Ashburner, L. Fitzgerald, *The New Public Management in Action*, 1996, Oxford University Press, Oxford, σελ. 13.

τομέα. Ο οργανωτικός επανασχεδιασμός του δημοσίου τομέα, ως εργαλείο του δημοσίου management, στοιχειοθετήθηκε για να εξυπηρετήσει την ανάγκη εξωστρεφούς προσανατολισμού με επίκεντρο τις ανάγκες των πολιτών/πελατών, σε αντίθεση με το μέχρι πρότινος εσωστρεφές γραφειοκρατικό σύστημα που χαρακτήριζε την οργανωτική δομή της δημόσιας διοίκησης.¹⁹⁷

Η διαδικασία της οργάνωσης αποτελεί μια εκ των σημαντικότερων λειτουργιών της δημόσιας διοίκησης (αν όχι την σημαντικότερη). Η σημασία της οργάνωσης, μεγιστοποιείται, στην περίπτωση των δημοσίων επιχειρήσεων οι οποίες δραστηριοποιούνται σε ανταγωνιστικά περιβάλλοντα, στα οποία συνυπάρχουν με αντίστοιχες ιδιωτικές επιχειρήσεις, οι οποίες λειτουργώντας υπό καθεστώς επιχειρησιακού management και εφαρμόζοντας ιδιωτικοοικονομικά κριτήρια, αποκτούν εμφανές προβάδισμα στη δυνατότητα επίτευξης υψηλής αποτελεσματικότητας. Βέβαια, η εξελιγμένη οργανωτική θεωρία και η σύγχρονη οργανωτική διάρθρωση των ιδιωτικών επιχειρήσεων, θα μπορούσαν να αποτελέσουν, χρήσιμο οδηγό για την οργανωτική αναδιάρθρωση των δημοσίων επιχειρήσεων.

Σε συνέχεια της ανωτέρω ανάλυσης του οργανωτικού σχεδιασμού στο δημόσιο τομέα θα μπορούσαν να προταθούν τα εξής:

- Περιορισμός του εύρους εποπτείας, έτσι ώστε να αντιστοιχούν λιγότεροι υφιστάμενοι για κάθε προϊστάμενο, αποσκοπώντας στη στενότερη παρακολούθηση των εργασιών και επιδιώκοντας παράλληλα την υποστήριξη της δυνατότητας ταχείας προσαρμογής στις σύγχρονες εξελίξεις.
- Ορθότερη εκχώρηση εξουσίας και ευθύνης. Σημαντική προβληματική της δημόσιας οργάνωσης (η οποία έχει προκύψει κυρίως λόγω του κακού σχεδιασμού και της υπέρμετρης διόγκωσης του δημοσίου τομέα), αποτελεί η αναντιστοιχία δικαιωμάτων και υποχρεώσεων των υπαλλήλων. Υπάλληλοι με μεγαλύτερη εξουσία από ευθύνη, τείνουν να εκμεταλλεύονται αυτή τη σχέση προς ίδιον όφελος. Ενδείκνυται επί του θέματος, προσεκτικότερος οργανωτικός σχεδιασμός και καλύτερη περιγραφή θέσεων.
- Διάκριση μεταξύ επιτελικών και εκτελεστικών καθηκόντων. Αποφυγή των συγκρούσεων μεταξύ διοικητικών και επιτελικών στελεχών και εκμετάλλευση των ειδικών πλεονεκτημάτων που αποφέρει η κάθε ειδικότητα.

¹⁹⁷ Van Wart, M. (1996) Reinventing in the Public Sector: The critical role of value restructuring. Winter: Public Administration Quarterly, σελ. 456-478.

- Ανατροπή της γραφειοκρατικής μορφής εξειδίκευσης μέσω της εναλλαγής των θέσεων εργασίας και του εμπλουτισμού της εργασίας, αποτρέποντας την αλλοτρίωση από την εργασία και προσφέροντας κίνητρα δημιουργικότητας στο ανθρώπινο δυναμικό αναφορικά με τα επαγγελματικά του καθήκοντα.
- Εφαρμογή ανθρωποκεντρικής διοίκησης. Κατάργηση της έμφασης στις διαδικασίες, προσανατολίζοντας στον παράγοντα άνθρωπο, ως φορέα υλοποίησης των δημόσιων πολιτικών (συμμετοχικό μοντέλο).
- Εφαρμογή της αρχής της πολυπλοκότητας. Σύμφωνα με το αξίωμα του Ashby πρέπει το επίπεδο πολυπλοκότητας μιας διαδικασίας να αντιστοιχεί στο επίπεδο πολυπλοκότητας του προβλήματος. Για παράδειγμα ένα πολυσύνθετο πρόβλημα δεν γίνεται να επιλυθεί με μια απλή ενέργεια επειδή πιθανότατα θα οδηγηθεί σε πλημμελή ή αναποτελεσματική ολοκλήρωση. Η ενέργεια επίλυσης πρέπει να είναι αντιστοίχως πολυσύνθετη.
- Αντιμετώπιση των οργανώσεων ως συστημάτων. Η δημόσια οργάνωση, πρέπει να εκλαμβάνεται ως ένα δίκτυο αλληλεπιδράσεων, σχέσεων και συνδέσεων μεταξύ των μερών της. Αποτελείται από επιμέρους αλληλεξαρτώμενα συστήματα οποία διατάσσονται σε μια ιεραρχική δομή ενώ παράλληλα ως σύνολο, αναπτύσσει προσαρμοστική ικανότητα και ευελιξία.
- Εφαρμογή συνδυαστικής τμηματοποίησης. Επιλογή της σύνθετης μορφής τμηματοποίησης, στοχεύοντας στην εκμετάλλευση των πιο πολυδιάστατων πλεονεκτημάτων που μπορεί να αποφέρει μια ομαδοποίηση λειτουργιών.

Είναι γεγονός ότι, η οργανωτική διάρθρωση του κάθε δημόσιου οργανισμού, πρέπει απαραίτητως να προσαρμόζεται και να αναπτύσσεται αναλογικά προς την αποστολή και τους στρατηγικούς στόχους του, επιλέγοντας διαφοροποιημένα μοντέλα, συμβατά προς τη φύση και το αντικείμενο των εκάστοτε αρμοδιοτήτων του.

5.4. Εξέλιξη της Διοίκησης Ανθρώπινου Δυναμικού στον Δημόσιο Τομέα

Στα πλαίσια της μετάβασης από τη γραφειοκρατική δημόσια διοίκηση στο δημόσιο management, η διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού διέρχεται σε μια φάση εξέλιξης. Το γραφειοκρατικό μοντέλο στηριζόμενο στις αρχές του διοικητικού δικαίου, διατυπώνει μια σειρά από κανονισμούς, οριοθετώντας το εργασιακό αντικείμενο του σώματος των δημοσίων υπαλλήλων. Ουσιαστικά το κανονιστικό πλαίσιο που διέπει τη δημόσια διοίκηση εκφράζεται μέσω του υπαλληλικού κώδικα και των επιμέρους εγκύκλιων

οδηγιών πλαισιώνοντας το συνολικό έργο των δημοσίων υπηρεσιών και κατανέμοντας το στους αρμόδιους δημοσίους υπαλλήλους, σύμφωνα με προκαθορισμένα κριτήρια. Η πρακτική αυτή αρχικά, λειτούργησε αποδοτικά (σε σχέση πάντα με το παρελθόν στο οποίο επικρατούσε διοικητική αναρχία), στην πορεία των χρόνων όμως οι ανάγκες των πολιτών εξελίχθηκαν και το περιβάλλον στο οποίο εντάσσεται η δημόσια διοίκηση μεταβλήθηκε, προσανξάνοντας τις απαιτήσεις για μεγαλύτερη εξωστρέφεια και υψηλότερη αποτελεσματικότητα. Οι αυξημένες απαιτήσεις της σύγχρονης εποχής, κατέστησαν γρήγορα σαφές ότι το υφιστάμενο σύστημα το οποίο εστίαζε στις διαδικασίες, θεωρείται πλέον παρωχημένο.

Μια εκ των σημαντικότερων διοικητικών παθογενειών, αναφέρεται στη διοίκηση των ανθρωπίνων πόρων. Ο δημόσιος τομέας, μέχρι σήμερα διαχειριζόταν το προσωπικό του μέσω στατικών και άκαμπτων οδηγιών, αδυνατώντας να αφογκραστεί και κατ' επέκταση να ανταποκριθεί επαρκώς, στις ανάγκες των πελατών/πολιτών καθώς και του δυναμικού του. Είναι γεγονός πως η κρατική μηχανή εξαιτίας του γραφειοκρατικού συστήματος διάρθρωσης, των πολιτικών παρεμβάσεων και της κακοδιαχείρισης που τη διέπουν, εμφανίζεται διογκωμένη σε υπέρμετρο βαθμό, λειτουργώντας υπό συνθήκες έλλειψης αποτελεσματικότητας, παραγωγικότητας και αποδοτικότητας. Το δημόσιο management λειτουργώντας ως διάδοχη κατάσταση, αποβλέπει στην επίτευξη προγραμματισμένων αποτελεσμάτων με την επαρκή αξιοποίηση των ανθρώπων και των λοιπών πόρων που έχει στη διάθεση του ο οργανισμός.¹⁹⁸

5.4.1. Η Διοίκηση Προσωπικού ως εργαλείο του Επιχειρησιακού Management

Η διοίκηση ανθρωπίνων πόρων αποτελεί ίσως τη σημαντικότερη λειτουργία του επιχειρησιακού management καθώς πραγματεύεται την ορθολογική διαχείριση του προσωπικού αποσκοπώντας στην επίτευξη υψηλής και διαχρονικής παραγωγικότητας. Η διοίκηση ανθρωπίνου δυναμικού, αποτελεί έναν διαρκώς εξελισσόμενο επιστημονικό κλάδο, ο οποίος αποτελείται από ένα ευρύ κράμα επιστημών με βασικό αντικείμενο την μελέτη της ανθρώπινης συμπεριφοράς (ψυχολογία, κοινωνιολογία, ανθρωπολογία, φιλοσοφία κ.λ.π.). Ο συγκεκριμένος κλάδος, επιχειρεί να χρησιμοποιήσει επιμέρους στοιχεία των ανωτέρω επιστημών κατά τέτοιο τρόπο, ώστε να προαχθεί η βέλτιστη αξιοποίηση του ανθρώπινου παράγοντα, με στόχο την υψηλή παραγωγικότητα. Η διοίκηση

¹⁹⁸ Φαναριώτη, Π. (1999) Διοίκηση Δημοσίων Υπηρεσιών και Οργανισμών: Εισαγωγή στο Σύγχρονο Δημόσιο Management. Αθήνα: εκδ. Α. Σταμούλη.

προσωπικού, ουσιαστικά αναφέρεται στην ανάλυση των αναγκών του οργανισμού σε ανθρώπινο δυναμικό, στην πρόσληψη, στην προαγωγή και εξέλιξη του προσωπικού, στη δημιουργία κατάλληλων συνθηκών εργασίας, στην παροχή της κατάλληλης εκπαίδευσης και κατάρτισης των εργαζομένων και στη διαχείριση του υφιστάμενου προσωπικού κατά τέτοιο τρόπο ώστε να προωθείται το συμφέρον του οργανισμού. Σύμφωνα με τον P. James: «η διαχείριση ανθρωπίνων πόρων συνίσταται στη διαδικασία σχεδιασμού μέτρων και δραστηριοτήτων για το εργατικό δυναμικό με στόχο τη βελτίωση της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας της λειτουργίας του οργανισμού».¹⁹⁹ Ειδικότερα, η διοίκηση προσωπικού πραγματεύεται τον προγραμματισμό του ανθρώπινου δυναμικού (σχεδιασμός των απαιτούμενων θέσεων εργασίας, προσδιορισμός των αναμενόμενων μεταβολών, αποχωρήσεων και προσελεύσεων, αποτύπωση του συστήματος κινητικότητας του ανθρώπινου δυναμικού), την πολιτική επιλογής εργαζομένων (αντιστοίχιση θέσεων εργασίας και υποψηφίων εργαζομένων, προσδιορισμός της κατάλληλης τεχνικής επιλογής προσωπικού), τη διαδικασία αξιολόγησης του δυναμικού (διαμόρφωση κλιμάκων αξιολόγησης, μεθόδων συγκρίσεων των υπαλλήλων, επιλογή προτύπων), την εκπαίδευση και ανάπτυξη των υπαλλήλων (επιλογή της κατάλληλης μεθόδου εκπαιδευσεως και κατάρτισης, κατάστρωση εκπαιδευτικού προγράμματος, προσανατολισμός στην αποστολή και στους στόχους του οργανισμού διαμόρφωση σεμιναρίων), τη μισθολογική πολιτική (διαμόρφωση κριτηρίων καθορισμού των αμοιβών, πολιτική και αρχές αποδοχών, διάρθρωση των μισθών), τις πρόσθετες παροχές (συνθήκες εργασίας, προοπτικές εξέλιξης, παροχή ψυχαγωγικών, ασφαλιστικών, επιστημονικών και πιστωτικών εξυπηρετήσεων).²⁰⁰

5.4.1.1. Διοίκηση Ανθρωπίνων Πόρων

Ο δημόσιος τομέας υστερεί σχεδόν σε όλες τις επιμέρους λειτουργίες της διοίκησης ανθρωπίνων πόρων, αποτελώντας φλέγων αντικείμενο έρευνας. Εξαιτίας όμως της εντονότατης ερευνητικής ενασχόλησης από μεγάλο αριθμό διοικητικών επιστημόνων τα τελευταία χρόνια και της ευρύτητας του θέματος, στην παρούσα διατριβή δεν θα γίνει εκτενής ανάλυση στο σύνολο της θεματολογίας της διοίκησης των ανθρωπίνων πόρων, αλλά θα επικεντρωθούμε στον εξειδικευμένο επιστημονικό κλάδο της οργανωσιακής συμπεριφοράς. Στη συνέχεια γίνεται μια σύντομη αναφορά στις βασικές λειτουργίες της

¹⁹⁹ James, P. (1998) Μάνατζμεντ Ολικής Ποιότητας. Αθήνα: εκδ. Κλειδάριθμος, σελ. 240.

²⁰⁰ Κανελλόπουλος, Χ. (2002) Διοίκηση Προσωπικού-Ανθρώπινου Δυναμικού. Αθήνα: εκδ. CEMS.

διοίκησης προσωπικού όπως διενεργούνται από τη δημόσια διοίκηση και όπως θα μπορούσαν να λειτουργούν βάσει της πεπατημένης του επιχειρησιακού management.

Συσχετίζοντας τις ανωτέρω λειτουργίες του επιστημονικού κλάδου της διοίκησης ανθρωπίνων πόρων με την πρακτική εφαρμογή της διαχείρισης προσωπικού στο δημόσιο τομέα, εντοπίζονται πολλές και σημαντικές αποκλίσεις. Ο προγραμματισμός του ανθρώπινου δυναμικού, διενεργείται με αόριστα και εμπειρικά κριτήρια ενώ δεν απουσιάζουν οι εξωγενείς παρεμβάσεις (στοιχεία αναξιοκρατίας), ως μια σημαντική παθογένεια που τείνει να ανατρέψει το σύνολο του στρατηγικού προγραμματισμού. Η επιχειρησιακή προσέγγιση εκλείπει, με αποτέλεσμα συσσωρευμένο απόθεμα διοικητικής γνώσης (το οποίο συγκεντρώθηκε από χρόνιες πρακτικές του ιδιωτικού τομέα), να μένει αχρησιμοποίητο. Συγκεκριμένα το management των ιδιωτικών επιχειρήσεων, θα μπορούσε να παραθέσει εργαλεία όπως είναι η SWOT²⁰¹ ανάλυση, αναφορικά με την επεξεργασία του περιβάλλοντος σε επίπεδο ανθρώπινου δυναμικού. Μέσω της SWOT ανάλυσης, επιχειρείται η επεξεργασία των εσωτερικών παραγόντων δηλαδή των δυνατοτήτων (Strengths) και των αδυναμιών (Weaknesses) του υφιστάμενου προσωπικού καθώς και των εξωτερικών παραγόντων δηλαδή των ευκαιριών (Opportunities) που ενδέχεται να προκύψουν (π.χ. από τη μεταφοράς τεχνογνωσίας που δύναται να επέλθει δια της πρόσληψης εξειδικευμένου προσωπικού ή δια της κατάρτισης του υφιστάμενου δυναμικού) και των απειλών (Threats) που υφίσταται ο οργανισμός (π.χ. από τις αποχωρήσεις υπαλλήλων). Στα πλαίσια αυτής της ανάλυσης, ο δημόσιος οργανισμός θα είχε τη δυνατότητα να αναλύσει τα εσωτερικά του χαρακτηριστικά όπως είναι οι ικανότητες και οι δεξιότητες του προσωπικού, το επίπεδο αποτελεσματικότητας και παραγωγικότητας, ο βαθμός ικανοποίησης από την εργασία και το μισθολογικό καθεστώς, η εμπειρία, ο βαθμός προσαρμοστικότητας σε νέες συνθήκες κ.α. Παράλληλα, θα είχε την ευκαιρία να αναπτύξει την εξωστρέφεια του, αποκτώντας στοιχεία προσαρμοστικότητας, δυναμικότητας και ευελιξίας.

Ανάλογη προβληματική λειτουργία, της διοίκησης ανθρωπίνων πόρων, αποτελεί η διαδικασία της πρόσληψης και της επιλογής. Ο προγραμματισμός και η πρόσληψη είναι συσχετιζόμενες δραστηριότητες, καθώς η πρόσληψη αποτελεί έκφανση του προγραμματισμού. Στον δημόσιο τομέα, οι προσλήψεις διενεργούνται από τον αρμόδιο φορέα της δημόσιας διοίκησης (στην περίπτωση της Ελλάδας είναι το Ανώτατο Συμβούλιο

²⁰¹ Μέθοδος που εφαρμόζεται κυρίως στο στάδιο του στρατηγικού προγραμματισμού (Βλ. Ενότητα 5.2.1.).

Επιλογής Προσωπικού) κατόπιν ειδικού αιτήματος από τον εκάστοτε οργανισμό. Οι προσλήψεις δημοσίων υπαλλήλων διεξάγονται μέσω συστημάτων μοριοδότησης ή γραπτών διαγωνισμών (τυπικά προσόντα).²⁰² Σε κάθε περίπτωση, η διαδικασία δεν θα μπορούσε να λειτουργεί ιδιαίτερα αποτελεσματικά καθότι σημαντικά στοιχεία που καθορίζουν τον κατάλληλο υποψήφιο δεν προσμετρούνται (ουσιαστικά προσόντα). Οι διαδικασίες πρόσληψης και επιλογής στον δημόσιο και στον ιδιωτικό τομέα, διαφοροποιούνται σημαντικά. Το επιχειρησιακό management ορίζει την πρόσληψη ως τη διαμόρφωση ενός συστήματος δραστηριοτήτων με σκοπό την προσέλκυση του υποψηφίου που διαθέτει τις απαιτούμενες δεξιότητες, εμπειρία, προσόντα και νοοτροπία για την εκτέλεση των ειδικών αρμοδιοτήτων και καθηκόντων που αναφέρονται στη συγκεκριμένη θέση εργασίας. Αντιστοίχως, η επιλογή προσωπικού στηρίζεται στη διαδικασία εντοπισμού του υποψηφίου που ανταποκρίνεται καλύτερα στις καθορισμένες προϋποθέσεις της προσφερόμενης θέσης εργασίας λαμβάνοντας υπόψη τις τρέχουσες συνθήκες του περιβάλλοντος.²⁰³ Η επιτυχής διαδικασία πρόσληψης και επιλογής προσωπικού μπορεί να οδηγήσει σε υψηλή αποτελεσματικότητα του οργανισμού μέσω της ουσιαστικής αξιοποίησης του ανθρώπινου παράγοντα.²⁰⁴ Η προβληματική της διαδικασίας επιλογής προσωπικού στον δημόσιο τομέα, εντοπίζεται στην ύπαρξη αδιάφορων υπαλλήλων με χαμηλή κατάρτιση και εξειδίκευση, τα ιδιαίτερα προσόντα των οποίων συνήθως μένουν αναξιοποίητα εξαιτίας της λανθασμένης τοποθέτησης τους σε αναντίστοιχες θέσεις εργασίας. Ο ιδιωτικός τομέας χρησιμοποιεί το σύνολο ή μέρος μιας σειράς μεθόδων επιλογής προσωπικού, προκειμένου να καταλήξει στον ιδανικό υποψήφιο. Ακολούθως παρατίθενται ορισμένα χρήσιμα επιχειρησιακά εργαλεία, ικανά να χρησιμοποιηθούν από δημόσιους οργανισμούς για την επιλογή των κατάλληλων υποψηφίων.

- Αξιολόγηση γραπτής αίτησης. Σε αυτό το στάδιο αξιολογούνται τα βασικά χαρακτηριστικά των ενδιαφερομένων, ενώ συνήθως γίνεται μια σημαντική πρώτη διαλογή κατά την οποία απορρίπτεται η συντριπτική πλειοψηφία των υποψηφίων. Χαρακτηριστικό στοιχείο είναι ότι οι ιδιωτικές επιχειρήσεις σε ανεπτυγμένες

²⁰² Βλέπε: www.asep.gr

²⁰³ James, P. (1998) Μάνατζμεντ Ολικής Ποιότητας. Αθήνα: εκδ. Κλειδάριθμος, σελ. 245-246.

²⁰⁴ Brock, J. (1984) Managing People in Public Agencies: Personnel and Labor Relations. Boston: University Press of America, σελ. 81-85.

χώρες όπως είναι Αγγλία, απορρίπτουν ποσοστό μεγαλύτερο του 80% σε αυτό το στάδιο.

- Έλεγχος προϋστορίας και συστάσεων. Σε αυτό το σημείο διενεργείται ποιοτικός έλεγχος της προϋστορίας των υποψηφίων, αποκαλύπτοντας τις πραγματικές πτυχές της επαγγελματικής τους πορείας. Πρέπει να σημειωθεί ότι η συγκεκριμένη δραστηριότητα απουσιάζει πλήρως από τη διαδικασία επιλογής του δημοσίου τομέα σε αντίθεση με τον ιδιωτικό τομέα στον οποία θεωρείται ως καθοριστική.
- Προκαταρκτική συνέντευξη. Σε αυτό το στάδιο γίνεται μια πρώτη επαφή με τον υποψήφιο, προκειμένου να συγκεντρωθούν ποιοτικά στοιχεία για τις ικανότητες και την προσωπικότητα του ενώ παράλληλα δύναται να αξιολογηθεί πρακτικά ως προς τις απαιτούμενες επαγγελματικές δεξιότητες.
- Τεστ σχετικά με την εργασία και ψυχολογικά τεστ. Χάρη στα συγκεκριμένα τεστ μπορούν αξιολογηθούν παράγοντες σχετικοί με τη θέση εργασίας. Κατά την εν λόγω μέθοδο επιλογής προσωπικού, επιχειρείται η εύρεση των πλέον αντικειμενικών μέσων μέτρησης των προσόντων του υποψηφίου.²⁰⁵ Τα είδη των τεστ εργασίας, συνοψίζονται στα εξής:
 - Τεστ ικανότητας, τα οποία προσδιορίζουν το επίπεδο δεξιοτήτων του υποψηφίου υπαλλήλου.
 - Τεστ απόδοσης, στα οποία ο υποψήφιος καλείται να επιδείξει τις δεξιότητες του στην πράξη, αξιολογώντας την τελική του απόδοση.
 - Τεστ ενδιαφέροντος για τη θέση εργασίας, σύμφωνα με τα οποία προσδιορίζεται τα ενδιαφέρον και το επίπεδο μελλοντικής αφοσίωσης στα καθήκοντα της θέσης εργασίας.
 - Τεστ περιπτώσεων, τα οποία αφορούν ένα είδος προσομοίωσης των συνθηκών εργασίας (επαγγελματικό αντικείμενο, αρμοδιότητες, ευθύνες, περιβάλλον, εργασιακοί ρυθμοί κ.λ.π.).
 - Τεστ προσωπικότητας, στα οποία διερευνάται η προσωπικότητα και ο χαρακτήρας του υποψηφίου εργαζομένου (εργατικότητα, αφοσίωση, ομαδικότητα, ήθος, προσαρμοστικότητα κ.α.).

²⁰⁵ Κανελλόπουλος, Χ. (2002) Διοίκηση Προσωπικού-Ανθρώπινου Δυναμικού. Αθήνα: εκδ. CEMS.

- Συνέντευξη μετά τα τεστ. Η συνέντευξη αποτελεί ουσιαστικά το τελικό στάδιο επιλογής κατά την οποία διευκρινίζονται ειδικά θέματα όπως είναι το μισθολογικό καθεστώς, οι παροχές, οι απαιτήσεις του οργανισμού από τον υπάλληλο κ.α.
- Τέλος προς ολοκλήρωση της διαδικασίας επιλογής, γίνονται ιατρικές εξετάσεις που στόχο έχουν την πιστοποίηση της καλής υγείας του υποψηφίου. Αφού ολοκληρωθούν και οι ιατρικές εξετάσεις, ανακοινώνεται η απόφαση πρόσληψης προς τον επιτυχόντα και προς τους λοιπούς υποψηφίους.

Οι παραπάνω μέθοδοι επιλογής προσωπικού, χρησιμοποιούνται από ιδιωτικές επιχειρήσεις (συνολικά ή μέρος αυτών), προκειμένου να επιτευχθεί η επιλογή των κατάλληλων υπαλλήλων. Ένα σημαντικό μειονέκτημα που εμφανίζουν οι πολυδιάστατες διαδικασίες επιλογής, είναι το υψηλό κόστος. Αν όμως το κόστος αυτό, συσχετισθεί με το διαφυγόν κέρδος ή το επεκτεινόμενο κόστος που ενδέχεται να προκύψει απ τη λανθασμένη επιλογή προσωπικού, τότε γίνεται αντιληπτό πως ακόμα και μια δαπανηρή διαδικασία επιλογής, μακροπρόθεσμα θα μπορούσε να αναδειχθεί συμφέρουσα. Η αντίληψη αυτή, εφαρμοσμένη στον δημόσιο τομέα, θα μπορούσε να οδηγήσει σε σημαντικές ωφέλειες αναφορικά με την αποδοτικότητα της δημόσιας διοίκησης και ειδικά σε σχέση με το πολυεπίπεδο πρόβλημα της χαμηλής παραγωγικότητας του ανθρώπινου δυναμικού, το οποίο σε μεγάλο βαθμό προκύπτει από την επιλογή ακατάλληλων υπαλλήλων. Συνεπώς, αναλογίζοντας τη σχέση κόστους – οφέλους, προκύπτει ότι ο δημόσιος τομέας, παρά το υψηλότερο κόστος επιλογής προσωπικού (σε σχέση με το υφιστάμενο), θα είχε να λαμβάνει σημαντικά μακροπρόθεσμα οφέλη από τις υψηλότερες αποδόσεις των υπαλλήλων, κάτι που ενδέχεται να καταστεί δυνατό στην περίπτωση που τα αρμόδια όργανα επιλογής προσωπικού, χρησιμοποιήσουν εργαλεία ανάλογα με τα προαναφερθέντα του ιδιωτικού τομέα.

Ένα εκ των σημαντικότερων προβλημάτων της διοίκησης προσωπικού στον δημόσιο τομέα, αποτελεί το ζήτημα της εκπαίδευσης. Όπως εντοπίζεται και στην πρωτογενή έρευνα (βλέπε Κεφάλαιο 6), το υφιστάμενο επίπεδο εκπαίδευσης στον δημόσιο τομέα και στις δημόσιες επιχειρήσεις, είναι εξαιρετικά ελλιπές (σε κάποιες περιπτώσεις ακόμα και ανύπαρκτο). Η εκπαίδευση η οποία χαρακτηρίζεται ως νευραλγικός τομέας για την ανταγωνιστικότητα των ιδιωτικών επιχειρήσεων, στη δημόσια διοίκηση παραβλέπεται πλήρως. Απόρροια αυτού, αποτελεί η ιδιαίτερα χαμηλή παραγωγικότητα των δημοσίων υπαλλήλων. Χαρακτηριστικό στοιχείο της συγκεκριμένης παθογένειας, αποτελεί το γεγονός ότι σε κάποιες περιπτώσεις δημοσίων υπαλλήλων (ειδικότερα στους νέους),

επιδεικνύεται αξιοσημείωτο ενδιαφέρον για εκμάθηση των επαγγελματικών τους καθηκόντων, χωρίς όμως να διαμορφώνονται οι ανάλογες προϋποθέσεις. Το μεγαλύτερο και ουσιαστικότερο μέρος της εκπαίδευσης των δημοσίων υπαλλήλων γίνεται κατά τη διάρκεια της εργασίας τους από παλαιότερους υπαλλήλους ειδικά αναφορικά στους νεοπροσλαμβανόμενους υπαλλήλους.²⁰⁶ Σε αυτές τις περιπτώσεις το επίπεδο κατάρτισης που θα λάβουν οι νέοι υπάλληλοι, εναπόκειται στην καλή θέληση των παλαιότερων υπαλλήλων, οι οποίοι μάλιστα καλούνται να εκπαιδεύσουν τους συναδέλφους τους, όντας επιφορτισμένοι και με την τρέχουσα ροή των καθηκόντων τους. Στον αντίποδα ιδιωτικές επιχειρήσεις, εφαρμόζουν εξελιγμένες μεθόδους εκπαίδευσης του προσωπικού τους, σημειώνοντας εντυπωσιακά αποτελέσματα. Επί παραδείγματι στον κλάδο των ιδιωτικών τραπεζών, χρησιμοποιούνται σύγχρονα μοντέλα προσομοίωσης πραγματικών συνθηκών εργασίας, στα οποία οι υπάλληλοι έχουν την ευκαιρία να εφαρμόσουν θεωρητικές γνώσεις σε τεχνητά/εικονικά περιβάλλοντα, εξελίσσοντας το επίπεδο αποτελεσματικότητας τους.

Ο ιδιωτικός τομέας δίνει ιδιαίτερη βαρύτητα στο θέμα της εκπαίδευσης του προσωπικού, έτσι ώστε να καθίσταται δυνατό, κατόπιν σύγχρονων διοικητικών παρεμβάσεων, να δημιουργούνται οι “ιδανικοί” υπάλληλοι. Το επιχειρησιακό management, αναγνωρίζοντας το γεγονός ότι καμία διαδικασία πρόσληψης δεν πρόκειται να εντοπίσει το προσωπικό με τις απολύτως συμβατές γνώσεις, δεξιότητες και κουλτούρα, με αυτή του οργανισμού, εστιάζει στη διαδικασία της εκπαίδευσης η οποία δύναται να προσφέρει τις απαιτούμενες προϋποθέσεις, έτσι ώστε οι εργαζόμενοι, να αποκτήσουν τις γνώσεις και τις ικανότητες που χρειάζονται, αποκτώντας την ευκαιρία παράλληλα, να υιοθετήσει τη διοικητική νοοτροπία που διέπει το σύνολο των οργανωσιακών λειτουργιών. Η εκπαίδευση ανάγεται σε μια κρίσιμη λειτουργία της διοίκησης ανθρωπίνων πόρων, η οποία αποσκοπεί στη συστηματική προσπάθεια για ανάπτυξη και ενίσχυση των απαιτούμενων δεξιοτήτων και συμπεριφορών του προσωπικού. Η επιχειρησιακή πρακτική, σκιαγραφεί διάφορους τύπους προγραμμάτων εκπαίδευσης μεταξύ των οποίων είναι τα εξής:

- Προγράμματα υποδοχής. Ιδιαίτερα κομβικό είδος προγραμμάτων, αποτελούν τα προγράμματα υποδοχής τα οποία αναλαμβάνουν να εκπαιδεύσουν το νεοπροσλαμβανόμενο προσωπικό, φροντίζοντας για την ομαλή ένταξη στον οργανισμό. Η κρισιμότητα του συγκεκριμένου είδους, συνίσταται στη διαμόρφωση

²⁰⁶ Το ανωτέρω συμπέρασμα προκύπτει κατά την ανάλυση της πρωτογενούς έρευνας που παρουσιάζεται στο 6^ο Κεφάλαιο.

των κατάλληλων βάσεων για την ορθή κατάρτιση του εργαζομένου, περιορίζοντας την πιθανότητα εμφάνισης φαινομένων ημιμάθειας. Ημιμάθεια η οποία όπως προειδοποιεί η εμπειρική πρακτική, τείνει να εξελιχθεί σε περιοχή υψηλού κινδύνου για τη βιωσιμότητα των οργανισμών. Ο δημόσιος τομέας, πάσχει σε σημαντικό βαθμό στο εν λόγω είδος εκπαίδευσης, επιδεικνύοντας αναρίθμητα παραδείγματα στην καθημερινή διοικητική πραγματικότητα όπου υπάλληλοι επιφορτισμένοι με κρίσιμα καθήκοντα, παρουσιάζουν στοιχειώδεις ελλείψεις γνώσεων αναφορικά με το αντικείμενο εργασίας τους.

- Προγράμματα τεχνικής κατάρτισης. Τα εν λόγω προγράμματα, περιλαμβάνουν την ανάπτυξη ειδικών εργασιακών δεξιοτήτων και γνώσεων. Συνδέονται με συγκεκριμένες θέσεις εργασίας καθώς και με όλες τις συνακόλουθες αρμοδιότητες. Τα προγράμματα τεχνικής κατάρτισης είναι στοχευμένα και αποσκοπούν στη διαμόρφωση εξειδικευμένων εργαζομένων. Στα πλαίσια αυτά, ο δημόσιος τομέας επιχειρεί μέσω σεμιναριακών προγραμμάτων να εμπλουτίσει τις γνώσεις των υπαλλήλων του, χωρίς όμως να καταφέρνει να εκμεταλλευτεί σε σημαντικό βαθμό τα οφέλη που δύναται να απολαύσει, από το συγκεκριμένο είδος εκπαίδευσης (βελτίωση της παραγωγικότητας του προσωπικού).
- Εκπαίδευση πάνω στη δουλειά. Το συγκεκριμένο είδος εκπαίδευσης σχολιάστηκε δυσμενώς παραπάνω λόγω της μονοδιάστατης και άναρχης εφαρμογής του από τον δημόσιο τομέα. Δεν πρέπει όμως να παραβλέπεται η ουσιαστική συμβολή του στην εκπαιδευτική διαδικασία των υπαλλήλων. Η πρακτική εφαρμογή μιας νέας γνώσης και η απόκτηση δεξιοτήτων στο σημείο χρησιμοποίησής τους, δημιουργούν τις προϋποθέσεις για παροχή μεστής και ουσιαστικής κατάρτισης. Παράλληλα, η μεταφορά τεχνογνωσίας και συσσωρευμένης εμπειρίας από παλαιούς σε νεότερους υπαλλήλους (ως παραλλαγή της εν λόγω τεχνικής), μπορεί να βοηθήσει σημαντικά στην αύξηση της αποδοτικότητας.
- Προγράμματα management. Τα προγράμματα αυτά περιλαμβάνουν την ανάπτυξη εποπτικών, διαχειριστικών και διαπροσωπικών δεξιοτήτων, στοχεύοντας στη δημιουργία ικανών προϊσταμένων να διοικήσουν με στόχο την υψηλότερη δυνατή παραγωγικότητα των υφισταμένων τους. Τα προγράμματα management εκλείπουν πλήρως από τη δημόσια διοίκηση. Τα εν λόγω προγράμματα, θα μπορούσαν να εξελιχθούν σε καταλυτικές δράσεις για τη συνολική βελτίωση της αποτελεσματικότητας του οργανισμού, αναγνωρίζοντας το γεγονός ότι οι

σημερινοί προϊστάμενοι παρουσιάζουν έκδηλα σημάδια αδυναμίας για ανταπόκριση στον ρόλο τους. Αυτό συμβαίνει διότι η ιεραρχική ανέλιξη, διεξάγεται με το σύστημα της παλαιότητας το οποίο έχει ως αποτέλεσμα, οι υπάλληλοι που σταδιακά αναλαμβάνουν υψηλές θέσεις, να γνωρίζουν σε ικανοποιητικό βαθμό τα αντικείμενα της εργασίας τους, όχι όμως και τον τρόπο να διαχειριστούν το προσωπικό τους έτσι ώστε να καταστεί δυνατή, η αποτελεσματικότερη δυνατή αξιοποίηση του.

Η εκπαίδευση, αποτελεί κρίσιμο παράγοντα για την επίτευξη ικανοποιητικού επιπέδου αποτελεσματικότητας του προσωπικού. Το επίπεδο παραγωγικότητας του ανθρώπινου δυναμικού, είναι άμεσα συνδεδεμένο με τη διαδικασία εκπαίδευσης. Για το λόγο αυτό ο δημόσιος τομέας, οφείλει να δώσει ιδιαίτερη έμφαση στην εκπλήρωση της εν λόγω διαδικασίας, ανάγοντας την εκπαίδευση σε πρωτεύοντα στόχο.

Ολοκληρώνοντας την τοποθέτηση επί της διαχείρισης του ανθρώπινου δυναμικού στον δημόσιο τομέα (όπως αυτή αναδεικνύεται συγκριτικά με την αντίστοιχη του ιδιωτικού), ιδιαίτερη αναφορά πρέπει να γίνει στο ζήτημα των αποδοχών/παροχών. Το επιχειρησιακό management, προκειμένου να αυξήσει το επίπεδο παραγωγικότητας των εργαζομένων, χρησιμοποιεί τη μισθολογική πολιτική και την πολιτική παροχών ως μέσο ρύθμισης της έντασης και ποιότητας εργασίας.²⁰⁷ Σε αυτό το σημείο, αξίζει να μνημονευθεί η πρακτική που έχει καθιερωθεί στον ιδιωτικό τομέα ως προς τη βελτίωση της παραγωγικότητας του προσωπικού, η οποία συνίσταται στη σύνδεση των αποδοχών με το επίπεδο των παρεχόμενων υπηρεσιών. Αντίθετα στον δημόσιο τομέα, εξακολουθεί να χρησιμοποιείται το απαρχαιωμένο πλέον μισθολογικό καθεστώς της γραφειοκρατικής διοίκησης, κατά την οποία οι μισθοί προσαυξάνονται βάσει της παλαιότητας των υπαλλήλων. Όπως θα αναλυθεί και στη συνέχεια η σύνδεση των μισθών με την παραγωγικότητα στο δημόσιο τομέα, αποτελεί αναγκαία προσθήκη επιχειρησιακής πρακτικής, προκειμένου να επιτευχθεί ο στόχος της συνολικής βελτίωσης της αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης.²⁰⁸ Αναλυτική παράθεση του ζητήματος της

²⁰⁷ Horton, S., Farnham, D. (1999) Public Management in Britain. London: MacMillan Press Ltd, σελ. 117-120.

²⁰⁸ Η σύνδεση αποδοχών με παραγωγικότητα, έχει πλέον θεσμοθετηθεί με τη μνημονιακή μεταρρύθμιση του «ενιαίου μισθολογίου», χωρίς όμως να έχει ακόμα εφαρμοστεί στην πράξη, καθώς εξακολουθεί να υφίσταται το σημαντικό πρόβλημα, της μέτρησης της αποδοτικότητας/παραγωγικότητας.

παρακίνησης, θα πραγματοποιηθεί στα πλαίσια της ανάλυσης της οργανωσιακής συμπεριφοράς.

5.4.1.2. Οργανωσιακή Συμπεριφορά

Η οργανωσιακή συμπεριφορά, αποτελεί μια μετεξέλιξη της διοίκησης ανθρωπίνων πόρων, η οποία αναφέρεται στην μελέτη της επαγγελματικής συμπεριφοράς των εργαζομένων και αποσκοπεί στη βελτίωση της απόδοσης του ανθρώπινου δυναμικού. Η εφαρμογή του συγκεκριμένου κλάδου στον δημόσιο τομέα, παρουσιάζει αξιοσημείωτη επιστημονική πρωτοτυπία, καθώς παρέχει τη δυνατότητα ανάλυσης και επίλυσης σημαντικών προβλημάτων της διαχείρισης των δημοσίων υπαλλήλων, όπως είναι η χαμηλή παραγωγικότητα, η διαφθορά, η έλλειψη εργασιακού ενδιαφέροντος, το χαμηλό επίπεδο ικανοποίησης των αναγκών των εργαζομένων κ.α. Μέσω της οργανωσιακής συμπεριφοράς, επιχειρείται η κατανόηση και ο χειρισμός της συμπεριφοράς του ατόμου στα πλαίσια των οργανώσεων.²⁰⁹ Βασικό εννοιολογικό υπόβαθρο, αποτελεί η γνώση των χαρακτηριστικών που στοιχειοθετούν την ανθρώπινη συμπεριφορά. Αυτά τα χαρακτηριστικά, συνοψίζονται στα εξής:

- **Προσωπικότητα.** Η προσωπικότητα, εκφράζει τη μοναδικότητα και τη διαφορετικότητα του κάθε ατόμου. Η ανάλυση της προσωπικότητας, προσδιορίζει τον τρόπο με τον οποίο το άτομο, αντιλαμβάνεται τον κόσμο και εντάσσεται σε αυτόν. Οι διαστάσεις της ανθρώπινης προσωπικότητας είναι δυσδιάκριτες. Η διεθνής επιστημονική βιβλιογραφία σε θέματα ψυχολογίας, προσδιορίζει επιμέρους διαστάσεις της προσωπικότητας, όπως είναι: η *διάσταση του ελέγχου* (κατά πόσο δηλαδή θεωρεί το άτομο ότι αυτοκαθορίζεται ή ετεροκαθορίζεται), η *διάσταση της ιεραρχίας* (δηλαδή κατά πόσο γίνεται αποδεκτή ή όχι η κοινωνική διαστρωμάτωση), ο *δογματισμός* (ο οποίος προσδιορίζει τον βαθμό προκατάληψης και πνευματικής στενότητας), η *διάσταση της αβεβαιότητας* (που προσδιορίζει τη στάση του ατόμου απέναντι στο άγνωστο, στο καινούργιο και στον κίνδυνο) κ.λ.π.
- **Στάσεις.** Οι στάσεις, προσδιορίζονται από ένα ευρύ φάσμα στοιχείων όπως είναι η προσωπικότητα, οι αξίες, τα βιώματα, οι ιδεολογίες, τα κίνητρα κ.λ.π. Οι στάσεις είναι εξαιρετικά σημαντικές καθότι συμμετέχουν στη διαμόρφωση της συνολικής συμπεριφοράς των ατόμων. Η οργανωσιακή συμπεριφορά, στα πλαίσια των πεδίων

²⁰⁹ Μπουραντάς, Δ. (2002) Μάνατζμεντ: Θεωρητικό Υπόβαθρο-Σύγχρονες Πρακτικές. Αθήνα: εκδ. Γ. Μπένου, σελ. 233.

που την αφορούν, ορίζει τρία είδη στάσεων που εμφανίζουν ιδιαίτερο ενδιαφέρον λόγω του ότι σχετίζονται με το εργασιακό περιβάλλον. Οι στάσεις αυτές είναι: η *εργασιακή ικανοποίηση* (σε τι βαθμό ικανοποιείται το προσωπικό από τη φύση, τις παροχές, τις προοπτικές, τις συνθήκες και το ευρύτερο περιβάλλον της εργασίας του), η *εργασιακή ταύτιση* (κατά πόσο συνδέεται το άτομο με την εργασία του, σε επίπεδο αφοσίωσης, ευθύνης, ενδιαφέροντος, αναγνώρισης και εκτίμησης), η *οργανωσιακή δέσμευση* (κατά πόσο ο εργαζόμενος συμπορεύεται με την πορεία της οργάνωσης, σε επίπεδο συλλογικού συμφέροντος, αφοσίωσης, επαγγελματικής πίστης, ομαδικότητας και ιεραρχικής ανέλιξης).

- **Μάθηση.** Η μάθηση, αναφέρεται σε οποιαδήποτε σταδιακή διαφοροποίηση της συμπεριφοράς του ατόμου, η οποία προκύπτει ως αποτέλεσμα εμπειρίας ή γνώσης. Η μάθηση αποτελεί μια ιδιαίτερα σημαντική έννοια για τη διοίκηση ανθρώπινου δυναμικού, καθώς συνδέεται με τις επιδόσεις και τη συμπεριφορά των ατόμων στο εργασιακό τους περιβάλλον. Οι θεωρίες της μάθησης, εφαρμόζονται κατά κόρον στην ανάπτυξη του προσωπικού, υποστηρίζοντας την αύξηση της παραγωγικότητας.
- **Αντίληψη.** Η αντιληπτική ικανότητα, αποτελεί ένα ακόμα προσδιοριστικό στοιχείο της ανθρώπινης συμπεριφοράς. Οι άνθρωποι διαθέτουν μια άκρως υποκειμενική αντίληψη της πραγματικότητας. Αντικείμενο διερεύνησης συνεπώς, αποτελεί το είδος των ερεθισμάτων που αντιλαμβάνεται ο κάθε άνθρωπος και ο τρόπος με τον οποίο γίνονται αυτά αντιληπτά. Η διαδικασία της αντίληψης, περιλαμβάνει την *αίσθηση, την επιλογή, την οργάνωση και την ερμηνεία.*

Η οργανωσιακή συμπεριφορά, επιδιώκει την ορθότερη δυνατή διαχείριση του προσωπικού αποσκοπώντας στην επίτευξη της βέλτιστης δυνατής απόδοσης. Ο οργανισμός προκειμένου να σημειώσει υψηλή παραγωγικότητα, πρέπει να συντονίσει τις λειτουργίες που επιτελεί το προσωπικό του, κατά τέτοιο τρόπο ώστε να είναι σε θέση να ανταπεξέλθει υπό οποιεσδήποτε συνθήκες (αύξηση ή διατήρηση παραγωγικότητας, προσαρμογή σε νέα δεδομένα, ομαδική λειτουργία, άριστη επικοινωνία, επιδίωξη καινοτόμων ιδεών κ.λ.π.). Η απόδοση και η παραγωγικότητα του ανθρώπινου δυναμικού (όπως περιγράφεται και στο ακόλουθο σχήμα), εξαρτάται: από τις ικανότητες του προσωπικού (δηλαδή από την κατάρτιση, τις επαγγελματικές γνώσεις, τη μόρφωση κ.α.), από τη διάθεση του προσωπικού για εργασία, από την οργάνωση της εργασίας (πρέπει να σημειωθεί ότι το εν λόγω στοιχείο, εντάσσεται στις λειτουργίες της οργάνωσης και του

προγραμματισμού αλλά αλληλεπιδρά με τη λειτουργία της διοίκησης, γι' αυτό και κατά τον σχεδιασμό της πολιτικής διαχείρισης ανθρώπινου δυναμικού, οι εν λόγω λειτουργίες συσχετίζονται), από τους υλικούς πόρους (τεχνολογία, υποδομές κ.α.) και από τα λοιπά άυλα μέσα (τεχνογνωσία, καινοτόμες ιδέες, σύγχρονες μεθόδους κ.α.) που έχει στη διάθεση του το προσωπικό προς διεκπεραίωση του εργασιών του.

Διάγραμμα 5.14.



Α) ΠΑΡΑΚΙΝΗΣΗ

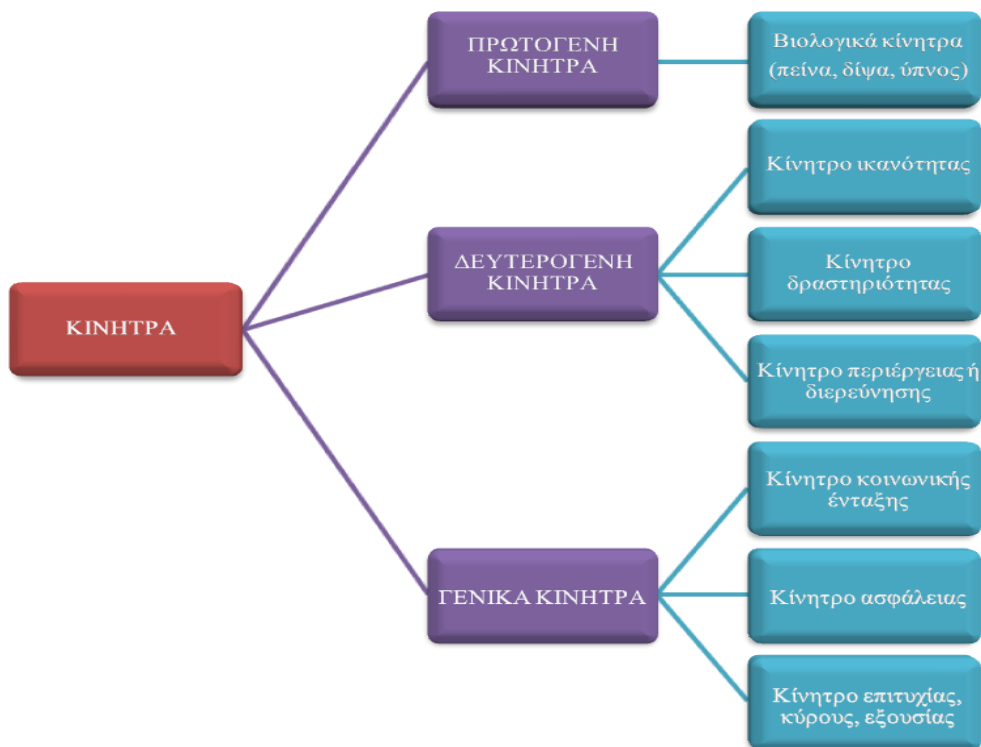
Ένα ιδιαίτερα σημαντικό κεφάλαιο της διοίκησης ανθρώπινων πόρων, αποτελεί το ζήτημα της παρακίνησης/υποκίνησης. Ιδιαίτερα κρίσιμος παράγοντας για τη σωστή διαχείριση του προσωπικού αποτελεί η δυνατότητα της διοίκησης, να «πείσει» τους υπαλλήλους της, να ασκούν τα καθήκοντα τους, στο επιθυμητό επίπεδο απόδοσης.²¹⁰ Προκειμένου να επιτευχθεί κάτι τέτοιο, η διοίκηση χρειάζεται να προσδιορίσει το κατάλληλο σύστημα κινήτρων.²¹¹ Η έννοια της υποκίνησης σύμφωνα με τους B. Berlson και G. Steiner, αναφέρεται σε: «μια εσωτερική κατάσταση που ενεργοποιεί, δραστηριοποιεί και κατευθύνει τη συμπεριφορά των ανθρώπων προς τους επιδιωκόμενους στόχους». Η παρακίνηση, αποσκοπεί στην ενεργοποίηση μιας επιθυμητής δραστηριότητας

²¹⁰ Brock, J. (1984) *Managing People in Public Agencies: Personnel and Labor Relations*. Boston: University Press of America, σελ. 150-185.

²¹¹ Rose, A., Lawton, A. (1999) *Public Services Management*. Essex: Pearson Education Limited, σελ. 142-161.

με αντάλλαγμα την ικανοποίηση μιας ή περισσότερων αναγκών. Σε επαγγελματικό επίπεδο, η ικανοποίηση της ανάγκης, μπορεί να αναφέρεται σε αύξηση των οικονομικών απολαβών, λοιπές παροχές, βελτίωση της βαθμολογικής θέσης, ιεραρχική ανέλιξη, υψηλότερες προοπτικές, μείωση του φόρτου ή του χρόνου εργασίας, βελτίωση της κοινωνικής θέσης, εμπλουτισμό των ατομικών δεξιοτήτων κ.λ.π. Ο C. Hull ταξινομεί τα κίνητρα ως εξής:

Διάγραμμα 5.15.



Οι χρήσεις των κινήτρων προς υποκίνηση των εργαζομένων, συμπεριλήφθηκαν σε πληθώρα θεωριών. Τα κυριότερα υποδείγματα που αναπτύχθηκαν, διακρίνονται σε δύο κατηγορίες. Στην πρώτη κατηγορία, εντάσσονται οι θεωρίες που επιχειρούν να εντοπίσουν το περιεχόμενο της παρακίνησης (τι παρακινεί δηλαδή το προσωπικό). Γνωστότερες θεωρίες αποτελούν οι μελέτες του A. Maslow περί ιεράρχησης των αναγκών, του E. Mayo περί ανθρωπίνων σχέσεων, του F. Herzberg κ.α. Στη δεύτερη κατηγορία, υπάγονται οι θεωρίες που ορίζουν τη διαδικασία της παρακίνησης. Αναπτύσσουν δηλαδή, το σύστημα που διαμορφώνεται κατά τη διαδικασία της υποκίνησης του προσωπικού και τις σχέσεις που προκύπτουν στα πλαίσια αυτά. Αντιπροσωπευτικότερες θεωρίες, αποτελούν τα υποδείγματα των Porter, Lawler, Vroom κ.α.

Σε αυτό το σημείο, αξίζει να αναφερθούν κάποιες τεχνικές παρακίνησης που χρησιμοποιεί το επιχειρησιακό management,²¹² οι οποίες θα μπορούσαν να λειτουργήσουν ως παράδειγμα προς μίμηση για τον αντιπαραγωγικό δημόσιο τομέα, συγκεκριμένα:

1. Σύνδεση απόδοσης με ανταμοιβή. Σε αυτή τη τεχνική η υψηλή απόδοση του εργαζομένου επιβραβεύεται μέσω ποικίλων παροχών, αναγνωρίζοντας την εργασιακή προσπάθεια που κατέβαλε ο εργαζόμενος. Το είδος των παροχών μπορεί να είναι:

- **Οικονομικά κίνητρα.** Η προσαύξηση των αμοιβών, αποτελεί την πιο δημοφιλή και αποτελεσματική μορφή κινήτρου. Το χρηματικό/μισθολογικό κίνητρο εκτός του ότι συνίσταται σε μια έμπρακτη αναγνώριση των προσπαθειών του υπαλλήλου, συνδέεται άμεσα ή έμμεσα και με πολλές άλλες μορφές κινήτρων όπως είναι η ασφάλεια, η επιτυχία, το κύρος, η κοινωνική αναγνώριση κ.λ.π. Τα οικονομικά κίνητρα, παρέχονται με βάση: την παραγωγικότητα, την επίτευξη προκαθορισμένων στόχων, την ποιοτική διεκπεραίωση των καθηκόντων, τη διαρκή παρουσία στον εργασιακό χώρο (επιβράβευση για ελάχιστες δυνατές απουσίες), τη συμμετοχή στη βελτιωτική διαδικασία (έμπρακτη αναγνώριση για τη διαμόρφωση ουσιαστικών προτάσεων βελτίωσης ή καινοτομίας αναφορικά με την παραγωγική διαδικασία), τη συμπεριφορά (το συγκεκριμένο κίνητρο αποτελεί μια σύγχρονη επιδίωξη των διοικήσεων, να ενισχύσουν τη θεμιτή επαγγελματική συμπεριφορά, προάγοντας την ομαδικότητα, τη συνεργασία, την ηθική κ.λ.π.).
- **Ομαδικά κίνητρα.** Τα ομαδικά κίνητρα, αποσκοπούν στην υποστήριξη της συλλογικής προσπάθειας των εργαζομένων, αποτρέποντας την εμφάνιση ανταγωνιστικών διαθέσεων όπως αυτές ενδέχεται να δημιουργηθούν από την ύπαρξη ατομικών κινήτρων. Στο συγκεκριμένο είδος κινήτρων, επιχειρείται η σύνδεση της παραγωγικότητας με το συνολικό αποτέλεσμα του οργανισμού (συστήματα Improshare, προστιθέμενης αξίας, Scanlon, κ.λ.π.).
- **Κίνητρα συμμετοχής στην εταιρική διακυβέρνηση.** Στη συγκεκριμένη περίπτωση, η διοίκηση επιδιώκει να θέσει τον εργαζόμενο στη θέση του ιδιοκτήτη, ταυτίζοντας το συμφέρον του υπαλλήλου με αυτό της οργάνωσης.

²¹² Gordon, S. (1999) Organizational Behavior. New York: Prentice Hall.

Δημοφιλής τακτική αποτελεί, η διανομή μετοχών στο προσωπικό, συνδέοντας την παραγωγική διάθεση των εργαζομένων με την πορεία της εταιρείας.

2. Συμμετοχή στη λήψη αποφάσεων. Σύγχρονο σύστημα κινήτρων, αποτελεί η πρόθεση των διοικήσεων να συμπεριλάβουν τις απόψεις των εργαζομένων στη λήψη αποφάσεων. Το συγκεκριμένο σύστημα, έχει σαν στόχο την αύξηση της αίσθησης υπευθυνότητας του προσωπικού, βελτιώνοντας τη συνολική του απόδοση.²¹³ Οι επιμέρους πρακτικές επίτευξης αυτού του είδους υποκίνησης, συνίστανται στις αυτόνομες/ημιαυτόνομες ομάδες εργασίας και στους κύκλους ποιότητας.

- Στα πλαίσια των αυτόνομων/ημιαυτόνομων ομάδων εργασίας, επιχειρείται η ανάλυση του έργου με βάση την ομάδα και όχι με βάση το άτομο. Δηλαδή κάθε εργασία, εκλαμβάνεται ως ξεχωριστό project το οποίο ανατίθεται στο σύνολο των εργαζομένων προκαλώντας μια ενδογενή αλληλεπίδραση. Παράλληλα η ευθύνη όπως και η εξουσία, επιμερίζονται σε όλα τα μέλη της ομάδας, με αποτέλεσμα να καλλιεργείται ένα πνεύμα συλλογικής δράσης.
- Οι κύκλοι ποιότητας, αποτελούν την εθελοντική συμμετοχή μέρους του δυναμικού της οργάνωσης, με σκοπό τον εντοπισμό, μέσω συνεδριών, προβλημάτων ή ευκαιριών δραστηριοποίησης σε εταιρικά θέματα. Οι επιμέρους στόχοι των κύκλων ποιότητας μπορεί να είναι η αναβάθμιση της ποιότητας, η αύξηση της παραγωγικότητας/αποδοτικότητας/αποτελεσματικότητας, η βελτίωση του επιπέδου εξυπηρέτησης, η βελτίωση των συνθηκών εργασίας, η ανάπτυξη της επικοινωνίας, η βελτίωση των οργανωτικών δομών, η αναδιάρθρωση των ελεγκτικών συστημάτων κ.λ.π. Με το συγκεκριμένο σύστημα κινήτρων, οι εργαζόμενοι αποκτούν ισχυρό κίνητρο συμμετοχής στα εταιρικά κοινά ενώ παράλληλα παρέχεται στη διοίκηση, μια επικουρική διοικητική υποστήριξη, προσαυξάνοντας την αποτελεσματικότητά της.

3. Σχεδιασμός κατάλληλων θέσεων εργασίας. Είναι γεγονός πως ένα εκ των σημαντικότερων κριτηρίων επιλογής εργασίας, αποτελεί το προφίλ της θέσης εργασίας, δηλαδή το περιεχόμενο και τα βασικά χαρακτηριστικά της θέσης

²¹³ Μπουραντάς, Δ. (2002) Μάνατζμεντ: Θεωρητικό Υπόβαθρο-Σύγχρονες Πρακτικές. Αθήνα: εκδ. Γ. Μπένου, σελ. 292.

εργασίας. Συνεπώς, γίνεται αντιληπτό ότι θα μπορούσαν να αποτελέσουν ισχυρά κίνητρα εργασιακής απόδοσης, τα οφέλη που προκύπτουν από μια σωστά σχεδιασμένη θέση εργασίας. Σύμφωνα με το μοντέλο των Hackman και Oldham, τα απαραίτητα στοιχεία που πρέπει να περιλαμβάνει μια θέση εργασία έτσι ώστε να επιτευχθεί η ωφέλιμη υποκίνηση του προσωπικού, είναι τα εξής: ποικιλία, και σπουδαιότητα καθηκόντων (τονίζοντας την αίσθηση της αυτοεκτίμησης και της δημιουργικότητας), αυτονομία (ενισχύοντας το αίσθημα της ευθύνης) και ανατροφοδότηση (προσφέροντας τη δυνατότητα επανελέγχου των αποτελεσμάτων που έχει επιφέρει η προσπάθεια του εργαζομένου). Τα παραπάνω χαρακτηριστικά, δύναται να προσαυξήσουν την απόδοση του προσωπικού, παρέχοντας ένα ισχυρό κίνητρο για παραγωγικότητα και επαγγελματική συνέπεια.

- 4. Συμπεριφορά των ηγετών.** Εκτός των προγραμματισμένων πολιτικών υποκίνησης του προσωπικού, εξαιρετικά σημαντικό ρόλο διαδραματίζει η παρακινητική ικανότητα των εκάστοτε ηγετών. Ως ηγέτης, νοείται ο ιεραρχικώς προϊστάμενος, ο οποίος εκτός των άλλων αρμοδιοτήτων, οφείλει να διοικεί τους υφισταμένους του με τέτοιο τρόπο, ώστε να επιτυγχάνει παράλληλα την υψηλή παραγωγικότητα και την ικανοποίηση τους. Συνεπώς ο προϊστάμενος έχει διπλό ρόλο. Διαθέτει τον ρόλο του τελικού εκφραστή, των συστημάτων κινήτρων που έχει θέσει η ανώτατη διοίκηση του οργανισμού αλλά και τον ρόλο του φυσικού ηγέτη που πρέπει να εμπνεύσει το δυναμικό του για να λειτουργήσει στην επιθυμητή απόδοση. Η ηγετική ικανότητα του προϊσταμένου και η δυνατότητα του να καταμερίσει δίκαια το σύνολο των εργασιών, σε επιμέρους αρμοδιότητες, πρόκειται να διαμορφώσει τη διάθεση του προσωπικού για αποδοτική εκτέλεση των καθηκόντων του. Παράλληλα, ιδιαίτερη σπουδαιότητα διαθέτει η συμπεριφορά του «αρχηγού» της ομάδας προς τα λοιπά μέλη, τα οποία συμμετέχουν ενεργά στο τελικό παραγωγικό αποτέλεσμα. Συνεπώς, πρέπει να δοθεί προσοχή στην στάση του προϊσταμένου, ώστε η επίδραση προς τους υφισταμένους, να είναι τέτοια, που θα «εμπνεύσει» το προσωπικό για προσπάθεια επίτευξης, των υψηλότερων δυνατών αποτελεσμάτων.
- 5. Προτυποποίηση αποτελεσμάτων ως διαδικασία κινήτρου.** Το εν λόγω σύστημα κινήτρων, συνίσταται στην εφαρμογή προτύπων αποτελεσμάτων ανά τμήμα ή άτομο, προκειμένου να αξιολογηθεί η προσπάθεια, με μέτρο σύγκρισης το

προκαθορισμένο πρότυπο. Με αυτόν τον τρόπο το τμήμα/άτομο, γνωρίζει τον στόχο και το κριτήριο αξιολόγησης, ενώ ο οργανισμός διαθέτει σαφή εικόνα για τις αποδόσεις του δυναμικού του. Προς συμφέρον τόσο της διοίκησης όσο και του προσωπικού, επιδιώκεται η συμμετοχή των εργαζομένων, στη διαδικασία διαμόρφωσης προτύπων. Συνεπώς, οι στόχοι πρέπει να είναι υλοποιήσιμοι, έτσι ώστε το προσωπικό που θα κληθεί να τους υλοποιήσει, να μην αισθανθεί αφόρητη πίεση. Υποχρέωση λοιπόν της διοίκησης, αποτελεί ο προσδιορισμός της πραγματικής παραγωγικής δυνατότητας του δυναμικού (δεδομένων των εργασιακών συνθηκών), δίνοντας έμφαση στον αποκλεισμό αυταπατών που ενδέχεται να προκύψουν από τον προϋπολογισμό ανέφικτων αποτελεσμάτων. Βάσει του συγκεκριμένου συστήματος υποκίνησης, το οποίο εντάσσεται στη θεωρία της «Διοίκησης Μέσω Στόχων» (για την οποία θα γίνει εκτενής αναφορά στη συνέχεια), επιχειρείται η παρακίνηση του προσωπικού και η παράλληλη δέσμευση του για υλοποίηση των τεθέντων στόχων. Μέσω αυτής της διαδικασίας επιτυγχάνεται: η αποσαφήνιση των καθηκόντων και αρμοδιοτήτων του προσωπικού, η αύξηση της παραγωγικότητας του ανθρώπινου δυναμικού, η κατανόηση των δομών, ο αποτελεσματικότερος συντονισμός, η υποστήριξη λοιπών διοικητικών λειτουργιών (όπως είναι ο προγραμματισμός, ο έλεγχος, η εκπαιδευτική διαδικασία, η μισθοδοσία κ.α.) Βεβαία πρέπει να σημειωθεί ότι στο σύστημα προτυποποίησης αποτελεσμάτων, ελλοχεύει ο κίνδυνος εξουθένωσης των εργαζομένων λόγω της συνεχούς πίεσης, για υλοποίηση προκαθορισμένων στόχων με συνέπεια τη συνολική στρέβλωση του συστήματος κινήτρων και κατ' επέκταση της συνολικής απόδοσης του προσωπικού. Παρόλα αυτά αποτελεί μια διαδικασία που θα μπορούσε να προσφέρει σημαντικές λύσεις στο πρόβλημα υποκίνησης των δημοσίων υπαλλήλων.

B) ΗΓΕΣΙΑ

Η ηγεσία αποτελεί το απαραίτητο χαρακτηριστικό στοιχείο που πρέπει να διαθέτει ένας manager ώστε να είναι σε θέση να υλοποιεί επιτυχώς το σύνολο των διοικητικών λειτουργιών.²¹⁴ Συνδέεται άμεσα με τη συμπεριφορά, τα προσόντα και την ικανότητα αξιοποίησης των ανθρωπίνων πόρων. Ένας πετυχημένος manager, θα πρέπει να μπορεί να

²¹⁴ James, P. (1998) Μάνατζμεντ Ολικής Ποιότητας. Αθήνα: εκδ. Κλειδάριθμος, σελ. 186-187.

παρακινεί, να εμπνέει, να εμπυχώνει, να καθοδηγεί και να εξελίσει τους υφισταμένους του. Η ηγεσία σύμφωνα με τον Δ. Μπουραντά, θα μπορούσε να οριστεί ως: «η διαδικασία επηρεασμού των στάσεων και της συμπεριφοράς μιας μικρής ή μεγάλης τυπικής ή άτυπης ομάδας ανθρώπων από ένα άτομο (ηγέτη) με τέτοιο τρόπο, ώστε εθελοντικά, πρόθυμα και με την κατάλληλη συνεργασία να προσπαθούν να υλοποιήσουν στόχους που απορρέουν από την αποστολή της ομάδας με τη μεγαλύτερη δυνατή αποτελεσματικότητα».²¹⁵ Η ηγεσία αποτελεί μια ιδιαίτερα σημαντική έννοια της οργανωσιακής συμπεριφοράς καθώς αναφέρεται σε όλα τα ιεραρχικά επίπεδα της διοικητικής διαστρωμάτωσης (όλοι οι προϊστάμενοι της οργάνωσης ανεξαρτήτως βαθμού πρέπει να διαθέτουν το ξεχωριστό χαρακτηριστικό της ηγεσίας). Ένας ηγέτης, δύναται να φιλτράρει τις πολιτικές του management όπως τις έχει χαράξει η κεντρική διοίκηση και μέσω αυτού, να καταλήγουν στο προσωπικό, εμπλουτισμένες και ισχυρές προς υλοποίηση. Ο manager/ηγέτης διαθέτει σημαντική εξουσία την οποία οφείλει να διαχειρισθεί ορθολογικά. Στα πλαίσια των αρμοδιοτήτων του, διαθέτει (εκτός των ενδεχόμενων εκτελεστικών του αρμοδιοτήτων) και το καθήκον της διαχείρισης των υφισταμένων του, αναλαμβάνοντας χαρακτηριστικά όπως: η εξουσία, η επιρροή, ο έλεγχος, η ειδική κατάρτιση, η εκπαίδευση, η πληροφόρηση, η ανταμοιβή κ.α. Η ηγεσία, κατέχει δεσπόζουσα σημασία, καθώς δύναται να προσανξήσει την απόδοση του management. Ο J. Kotter, διαφοροποιεί την αποτελεσματικότητα ενός απλού διοικητικού στελέχους (manager) από αυτή ενός πραγματικού ηγέτη.²¹⁶ Οι διαφορές επισημαίνονται στον παρακάτω πίνακα:

Πίνακας 5.1.

ΚΑΘΗΚΟΝΤΑ	MANAGER	ΗΓΕΤΗΣ
Τι πρέπει να γίνει	<ul style="list-style-type: none"> • Σχεδιασμός • Προγραμματισμός • Προϋπολογισμός • Στοχοθεσία-προτυποποίηση 	<ul style="list-style-type: none"> • Καθορισμός οράματος • Διαμόρφωση αποστολής και μακροπρόθεσμων στόχων • Ανάπτυξη στρατηγικών
Πως πρέπει να γίνει	<ul style="list-style-type: none"> • Συγκρότηση οργανωτικών δομών • Διαμόρφωση προγραμμάτων δράσης • Καθορισμός οδηγιών • Ανάθεση αρμοδιοτήτων 	<ul style="list-style-type: none"> • Επικοινωνία με τους συνεργάτες • Συλλογική πίστη στο όραμα • Αλληλεπίδραση με το προσωπικό

²¹⁵ Μπουραντάς, Δ. (2005) Ηγεσία: ο δρόμος της διαρκούς επιτυχίας. Αθήνα: εκδ. Κριτική.

²¹⁶ Kotter, J. (1988) The Leadership Factor. Free Press.

Πως θα ελεγχθεί	<ul style="list-style-type: none"> • Καταγραφή και ανάλυση αποτελεσμάτων • Εντοπισμός αποκλίσεων και εφαρμογή διορθωτικών ενεργειών 	<ul style="list-style-type: none"> • Υποκίνηση μέσω της ικανοποίησης αναγκών • Εμπύχωση – Έμπνευση • Καθοδήγηση με σκοπό τη βελτίωση
Ποιο είναι το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα	<ul style="list-style-type: none"> • Διοικητική πειθαρχία • Κατοχύρωση επιδιωκόμενων αποτελεσμάτων • Υλοποίηση στόχων 	<ul style="list-style-type: none"> • Ριζικές αλλαγές • Ουσιαστικές διορθωτικές κινήσεις • Καινοτόμες παρεμβάσεις • Πρωτοπορία

Πηγή: J. Kotter

Η διεθνής βιβλιογραφία παρουσιάζει πλήθος διακρίσεων με βάση το στυλ ηγεσίας. Εξέχουσας σημασίας, αποτελούν οι μελέτες των R. White, R. Lippitt και K. Lewin περί διάκρισης μεταξύ αυταρχικού, δημοκρατικού και εξουσιοδοτικού στυλ, των R. Blake και J. Mouton σχετικά με τη διατύπωση της θεωρίας της διοικητικής σχάρας (managerial grid) κατά την οποία εκφράζεται το στυλ του ηγέτη ως προς τις διαστάσεις του προσανατολισμού στον άνθρωπο και στην παραγωγή, του D. McGregor σχετικά με τη θεωρία των X και Y, του R. Likert σχετικά με τη μέτρηση της αποτελεσματικότητας βάσει του στυλ ηγεσίας (μελέτη που θα μπορούσε να χρησιμοποιηθεί εκτενώς από τα στελέχη του δημοσίου τομέα, κρίνοντας από το μονοδιάστατο και αντιπαραγωγικό στυλ ηγεσίας που εμφανίζεται στη δημόσια διοίκηση), των W. Schmidt και R. Tannenbaum περί αποτελεσματικότητας του ηγέτη σε σχέση με το τρίπτυχο κατάσταση, ηγέτης και υφιστάμενος κ.λ.π.²¹⁷ Μελετώντας τα παραπάνω υποδείγματα, προσδιορίζονται επιμέρους στοιχεία που θα πρέπει να πληροί ο σύγχρονος ηγέτης:²¹⁸

- ✓ Επιδίωξη καινοτομιών και πρωτοποριακών μεθόδων.
- ✓ Διαμόρφωση οράματος και μεταλαμπάδευση του στους υφισταμένους του.
- ✓ Ενεργοποίηση και ανάπτυξη του προσωπικού.
- ✓ Προαγωγή της συνεργασίας και της ομαδικότητας, δίνοντας έμφαση στον συντονισμό.
- ✓ Συνεχής κατάρτιση, προκειμένου να διατηρείται διαρκώς ενήμερος των επαγγελματικών εξελίξεων.
- ✓ Ικανότητα στη διαμόρφωση και υλοποίηση σχεδίων.
- ✓ Εστίαση στις διαπροσωπικές σχέσεις.
- ✓ Προώθηση της ανταγωνιστικότητας.

²¹⁷ Ulrich, D., Zenger, J., Smallwood, N. (1999) Results based leadership. Harvard Business School Press.

²¹⁸ Kets de Vries, M. (1999) The new global leaders. New York: Jossey Bass.

Σύμφωνα με τα ανωτέρω γίνεται σαφές ότι η έννοια της ηγεσίας διαδραματίζει κομβικό ρόλο στην επιτυχή υλοποίηση των διοικητικών διαδικασιών. Συνεπώς, οι οργανισμοί οφείλουν να δώσουν τη δέουσα προσοχή στην σωστή εφαρμογή του ηγετικού προφίλ των στελεχών τους, χρησιμοποιώντας προς αυτή την κατεύθυνση τη συσσωρευμένη γνώση που παραθέτει το επιχειρησιακό management.²¹⁹ Σε αυτό το σημείο, πρέπει να σημειωθεί ότι παρά τη διαφαινόμενη χρησιμότητα της ηγεσίας, ως στοιχείο της οργανωσιακής συμπεριφοράς, ο δημόσιος τομέας επιδεικνύει εμφανή αδιαφορία, για ενσωμάτωση της, στις πρακτικές του, διατηρώντας προϊστάμενες αρχές χωρίς καμία τεχνογνωσία για σύγχρονες μεθόδους διοίκησης και στελέχη με μοναδικό γνώμονα τη διεκπεραίωση των προσωπικών επαγγελματικών τους καθηκόντων. Η ηγεσία, αποτελεί ένα ιδιαίτερα σημαντικό στοιχείο για την αποτελεσματική διοίκηση ενός οργανισμού, που δεν είναι δυνατό να απουσιάζει από τη διεκπεραίωση των δημόσιων υποθέσεων.²²⁰ Η συμβολή της ηγεσίας στη δημόσια διοίκηση ενέχει ξεχωριστή αξία, δεδομένου ότι μπορεί να χρησιμοποιηθεί για την υποστήριξη πολλαπλών διοικητικών λειτουργιών όπως είναι: ο προγραμματισμός, η αξιολόγηση, η διοίκηση ανθρωπίνων πόρων, η οικονομική διαχείριση, η διαχείριση ποιότητας κ.α.²²¹ Σε αυτό το σημείο αξίζει να αναφερθεί η προσπάθεια της βρετανικής δημόσιας διοίκησης να ενσωματώσει στοιχεία ποιοτικής διοίκησης, μέσω του προσανατολισμού στην ηγεσία. Ειδικότερα, όπως περιγράφει ο Robin Ryde, Γενικός Διευθυντής της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης του Ηνωμένου Βασιλείου, το εγχείρημα της υιοθέτησης των δραστηριοτήτων της ηγεσίας, εφαρμόστηκε από τον Οκτώβριο του 2006, βάσει της χρησιμοποίησης ενός μοντέλου για τους ανώτερους δημόσιους υπαλλήλους, με ισχυρό σημείο, την ύπαρξη μιας κοινής, πλήρως κατανοητής και ομοιόμορφα εφαρμοζόμενης αντίληψης ως προς την ηγεσία.²²² Το μοντέλο αυτό υλοποιείται σε τέσσερα επίπεδα.

²¹⁹ Ferlie, E., Lynn, L., Pollitt, C. (2007) *The Oxford Handbook of Public Management*. New York: Oxford University Press, σελ. 446-449.

²²⁰ Vasu, M., Stewart, D., Garson, D. (1998) *Organizational Behavior and Public Management*. New York: Marcel Dekker, σελ. 89-115.

²²¹ Powell, T. C. (1995) Total quality management as competitive advantage: A review and empirical study. *Strategic Management Journal*, σελ. 15-37.

²²² Ryde, R. (2008) Διαμόρφωση ηγετικών στελεχών σε μια σύγχρονη δημόσια διοίκηση, Πρακτικά Διεθνούς Συνεδρίου Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης & Αυτοδιοίκησης, με θέμα: Επιμόρφωση και Εκπαίδευση στη Σύγχρονη Δημόσια Διοίκηση, Αθήνα: Εθνικό Τυπογραφείο.

1. Ηγεσία του εαυτού μας. Οι ηγέτες πρέπει να καταφέρουν να αναγνωρίζουν: τα ισχυρά και τα αδύνατα σημεία τους, το έργο που επιτελούν και το ειδικού στυλ ηγεσίας τους. Κομβικό στοιχείο αποτελεί η ανάπτυξη “συναισθηματικής ευφυΐας”²²³ καθώς και της δυνατότητας προσαρμογής στις μεταβαλλόμενες συνθήκες.
2. Καθοδήγηση των άλλων. Ικανότητα των ηγετών να εμπνέουν, να παρακινούν και να αλληλεπιδρούν με τους ανθρώπους που τους περιβάλλουν.
3. Ενθάρρυνση των ηγετών να αναλάβουν την ευθύνη λειτουργίας ενός οργανισμού. Οι ηγέτες πρέπει να αντιληφθούν πως δομούνται οι οργανώσεις, πως να διαχειρίζονται τις “ξεχωριστές” ικανότητες του προσωπικού τους, πως να δημιουργήσουν την κουλτούρα του οργανισμού, πως να εξασφαλίσουν υψηλές επιδόσεις κ.α.
4. Διδασκαλία των ηγετών να αναλαμβάνουν δράση σε όλο το εύρος του συστήματος. Σε ότι αφορά τον τεράστιο κρατικό μηχανισμό, ενδέχεται να υπάρξουν πολύτιμα στελέχη που επιδεικνύουν ηγετικά στοιχεία αλλά η δράση τους περιορίζεται στα πλαίσια της θέσης εργασίας τους. Στο εν λόγω μοντέλο επιχειρείται να ξεπεραστούν τα στενά σύνορα του μεμονωμένου οργανισμού στον οποίο παρέχουν τις υπηρεσίες τους, εξελισσόμενοι σε κήρυκες της θεωρίας της ηγεσίας, για ολόκληρο τον δημόσιο τομέα.

Συνεπικουρώντας στις προαναφερθείσες τάσεις, για ενσωμάτωση του στοιχείου της ηγεσίας στον δημόσιο τομέα, ο Δ. Αργυριάδης, τονίζει ότι: «η σημασία της επικοινωνίας και της πληροφόρησης στη σύγχρονη δημόσια διοίκηση, όχι μόνο επιβάλλει διαρθρωτικές αλλαγές στη δομή και στη λειτουργία της, αλλά μεταβάλλει και το προφίλ του ηγέτη στη διοίκηση, εξελίσσοντας τον σε αποτελεσματικό διοικητή (*effective manager*)».²²⁴

²²³ Η συναισθηματική ευφυΐα, όπως αναπτύχθηκε από D. Coldman, τη δεκαετία του 1960, συνίσταται σε μια έννοια η οποία αναφέρεται στην ικανότητα των ηγετών να είναι ταυτόχρονα διανοητικά και συναισθηματικά ευφυείς έτσι ώστε να διαθέτουν την ικανότητα να επικοινωνούν με άλλους ανθρώπους, να κερδίζουν την εμπιστοσύνη τους, να αντιλαμβάνονται τα συναισθήματα των ανθρώπων αυτών και να οικοδομούν σχέσεις μαζί τους.

²²⁴ Αργυριάδης, Δ. (1998) Για μια Δημόσια Διοίκηση που αποδίδει και επικοινωνεί με τους πολίτες, Αθήνα – Κομοτηνή: εκδ. Αντ. Σάκκουλα.

Γ) ΔΥΝΑΜΙΚΗ ΤΩΝ ΟΜΑΔΩΝ

Η διοίκηση ανθρωπίνων πόρων, δίνει ιδιαίτερη έμφαση στην αξία και στη δύναμη της ομάδας, ως παράγοντα ενίσχυσης της παραγωγικότητας. Η ομάδα στο εργασιακό περιβάλλον, νοείται σαν ένα σύνολο εργαζομένων το οποίο αλληλεπιδρά, αναπτύσσει δεσμούς και συμμετέχει συλλογικά στη διαμόρφωση του τελικού αποτελέσματος. Οι ομάδες διακρίνονται σε τυπικές και άτυπες. **Τυπικές**, είναι οι ομάδες που δημιουργούνται ως αποτέλεσμα επιλογής της διοίκησης με προκαθορισμένο σκοπό, δομή, και ρόλους. Οι τυπικές ομάδες, διακρίνονται με τη σειρά τους στις ιεραρχικές ομάδες που έχουν σταθερή δομή και καθήκοντα (π.χ. τμήμα παραγωγής, τμήμα πωλήσεων, τμήμα λογιστηρίου κ.λ.π.) και στις ομάδες έργου που διαμορφώνονται ανάλογα με τις προκύπτουσες ανάγκες και έχουν την ευθύνη υλοποίησης συγκεκριμένου έργου. Αντίθετα, οι **άτυπες** ομάδες δεν αποτελούν προγραμματισμένο μέρος του οργανωσιακού σχεδιασμού της διοίκησης, αλλά προκύπτουν από τις άτυπες σχέσεις των μελών. Οι άτυπες ομάδες διακρίνονται στις ομάδες συμφερόντων (τα μέλη των οποίων συσπειρώνονται για να ικανοποιήσουν κοινές επιδιώξεις) και στις ομάδες φιλίας οι οποίες δημιουργούνται χάρη στις προσωπικές σχέσεις των μελών. Η σημαντικότητα των ομάδων, αναδεικνύεται μέσω των επιμέρους πλεονεκτημάτων που επιφέρει η ύπαρξη τους. Ειδικότερα, η ομάδα δύναται να δημιουργήσει ανταγωνιστικά πλεονεκτήματα²²⁵ μέσω:

- των συνεργιών, δηλαδή της συνδυασμένης αξιοποίησης των ειδικών χαρακτηριστικών των μελών (το αποτέλεσμα της ομάδας είναι πάντα μεγαλύτερο από το άθροισμα των αποτελεσμάτων του συνόλου των μερών),
- του συντονισμού, δηλαδή της συσπείρωσης, της συνεργασίας και της συλλογικής εκτέλεσης των καθηκόντων, προσαυξάνοντας την τελική απόδοση του οργανισμού.
- της ικανοποίησης του προσωπικού, μέσω της ομαδικότητας και της αλληλεπίδρασης με συναδέλφους, επιτυγχάνοντας τη διαμόρφωση κλίματος εμπιστοσύνης και αλληλεγγύης.
- της αναπτυξιακής διαδικασίας, καθώς οι εργαζόμενοι στα πλαίσια της ομάδας έχουν την ευκαιρία να εξελίξουν τις δεξιότητες αλλά και τα στοιχεία της προσωπικότητά τους.

²²⁵ Νίνα-Παζαρζή, Ε. (2005), Κοινωνική Ψυχολογία. Αθήνα: ιδιωτική έκδοση.

Η αποτελεσματικότητα της ομάδας προσδιορίζεται από επιμέρους χαρακτηριστικά τα οποία συνίστανται²²⁶:

- στο μέγεθος της ομάδας, το οποίο μεγιστοποιεί την απόδοση του μέχρι ένα συγκεκριμένο ύψος και πέραν αυτού γίνεται δύσκαμπτο και δυσλειτουργικό (χαρακτηριστικό στοιχείο του δημοσίου τομέα).
- στα χαρακτηριστικά των μελών, δηλαδή στις ικανότητες, στην κατάρτιση και στην παραγωγικότητα που επιδεικνύει το διαθέσιμο ανθρώπινο δυναμικό.
- στη συνοχή της ομάδας και στο επίπεδο εργασιακής αφοσίωσης των μελών τα οποία προσδιορίζουν τη δυναμική της ομάδας.
- στις διαδικασίες και στους στόχους. Οι διαδικασίες ουσιαστικά προσδιορίζουν “τους κανόνες επαγγελματικής διαβίωσης” των μελών ενώ οι στόχοι τον βαθμό πίεσης των μελών αναφορικά με τη δυνατότητα υλοποίησης των προκαθορισμένων στόχων.
- στην ηγεσία, η οποία όπως προαναφέρθηκε αποτελεί κομβικό στοιχείο για την αποτελεσματικότητα της ομάδας καθώς αναλαμβάνει την καθοδήγηση των λοιπών μελών.
- στην κουλτούρα της οργάνωσης από την οποία εκπορεύονται το κλίμα, οι αξίες, οι προσδοκίες, η νοοτροπία, η φιλοσοφία κ.λ.π.
- στον σχεδιασμό των ρόλων και των καθηκόντων των μελών οι οποίοι προσδιορίζουν το αντικείμενο εργασίας και τις επιμέρους αρμοδιότητες.
- στην επικοινωνία, η οποία αναφέρεται στη δυνατότητα μεταφοράς πληροφοριών ενδογενώς και εξωγενώς.

²²⁶ Mohran, S., Cohen, S., Mohran, A. (1995) Designing team based organizations. New York: Jossey Bass.

Διάγραμμα 5.16.



Η δυναμική της ομάδας αποτελεί ισχυρό εργαλείο της οργανωσιακής συμπεριφοράς και κατ' επέκταση του επιχειρησιακού management. Αντιστοίχως, θα μπορούσε να φανεί ιδιαίτερα χρήσιμη στη δημόσια διοίκηση, η οποία χαρακτηρίζεται από ατομικισμό και έλλειψη συντονισμού. Στο πνεύμα αυτό, συνδυάζοντας επιμέρους λειτουργίες της οργανωσιακής συμπεριφοράς, θα μπορούσε να προαχθεί ακόμα περισσότερο, η δυναμική της ομάδας στον δημόσιο τομέα. Επί παραδείγματι, θα μπορούσε να ενισχυθεί η αποτελεσματικότητα της ομάδας αν προωθούνταν κίνητρα ομαδικής εργασίας, δείκτες αξιολόγησης εστιασμένοι στο ομαδικό αποτέλεσμα, διαμόρφωση ηγετών με βασικό μέλημα τη συγκρότηση λειτουργικών και αποδοτικών ομάδων κ.α.

Δ) ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑ

Η επικοινωνία αποτελεί ένα βασικό στοιχείο της διοίκησης ανθρώπινων πόρων και ένα ουσιαστικό υποστηρικτικό εργαλείο για τη διεξαγωγή ολόκληρου του εύρους των διοικητικών λειτουργιών, προσδιορίζοντας τον δίαυλο, διαμέσου του οποίου συντονίζεται ολόκληρος ο οργανισμός. Εννοιολογικά, η επικοινωνία ορίζεται ως η διαδικασία κατά την οποία μεταβιβάζονται πληροφορίες από έναν άνθρωπο σε έναν άλλον, με σκοπό την ενεργοποίηση του τελευταίου δια του επηρεασμού της συμπεριφορά του. Η επικοινωνία,

συνεπικουρεί στην εφαρμογή των λοιπών στοιχείων της οργανωσιακής συμπεριφοράς, αποτελώντας αναπόσπαστο μέρος για την ολοκληρωμένη εφαρμογή τους. Η υποκίνηση θα ήταν αδύνατη χωρίς τους κατάλληλους διαύλους επικοινωνίας, η ηγεσία θα είχε ασθενή επιρροή προς τους εργαζομένους χωρίς τον κατάλληλο τρόπο προσέγγισης των υφισταμένων από τους προϊσταμένους και η ομάδα θα είχε περιορισμένη δυναμική αν τα μέλη της δυσκολεύονταν να επικοινωνήσουν μεταξύ τους ή με άλλες ομάδες. Συνεπώς, γίνεται αντιληπτό πως η οργάνωση οφείλει να δώσει ιδιαίτερη έμφαση στη διαμόρφωση λειτουργικών συστημάτων επικοινωνίας, προκειμένου να αποκτήσει τη δυνατότητα αποτελεσματικής εφαρμογής των προγραμματισμένων πολιτικών της.

Τα στοιχεία της επικοινωνίας αποτελούνται από τον πομπό (δηλαδή την πηγή της πληροφορίας), το μήνυμα (δηλαδή τη θεματολογία της πληροφορίας), την κωδικοποίηση του μηνύματος (δηλαδή τον μετασχηματισμό του μηνύματος σε κώδικα προκειμένου να είναι εύκολα διαχειρίσιμο), τον δίαυλο επικοινωνίας (δηλαδή το κανάλι διαμέσου του οποίου θα ταξιδέψει η πληροφορία), τον δέκτη (δηλαδή τον τελικό αποδέκτη της πληροφορίας), την αποκωδικοποίηση (δηλαδή τη διαδικασία επαναφοράς του κώδικα σε πληροφορία) και το τελικό αποτέλεσμα (δηλαδή την επιβεβαίωση ότι η πληροφορία κατέληξε σε σωστή μορφή και στα σωστά πρόσωπα).²²⁷ Βάσει της αποσαφήνισης των ανωτέρω στοιχείων, διευκολύνεται πλέον ο προσδιορισμός προβληματικών περιοχών. Συγκεκριμένα, δύναται να παρουσιασθεί πρόβλημα κατά τη διαδικασία επικοινωνίας για πολλούς λόγους. Επί παραδείγματι:

- ο πομπός μπορεί να μην είναι ο σωστός,
- το μήνυμα που επέλεξε ο πομπός μπορεί να περιέχει λανθασμένη θεματική,
- κατά τη διαδικασία της κωδικοποίησης αλλοιώθηκε το νόημα του μηνύματος,
- δεν επιλέχθηκε ο σωστός δίαυλος επικοινωνίας και το μήνυμα κατέληξε σε λάθος δέκτη,
- ο δέκτης δεν είχε την κατάρτιση να συλλάβει το μήνυμα και στη συνέχεια να το αποκωδικοποιήσει,
- η διαδικασία της επικοινωνίας συνολικά δεν είχε το προσδοκώμενο αποτέλεσμα και δεν παραδόθηκε το σωστό μήνυμα, στον σωστό αποδέκτη.

Ο δημόσιος τομέας, αποτελεί τον κατεξοχήν χώρο ελλιπούς ή προβληματικής επικοινωνίας σε ένα ή περισσότερα στοιχεία της διαδικασίας της επικοινωνίας,

²²⁷ Νίνα-Παζαρτζή, Ε. (2005), Κοινωνική Ψυχολογία. Αθήνα: ιδιωτική έκδοση.

εξαπλώνοντας τη σύγχυση σε μεγάλο μέρος του οργανισμού και μειώνοντας τη συνολική αποτελεσματικότητα.²²⁸

Η επικοινωνία, μπορεί να είναι από πάνω προς τα κάτω (από το ανώτερο επίπεδο της ιεραρχίας προς το κατώτερο), από κάτω προς τα πάνω (από το κατώτερο επίπεδο της ιεραρχίας προς το ανώτερο), οριζόντια (μεταξύ εργαζομένων διαφορετικών τομέων), άτυπη (μη προγραμματισμένη επικοινωνία μεταξύ των μελών του οργανισμού). Σε επίπεδο διοίκησης, εξαιρετική σημασία ενέχει η διαδικασία πολιτικής μεταβίβασης πληροφοριών. Κατά τη συγκεκριμένη διαδικασία, η διοίκηση καλείται αρχικά να προετοιμάσει τη μεταφορά της πληροφορίας, επιλέγοντας τα σωστά στοιχεία επικοινωνίας, στη συνέχεια να φροντίσει να εκτελεσθεί η μεταφορά με τον σωστό τρόπο και τελικά να ανατροφοδοτηθεί το σύστημα με τις κατάλληλες διορθωτικές κινήσεις. Η επικοινωνία, συνίσταται σε ένα κομβικό τομέα οργανωσιακής αποτελεσματικότητας ο οποίος δύναται να αποτελέσει «βαρόμετρο» για τη συνολική απόδοση του οργανισμού.

5.4.2. Η Διοίκηση Ανθρωπίνων Πόρων ως πρόσθετο εργαλείο του Δημοσίου Management

Ο δημόσιος τομέας δεδομένου ότι υπόκειται σε ένα αμιγώς γραφειοκρατικό πλαίσιο οργάνωσης, αντιμετωπίζει τη διαχείριση του προσωπικού, με έναν αντίστοιχο στατικό και δυσλειτουργικό τρόπο. Η διαδικασία του συστήματος προσλήψεων στη ελληνική δημόσια διοίκηση, διενεργείται δια της υποχρέωσης όλων των δημόσιων υπηρεσιών και των λοιπών φορέων του δημόσιου τομέα, να υποβάλλουν ετήσιο προγραμματισμό των αναγκών τους σε τακτικό και έκτακτο προσωπικό ο οποίος υποβάλλεται στο Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, ως αρμόδιο υπουργείο για τη διεξαγωγή προσλήψεων προσωπικού σε όλους τους φορείς του δημόσιου τομέα. Στην συνέχεια αναλαμβάνει το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ), ως ανεξάρτητη αρχή επιφορτισμένη με την αρμοδιότητα εκτέλεσης ή παρακολούθησης των προσλήψεων.²²⁹

²²⁸ Vasu, M., Stewart, D., Garson, D. (1998) *Organizational Behavior and Public Management*. New York: Marcel Dekker, σελ. 160-186.

²²⁹ Ρωσσίδης, Ι., Πετροπουλάκος, Σ. (2011) *Μεταρρυθμίσεις των συστημάτων προσλήψεων του δημόσιου τομέα στην Ελλάδα από το 1974 έως σήμερα. Αξιολόγηση και προτάσεις*. Εισήγηση στο 4^ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων, Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο, Θεσσαλονίκη.

Το ΑΣΕΠ δημιουργήθηκε με στόχο την κατοχύρωση της αξιοκρατίας στο σύστημα προσλήψεων του δημοσίου τομέα, εφαρμόζοντας αντικειμενικά κριτήρια επιλογής (διαδικασία γραπτού διαγωνισμού ή μοριοδότησης).²³⁰ Η πρακτική που ακολουθείται βασίζεται στην τυπικότητα και στην απλοϊκότητα χωρίς να γίνεται η αναγκαία διαφοροποίηση για λόγους προσαύξησης της αποδοτικότητας. Σε αντίθεση με την ανωτέρω τακτική, το επιχειρησιακό management, προτείνει κάθε θέση εργασίας να είναι αποτέλεσμα ενός ευρύτερου προγράμματος οργανωτικού σχεδιασμού, ενώ παράλληλα βασική επιδίωξη του τμήματος ανθρώπινου δυναμικού, θα πρέπει να αποτελεί η ταύτιση των χαρακτηριστικών της θέσης εργασίας, με τα προσόντα του υποψηφίου υπαλλήλου.

Στον δημόσιο τομέα, είθισται το σύστημα προσλήψεων να είναι κοινό για οποιαδήποτε θέση, ανεξαρτήτως ιδιαίτερων προσόντων των υποψηφίων και θέσεων ειδικών προδιαγραφών, σταθμίζοντας τα τυπικά και ουσιαστικά χαρακτηριστικά των υποψηφίων υπαλλήλων με βάση προκαθορισμένα κριτήρια (σύστημα μοριοδότησης τυπικών προσόντων), παρουσιάζοντας κρίσιμες στρεβλώσεις στη διαχείριση και στην παραγωγικότητα του ανθρώπινου δυναμικού.

ΠΛΑΙΣΙΟ 2

Παράδειγμα επιλογής προσωπικού στο δημόσιο και στον ιδιωτικό τομέα

Το ζήτημα των προβληματικών κριτηρίων πρόσληψης στο δημόσιο τομέα θα μπορούσε να αποδοθεί μέσω της κατωτέρω παράθεσης συγκριτικών περιπτώσεων. Για τη θέση ενός ταμιά σε μια δημόσια υπηρεσία θα προκριθεί ένα άτομο με διδακτορικό λόγω του ότι ο τίτλος του έχει υψηλότερη βαθμολογία στη διαβάθμιση των κριτηρίων πρόσληψης (στο ελληνικό σύστημα επιλογής προσωπικού προμοδοτείται με 400 μόρια), παρά το γεγονός ότι δεν πρόκειται να χρησιμοποιήσει τη συγκεκριμένη γνώση και παρά το γεγονός ότι θεωρείται υπερ-εξειδικευμένος και ενδεχομένως να μην εμφανίσει ποτέ κανένα ιδιαίτερο ζήλο για την συγκεκριμένη θέση ενώ πιθανότατα σε σύντομο χρονικό διάστημα θα αποχωρήσει αναζητώντας καλύτερη εργασία, προκαλώντας ανισορροπία στη διοίκηση προσωπικού. Στον αντίποδα, χαρακτηριστικό είναι το παράδειγμα γερμανικής πολυεθνικής εταιρείας η οποία εφαρμόζοντας τις αρχές του επιχειρησιακού management και εστιάζοντας στην επίτευξη υψηλότερης αποτελεσματικότητας επέδειξε εξαιρετική επιτυχία στην αντιμετώπιση μια ανάλογης περίπτωσης. Η εν λόγω εταιρεία, δραστηριοποιούμενη

²³⁰ www.asep.gr

στον κλάδο της κλωστοϋφαντουργίας, κλήθηκε να αντιμετωπίσει το διαρκώς αυξανόμενο πρόβλημα των κλοπών υφασμάτων. Αρχικά τα στελέχη του τμήματος ανθρωπίνων πόρων, διακατεχόμενα από εμφανώς οπισθοδρομική διοικητική λογική, συνέστησαν την πρόσληψη φρουρών ειδικών προσόντων (στα κριτήρια πρόσληψης συμπεριλαμβανόταν η θητεία σε ειδικές δυνάμεις, οι υψηλές επιδόσεις σε αγωνίσματα, ηλικία κάτω των 30 ετών κ.α.). Η συγκεκριμένη πολιτική προσλήψεων, προς μεγάλη έκπληξη των συγκεκριμένων στελεχών, επέφερε δυσμενέστερα αποτελέσματα από την προηγούμενη κατάσταση. Οι κλοπές όχι μόνο δεν μειώθηκαν αλλά αντιθέτως αυξήθηκαν. Η αντικατάσταση της διοίκησης του τμήματος ανθρωπίνων πόρων, με νέα η οποία πρέσβευε σύγχρονες επιχειρησιακές αντιλήψεις, σημείωσε δραστικές αλλαγές. Η νέα διοίκηση, ανέλυσε την υφιστάμενη κατάσταση (κάτι που κατ' αντιστοιχία ο δημόσιος τομέας αδυνατεί να εκτελέσει) και διαπίστωσε ότι τα άτομα που είχαν αναλάβει τη φύλαξη των εμπορευμάτων, αδιαφορούσαν πλήρως για τα καθήκοντα τους καθώς ανάγονταν σε υποδεέστερα των ικανοτήτων τους. Στη συνέχεια, η νέα διοίκηση μελέτησε τις απαιτήσεις των θέσεων εργασίας και προσδιόρισε το προφίλ των υποψήφιων υπαλλήλων. Ακολούθως, προχώρησε στην αντικατάσταση των φρουρών ειδικών προσόντων, με απόφοιτους γυμνασίου (οι οποίοι αντιμετώπιζαν σημαντικό πρόβλημα εύρεσης εργασίας) και για τους οποίους η συγκεκριμένη δουλειά, αποτέλεσε εξαιρετική ευκαιρία απασχόλησης. Η διαμόρφωση της συγκεκριμένης διοικητικής επιλογής, οδήγησε στον εκμηδενισμό του προβλήματος, καθώς οι νέοι φύλακες επέδειξαν εντυπωσιακό ζήλο, αποτρέποντας οποιαδήποτε απόπειρα κλοπής. Από το παράδειγμα της ιδιωτικής πολυεθνικής εταιρείας, διαπιστώνεται ότι η διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού, συνίσταται σε μια εξειδικευμένη λειτουργία που δύναται να καθορίσει το συνολικό αποτέλεσμα και πρέπει να αντιμετωπίζεται με την αρμόζουσα σοβαρότητα, σε αντιδιαστολή με τις παρωχημένες και αναποτελεσματικές πρακτικές που επιδεικνύει μέχρι σήμερα ο δημόσιος τομέας.

Προχωρώντας, στο αμιγώς διαχειριστικό μέρος του της διοίκησης ανθρωπίνων πόρων και αναλύοντας την περίπτωση του δημοσίου τομέα, διαπιστώνεται ότι η κυρίαρχη πρακτική διοίκησης, συνοψίζεται: στη διαμόρφωση αυστηρών εγκύκλιων οδηγιών, στην επιβολή γραπτών κανονισμών, στη διατύπωση αυθαίρετων και ασυντόνιστων αποφάσεων ανώτερων ή ανώτατων στελεχών του δημοσίου τομέα (τα οποία διοικούν βάσει προσωπικών πεποιθήσεων) και στον κοινό για όλο το προσωπικό της δημόσιας διοίκησης, Υπαλληλικό Κώδικα. Εξαιρετικά μεγάλο ποσοστό, για τη συνολική

αναποτελεσματικότητα του δημοσίου τομέα, αναλογεί στην άναρχη και χαοτική κατάσταση που επικρατεί σε επίπεδο διοίκησης στο δημοσιοϋπαλληλικό σώμα. Σε ανάλογο πνεύμα, το σύστημα ιεραρχικής εξέλιξης του δημόσιου τομέα, καθορίζεται κυρίως με βάση την αρχαιότητα και τη ρουσφετολογική τακτική που ακολουθούν οι ανώτατες διοικήσεις και όχι βάσει των αρχών: της ουσιαστικής αποτελεσματικότητας, της παραγωγικότητας και της αξιοκρατίας.

Το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007 – 2013, εντοπίζει σημαντικές ελλείψεις στην υφιστάμενη κατάσταση του συστήματος διοίκησης ανθρωπίνων πόρων, του δημοσίου τομέα. Συγκεκριμένα, όπως περιγράφεται στην επιτελική σύνοψη του επιχειρησιακού προγράμματος: το ανθρώπινο δυναμικό της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, παρά τις προσπάθειες που έχουν καταβληθεί με μέτρα εκπαίδευσης και επιμόρφωσης καθώς και με θεσμικά μέτρα, εξακολουθεί να χαρακτηρίζεται από εγγενείς, παραδοσιακά διαμορφωμένες δυσλειτουργίες όπως:

- η ελλιπής αξιοποίηση του προσωπικού με βάση τα προσόντα καθώς και η έλλειψη προσωπικού εξειδικευμένων προσόντων σε κρίσιμους τομείς της δημόσιας δράσης (π.χ. στον τομέα των ΤΠΕ ή στη λειτουργία του επιτελικού σχεδιασμού και της επεξεργασίας προγραμμάτων και πολιτικών),
- η μειωμένη υποκίνηση,
- η μειωμένη συμμετοχή των γυναικών στις ανώτερες θέσεις της ιεραρχίας (προϊστάμενοι γενικών διευθύνσεων και διευθύνσεων),
- η μειωμένη κινητικότητα,
- η απουσία άσκησης σύγχρονου management και εκπαίδευσης για την άσκηση του από τα στελέχη που κατέχουν θέσεις ευθύνης (Γενικοί Διευθυντές, προϊστάμενοι Διευθύνσεων και Τμημάτων),
- η προσήλωση στον τύπο του εκάστοτε ισχύοντος θεσμικού πλαισίου, σε βάρος του περιεχομένου και της ποιότητας των παραγόμενων υπηρεσιών,
- η προσήλωση στις ιεραρχικές σχέσεις, η περιχαράκωση καθηκόντων και αρμοδιοτήτων και η δυσχέρεια ομαδικής εργασίας ή οριζόντιας συνεργασίας, ενδο-υπηρεσιακής ή δι-υπηρεσιακής,
- η δυσκολία αποτελεσματικής και δημιουργικής συνεργασίας με τον ιδιωτικό τομέα βάσει του προτύπου της εταιρικής σχέσης και επιχειρησιακής συνεργασίας, σε αντιδιαστολή με το πρότυπο της συμβατικής σχέσης εργοδότη-προμηθευτή,

- η αναντιστοιχία μεταξύ της στελέχωσης των υπηρεσιών και των πραγματικών αναγκών τους, ιδιαίτερα σε ότι αφορά προσωπικό διοικητικών καθηκόντων και προσωπικό καθηκόντων παροχής υπηρεσιών, σε ενδο-υπηρεσιακό και σε δι-υπηρεσιακό επίπεδο. Η συγκεκριμένη αναντιστοιχία, αναφέρεται στα αριθμητικά μεγέθη, στα ουσιαστικά προσόντα, στον χρονισμό των προσλήψεων, στην έλλειψη πρόβλεψης εναλλακτικών μεθόδων συναλλαγής, στην πρόσβαση στους χώρους εργασίας ατόμων με αναπηρίες κ.α.

Στα πλαίσια των ραγδαίων εξελίξεων, ο τομέας του ανθρώπινου δυναμικού και ο ρόλος του σε επίπεδο δημόσιας διοίκησης (δεδομένης της επίκαιρης ανάγκης για αποτελέσματα), ανάγεται σε στόχο υψίστης σημασίας. Η ανάγκη για μεταρρυθμίσεις στον συγκεκριμένο τομέα, είναι εμφανής. Το ζήτημα είναι ποιος θα μπορούσε να αναλάβει ένα τέτοιο έργο; Ποιος έχει την τεχνογνωσία; Ποιο θα μπορούσε να αποτελέσει το σημείο αναφοράς για μια διαδικασία ανασχεδιασμού της διοίκησης δημοσίων υπαλλήλων; Απάντηση στα ανωτέρω ερωτήματα, θα μπορούσε να δώσει η επιστήμη του επιχειρησιακού management. Η δημόσια διοίκηση θα μπορούσε να αποκτήσει ένα ισχυρό εργαλείο για την ποιοτικότερη διεκπεραίωση του έργου της, αν υιοθετούσε μια εκ των σημαντικότερων λειτουργιών του επιχειρησιακού management, όπως είναι αυτή της διοίκησης ανθρωπίνων πόρων. Χάρη στη τεχνογνωσία των ιδιωτικών επιχειρήσεων, σε θέματα διαχείρισης προσωπικού, ο δημόσιος τομέας θα μπορούσε να αναβαθμίσει σημαντικά τις υπηρεσίες του, εξελίσσοντας το δυναμικό του και βελτιώνοντας συνολικά μέσω αυτού, το τελικό προϊόν των εργασιών του. Ένα σύστημα διαχείρισης ανθρωπίνων πόρων στο δημόσιο τομέα, προσανατολισμένο στην ποιότητα θα μπορούσε να επιφέρει δραστικές βελτιώσεις. Ένα τέτοιο σύστημα, θα μπορούσε να εστιάσει στα εξής:

- στην αλλαγή φιλοσοφίας, προωθώντας την ομαδική εργασία, την κοινή κατανόηση και τη δέσμευση,
- στην τροποποίηση της διοικητικής κουλτούρας, διαμορφώνοντας ανθρωποκεντρικά συστήματα,
- στην επένδυση και στην επιμόρφωση των υπαλλήλων, ενισχύοντας τις πολλαπλές δεξιότητες και την εκπορευόμενη ευελιξία του προσωπικού έναντι της στείρας εξειδίκευσης και της αναχρονιστικής στατικότητας,
- στην τροποποίηση του μισθολογικού καθεστώτος, συνδέοντας την παραγωγικότητα με τις αμοιβές,

- στην αναμόρφωση του διαρθρωτικού προσανατολισμού, υποστηρίζοντας την αποκέντρωση.

Σημαντικό πρόβλημα που καλείται να αντιμετωπίσει η δημόσια διοίκηση, αποτελεί το εξαιρετικά χαμηλό επίπεδο παραγωγικότητας του προσωπικού του δημοσίου τομέα. Τα εργασιακά δεδομένα που περιβάλλουν την επαγγελματική ζωή των δημοσίων υπαλλήλων, πλαισιώνουν μια κατάσταση από την οποία δεν προκύπτει κανένα ουσιαστικό κίνητρο παραγωγικότητας. Είναι γεγονός ότι κανένα βαθμολογικό, μισθολογικό ή άλλο κίνητρο δεν συνδέεται με την απόδοση στην εργασία. Συνεπώς, δεν δημιουργείται κανένας ουσιαστικός λόγος για αύξηση της έντασης εργασίας, με αποτέλεσμα η ποιοτική διεκπεραίωση των εργασιών να εναπόκειται στην επαγγελματική ευσυνειδησία του προσωπικού. Η διαπιστωμένη υστέρηση του δημοσίου τομέα έναντι του ιδιωτικού, σε ότι αφορά την παρακίνηση του ανθρώπινου δυναμικού, αποδίδεται εύστοχα, στο άρθρο των Μπουραντά και Παπαλεξανδρή, σύμφωνα με το οποίο περιγράφονται οι προσδιοριστικοί παράγοντες διάθεσης για απόδοση. Η εν λόγω μελέτη διενεργήθηκε σε δείγμα 1150 εργαζομένων Υπουργείων, Δημοσίων Οργανισμών, Δημοσίων Επιχειρήσεων και Ιδιωτικών Επιχειρήσεων.²³¹ Σύμφωνα λοιπόν με το ανωτέρω άρθρο, η υστέρηση αυτή, δεν οφείλεται μόνο στη μη σύνδεση της απόδοσης με τις οικονομικές αμοιβές αλλά και σε άλλους παράγοντες, όπως:

- Στα χαρακτηριστικά του περιεχομένου εργασίας και κυρίως στην ποικιλία και σπουδαιότητα των καθηκόντων, στην αυτονομία εκτέλεσης, στην πληροφόρηση ως προς τα αποτελέσματα, στη σύγχυση και σύγκρουση ρόλων, πολιτικών και διαδικασιών.
- Στη γενικότερη έλλειψη σύνδεσης προσπαθειών-απόδοσης-αμοιβών.
- Στο κλίμα που επικρατεί στη δημόσια διοίκηση και κυρίως στη μη αναγνώριση των προσπαθειών, στην ετεροπροσδιοριζόμενη αποτελεσματικότητα και στην πολιτική παρέμβαση.
- Στην ποιότητα της ηγετικής συμπεριφοράς των άμεσων προϊσταμένων όλων των ιεραρχικών επιπέδων και κυρίως στη λειτουργία των ανταμοιβών και του προσανατολισμού των ενεργειών προς την επίτευξη των στόχων.

²³¹ Bourantas, D., Papalexandris, N. (1999) Personality traits discriminating between employees in public and in private-sector organizations. *The International Journal of Human Resource Management*. Vol. 10, Issue 5, σελ. 858 – 869.

Στο σημείο αυτό, πρέπει να σημειωθεί ότι για την αποδοτική διαχείριση του προσωπικού, συμμετέχουν και άλλες επιστήμες πέραν της διοικητικής επιστήμης όπως είναι η ψυχολογία, η κοινωνιολογία, η ανθρωπολογία κ.α. Ακολουθώντας το παράδειγμα των ιδιωτικών επιχειρήσεων, οι οποίες εφάρμοσαν τις ανωτέρω επιστήμες υπό την αιγίδα της οργανωσιακής συμπεριφοράς. Κατ' αντιστοιχία, ο δημόσιος τομέας θα μπορούσε να αναβαθμίσει την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών, χρησιμοποιώντας τις επιμέρους θεωρίες της οργανωσιακής συμπεριφοράς, δηλαδή την παρακίνηση, την ηγεσία, τη δυναμική των ομάδων και την επικοινωνία.

Σε αυτό το σημείο, πρέπει να επισημανθεί η ανάγκη επίλυσης ενός εξαιρετικά σημαντικού προβλήματος που προηγείται οποιασδήποτε τεχνικής αναβάθμισης του προσωπικού. Το πρόβλημα αυτό, συνίσταται στην αξιολόγηση της απόδοσης της δημόσιας υπηρεσίας και συγκεκριμένα των επιμέρους τμημάτων και των μεμονωμένων προσώπων. Το ζήτημα της αξιολόγησης, θα αναλυθεί αναλυτικότερα σε επόμενο κεφάλαιο της διατριβής, πρέπει όμως να τονισθεί η σοβαρότητα της έλλειψης μέτρου σύγκρισης του προσωπικού στον δημόσιο τομέα, το οποίο προκύπτει από την εν γένει υστέρηση των ανωτάτων διοικήσεων σε διοικητική τεχνογνωσία αλλά και εξαιτίας της ιδιαιτερότητας του δημοσίου τομέα, ο οποίος δεν μπορεί να αξιολογηθεί με μονάδα μέτρησης το οικονομικό αποτέλεσμα (όπως συμβαίνει στον ιδιωτικό τομέα), καθώς επιτελεί ένα πολύπλοκο και πολυδιάστατο ρόλο. Η απουσία βάσης αξιολόγησης του προσωπικού στον δημόσιο τομέα, δυσχεραίνει τον εντοπισμό των αδυναμιών και κατ' επέκταση την ορθολογική διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού. Στο παρελθόν, έχουν γίνει πολλές μεταρρυθμιστικές προσπάθειες αναφορικά με την αξιολόγηση των δημοσίων υπαλλήλων μέσω πληθώρας διοικητικών νομοθετημάτων, οι οποίες όμως κρίθηκαν ατελέσφορες και γρήγορα απαξιώθηκαν.²³² Συνεπώς, πρωταρχικό μέλημα της δημόσιας διοίκησης, θα πρέπει να είναι η καταγραφή και η ανάλυση της υφιστάμενης παραγωγικότητας του προσωπικού της. Ακολούθως, αφού εντοπισθούν οι περιοχές που χρίζουν βελτίωσης, θα πρέπει να σχηματισθεί μια στρατηγική διοίκησης ανθρωπίνων πόρων, με στόχο την συνολική αναβάθμιση του δυναμικού. Η αξιολόγηση ουσιαστικά, θα παραθέσει την πραγματική εικόνα του προσωπικού και θα αναδείξει τις προβληματικές περιοχές, στις οποίες θα πρέπει να γίνει εστίαση.

²³² Ακαδημία Αθηνών/Επιτροπή Ερευνών (1998) Η Δημόσια Διοίκηση μπροστά στην πρόκληση του 21^{ου} αιώνα. Αθήνα, σελ. 191.

Αφού επιλυθεί το ανωτέρω ζήτημα, η διοίκηση θα έχει τη δυνατότητα να χρησιμοποιήσει εξειδικευμένα εργαλεία του επιχειρησιακού management (σαν αυτά που αναφέρθηκαν στην προηγούμενη ενότητα). Ειδικότερα, η τεχνική της παρακίνησης, η οποία χρησιμοποιείται κατά κόρον από τον ιδιωτικό τομέα, θα μπορούσε να προσφέρει στη δημόσια διοίκηση ένα ισχυρό σύστημα κινήτρων, υποστηρίζοντας την αύξηση της παραγωγικότητας. Όπως αναλύθηκε παραπάνω, ο δημόσιος υπάλληλος εμφανίζεται αδιάφορος ως προς την ποιοτική εκτέλεση των καθηκόντων του, καθώς δεν εμφανίζεται καμία ανάγκη, απαίτηση ή κίνητρο για εντατικοποίηση της εργασίας του. Η παρακίνηση του προσωπικού, αναδεικνύεται ως ένα μείζον πρόβλημα της δημόσιας διοίκησης καθώς συνδέεται άμεσα με την παραγωγικότητα του ανθρώπινου δυναμικού. Η σύνδεση της απόδοσης με οικονομικά και βαθμολογικά κίνητρα, θα μπορούσε να επιφέρει σημαντική βελτίωση στην παραγωγικότητα των εργαζομένων. Οι στατικοί μισθοί και η ιεραρχική εξέλιξη που βασίζεται στο σύστημα της αρχαιότητας, αποτελούν αντικίνητρα για την επαγγελματική προσήλωση των υπαλλήλων. Ενδεχομένως, αυτό το στοιχείο θα μπορούσε να αποτελέσει μια ευκαιρία εξέλιξης του υπάρχοντος συστήματος, προσφέροντας μια ενδιαφέρουσα εναλλακτική στο προσωπικό για αύξηση των απολαβών του ή για υψηλότερη προοπτική ως προς την επαγγελματική του σταδιοδρομία. Με αυτό τον τρόπο ο εργαζόμενος θα αποκτήσει ισχυρό κίνητρο να εργαστεί εντατικότερα, καθώς θα δημιουργηθεί η ευκαιρία αύξησης του μισθού του ή βελτίωσης της θέσης εργασίας του. Αντίστοιχα κίνητρα θα μπορούσαν να αποτελέσουν:

- τα ομαδικά κίνητρα, ενισχύοντας το πνεύμα της ομαδικότητας που εκλείπει πλήρως από τον δημόσιο τομέα.
- τα κίνητρα συμμετοχής στη λήψη αποφάσεων, μειώνοντας την αλλοτρίωση από την εργασία που χαρακτηρίζει τον δημόσιο υπάλληλο, δεδομένου ότι συνήθως συμμετέχει στην παραγωγική λειτουργία ως ένα ασήμαντο κομμάτι ενός γιγαντιαίου κρατικού μηχανισμού. Παράλληλα, θα μπορούσε να δοθεί η δυνατότητα στην κρατική διοίκηση, να αποκτήσει ένα υποστηρικτικό διοικητικό εργαλείο, προερχόμενο από το ιεραρχικό επίπεδο που βρίσκεται πλησιέστερα στο ενδεχόμενο πρόβλημα.
- τα κίνητρα για σχεδιασμό προσαρμοσμένων θέσεων εργασίας, προάγοντας τα ειδικά προσόντα του προσωπικού, δημιουργώντας προοπτικές εξέλιξης (βασισμένες στην προώθηση των ειδικών προδιαγραφών) και προσαυξάνοντας την ικανοποίηση των εργαζομένων καθώς απασχολούνται στις κατάλληλες γι' αυτούς

θέσεις. Είναι γεγονός, πως οι δημόσιοι υπάλληλοι δεδομένου του συστήματος προσλήψεων, σπανίως απασχολούνται σε θέσεις αντίστοιχες των προσόντων τους, με αποτέλεσμα να μην αποδίδουν αναλόγως.

- τα κίνητρα που δημιουργούνται από την προτυποποίηση αποτελεσμάτων. Το εν λόγω είδος κινήτρων είναι συναφές με την ανωτέρω ανάπτυξη του προβληματισμού περί ανυπαρξίας ουσιαστικού συστήματος αξιολόγησης στον δημόσιο τομέα. Η προτυποποίηση των αποτελεσμάτων, δύναται να ορίσει το μέτρο βάσει του οποίου θα επιδιωχθεί η βελτίωση. Χαρακτηριστική είναι η περίπτωση νέων δημοσίων υπαλλήλων, οι οποίοι αρχικά παρουσιάζουν έντονο επαγγελματικό ζήλο αλλά λόγω της υφιστάμενης κατάστασης, σύντομα πρόκειται να τον απολέσουν καθώς η προσπάθεια τους δεν αναμένεται να τους προσφέρει ανάλογο αντίκρισμα και συνεπώς δεν λαμβάνουν καμία πρόσθετη ωφέλεια.

Σε έρευνα που διεξήχθη από τον Οργανισμό Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ), παρουσιάζονται οι τάσεις που αφορούν το μισθολογικό καθεστώς στον δημόσιο τομέα, βασιζόμενες στην απόδοση (Performance – Related Pay), ενώ εξετάζεται η οικονομική επιβράβευση που χορηγείται σε ατομικό ή ομαδικό επίπεδο, συναρτήσει των επιδόσεων των εργαζομένων και η προκύπτουσα εξέλιξη της παραγωγικότητας.²³³ Στη συγκεκριμένη έρευνα, αποτυπώνεται η διάθεση για εφαρμογή της πολιτικής σύνδεσης αμοιβών-επιδόσεων στον τομέα της δημόσιας διοίκησης, η οποία όπως τονίζεται στην έρευνα, χρησιμοποιείται με αύξοντα ρυθμό τα τελευταία χρόνια στις χώρες του ΟΟΣΑ. Κατά το πρόσφατο παρελθόν, οι χώρες του ΟΟΣΑ τηρούσαν μισθολογικές αυξήσεις αναλογικές προς την παλαιότητα των δημοσίων υπαλλήλων, αγνοώντας το επίπεδο απόδοσης τους. Η αλλαγή πολιτικής, επήλθε λόγω της επιδίωξης: για αναμόρφωση των υφιστάμενων τεχνικών υποκίνησης, για εστίαση στη διοικητική επιβράβευση και για αναγνώριση της εργασιακής προσπάθειας και αφοσίωσης.

Η εφαρμογή του συστήματος της πληρωμής βάσει της απόδοσης, δύναται να οδηγήσει στην αύξηση της ανταγωνιστικότητας, λειτουργώντας κατά τα πρότυπα του ιδιωτικού τομέα. Οι κυβερνήσεις του Καναδά, της Δανίας, της Ολλανδίας, της Νέας Ζηλανδίας, της Ισπανίας, της Σουηδίας, του Ηνωμένου Βασιλείου και των Ηνωμένων Πολιτειών αποτέλεσαν μερικές από τις πρώτες χώρες που υιοθέτησαν το συγκεκριμένο σύστημα αποδοχών. Στη συνέχεια, ακολούθησαν πληθώρα χωρών μεταξύ άλλων, οι:

²³³ www.oecd.org

Αυστραλία, Φινλανδία, Ιρλανδία, Ιταλία, Γερμανία, Κορέα, Ελβετία, Ουγγαρία, Πολωνία, Τσεχία Σλοβακία κ.α. Όπως παρατηρείται, περισσότερα από τα δύο τρίτα των χωρών του ΟΟΣΑ, έχουν εισάγει την πληρωμή με βάση την απόδοση, έστω και σε μικρό βαθμό, στο σύνολο των δημοσίων υπηρεσιών τους. Η Δανία, η Φινλανδία, η Κορέα, η Νέα Ζηλανδία, η Ελβετία και το Ηνωμένο Βασίλειο, είναι χώρες που θεωρείται ότι έχουν επεκταθεί και έχουν επισημοποιήσει αυτό το σύστημα αποδοχών, ως πολιτική. Ο Καναδάς, η Ιρλανδία, η Ιταλία και η Νορβηγία το εφαρμόζουν σε διαχειριστικό επίπεδο, ενώ σε πειραματικό στάδιο (σε επίπεδο υπουργείων), βρίσκονται χώρες όπως η Ιρλανδία, η Νορβηγία και η Γαλλία. Εκτός των ανωτέρω, επίκαιρες τάσεις αποτελούν:

1. τα τυποποιημένα συστήματα πληρωμής βάσει αποδόσεων, τα οποία εξελίσσονται περισσότερο σε αποκεντρωτικά συστήματα, λόγω χάρη στη Δανία, στην Ιταλία, στη Νέα Ζηλανδία, στο Ηνωμένο Βασίλειο και στις Ηνωμένες Πολιτείες.
2. η επέκταση του συγκεκριμένου συστήματος αποδοχών, από τα ανώτερα διοικητικά στελέχη - στο μη διοικητικό προσωπικό.
3. η επίκαιρη ροπή προς ενθάρρυνση πολλών χωρών να μεταβούν σε πιο ομαδικό και συλλογικό επίπεδο.

Όπως αποδεικνύεται από τα παραπάνω, η συγκεκριμένη πολιτική αμοιβών μπορεί να λειτουργήσει ως ένα ιδιαίτερα χρήσιμο εργαλείο υποκίνησης ή ακόμα και ως μοχλός α)για τη θέσπιση πιο ευέλικτων μεθόδων εργασίας, β)την προώθηση αποτελεσματικών μεθόδων διεκπεραίωσης εργασιών και διοίκησης εργαζομένων καθώς και γ)την ενσωμάτωση σύγχρονων τεχνολογιών μέσω της προκύπτουσας απαίτησης των υπαλλήλων, για πιο εξελιγμένα μέσα εργασίας (έτσι ώστε να επιτευχθούν υψηλότερες αποδόσεις και συνεπώς υψηλότερες αποδοχές). Πρόσθετα στοιχεία που δύναται να προσδιορίσουν τις μελλοντικές διοικητικές τάσεις, είναι τα εξής:

- Ιδιαίτερη έμφαση πρέπει να δίδεται στην εγκυρότητα της διαδικασίας αξιολόγησης των επιδόσεων καθώς αποτελεί τον πυρήνα του συγκεκριμένου συστήματος αποδοχών.
- Ιδιαίτερη προσοχή πρέπει να δοθεί στην αξιοποίηση του συστήματος έτσι ώστε να λειτουργεί συμπληρωματικά προς τις λοιπές μεθόδους διοίκησης προσωπικού και όχι μεμονωμένα.
- Για τον σχεδιασμό της πολιτικής πληρωμών βάσει αποδόσεων, πρέπει να λαμβάνεται υπόψη η κουλτούρα της κάθε οργάνωσης καθώς και ο πολιτισμός της κάθε χώρας.

- Τα προβλήματα πρέπει να προλαμβάνονται, για αυτό το λόγο προϋποτίθεται συντονισμός προσωπικού, πρόβλεψη δαπανών κ.τ.λ.
- Οι αμοιβές βάσει απόδοσης, πρέπει να συμβαδίζουν με την ανάθεση της διαχείρισης ανθρώπινων πόρων στη διοίκηση.

Χρήσιμο εργαλείο του επιχειρησιακού management που θα μπορούσε να χρησιμοποιήσει ο δημόσιος τομέας, συνεπικουρώντας στα ανωτέρω συστήματα διοίκησης, είναι η τεχνική της ηγεσίας. Ο δημόσιος τομέας διαρθρώνεται διοικητικά από ένα πολυεπίπεδο σύστημα ιεραρχίας, τα στελέχη του οποίου εξελίσσονται με το σύστημα της παλαιότητας. Το γραφειοκρατικό αυτό σύστημα, δεν θα ήταν εφικτό να εκπαιδεύσει στελέχη – ηγέτες. Αντίθετα λόγω της δομής του, διαμορφώνει μεγάλο αριθμό στελεχών – γραφειοκρατών οι οποίοι ενδιαφέρονται πρωτίστως για τη διεκπεραίωση της προσωπικής τους εργασίας και δευτερευόντως για την τυπική εκτέλεση των καθηκόντων του τμήματος που “συμβαίνει” να προϊστανται. Η ανάπτυξη των υφισταμένων τους, δεν εμπεριέχεται στις επαγγελματικές τους υποχρεώσεις, με αποτέλεσμα να αδιαφορούν όχι μόνο για την εκπαίδευση και την κατάρτιση του προσωπικού αλλά και για την εμπύχωση και την ψυχολογική του υποστήριξη, δημιουργώντας σοβαρό διοικητικό κενό στον οργανισμό. Βέβαια, είναι γεγονός πως στον δημόσιο τομέα οι προϊστάμενες αρχές, αδυνατούν να λειτουργήσουν ως manager, πόσο μάλλον ως ηγέτες. Συνεπώς, θα ήταν ενδεχομένως υπερβολή να ζητηθεί από στέλεχος του δημοσίου να λειτουργήσει ως ηγέτης, όταν ακόμα δεν έχει αντιληφθεί τα ουσιώδη διοικητικά του καθήκοντα. Παρόλα αυτά πρέπει να τονισθεί η προστιθέμενη αξία που θα είχε να λαμβάνει η δημόσια διοίκηση, αν διέθετε στις τάξεις της, στελέχη – ηγέτες οι οποίοι θα είχαν τη δυνατότητα να υλοποιήσουν δημόσιες πολιτικές με τον αποτελεσματικότερο δυνατό τρόπο, αξιοποιώντας τους υφισταμένους τους, με τον παραγωγικότερο δυνατό τρόπο, εμπλουτίζοντας παράλληλα τις λειτουργίες του οργανισμού με νέες, καινοτόμες πρακτικές. Η καλλιέργεια ηγετικών στελεχών, είναι το ίδιο σημαντική για τον δημόσιο τομέα όσο είναι και για τον ιδιωτικό, με τη διαφορά ότι ο δημόσιος τομέας δεν έχει ακόμα αντιληφθεί την αξία της έννοιας της ηγεσίας.

Η δημόσια διοίκηση θα μπορούσε να χρησιμοποιήσει δυο ακόμα εργαλεία της οργανωσιακής συμπεριφοράς, την δυναμική των ομάδων και την επικοινωνία. Στην περίπτωση της δυναμικής των ομάδων όπως ισχύει στον ιδιωτικό τομέα, πρέπει να διεξαχθούν προσπάθειες για την καλλιέργεια κλίματος ομαδικότητας, εκμεταλλεύοντας τις συνέργειες, τις οικονομίες κλίμακας, τον καλύτερο συντονισμό και την ανάπτυξη του προσωπικού. Ο δημόσιος τομέας, πάσχει από έλλειψη “καλοσηματισμένων” ομάδων, με

αποτέλεσμα να επιδιώκεται η συνολική αύξηση της παραγωγικότητας από τον κάθε εργαζόμενο μεμονωμένα. Αντιστοίχως, πρέπει να δοθεί έμφαση στη βελτίωση της επικοινωνίας στη δημόσια διοίκηση η οποία στην υφιστάμενη μορφή της παρουσιάζεται εξαιρετικά ανεπαρκής. Όπως προαναφέρθηκε, η επικοινωνία νοείται σαν μια διαδικασία που εξελίσσεται όπως ένα σύστημα. Η ανεπάρκεια του συστήματος επικοινωνίας στον δημόσιο τομέα, τείνει να εμφανιστεί σε παραπάνω από ένα στοιχείο επικοινωνίας, δημιουργώντας πολλαπλά προβλήματα στη σωστή λειτουργία του οργανισμού. Η εγκυρότητα και η ορθή εφαρμογή του συστήματος της επικοινωνίας, αποτελεί καθοριστικό παράγοντα για την αποτελεσματικότητα του οργανισμού. Ιδιαίτερη προσοχή, πρέπει να δοθεί στην «κατεύθυνση της επικοινωνίας», στον δημόσιο τομέα. Η δημόσια διοίκηση λόγω της πυραμιδοειδούς ιεραρχικής διάρθρωσης και του δύσκαμπτου γραφειοκρατικού συστήματος που τη διέπει, εμφανίζει διαύλους επικοινωνίας μιας κατεύθυνσης και σχεδόν πάντα από πάνω προς τα κάτω. Στη συγκεκριμένη τακτική, λόγω της απομακρυσμένης διοίκησης από τα στοιχεία δράσεων, δυσχεραίνεται η σωστή παρακολούθηση των εξελίξεων με αποτέλεσμα η πληροφορία που διαχειρίζεται η διοίκηση να απέχει από την πραγματική. Υπό αυτές τις συνθήκες, οι αποφάσεις που λαμβάνονται, δεν αντικατοπτρίζουν τις απαιτούμενες διοικητικές λύσεις. Συμπερασματικά, αναδεικνύεται σε επιτακτική ανάγκη, η αλλαγή κατεύθυνσης της επικοινωνίας (δηλαδή από κάτω προς τα πάνω), για να αυξήσει η δημόσια διοίκηση την αποδοτικότητα της ή ακόμα και να επιδιωχθεί η συνύπαρξη και των δύο μορφών επικοινωνίας για μεγιστοποίηση των αποτελεσμάτων της επικοινωνίας.

Κατόπιν της ανωτέρω ανάλυσης, προκύπτει η πεποίθηση ότι η δημόσια διοίκηση θα μπορούσε να εξελίξει σε σημαντικό βαθμό τη δράση της, ενσωματώνοντας ποικίλες επιτυχημένες μεθόδους του επιχειρησιακού management. Χαρακτηριστικά όπως αναφέρεται και σε άρθρο της Μ. Ραμματά, μέσω μιας σειράς προτάσεων για τη βελτίωση της παραγωγικότητας του προσωπικού της δημόσιας διοίκησης (οι οποίες θεμελιώνονται υπό το πρίσμα μιας managerial οπτικής), αναδεικνύεται η δυνατότητα της επιχειρησιακής νοοτροπίας να ωφελήσει την αποτελεσματικότητα του δημόσιου τομέα²³⁴. Οι εν λόγω προτάσεις παρουσιάζονται στον παρακάτω πίνακα.

²³⁴ Ραμματά, Μ. Η διαχείριση και ανάπτυξη των ανθρωπίνων πόρων ως συνιστώσες του εκσυγχρονισμού στη δημόσια διοίκηση. Διοικητική Ενημέρωση. Τεύχος 32, σελ. 121.

Πίνακας 5.2.

ΘΕΜΑ	ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ
<p>Στρατηγική διαχείριση των ανθρωπίνων πόρων</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Δυνατότητα ανάληψης πρωτοβουλιών για τη διαχείριση ανθρωπίνων πόρων: α) από τις εκάστοτε Διευθύνσεις Ανθρωπίνων Πόρων των φορέων, β) από τις καθ' ύλη αρμόδιες Διευθύνσεις εντός των φορέων ώστε να αποφευχθεί η πλήρης εξάρτηση από τις Διευθύνσεις Ανθρωπίνων Πόρων. • Ενίσχυση της συνεργασίας μεταξύ των αρμόδιων Διευθύνσεων Ανθρωπίνων Πόρων της κεντρικής και αποκεντρωμένης δημόσιας διοίκησης.
<p>Προγραμματισμός και διαδικασία πρόσληψης ανθρώπινου δυναμικού</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Στρατηγικός προγραμματισμός αναγκών σε ανθρώπινο δυναμικό που δεν θα περιορίζεται μόνο σε ποσοτικά αλλά θα περιλαμβάνει και ποιοτικά δεδομένα. • Εκχώρηση της αποφασιστικής αρμοδιότητας για την τελική έγκριση των προς πλήρωση θέσεων στο ΥΠΕΣΔΔΑ. • Ένταξη της έννοιας του προγραμματισμού των αναγκών σε ανθρώπινους πόρους σε όλα τα στάδια επεξεργασίας των πολιτικών φορέων. • Μελέτη των αναγκών σε νέες ειδικότητες για την επόμενη δεκαετία. Επίσης διενέργεια μελέτης ειδικοτήτων όσων πρόκειται να αποχωρήσουν από τη δημόσια διοίκηση και πρόβλεψη αναπλήρωσης των κενών. • Σύνδεση της προκήρυξης και των απαιτούμενων προσόντων με τα καθήκοντα που απαιτούνται για την κάθε νέα θέση.
<p>Κατάρτιση</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ισορροπία μεταξύ της εισαγωγικής εκπαίδευσης και της δια βίου κατάρτισης. • Εισαγωγική εκπαίδευση και από τον φορέα υποδοχής νέων υπαλλήλων στο χώρο εργασίας. • Αναγωγή της κατάρτισης σε υποχρεωτική παράμετρο της εργασίας των δημοσίων υπαλλήλων. • Συμβολή των Διευθύνσεων Εκπαίδευσης των Υπουργείων στην προσπάθεια των μορφωτικών φορέων του δημοσίου τομέα

	(ΙΝΕΠ-ΕΚΔΔ).
Παροχή Κινήτρων	<ul style="list-style-type: none"> • Εξατομικευμένη παρακολούθηση της καριέρας των δημοσίων υπαλλήλων. • Δυνατότητα παροχής κινήτρων σε επίπεδο καθ' ύλη Διευθύνσεων και όχι μόνο σε επίπεδο Διευθύνσεων Προσωπικού. • Παροχή κινήτρων σε επίπεδο Διευθύνσεων και όχι μόνο σε ατομικό επίπεδο. • Παροχή περισσότερων κινήτρων με τη μορφή επαίνων, μεταλλίων, ηθικών αμοιβών, βράβευσης προτάσεων ή μελετών.
Αξιολόγηση	<ul style="list-style-type: none"> • Αναβάθμιση των χρησιμοποιούμενων μέσων για την αξιολόγηση των υπαλλήλων.
Αναγνώριση	<ul style="list-style-type: none"> • Προσέγγιση των εφαρμοζόμενων μεθόδων αναγνώρισης προς το προσωπικό και μη εξάρτησης τους από την ανώτατη πολιτική ηγεσία. • Προώθηση νέων μεθόδων αναγνώρισης (απλές στην εφαρμογή).

*Πηγή: Μ. Ραμματά, Διοικητική Ενημέρωση, Τεύχος 32

Όπως προαναφέρθηκε, στην παρούσα ενότητα εξαιτίας της ευρύτητας και της πολυπλοκότητας του θέματος, δε διεξήχθη εκτενής ανάλυση επί του συνόλου των πτυχών της διοίκησης ανθρωπίνων πόρων, προκειμένου να δοθεί έμφαση στην σπουδαιότητα της εφαρμογής του οργανωσιακού σχεδιασμού στον δημόσιο τομέα. Η επιλογή αυτή δε σημαίνει ότι οι λοιποί τομείς του κλάδου υστερούν σε σημαντικότητα. Ο δημόσιος τομέας, χρίζει ριζικής αναδιάρθρωσης σε ότι αφορά τη διαχείριση προσωπικού, αποτελώντας ένα εκ των βασικότερων προβλημάτων που καλείται να αντιμετωπίσει η κρατική διοίκηση, αναζητώντας λύσεις για όλες τις επιμέρους θεματικές της διοίκησης ανθρωπίνων πόρων. Ο ανθρώπινος παράγοντας δεδομένου ότι συνιστά συστατικό στοιχείο της στρατηγικής μεταρρύθμισης στο Νέο Δημόσιο Management, δύναται να εξελιχθεί σε βασικό στόχο της ελληνικής προσπάθειας για διοικητική αναβάθμιση του δημόσιου τομέα, επιδιώκοντας τον συντονισμό των ανθρωπίνων συνιστώσεων στο πλαίσιο όλων των δημόσιων φορέων, την αναδιάρθρωση σε επίπεδο δομών και διαδικασιών καθώς και την εστίαση στο τελικό αποτέλεσμα.

5.5. Η διαδικασία του Ελέγχου στη Δημόσια Διοίκηση

Το κοινωνικό σύνολο (μέσω του νομικού συστήματος που το διέπει), έχει παραχωρήσει το δικαίωμα άσκησης δημόσιας εξουσίας, στη δημόσια διοίκηση. Η εκχώρηση της εξουσίας χωρίς την αντίστοιχη ευθύνη, εγκυμονεί τον σημαντικότερο κίνδυνο, της κατάλυσης του δημοκρατικού ιδεώδους. Για τον λόγο αυτό, η πολιτεία προκειμένου να ενισχύσει το δημοκρατικό πλίστευμα, εισήγαγε μια σειρά περιορισμών με στόχο τη διασφάλιση της δημοκρατικότητας της δημόσιας διοίκησης.²³⁵ Οι περιορισμοί αυτοί συνοψίζονται στις παρακάτω αρχές:

- Αρχή της νομιμότητας. Η έννοια της νομιμότητας, αποτελεί έκφραση του δημοκρατικού πολιτεύματος, ορίζοντας τη σύνδεση μεταξύ θεσπισμένων νόμων (εγκεκριμένων από το αρμόδιο νομοθετικό όργανο) και ενεργειών της διοίκησης. Η συγκεκριμένη αρχή, προστατεύει τους πολίτες από την ασυδοσία και την αυθαιρεσία των διοικούντων, περιορίζοντας τη δράση των τελευταίων στην εφαρμογή προκαθορισμένων κανόνων.
- Αρχή της λογοδοσίας. Σύμφωνα με τη συγκεκριμένη αρχή, όλα τα διοικητικά όργανα υπόκεινται σε έλεγχο. Όλοι ανεξαιρέτως οι διοικούντες οφείλουν να λογοδοτούν σε ορισμένα ελεγκτικά όργανα με τελικό διοικητικό ελεγκτή την πολιτική ηγεσία (Υπουργό) και τελικό πολιτικό ελεγκτή το Κοινοβούλιο.
- Αρχή της αποδοτικότητας. Η δημόσια διοίκηση, οφείλει να αναζητεί τη μεγιστοποίηση των αποδόσεων της, προκειμένου να υλοποιήσει τη δέσμευση της για οικονομική ανάπτυξη και κοινωνική πρόοδο. Μέσω της συγκεκριμένης αρχής, επιδιώκεται η εξάλειψη φαινομένων κακοδιαχείρισης και αναποτελεσματικότητας.
- Αρχή της δημοσιότητας. Η συγκεκριμένη αρχή, αποτελεί μια ακόμα έκφραση της δημοκρατίας, υποχρεώνοντας τη διοίκηση του δημοσίου τομέα να δημοσιοποιεί τις αποφάσεις της, προάγοντας τη διαφάνεια και την αξιοκρατία.
- Αρχή της ανταπόκρισης στις ανάγκες του συνόλου. Η εν λόγω αρχή, υπάρχει για να υπενθυμίζει στην Κρατική διοίκηση ότι ο βασικός της στόχος, είναι η ικανοποίηση των πολιτών. Η αρχή της ανταπόκρισης στις ανάγκες του συνόλου, υπογραμμίζει την αποστολή της Δημόσιας Διοίκησης και φροντίζει μέσω της

²³⁵ Κόντης, Θ. (1997) Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση. Αθήνα: Σύγχρονη Εκδοτική, σελ. 44-46.

ανατροφοδότησης, να διατηρεί ως πρωτεύουσα προτεραιότητα, την εξυπηρέτηση του κοινωνικού συνόλου.

Οι παραπάνω αρχές, διαμορφώνουν ουσιαστικά το πλαίσιο βάσει του οποίου αναπτύσσεται το σύστημα ελέγχου της δημόσιας διοίκησης. Ο έλεγχος αποτελεί μια κομβική λειτουργία της δημόσιας διοίκησης η οποία δύναται να καθορίσει το τελικό αποτέλεσμα της κρατικής παραγωγικής διαδικασίας. Η πρόβλεψη της δυνατότητας ελέγχου είναι αναγκαία, προκειμένου να προαχθεί το δημόσιο συμφέρον, διασφαλίζοντας παράλληλα την προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών.²³⁶ Ο έλεγχος της δημόσιας διοίκησης (στα πλαίσια της έννομης τάξης), αναφέρεται στη συμμόρφωση των κρατικών οργάνων στους κανόνες δικαίου που διέπουν τη δράση, τη λειτουργία και την οργάνωση του Κράτους.²³⁷ Οι βασικές μορφές ελέγχου της δημόσιας διοίκησης, είναι ο κοινοβουλευτικός έλεγχος, ο δικαστικός έλεγχος και ο διοικητικός έλεγχος. Σύμφωνα με το άρθρο 70 του Συντάγματος και το άρθρο 124 του Κανονισμού της Βουλής, ο κοινοβουλευτικός έλεγχος στον οποίο υπόκειται το σύνολο της δημόσιας διοίκησης ασκείται από το Κοινοβούλιο σε επίπεδο Ολομέλειας ή κατ' εξαίρεση από το τμήμα διακοπής των εργασιών καθώς και από τις διαρκείς επιτροπές της συνόδου. Τα εργαλεία άσκησης του κοινοβουλευτικού ελέγχου, συνίστανται στις αναφορές (γραπτά αιτήματα πολιτών που εκφράζονται μέσω των βουλευτών), στις ερωτήσεις (απλές και επίκαιρες ερωτήσεις από τους βουλευτές προς τους υπουργούς), στις αιτήσεις κατάθεσης εγγράφων (γραπτά αιτήματα βουλευτών προς τα αρμόδια υπουργεία για κατάθεση εγγράφων που αφορούν δημόσιες υποθέσεις), στις επερωτήσεις (απλές και επίκαιρες ερωτήσεις από τους βουλευτές με σκοπό τον έλεγχο της Κυβέρνησης), στη συζήτηση προ ημερήσιας διάταξης (σχετίζεται με εθνικά θέματα ή ζητήματα γενικού ενδιαφέροντος), στις εξεταστικές επιτροπές (εξέταση ειδικών θεμάτων από αρμόδιες επιτροπών) και στην πρόταση εμπιστοσύνης και δυσπιστίας (αφορά την εκδήλωση εμπιστοσύνης του Κοινοβουλίου προς την Κυβέρνηση).²³⁸

²³⁶ Μακροδημήτρης, Α. (2006) Δημόσια Διοίκηση: Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης. Θεσσαλονίκη: εκδ. Σάκκουλα, σελ. 257-263.

²³⁷ Τσουντας, Κ., Τριάνταφύλλου, Α. (2009) Η Οργάνωση και οι Λειτουργίες της Κεντρικής Διοίκησης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Αθήνα: εκδ. Παπαζήση.

²³⁸ Μπέσιλα-Μακρίδη, Ε. Ρομπόκου-Καραγιάννη, Α. (2001) Έλεγχος και διοικητική μεταρρύθμιση. Αθήνα: Πάντειο Πανεπιστήμιο.

Ο δικαστικός έλεγχος, σύμφωνα με το άρθρο 20 του Συντάγματος, αναφέρεται στο δικαίωμα δικαστικής προστασίας του πολίτη έναντι της δημόσιας εξουσίας και των ιδιωτών.²³⁹ Αρμόδια για την εκδίκαση διοικητικών διαφορών ουσίας, είναι τα διοικητικά δικαστήρια (τακτικά διοικητικά δικαστήρια, Συμβούλιο της Επικρατείας, Ελεγκτικό Συνέδριο), τα οποία εκτός του έλεγχου νομιμότητας, αναλαμβάνουν και τη διευθέτηση υποθέσεων μεταξύ Κράτους και πολιτών. Εργαλεία του δικαστικού ελέγχου, αποτελούν τα ακόλουθα ένδικα βοηθήματα: η αίτηση ακυρώσεως (σε περίπτωση που πρόκειται για ακυρωτική απόφαση), η προσφυγή (σε περίπτωση που υπάρχει διαφορά ουσίας με αντικείμενο την ακύρωση ή την τροποποίηση πράξη ή την παράλειψη έκδοσης αυτής) και η αγωγή (η οποία αναφέρεται στη διαφορά ουσίας με χρηματικό αντικείμενο). Προκειμένου να διασφαλιστεί η λαϊκή κυριαρχία, η δημόσια διοίκηση υποχρεούται να συμμορφώνεται προς τις αποφάσεις της δικαστικής εξουσίας, επιβεβαιώνοντας την αρχή της διάκρισης των εξουσιών.²⁴⁰

Οι ανωτέρω μορφές ελέγχου, προάγουν τη δημοκρατικότητα της δημόσιας διοίκησης. Η τελευταία μορφή ελέγχου, αναφέρεται στον διοικητικό έλεγχο, στον οποίο θα γίνει εστίαση στα πλαίσια της παρούσας διατριβής, δεδομένου ότι αποσκοπεί, εκτός των άλλων, στον έλεγχο της αποτελεσματικότητας του δημόσιου τομέα. Σύμφωνα με τον καθηγητή Α. Μακρυδημήτρη: *«ο διοικητικός έλεγχος αποτελεί στην ουσία μια μορφή εσωτερικού ελέγχου ή αυτοελέγχου της διοίκησης, αφού ασκείται από όργανα που λειτουργούν στο πλαίσιο της εκτελεστικής εξουσίας. Μπορεί να λαμβάνει τη μορφή του ιεραρχικού ελέγχου ή της διοικητικής εποπτείας και ασκείται είτε αυτεπαγγέλτως είτε κατόπιν διοικητικής προσφυγής ή αναφοράς πολίτη, του οποίου τα έννομα συμφέροντα εθίγησαν από πράξη ή παράλειψη της διοίκησης»*.²⁴¹ Ο διοικητικός έλεγχος, ασκείται ενδογενώς από φορείς της δημόσιας διοίκησης, ενώ συνεπικουρείται από επιμέρους ελεγκτικές αρχές. Ειδικότερα, στην υφιστάμενη μορφή της, η ελληνική δημόσια διοίκηση ασκεί διοικητικό έλεγχο μέσω:

²³⁹ Ελληνικό Ινστιτούτο Διοικητικών Επιστημών (2001) Η δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα. Αθήνα: εκδ. Αντ. Σάκκουλα, σελ.127.

²⁴⁰ Μπέσιλα-Μακρίδη, Ε. (2006) Έλεγχος της διοίκησης. Αθήνα: εκδ. Αντ. Σάκκουλα.

²⁴¹ Μακρυδημήτρη, Α. (2010) Δημόσια Διοίκηση: Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης. εκδ. Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη.

- του ιεραρχικού ή εποπτικού ελέγχου, σύμφωνα με τον οποίο μια προϊστάμενη αρχή ασκεί έλεγχο σε μια υφιστάμενη της, επιβεβαιώνοντας την πυραμιδοειδή διάρθρωση της οργανωτικής δομής του δημοσίου τομέα.
- του ενδιάμεσου ελέγχου, σύμφωνα με τον οποίο ελεγκτικό ρόλο αναλαμβάνουν επιμέρους συνταγματικά κατοχυρωμένες ανεξάρτητες αρχές, όπως είναι ο Συνήγορος του Πολίτη (ΣτΠ), το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ), η Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα, το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης (ΕΣΡ) και η Αρχή Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών (ΑΔΑΕ).
- του ελέγχου που διενεργούν τα όργανα επιθεώρησης, όπως είναι το Σώμα Επιθεωρητών – Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (ΣΕΕΔΔ) και ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης.

Η σημασία του διοικητικού ελέγχου, συνδυάζεται με την ευθύνη υλοποίησης προκαθορισμένων στόχων και τον εντοπισμό λειτουργικών αδυναμιών με παράλληλη ανάπτυξη διορθωτικών ενεργειών, για την εξασφάλιση των επιθυμητών αποτελεσμάτων.²⁴² Σημαντική παθολογία της δημόσιας διοίκησης, αποτελεί το γεγονός ότι όλες οι μορφές ελέγχου, διακατέχονται από το στοιχείο του γραφειοκρατισμού, βάσει του οποίου εστιάζουν την ελεγκτική τους εξουσία υπό την μορφή αυστηρής τήρησης των διαδικασιών και όχι βάσει της πραγματικής επίτευξης αποτελεσμάτων όπως επιτάσσει το επιχειρησιακό management και εκφράζεται τελικά διαμέσου του New Public Management. Σύμφωνα με την υφιστάμενη νομοθεσία, ο έλεγχος και η αξιολόγηση της υλοποίησης του επιχειρησιακού προγραμματισμού είτε δεν προβλέπονται είτε παραμένουν τυπικοί.²⁴³

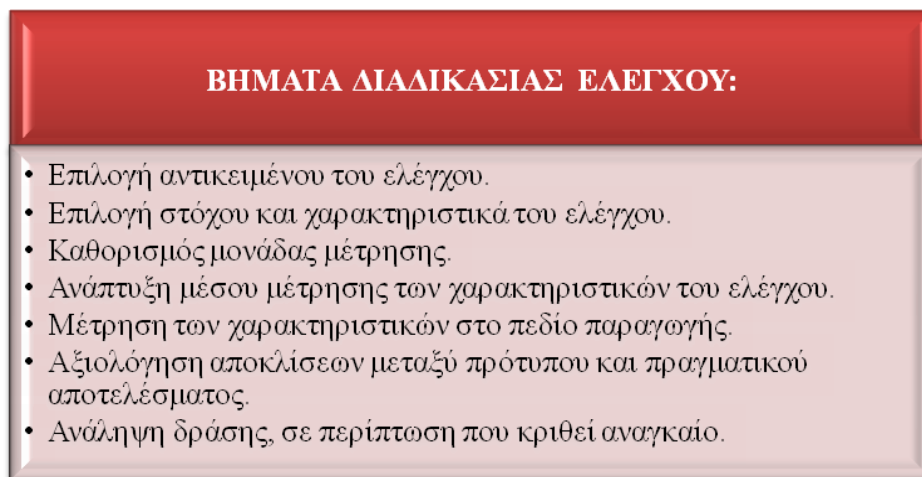
Το χαμηλό επίπεδο αποτελεσματικότητας του διοικητικού ελέγχου στη δημόσια διοίκηση, αποδεικνύεται από τη διαφαινόμενη αδυναμία εκπλήρωσης των στόχων και στρατηγικών που έχει θέσει η ανώτατη κρατική διοίκηση, όπως αποτυπώνεται από την χαμηλή τελική απόδοση του δημοσίου τομέα. Ενδεχομένως, μια πιο επιχειρησιακή προσέγγιση, να εμφανιζόταν πιο ικανή για την επιτυχή δράση του διοικητικού κυκλώματος. Η επιχειρησιακή οπτική, προβάλλει τον έλεγχο ως μια διαδικασία η οποία αναλαμβάνει να εξασφαλίσει την υλοποίηση στόχων, μέσω πληροφοριών που προκύπτουν

²⁴² Φαναριώτη, Π. (1999) Διοίκηση Δημοσίων Υπηρεσιών και Οργανισμών: Εισαγωγή στο Σύγχρονο Δημόσιο Management. Αθήνα: εκδ. Α. Σταμούλη, σελ. 158.

²⁴³ Γνώμη της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής (2008) Δημόσια Διοίκηση, Νο 209.

από τη διαδικασία εκτέλεσης.²⁴⁴ Η διάρθρωση του ελέγχου, πρέπει να εξελίσσεται με βάση τρία επιμέρους στοιχεία: τη διαμόρφωση ενός προτύπου προς επίτευξη, την επιλογή ενός μέσου αξιολόγησης των επιδόσεων και την ανάπτυξη μιας διαδικασίας σύγκρισης μεταξύ προτύπων και πραγματικών αποτελεσμάτων. Αναλυτικότερα, το επιχειρησιακό management, προτείνει τα παρακάτω βήματα, για την ορθή εκτέλεση ενός αποτελεσματικού συστήματος ελέγχου:

Πίνακας 5.3.



Το management των ιδιωτικών επιχειρήσεων, προχωράει ακόμα περισσότερο και υπό το πρίσμα των αρχών του επιστημονικού κλάδου της διοίκησης ολικής ποιότητας, προτείνει ακόμα πιο εξελιγμένα μοντέλα ελέγχου, σύμφωνα με τα οποία δίδεται ιδιαίτερη βαρύτητα στον προληπτικό/προκαταρτικό έλεγχο, επιδιώκοντας την επίλυση των προβλημάτων εν τη γενέσει τους. Χαρακτηριστική είναι η θεωρία του Philip Crosby, για παραγωγή με μηδέν ελαττωματικά (zero defects), κατά την οποία επιχειρείται η δημιουργία σωστών προϊόντων ή υπηρεσιών από την στιγμή της εισαγωγής τους στην αγορά.²⁴⁵ Ανάλογη τακτική, θα μπορούσε να εφαρμόσει και η δημόσια διοίκηση, ανασχεδιάζοντας τις δράσεις της και στοχεύοντας στον εκμηδενισμό των προβληματικών περιοχών, παρέχοντας τις “σωστές υπηρεσίες” από την αρχή. Ο δημόσιος τομέας, δεδομένων των περιορισμών που προκύπτουν από την πολυδιάστατη φύση του, πρακτικά θα αδυνατούσε να εφαρμόσει τεχνικές προδραστικού ελέγχου, για τον λόγο αυτό θα μπορούσε εναλλακτικά να εστιάσει στον αντιδραστικό έλεγχο (δηλαδή στον έλεγχο που

²⁴⁴ James, P. (1998) Μάνατζμεντ Ολικής Ποιότητας, Αθήνα: εκδ. Κλειδάριθμος, σελ 288.

²⁴⁵ Crosby, P. (1989) Let's Talk Quality. New York: McGraw-Hill.

διεξάγεται παράλληλα με την πορεία των εργασιών) ή στον μεταδραστικό έλεγχο (δηλαδή στον έλεγχο που διεξάγεται μετά την ολοκλήρωση των εργασιών).

Τα δυο αυτά είδη ελέγχου, εφαρμόζονται μεν από τη δημόσια διοίκηση, σημειώνουν όμως περιορισμένη αποτελεσματικότητα. Ο αντιδραστικός έλεγχος, σχεδόν εκλείπει από τη δημόσια διοίκηση, δεδομένου ότι ασκείται κατά κύριο λόγο από ανώτερους δημόσιους υπάλληλους προς του υφισταμένους τους, χωρίς όμως να έχει προηγηθεί η κατάλληλη εκπαιδευτική διαδικασία η οποία θα παρείχε τις κατάλληλες προϋποθέσεις υλοποίησης, της ειδικής αυτής αρμοδιότητας. Παράλληλα, υφίσταται η νοοτροπία της δημοσιοϋπαλληλικής μονιμότητας, σύμφωνα με την οποία δεν δημιουργείται άμεση υποχρέωση επιβολής ελέγχου, συμπληρώνοντας το κλίμα της ατομικότητας και της ανευθυνότητας της δημόσιας διοίκησης. Αντιστοίχως και ο μεταδραστικός έλεγχος ο οποίος ουσιαστικά αποτελεί τον βασικό και αποκλειστικό έλεγχο των δημοσίων οργανισμών, ασκείται με κριτήριο τον έλεγχο νομιμότητας και όχι την αξιολόγηση του τελικού αποτελέσματος. Ενεργώντας προς την κατεύθυνση της πραγματοποίησης αποτελεσματικών εργασιών, η δημόσια διοίκηση θα πρέπει να ενσωματώσει στοιχεία επιχειρησιακής πρακτικής, εξοπλίζοντας τα συστήματα ελέγχου της, με χαρακτηριστικά, όπως είναι:²⁴⁶

- η ακρίβεια (ακριβείς μετρήσεις και πληροφορίες),
- η αντικειμενικότητα (συγκέντρωση ποιοτικών πληροφοριών βασισμένων σε αντικειμενικά δεδομένα),
- η χρονική καταλληλότητα (έγκαιρη πληροφόρηση γιατί διαφορετικά καθίσταται άχρηστη),
- η κατάλληλη διεύθυνση (η πληροφόρηση του συστήματος ελέγχου πρέπει να διοχετεύεται στους αρμόδιους φορείς),
- η εστίαση (επικέντρωση στις κρίσιμες περιοχές για την υγιή λειτουργία του οργανισμού),
- η ευελιξία (το σύστημα ελέγχου πρέπει να έχει τη δυνατότητα να προσαρμόζεται στις μεταβαλλόμενες συνθήκες),
- η οικονομικότητα (βασική αξία του ελέγχου αποτελεί η δυνατότητα σχηματισμού διορθωτικών κινήσεων, τηρώντας τη σχέση κόστους-οφέλους),

²⁴⁶ Μπουραντάς, Δ. (2002) Μάνατζμεντ: Θεωρητικό Υπόβαθρο-Σύγχρονες Πρακτικές. Αθήνα: εκδ. Γ. Μπένου, σελ. 212-213.

- η αποδοχή (βασικό συστατικό στοιχείο επιτυχίας του ελέγχου είναι η αποδοχή του από τα μέλη του συστήματος που υπόκεινται τον έλεγχο).

Ο έλεγχος αποτελεί μια βασική λειτουργία του επιχειρησιακού management, εξαιρετικά κρίσιμη για τη βιωσιμότητα ενός οργανισμού. Η εγκυρότητα του ελέγχου δύναται να οδηγήσει στην αξιολόγηση δράσεων και λειτουργιών, με στόχο τη μεγιστοποίηση της συνολικής αποτελεσματικότητας. Η ενσωμάτωση της επιχειρησιακής διοικητικής οπτικής, θα μπορούσε να αποβεί εξαιρετικά χρήσιμη για την ορθολογική διεκπεραίωση των δημόσιων υποθέσεων.²⁴⁷

Σε κρατικό έλεγχο υπόκεινται και οι δημόσιες επιχειρήσεις. Ο έλεγχος των δημοσίων επιχειρήσεων είναι νομοθετικά κατοχυρωμένος και εφαρμόζεται δια της ελεγχόμενης κρατικής χρηματοδότησης καθώς και δια της οργανικής εξάρτησης των δημοσίων επιχειρήσεων από το Κράτος (ο διορισμός της πλειοψηφίας των μελών των διοικητικών συμβουλίων αποτελεί κυβερνητική αρμοδιότητα).²⁴⁸ Ο βαθμός εξάρτησης από το Κράτος, ποικίλει ανάλογα από την πολιτικοκοινωνική διάρθρωση της κάθε χώρας. Επί παραδείγματι, οι ανατολικές χώρες τείνουν να επιδεικνύουν πολύ μεγάλο βαθμό εξάρτησης των δημοσίων επιχειρήσεων από την κεντρική διοίκηση, σε αντίθεση με τις δυτικές χώρες οι οποίες προωθούν πολιτική αυτοδιαχείρισης των κρατικών επιχειρήσεων. Στην Ελλάδα, διαμορφώθηκε ένα είδος κηδεμόνευσης των δημοσίων επιχειρήσεων, επιδεικνύοντας ιδιαίτερα υψηλό βαθμό εξάρτησης.²⁴⁹ Το φαινόμενο αυτό σύμφωνα με τον Γ. Προβόπουλο, παρουσιάζεται λόγω των έντονων πολιτικών παρεμβάσεων σε στρατηγικό και λειτουργικό επίπεδο.²⁵⁰

Οι κυριότερες μορφές κρατικού ελέγχου στις δημόσιες επιχειρήσεις είναι οι ακόλουθες:

- Η άσκηση των ιδρυτικών δικαιωμάτων. Αποκλειστική αρμοδιότητα του Κράτους, αποτελεί: η ίδρυση, ο διορισμός του διοικητικού συμβουλίου, η διαμόρφωση της αποστολής και ο προσδιορισμός των δράσεων της επιχείρησης. Το Κράτος είναι

²⁴⁷ Ακαδημία Αθηνών/Επιτροπή Ερευνών (1998) Η Δημόσια Διοίκηση μπροστά στην πρόκληση του 21^{ου} αιώνα. Αθήνα, σελ. 287.

²⁴⁸ Μπαμπανάσης, Στ. (1999) Δημόσιες Επιχειρήσεις: Οργάνωση και Διοίκηση. Αθήνα: εκδ. Παπαζήση, σελ. 147.

²⁴⁹ Πόρισμα Επιτροπής «Θεσμικός εκσυγχρονισμός των ΔΕΚΟ». 1995, Αθήνα, σελ. 4

²⁵⁰ Προβόπουλος, Γ. (1989) Προτεραιότητες δημοσιονομικής πολιτικής. Αθήνα: IOBE, σελ. 331-361.

υπεύθυνο για τον έλεγχο της τήρησης των νομοθετικών περιορισμών που διέπουν τη σύσταση και λειτουργία των δημοσίων επιχειρήσεων (ισχύς των καθορισμένων οργανογραμμάτων, εφαρμογή των ιδρυτικών αποφάσεων, νομιμότητα λειτουργιών κ.α.).

- Η εποπτική διοίκηση και ο εποπτικός έλεγχος. Η εποπτεία, ασκείται μέσω του αρμόδιου κρατικού ιδρυτικού οργάνου και συνίσταται στην αξιολόγηση: των συνολικών δραστηριοτήτων, του εκτελεσθέντος έργου, των επιδόσεων και των οικονομικών αποτελεσμάτων της δημόσιας επιχείρησης.
- Ο κλαδικός και λειτουργικός έλεγχος. Ο κλαδικός έλεγχος, ασκείται από τον καθ' ύλην αρμόδιο υπουργό μέσω της συμμετοχής στη στοχοθεσία και στη χάραξη της στρατηγικής.
- Η εποπτεία της αγοράς. Το Κράτος, αναλαμβάνει να διερευνήσει το ευρύτερο οικονομικοδιοικητικό περιβάλλον.

Ως γενικότερο συμπέρασμα της επίδρασης του κρατικού ελέγχου στις δημόσιες επιχειρήσεις, προκύπτει ότι η ασφυκτική πίεση που ασκεί το Κράτος μέσω του εποπτικού του ρόλου, πολλές φορές τείνει να καθιστά τις δημόσιες επιχειρήσεις σε απλές προεκτάσεις της κεντρικής διοίκησης, εξαλείφοντας την επιχειρηματική τους διάσταση και συνεπώς καταργώντας τον βασικό λόγο ύπαρξής τους. Στην προσπάθεια επίλυσης του συγκεκριμένου προβλήματος, επιχειρείται η διαμόρφωση ενός γενικού πλαισίου εποπτείας της λειτουργίας των δημοσίων επιχειρήσεων, διασφαλίζοντας την απαιτούμενη αυτονομία και ευελιξία έτσι ώστε να επιτυγχάνεται ταυτόχρονα η ανεμπόδιστη επιχειρησιακή διοίκηση αλλά και ο αποτελεσματικός και ουσιαστικός κρατικός έλεγχος. Στο ίδιο πνεύμα, επιχειρείται ο θεσμικός εκσυγχρονισμός των δημοσίων επιχειρήσεων στην Ελλάδα,²⁵¹ με κυρίαρχες θέσεις:

- τη διαμόρφωση επιχειρησιακών σχεδίων, που θα χαρακτηρίζονται από την οριοθέτηση των στόχων και των μέσων υλοποίησης των δημοσίων επιχειρήσεων.
- την αξιοκρατική επιλογή των διοικητικών στελεχών.
- τη σύνταξη Συμβολαίων Διαχείρισης μεταξύ των ανώτατων διοικητικών στελεχών και του Κράτους τα οποία θα ορίζουν τους στόχους, τα χρονοδιαγράμματα και τους τρόπους αξιολόγησης, πλαισιώνοντας το έργο των διοικήσεων των δημοσίων επιχειρήσεων.

²⁵¹ Πόρισμα Επιτροπής «Θεσμικός εκσυγχρονισμός των ΔΕΚΟ». 1995, Αθήνα, σελ. 4.

Για τη μεταρρύθμιση των δημοσίων επιχειρήσεων, ιδιαίτερα σημαντικό στοιχείο όπως προαναφέρθηκε, αποτελεί η απαγκίστρωση τους από την κρατική εποπτεία, αναδεικνύοντας τη δυνατότητα ευελιξίας, προσαρμοστικότητας και αποδοτικότητας. Παράλληλα, ακολουθώντας τις αρχές του επιχειρησιακού management, πρέπει να δοθεί έμφαση στο βαθμό υλοποίησης των στόχων, υιοθετώντας δείκτες παρακολούθησης αναφορικά με τη δράση και το έργο των κρατικών επιχειρήσεων. Υψίστης σημασίας, αποτελεί η εκτέλεση της αποστολής (του λόγου ύπαρξης) των δημοσίων επιχειρήσεων. Φυσικά, η αξιολόγηση των εν λόγω οργανώσεων, πρέπει να γίνεται συνολικά, συνυπολογίζοντας σε οικονομικό επίπεδο όχι μόνο το στοιχείο της βιωσιμότητας αλλά και το στοιχείο της μεγιστοποίησης της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας. Επίσης, δεν θα πρέπει να παραβλέπεται η κοινωνική διάσταση του Κράτους, δεδομένου ότι μια δημόσια επιχείρηση μπορεί μεν να είναι ζημιογόνος αλλά το κοινωνικό της αποτέλεσμα να υπερκαλύπτει τη ζημία, προάγοντας τελικά το δημόσιο συμφέρον (για παράδειγμα η ιδιωτικοποίηση μιας ζημιογόνου επιχείρησης ενδεχομένως να προκαλέσει δυσανάλογη απώλεια κοινωνικού συμφέροντος).

5.6. Η χρήση σύγχρονων διοικητικών εργαλείων στη Δημόσια Διοίκηση

Η αλματώδης πρόοδος του επιχειρησιακού management σε συνδυασμό με τη διαρκή απαίτηση για υψηλότερες αποδόσεις, εξόπλισε τον επιχειρηματικό κόσμο με σύγχρονα διοικητικά εργαλεία, παρέχοντας τη δυνατότητα επίτευξης υψηλότερων αποτελεσμάτων. Δημιουργικές βάσεις για τη διαμόρφωση ανάλογων εργαλείων, αποτέλεσαν: ο ριζικός ανασχεδιασμός κατακερματισμένων διαδικασιών, η συγκριτική προτυποποίηση, η προαγωγή της ποιότητας, η εστίαση στην επίτευξη προκαθορισμένων στόχων, η προσπάθεια βελτίωσης των επιδόσεων κ.α. Οι συγκεκριμένες τεχνικές, σημείωσαν αξιοσημείωτα αποτελέσματα στις ιδιωτικές επιχειρήσεις, προσδίδοντας τους διοικητική ευελιξία και υψηλή ανταγωνιστικότητα. Τα τελευταία χρόνια, λόγω της επιτυχούς εφαρμογής των παραπάνω εργαλείων στον ιδιωτικό τομέα, παρουσιάζεται μια τάση προσαρμογής τους και στον δημόσιο τομέα. Στόχος της συγκεκριμένης ενότητας, αποτελεί η ανάδειξη της προστιθέμενης αξίας που δύνανται να προσφέρουν οι νέες διοικητικές τεχνικές στη δημόσια διοίκηση.

5.6.1. Η τεχνική του Ανασχεδιασμού Επιχειρησιακών Λειτουργιών στη Δημόσια Διοίκηση (Reengineering)

Όπως έχει προαναφερθεί, οι παραδοσιακές οργανωτικές δομές των οργανισμών δεν θεωρούνται πια ικανές να αντιμετωπίσουν τις αυξημένες απαιτήσεις, του ιδιαίτερα ανταγωνιστικού περιβάλλοντος στο οποίο δραστηριοποιούνται. Οι επιμέρους διοικητικές τομές, με στόχο τη βελτίωση του υφιστάμενου οργανωτικού συστήματος, καθίστανται αναποτελεσματικές. Η τεχνική του Reengineering, έχει ως στόχο τη ριζική αναδιάρθρωση των επιχειρησιακών λειτουργιών μέσω ενός συστήματος λιτών και ευέλικτων δομών, ενισχύοντας την προσπάθεια επίτευξης προκαθορισμένων αποτελεσμάτων. Ειδικότερα, ο Ανασχεδιασμός Επιχειρησιακών Διεργασιών (Business Process Reengineering), είναι η θεμελιώδης αναθεώρηση και η ριζική επανασχεδίαση των επιχειρησιακών διαδικασιών με σκοπό την επίτευξη ιδιαίτερα σημαντικών επιδόσεων, σε κρίσιμους τομείς της απόδοσης όπως είναι το κόστος, η ταχύτητα και η ποιότητα εξυπηρέτησης.²⁵² Η θεωρία του Reengineering, προϋποθέτει τον ριζικό και πλήρη ανασχεδιασμό, επανεξετάζοντας τη δομή του οργανισμού από τα “θεμέλια” του και αποσκοπώντας στη συνολική “επανίδρυση” του.²⁵³ Μέσω του Reengineering, ένας οργανισμός επικεντρώνει τις προσπάθειες του στην υλοποίηση ειδικών στόχων όπως είναι: η εστίαση στον πελάτη, η βελτίωση του χρόνου διεκπεραίωσης των διοικητικών λειτουργιών, η συμπίεση κύριων εργασιών που έχουν μεγάλο κόστος μέσω της διαδικασίας αξιολόγησης, η διαμόρφωση ευέλικτων διαδικασιών, η βελτίωση της ποιότητας προϊόντων/υπηρεσιών, η ανάπτυξη στοιχείων καινοτομίας, η αύξηση της παραγωγικότητας και της αποτελεσματικότητας κ.λ.π.

Ο Ανασχεδιασμός Επιχειρησιακών Διεργασιών συνίσταται σε μια νέα μορφή διάρθρωσης των επιχειρησιακών διεργασιών η οποία διακατέχεται από ένα πλήθος αρχών και πρακτικών, απαραίτητων για την υλοποίηση της ανανεωμένης οργανωτικής δομής. Τα κύρια χαρακτηριστικά του Reengineering, σύμφωνα με τον Δ. Μπουραντά είναι τα παρακάτω:

²⁵² Hammer, M. Champy, J. (1993) Reengineering the Corporation: A manifesto for Business Revolution. London: Harper Collins.

²⁵³ Muthu, S., Whitman, L., S. Cheraghi, H. Business Process Reengineering: A Consolidated Methodology, Proceedings of the 4th Annual International Conference on Industrial Engineering Theory. 17-20 November 1999, San Antonio, Texas, USA, σελ. 1-2.

Πίνακας 5.4.

Χαρακτηριστικά Ανασχεδιασμού Επιχειρησιακών Διεργασιών

- Απλούστευση διεργασιών. Απλοποίηση των διεργασιών προκειμένου να ανταποκρίνονται στις απαιτήσεις ποιότητας και ευελιξίας.
- Οριζόντια ολοκλήρωση διεργασιών. Ενοποίηση πολλών καθηκόντων σε μια θέση ή ομάδα εργασίας.
- Κάθετη ολοκλήρωση της διεργασίας. Λήψη αποφάσεων από τους φορείς εκτέλεσης των εργασιών.
- Φυσική σειρά. Έμφαση στη φυσική σειρά εκτέλεσης των εργασιών, εστιάζοντας στο "τι πρέπει να γίνει".
- Διεργασίες με πολλαπλές παραλλαγές. Διαμόρφωση μιας διεργασίας με πολλαπλές παραλλαγές αντί για πολλές διεργασίες.
- Εκτέλεση εργασίας στο σωστό σημείο από τα σωστά πρόσωπα. Η εργασία εκτελείται φυσιολογικά εκεί που πρέπει από εκείνους που πρέπει.
- Μείωση ελέγχων και εποπτείας. Περιορίζονται οι έλεγχοι και τοποθετούνται στα κατάλληλα σημεία της παραγωγικής διαδικασίας.
- Ένας υπεύθυνος - Ένα σημείο επαφής. Τοποθετείται ένα πρόσωπο υπεύθυνο της διεργασίας στο οποίο συγκεντρώνονται η εξουσία και η ευθύνη του έργου.

Η τεχνική του Reengineering, περιλαμβάνει τον ανασχεδιασμό των ορίων του οργανισμού και την αναθεώρηση εργασιών, δραστηριοτήτων και αρμοδιοτήτων, ενώ θέτει υπό αμφισβήτηση την κατεστημένη διοικητική οργάνωση των οργανισμών, μέσα από την ανάπτυξη καινοτομικών τρόπων εκτέλεσης των επιχειρησιακών δραστηριοτήτων, αποσκοπώντας στη δημιουργία μακροπρόθεσμου ανταγωνιστικού πλεονεκτήματος. Η διαδικασία εφαρμογής του Ανασχεδιασμού Επιχειρησιακών Διεργασιών, σύμφωνα με τους Geary και Alan, περιλαμβάνει τα παρακάτω στάδια:

1. Σχεδιασμός της διαδικασίας αναδιοργάνωσης. Κατά το στάδιο αυτό, καθορίζεται το όραμα του ανασχεδιασμού, προσδιορίζονται οι απαραίτητες στρατηγικές και πολιτικές, ιεραρχούνται οι δραστηριότητες μέγιστης συνεισφοράς δημιουργούνται υποστηρικτικές διεργασίες, αναπτύσσεται λεπτομερές σχέδιο αναδιάρθρωσης λειτουργιών και αναλύεται η τρέχουσα δομή του οργανισμού.
2. Οργάνωση του έργου του ανασχεδιασμού. Στα πλαίσια της οργάνωσης του ανασχεδιασμού, ορίζεται η ομάδα που θα αναλάβει τη διαδικασία ανασχεδιασμού, επαναπροσδιορίζεται η ιεραρχία του οργανισμού, γίνεται νέος καταμερισμός εργασιών και καθορίζονται επιμέρους στόχοι αναδιοργάνωσης (διοικητικοί, χρηματοοικονομικοί, χρονικοί κ.α.).

3. Ανάλυση και προεπισκόπηση της διαδικασίας του ανασχεδιασμού. Το 3^ο στάδιο, περιλαμβάνει τα εξής: χαρτογράφηση της υφιστάμενης λειτουργίας του οργανισμού (process mapping), εφαρμογή S.W.O.T. analysis, καθορισμός εργαλείων και διαδικασιών μετάβασης από την τρέχουσα κατάσταση στην ιδεατή, παράθεση συνόλου προτάσεων τεκμηριωμένων βάσει αναλύσεων κόστους – οφέλους και προσδιορισμός νέων διαδικασιών.
4. Εφαρμογή του Ανασχεδιασμού Επιχειρησιακών Λειτουργιών. Στο σημείο αυτό, το έργο προχωράει στη φάση εκτέλεσης. Ειδικότερα, ο οργανισμός διέρχεται στη φάση υλοποίησης των ανασχεδιασμένων διεργασιών, θέτοντας σε λειτουργία τις νέες διαδικασίες.
5. Διαχείριση και παρακολούθηση της διαδικασίας του Ανασχεδιασμού. Στο τελευταίο στάδιο, επιχειρείται η διοίκηση του οργανισμού μέσω του νέου διοικητικού πρίσματος ενώ παράλληλα παρακολουθείται και αξιολογείται η αναθεωρημένη δομή. Σε αυτό το στάδιο, καταγράφεται η απόδοση του οργανισμού και συγκρίνεται με τους προκαθορισμένους στόχους. Τα αποτελέσματα της ανωτέρω ανάλυσης, χρησιμεύουν στην ανατροφοδότηση του συστήματος, συμβάλλοντας στη διαρκή εξέλιξη του.

Η πρακτική του Reengineering, δύναται να επιφέρει εξαιρετικές ωφέλειες στους οργανισμούς, χάρη στις καίριες αλλαγές που προτείνει. Συγκεκριμένα, ο Ανασχεδιασμός Επιχειρησιακών Λειτουργιών, οδηγεί στην αύξηση της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας (μέσω της αναμόρφωσης των θέσεων εργασίας), στην αναδιάταξη της οργανωτικής δομής, στην εστίαση στο τελικό αποτέλεσμα, στη βελτίωση της ποιότητας, στον αναπροσδιορισμό της κουλτούρας κ.α. Ο ανασχεδιασμός, σημείωσε εξαιρετικά εντυπωσιακά αποτελέσματα στον ιδιωτικό τομέα, αναδιαρθρώνοντας μεγάλο αριθμό επιχειρήσεων και καθιστώντας τις ιδιαίτερα ανταγωνιστικές.

Τα τελευταία χρόνια, παρατηρείται μια προσπάθεια μεταφοράς της τεχνογνωσίας του Ανασχεδιασμού Επιχειρησιακών Διεργασιών στη δημόσια διοίκηση, με ιδιαίτερα ικανοποιητικά αποτελέσματα. Κατά την εφαρμογή του Reengineering στον δημόσιο τομέα, επιχειρείται η αναδιάρθρωση της αρχιτεκτονικής δομής της οργάνωσης, συνδέοντας τη στρατηγική ενός δημόσιου οργανισμού με την ανάπτυξη των διοικητικών διαδικασιών και αποσκοπώντας στη υλοποίηση των στρατηγικών του στόχων.²⁵⁴ Ο

²⁵⁴ Saxena, K. B. C. (1996) Reengineering Public Administration in Developing Countries. Long Range Planning. Vol 29 No 5.

ανασχεδιασμός στον δημόσιο τομέα, έχει σαν απώτερο σκοπό τον προσανατολισμό των διοικητικών πρακτικών στην ικανοποίηση των πολιτών/πελατών, προάγοντας το δημόσιο συμφέρον. Η υλοποίηση του σκοπού αυτού, δύναται να επιτευχθεί αναδιαρθρώνοντας όλες τις κατακερματισμένες διαδικασίες και αντικαθιστώντας τις, με άλλες πιο σύγχρονες και πιο αποτελεσματικές. Ο Ανασχεδιασμός Επιχειρησιακών Διεργασιών στη δημόσια διοίκηση, επιχειρεί να αναλύσει την υφιστάμενη δομή και να επανασχεδιάσει τη διοικητική οργάνωση, απαλλάσσοντας τον δημόσιο τομέα από πολύπλοκες και δύσκαμπτες γραφειοκρατικές διαδικασίες δια της απλοποίησης των διαδικασιών και δια της εστίασης στο τελικό αποτέλεσμα.²⁵⁵ Παράλληλα, επιχειρείται ο αναπροσδιορισμός του ρόλου του ανθρώπινου δυναμικού στον δημόσιο τομέα, προσδίδοντας κομβική σημασία στη βέλτιστη αξιοποίηση του. Μέσω του Reengineering, αναγνωρίζεται η αξία του προσωπικού για την επιβίωση του οργανισμού και επιχειρείται η αναθεώρηση της πολιτικής διαχείρισης του. Συμπερασματικά, ο Ανασχεδιασμός Επιχειρησιακών Διεργασιών, δύναται να συμβάλλει στη βελτίωση της αποτελεσματικότητας του δημόσιου τομέα, δια της πλήρους οργανωτικής αναδιάρθρωσης των δημόσιων οργανισμών, αποσκοπώντας σε μια συνολική εξέλιξη του διοικητικού μηχανισμού.²⁵⁶

5.6.2. Η τεχνική της Συγκριτικής Αξιολόγησης (Benchmarking) και η εφαρμογή της στη Δημόσια Διοίκηση

A. Η έννοια του Benchmarking

Ο όρος Benchmarking αναφέρεται στην τεχνική ή το εργαλείο που χρησιμοποιείται για την αξιολόγηση της επίδοσης ενός οργανισμού και την ανάδειξη πλεονεκτημάτων ή ελλείψεων σε σύγκριση με τον ανταγωνισμό. Η ακριβής έννοια του όρου δεν μπορεί να αποδοθεί πιστά στην ελληνική γλώσσα, αλλά προσδιορίζεται εννοιολογικά ως «συγκριτική προτυποποίηση» ή «συγκριτική αξιολόγηση». Η εν λόγω τεχνική δίνει τη δυνατότητα να επεξηγηθεί και να προβλεφθεί καλύτερα η μελλοντική ανταγωνιστικότητα ενός οργανισμού ενώ παράλληλα ευνοεί τον εντοπισμό διοικητικών τομέων που χρίζουν βελτιώσεων, προκειμένου να ενισχυθεί η ανταγωνιστικότητα και η αποτελεσματικότητα

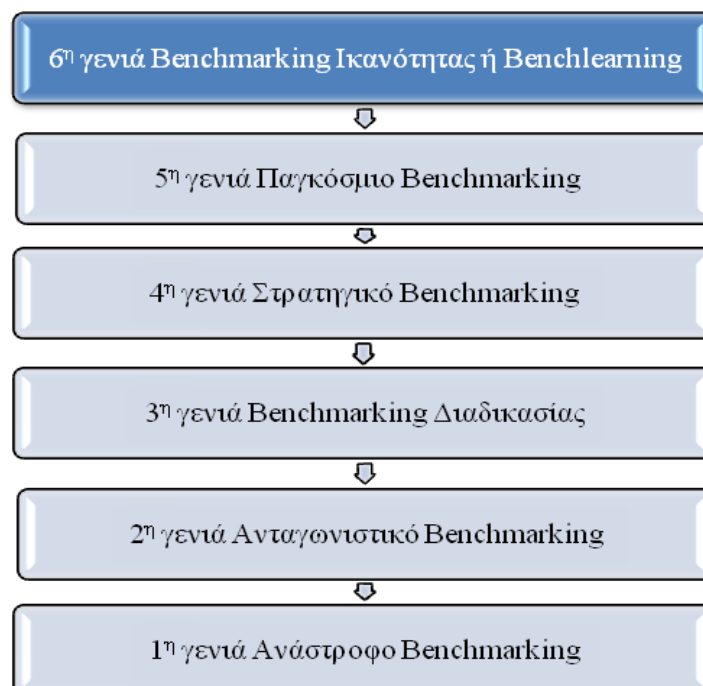
²⁵⁵ Corrigan, P., Joyce, P. (1997) Reconstructing Public Management: A new responsibility for the public and a case study of a local government. International Journal of Public Sector Management. Vol. 10 No 6.

²⁵⁶ Φαναριώτη, Π. (2000) Δημόσια Γραφειοκρατία: Προβλήματα, Επιπτώσεις, Προοπτικές. Αθήνα: εκδ. Αθ. Σταμούλη, σελ. 92.

του οργανισμού αυτού.²⁵⁷ Το Benchmarking παρέχει σημαντική τεχνογνωσία, καλύπτοντας την ανάγκη μάθησης από αντίστοιχες επιχειρήσεις ή οργανισμούς. Αυτό σημαίνει ότι παρέχεται η ευκαιρία να εξελιχθούν προϊόντα και υπηρεσίες ενός οργανισμού χρησιμοποιώντας τη συσσωρευμένη γνώση άλλων επιχειρήσεων, επωφελούμενος της πεπατημένης «υποδειγματικών πρακτικών» (best practices).²⁵⁸

Το Benchmarking εμφανίστηκε σύμφωνα με τον Camp το έτος 1979 και εφαρμόστηκε από την εταιρεία Xerox Manufacturing Operations, η οποία υιοθέτησε μια αντίστοιχη διαδικασία συγκριτικής αξιολόγησης προκειμένου να εξετάσει αρχικά το ανά μονάδα κόστος παραγωγής, και στη συνέχεια, και κατόπιν των πρώτων εντυπωσιακών αποτελεσμάτων, ένα ευρύ φάσμα διαδικασιών και λειτουργιών της. Η εν λόγω τεχνική αφορά μια εξελισσόμενη έννοια (Watson 1995), η οποία μετεξελίσσεται σε συνεχώς πιο επιτηδευμένες μορφές, διαμορφώνοντας τελικά το σημερινό Benchmarking Ικανότητας.

Διάγραμμα 5.17.



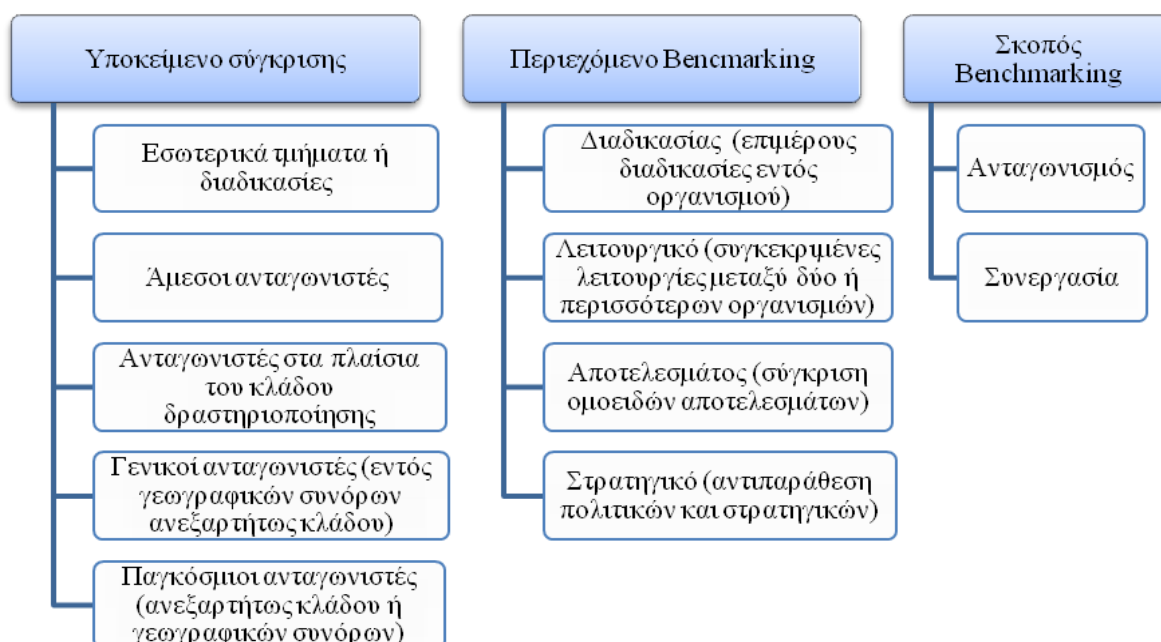
²⁵⁷ Beadle, I., Searstone, K. (1995) An investigation into the use of Benchmarking within quality programmes στο Gopal Total Quality Management: Proceedings of the First World Congress. ed. K. Kanji. London: Chapman & Hall.

²⁵⁸ Vaziri, K. (1992) Using competitive Benchmarking to set goals. Quality Progress. Vol 25 No 10.

B. Η εφαρμογή του Benchmarking στις Ιδιωτικές Επιχειρήσεις

Ο πρωταρχικός στόχος του Benchmarking, είναι η αύξηση της αποδοτικότητας και ορίζεται σύμφωνα με τον καθηγητή Δ. Μπουραντά²⁵⁹ ως: «η διαρκής έρευνα, μέτρηση και συγκριτική αξιολόγηση των επιδόσεων, των προϊόντων, των στρατηγικών, των πολιτικών, των λειτουργιών, του κλίματος, της κουλτούρας, των δομών, των διαδικασιών, των συστημάτων, των μεθόδων, των ικανοτήτων και των πρακτικών της επιχείρησης, με αυτές των τελειότερων ανταγωνιστών ή με αυτές των επιχειρήσεων που αναγνωρίζονται ως τέλειες σε συγκεκριμένο αντικείμενο, με σκοπό τη συνεχή μάθηση και συνεχή βελτίωση της αποδοτικότητας, της ανταγωνιστικότητας και της αποτελεσματικότητας συνολικά». Ειδικότερα, σύμφωνα με την Επιτροπή Σχεδιασμού του Διεθνούς Ιδρύματος Benchmarking: «το Benchmarking είναι μια συστηματική και συνεχής διαδικασία μέτρησης, με σκοπό την συλλογή πληροφοριών οι οποίες δύνανται να υποβοηθήσουν τον οργανισμό να ενεργήσει με γνώμονα τη βελτίωση της επίδοσης του». Το Benchmarking, μπορεί να χρησιμοποιηθεί στο σύνολο των δράσεων ενός οργανισμού ή σε μια επιμέρους λειτουργία του. Συμπληρωματικά προς την έννοια, αξίζει να αναφερθούν τα είδη του Benchmarking όπως συναντώνται στη διεθνή βιβλιογραφία.

Διάγραμμα 5.18.



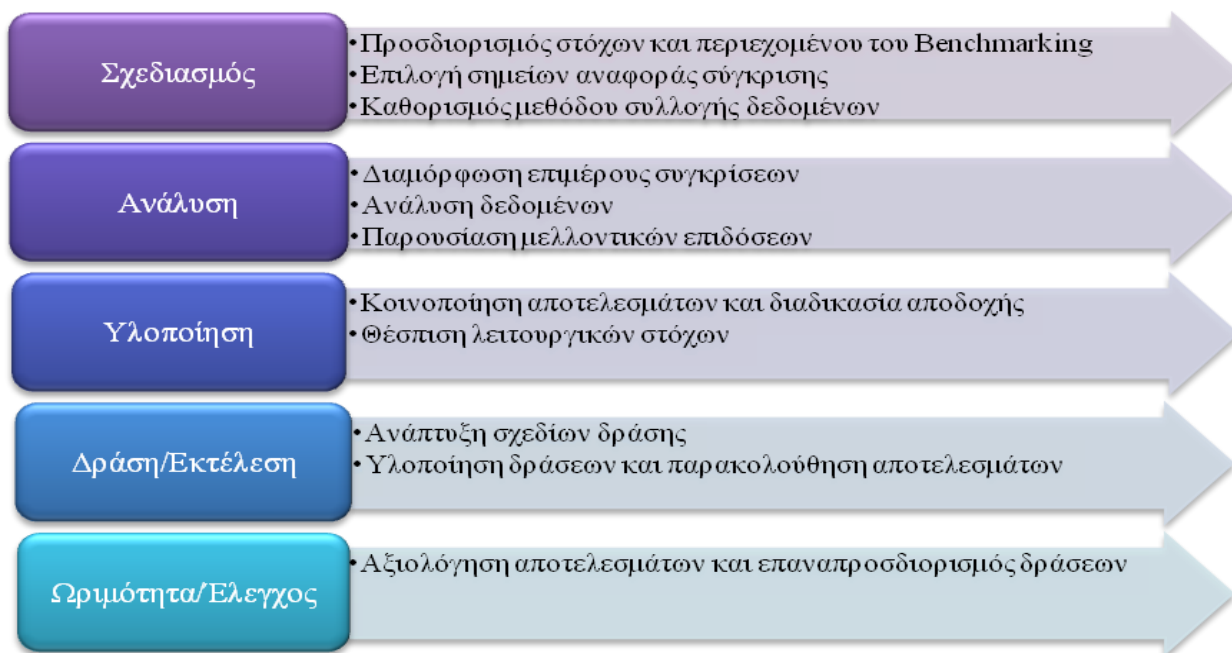
*Πηγή Lema & Price

²⁵⁹ Μπουραντάς, Δ. (2002) Μάνατζμεντ: Θεωρητικό Υπόβαθρο-Σύγχρονες Πρακτικές. Αθήνα: εκδ. Γ. Μπένου, σελ. 527-533.

Μέσω της τεχνικής του Benchmarking, ένας οργανισμός αποκτά την ευκαιρία να εντοπίσει ενδεχόμενα μειονεκτήματα, να αυξήσει την αποδοτικότητα του, να επωφεληθεί από την τεχνογνωσία των ανταγωνιστών του, να λάβει γνώση εναλλακτικών πρακτικών, να διεισδύσει βαθύτερα στην αγορά-στόχο και τελικά, να διατηρήσει ή ακόμα και να διαιωνίσει τη βιωσιμότητα του.²⁶⁰ Με τη μέθοδο της συγκριτικής αξιολόγησης, παρέχεται η δυνατότητα σε μια επιχείρηση να αναγνωρίζει και να αναλύει το περιβάλλον στο οποίο εντάσσεται, επιτυγχάνοντας τη διαρκή παρακολούθηση των εξελίξεων.

Η διαδικασία διαμόρφωσης του μοντέλου Benchmarking και τα στάδια εφαρμογής²⁶¹ του περιγράφονται κατωτέρω:

Διάγραμμα 5.19.



*Πηγή: R. Camp

Η παραπάνω διάρθρωση, όπως ανέπτυξε ο Robert C. Camp, στηρίζεται στις βασικές αρχές του κύκλου του Deming, δηλαδή την εστίαση, τον σχεδιασμό, την εκτέλεση και την αναθεώρηση, προκειμένου να ευνοηθεί η ευρύτερη αποδοχή των αλλαγών, μέσω ενός κοινού μοντέλου εξέλιξης προς όλους τους συμμετέχοντες.

²⁶⁰ Lema N. M., Price, A. D. (1995) Benchmarking: performance improvement toward competitive advantage. Journal of Management in Engineering. Vol. 11 No 1.

²⁶¹ Fitz-enz, J. (1993) How to make Benchmarking work for you. HR Magazine. Vol 38 No 12.

Γ. Η δυνατότητα εφαρμογής του Benchmarking στον δημόσιο τομέα

Το Benchmarking αποτελεί ένα ιδιαίτερα χρήσιμο εργαλείο του ιδιωτικού management που χρησιμοποιείται ολοένα και περισσότερο στον επιχειρηματικό κόσμο, σημειώνοντας εντυπωσιακά αποτελέσματα. Μια εξαιρετικά ενδιαφέρουσα πρόκληση, αποτελεί η εφαρμογή του Benchmarking, στον δημόσιο τομέα, ακολουθώντας το διοικητικό ρεύμα του δημοσίου management. Ο ιδιαίτερα αναποτελεσματικός δημόσιος τομέας, χρίζει αναγκαίων και επειγόντων βελτιώσεων. Η πρακτική του Benchmarking, θα μπορούσε να αποβεί καθοριστική στην αύξηση της αποτελεσματικότητας και στον εκσυγχρονισμό κατακερματισμένων λειτουργιών των δημοσίων οργανισμών. Τεχνικές, μέθοδοι και λειτουργίες ηγετικών ιδιωτικών επιχειρήσεων ή επιτυχημένων δημοσίων οργανισμών, θα μπορούσαν να αποτελέσουν παράδειγμα προς μίμηση για μια πληθώρα γραφειοκρατικών και δυσλειτουργικών εκφάνσεων της δημόσιας διοίκησης, η οποία μαστίζεται από εσωστρέφεια και κακοδιαχείριση. Η δημόσια διοίκηση θα μπορούσε να εμπλουτίσει τα διοικητικά της εργαλεία, εφαρμόζοντας γενικό ή παγκόσμιο Benchmarking, εστιασμένο σε επιμέρους λειτουργίες ή στρατηγικές, ενεργώντας σε συνεργατικό επίπεδο. Σε αυτό το σημείο πρέπει να τονισθεί ότι η τεχνική του Benchmarking δεν συνηθίζεται να χρησιμοποιείται από ορισμένες επιχειρήσεις λόγω του υψηλού κόστους και των μακρών χρονικών απαιτήσεων. Στοιχεία, τα οποία μπορούν να παρασχεθούν από τον κρατικό μηχανισμό, σε μορφή επένδυσης, αποσκοπώντας σε μελλοντική αύξηση της αποτελεσματικότητας. Ειδικότερα, τα μειονεκτήματα και τα πλεονεκτήματα²⁶² που θα μπορούσε να αποκομίσει ο δημόσιος τομέας από την εφαρμογή του Benchmarking συνοψίζονται στα εξής:

Πίνακας 5.5.

A/A	Πλεονεκτήματα	Μειονεκτήματα
1	Αντίληψη της υφιστάμενης κατάστασης	Υψηλό κόστος
2	Αναγνώριση αναγκών πελατών/πολιτών	Απειρία σε νέες διοικητικές τεχνικές
3	Καθορισμός ουσιαστικών στόχων	Δύσκολη εκπαίδευση προσωπικού
4	Αύξηση αποτελεσματικότητας/	Δύσκολη πρόσβαση σε στοιχεία του

²⁶² Camp, R. (1989) Benchmarking: the search for best practices that lead to superior performance. Part II. Key process steps. Quality Progress.

	αποδοτικότητας/παραγωγικότητας	ιδιωτικού τομέα (ταύτιση με κατασκοπεία)
5	Μεταφορά τεχνογνωσίας/προαγωγή της καινοτομίας	Δυσκολία σύγκρισης στοιχείων λόγω της ιδιομορφίας του δημόσιου τομέα
6	Ανάπτυξη εξωστρεφούς συμπεριφοράς	Εστίαση σε νούμερα
7	Χρήση επιτυχημένων μεθόδων και πρακτικών του ιδιωτικού management	Η πολιτική παρέμβαση συνήθως αποτελεί τροχοπέδη για την εξέλιξη και την ανάπτυξη
8	Διαμόρφωση λιτών και ευέλικτων δομών	Δυσκολία στην εφαρμογή
9	Περιορισμός της γραφειοκρατίας	Κοινωνικοπολιτικό κατεστημένο
10	Αξιοποίηση των δημοσίων υπαλλήλων	Χρονοβόρος διαδικασία

Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι ο δημόσιος τομέας, παρά τα προβλήματα που ενδέχεται να αντιμετωπίσει κατά την εφαρμογή του Benchmarking, μπορεί να αποκομίσει σημαντικά οφέλη από τις εκροές της διαδικασίας συγκριτικής προτυποποίησης. Οφέλη που υπερβαίνουν οποιοδήποτε λειτουργικό μειονέκτημα. Η αύξηση της αποτελεσματικότητας, η ανάπτυξη εξωστρέφειας και η αξιοποίηση του υπεράριθμου ανθρώπινου δυναμικού, αποτελούν ουσιαστικά προβλήματα που καλείται να επιλύσει η κρατική διοίκηση, προκειμένου να προαχθεί το δημόσιο συμφέρον και να βελτιωθούν οι εκάστοτε κοινωνικοοικονομικές συνθήκες. Η συγκριτική προτυποποίηση, αποτελεί μια χρήσιμη πρακτική που δύναται να προσφέρει αποτελεσματικές λύσεις στην παρωχημένη δημόσια διοίκηση.²⁶³ Η παρούσα διατριβή, διακατέχεται στο σύνολο της από τη φιλοσοφία του Benchmarking, ενώ χρησιμοποιήθηκε ως βασικό ερευνητικό εργαλείο, στη διεξαγωγή πρωτογενούς έρευνας (η οποία αναπτύσσεται σε επόμενο κεφάλαιο), αποσκοπώντας στη βελτίωση της υφιστάμενης κατάστασης. Λειτουργώντας ως εφαρμογή της εν λόγω τεχνικής, κατά την πρωτογενή έρευνα, διενεργήθηκε συγκριτική προτυποποίηση μεταξύ δημοσίων και ιδιωτικών τραπεζών, κατά την οποία εντοπίζονται οι επιμέρους προβληματικές των δημοσίων τραπεζών, ενώ με οδηγό τις ιδιωτικές τράπεζες επιχειρείται η διαμόρφωση προτάσεων προάγοντας την αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητα.

²⁶³ Bruder, K., Gray, E. (1994) Public Sector Benchmarking: a practical approach. Public Management. Vol 76 No 9.

Επιχειρώντας, την αναγωγή σε θεωρία, της εφαρμοσμένης τεχνικής του Benchmarking στο δημόσιο τομέα, διαμορφώνεται και παρατίθεται στο παρακάτω σχήμα, μια προσομοίωση των αρχών της συγκριτικής προτυποποίησης, στη δημόσια διοίκηση.

Διάγραμμα 5.20.



Η συγκριτική προτυποποίηση στον δημόσιο τομέα, αποσκοπεί στην παροχή των καλύτερων δυνατών υπηρεσιών, επιδεικνύοντας υψηλής ποιότητας λειτουργίες ενώ παράλληλα προάγεται η αξία της οικονομικότητας στο εκπορευόμενο έργο. Το Benchmarking, μπορεί να αποτελέσει ένα σημαντικό εργαλείο δημοσίου management,

πλαισιώνοντας την τάση υιοθέτησης του σύγχρονου New Public Management. Ειδικότερα, μέσω της συγκριτικής προτυποποίησης δημόσιου και ιδιωτικού τομέα, θα μπορούσε να υποβοηθηθεί η κρατική διοίκηση για την καλύτερη διαχείριση του υπέρογκου και ιδιαίτερα προβληματικού δημόσιου τομέα, χρησιμοποιώντας ιδιωτικοοικονομικά κριτήρια και λειτουργώντας με οδηγό το σύγχρονο πνεύμα της επιχειρηματικής αγοράς.²⁶⁴

5.6.3. Η μεθοδολογία της Ισορροπημένης Κάρτας Επιδόσεων (Balanced Scorecard)

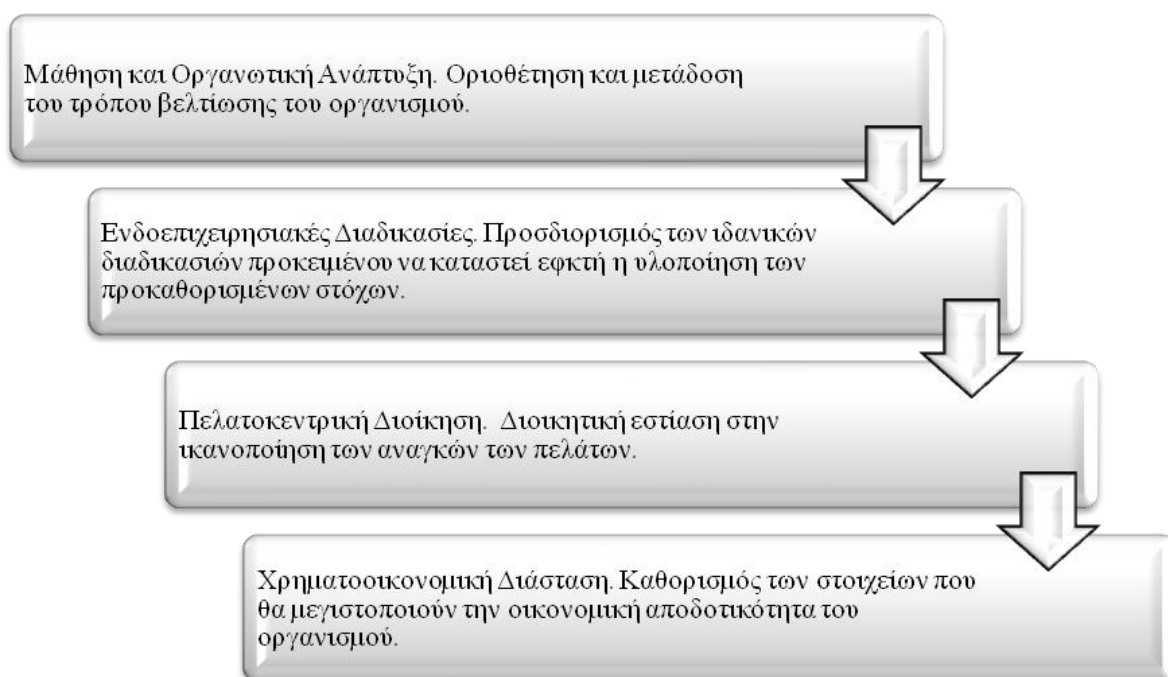
Η μέθοδος της Ισορροπημένης Κάρτας Επιδόσεων, αποτελεί μια σύγχρονη διοικητική τεχνική η οποία είναι ιδιαίτερα διαδεδομένη στις ιδιωτικές επιχειρήσεις. Η συγκεκριμένη τεχνική, συνίσταται σε μια μεθοδολογία ολοκληρωμένης στοχοθεσίας και μέτρησης επιδόσεων. Η συγκεκριμένη μεθοδολογία σύμφωνα με τον Χ. Μπουρσανίδη: *«ξεκινάει από τη διατύπωση του οράματος και τη χάραξη της στρατηγικής, προχωράει στον προσδιορισμό των κρίσιμων παραγόντων επιτυχίας και συνεχίζει στην κατασκευή συστήματος δεικτών μέτρησης απόδοσης και ολοκληρώνεται με την ανάπτυξη πλέγματος μέτρων και δράσεων»*.²⁶⁵ Η Balanced Scorecard, περιλαμβάνει ένα ευρύ εννοιολογικό πλαίσιο καθώς και ένα πλήθος δεικτών, που προσδιορίζουν το επίπεδο αποτελεσματικότητας του υπό ανάλυση οργανισμού. Κατά την προσέγγιση των Norton και Kaplan (πρωτεργατών της Ισορροπημένης Κάρτας Επιδόσεων), οι βασικές διαστάσεις της Balanced Scorecard,²⁶⁶ αναπτύσσονται ως εξής:

²⁶⁴ Bullivant, J. (1994) Benchmarking for Continuous Improvement in the Public Sector, Longman Group Limited.

²⁶⁵ Μπουρσανίδης, Χ. (2005) Στρατηγικό Μάνατζμεντ στη Δημόσια Διοίκηση. Τόμος Εισηγήσεων του 1^{ου} Συνεδρίου Διοικητικών Επιστημόνων. Αθήνα: εκδ. Αντ. Σάκκουλα.

²⁶⁶ Kaplan, R., Norton, D. (1996) The Balanced Scorecard. Boston: Harvard Business School Press. Boston.

Διάγραμμα 5.21.



Η επιλογή των διαστάσεων σε συνδυασμό με τον καθορισμό της στρατηγικής και τον προσδιορισμό των κατάλληλων αριθμοδεικτών, πλαισιώνουν την μεθοδολογία ανάπτυξης της Ισορροπημένης Κάρτας Επιδόσεων. Ειδικότερα, ως εναρκτήρια δράση της Balanced Scorecard, καθορίζεται το όραμα και η αποστολή ενώ παράλληλα χαράσσονται επιμέρους στρατηγικοί στόχοι και πολιτικές, διαμορφώνοντας την μακροπρόθεσμη προοπτική του οργανισμού. Ακολούθως, προσδιορίζονται οι απαιτούμενες διαστάσεις υλοποίησης της Ισορροπημένης Κάρτας Επιδόσεων και αντιστοιχούνται με τους στρατηγικούς στόχους. Τέλος, επιλέγονται τα κατάλληλα μετρήσιμα μεγέθη (όπως οριοθετούνται από τους αντίστοιχους αριθμοδείκτες), από την ανάλυση των οποίων προκύπτουν οι ανάλογες διοικητικές δράσεις. Σύμφωνα με τα παραπάνω, γίνεται αντιληπτό ότι η Balanced Scorecard δεν είναι απλά μια πρακτική ελέγχου ή ένα συστατικό στοιχείο μέτρησης της αποδοτικότητας. Αντίθετα αποτελεί ένα χρήσιμο εργαλείο στρατηγικού σχεδιασμού, το οποίο επιτρέπει την ανάλυση των στρατηγικών στόχων σε μέτρα και δείκτες απόδοσης για το σύνολο των λειτουργιών του οργανισμού. Σε συνέχεια των ανωτέρω, παρατίθενται οι

απαραίτητες προϋποθέσεις²⁶⁷ για την επιτυχή χρήση της Ισορροπημένης Κάρτας Επιδόσεων, οι οποίες συνίστανται στις εξής:

- ύπαρξη τεχνογνωσίας στη μέτρηση απόδοσης – αποτελεσματικότητας – αποδοτικότητας.
- διαθεσιμότητα έγκυρων δεδομένων.
- πρόθεση για διαρκή εξέλιξη του ανθρώπινου δυναμικού μέσω προγραμμάτων κατάρτισης.
- ανεμπόδιστη επικοινωνία των εργαζομένων όλων των βαθμίδων και τμημάτων των διοικητικών μονάδων για την ανταλλαγή πληροφοριών και εμπειριών.
- πολιτοκεντρικός προσανατολισμός του οργανισμού.

Η πρακτική της Balanced Scorecard, έχει αποτελέσει ένα ιδιαίτερα χρήσιμο εργαλείο στρατηγικής διοίκησης για τις ιδιωτικές επιχειρήσεις. Τα τελευταία χρόνια, επιχειρείται μια προσπάθεια εφαρμογής της εν λόγω τεχνικής και στη δημόσια διοίκηση, καθώς η εσωτερική λογική και η δυναμική που αναπτύσσει, όχι μόνο ευνοεί αλλά σχεδόν επιτάσσει την εφαρμογή ανάλογων μεθοδολογιών στον δημόσιο τομέα. Μέχρι στιγμής, τα αποτελέσματα της εφαρμογής αυτής, κρίνονται ως αμφιλεγόμενα (κυρίως λόγω της δυσκολίας υλοποίησης των αρχών της Balanced Scorecard, στον δημόσιο τομέα και της έλλειψης τεχνογνωσίας των δημοσίων υπαλλήλων). Παρόλα αυτά, η αξία της συγκεκριμένης πρακτικής (βάσει των μέχρι τώρα αποτελεσμάτων της), θεωρείται ιδιαίτερα σημαντική και η περαιτέρω προσπάθεια ενσωμάτωσης της στα εργαλεία του δημόσιου management, κρίνεται επιβεβλημένη. Η σχέση αιτίου-αποτελέσματος και το πολυδιάστατο επίπεδο στοχοθεσίας που χαρακτηρίζουν την Ισορροπημένη Κάρτας Επιδόσεων, μπορούν να βοηθήσουν τη δημόσια διοίκηση: να αυξήσει τις επιδόσεις της (δημιουργώντας τη μέγιστη δυνατή αξία των υπηρεσιών της), να βελτιώσει τις εσωτερικές της διεργασίες (εξασφαλίζοντας τη μέγιστη δυνατή αποτελεσματικότητα των λειτουργιών της) και να αναπτύξει τις ικανότητες του ανθρώπινου δυναμικού της (εξελίσσοντας το επίπεδο κατάρτισης, εκσυγχρονίζοντας την τεχνολογική υποδομή του οργανισμού και βελτιώνοντας την πολιτική κινήτρων). Η πρακτική της Balanced Scorecard, μπορεί να λειτουργήσει με ιδιαίτερα αποτελεσματικό τρόπο στον δημόσιο τομέα καθώς παρέχεται η δυνατότητα να συνδεθούν διαδικασίες κλειδιά με επιθυμητούς στόχους για να δομηθεί

²⁶⁷ Zervopoulos, P., Palaskas, T. (2010) Performance – effectiveness – efficiency measurement methods in public sector: international and Greek experience. MPRA. No 30936, σελ. 14.

τελικά ένα ολοκληρωμένο σύστημα διοίκησης, εστιασμένο στην εφαρμογή μακροπρόθεσμων προοπτικών, προσδίδοντας μια στρατηγική διάσταση στη διοίκηση του δημόσιου τομέα.²⁶⁸

5.8. Νέα μοντέλα διοίκησης του Δημόσιου Τομέα

Το σύγχρονο επιστημονικό περιβάλλον της επιχειρησιακής διοίκησης, προτάσσει πλέον με τον πιο ηχηρό τρόπο τα νέα επιστημονικά εργαλεία, που ευθύνονται για την εντυπωσιακή αύξηση της αποδοτικότητας του ιδιωτικού τομέα. Τις τελευταίες δύο δεκαετίες, εμφανίστηκαν νέα διοικητικά μοντέλα στον επιχειρηματικό κόσμο, αναβαθμίζοντας το επίπεδο αποτελεσματικότητας. Σταδιακά, η συσσώρευση της σύγχρονης αυτής τεχνογνωσίας, διέρρευσε προς το ευρύτερο περιβάλλον της αγοράς, με αποτέλεσμα “μοιραία” να αφομοιωθεί και από φορείς του δημόσιου τομέα. Οι νέες διοικητικές προσεγγίσεις προσέφεραν μια διαφορετική θεώρηση στην αντιμετώπιση παγιοποιημένων προβλημάτων του δημόσιου τομέα, προσφέροντας βελτιωμένες επιλογές αντιμετώπισης. Η Διοίκηση Ολικής Ποιότητας, η Διοίκηση Μέσω Στόχων, η Διοίκηση Αλλαγών η Διοίκηση Γνώσης και η Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση, είναι μερικά μόνο από τα σύγχρονα μοντέλα διοίκησης του δημόσιου τομέα, τα οποία δύνανται να συμβάλλουν στην αναδιάρθρωση της κρατικής διοίκησης.

5.8.1. Διοίκηση Ολικής Ποιότητας στον Δημόσιο Τομέα

Ένα σύγχρονο και ιδιαίτερα αποτελεσματικό διοικητικό εργαλείο που ξεκίνησε τα τελευταία χρόνια να εντάσσεται στα μεταρρυθμιστικά προγράμματα των ανεπτυγμένων χωρών, με εξαιρετικά ελπιδοφόρες προοπτικές, είναι η Διοίκηση Ολικής Ποιότητας (ΔΟΠ). Η ΔΟΠ, αποτελεί ένα σύγχρονο διοικητικό κλάδο του επιχειρησιακού management, ο οποίος αποσκοπεί στη βελτιστοποίηση των διαδικασιών και λειτουργιών ενός οργανισμού. Εδώ και δεκαετίες η ΔΟΠ παρουσιάζει αύξουσα απήχηση στις ιδιωτικές επιχειρήσεις, ισχυροποιώντας τη λειτουργία και την αποδοτικότητα τους. Ειδικότερα, οι λόγοι που ώθησαν τον επιχειρηματικό κόσμο να ενστερνιστεί και να υιοθετήσει τις αρχές της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας, συνίστανται: στη διαρκή προσπάθεια επιβίωσης, στη διάθεση βελτίωσης της ανταγωνιστικότητας, στην προσπάθεια αύξησης της

²⁶⁸ Ferlie, E., Lynn, L., Pollitt, C. (2007) *The Oxford Handbook of Public Management*. New York: Oxford University Press.

αποτελεσματικότητας, στην απόπειρα ριζικού επανασχεδιασμού των συμβατικών και κορεσμένων προσεγγίσεων κ.λ.π.²⁶⁹ Σύμφωνα με τον Αν. Καθηγητή Αθ. Κριεμάδη: «η ΔΟΠ παρέχει τη δυνατότητα σε έναν οργανισμό να βελτιώσει τις επιδόσεις του, να εξελίξει τις σχέσεις του με το προσωπικό, να αυξήσει την ικανοποίηση των πελατών του, να μειώσει το λειτουργικό κόστος, να βελτιώσει την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών και τελικά να μεγιστοποιήσει τα αποτελέσματα και να διασφαλίσει την επιβίωση του».²⁷⁰ Χαρακτηριστικές είναι οι τοποθετήσεις των «πρωτεργατών» της ΔΟΠ, όπως είναι οι θεωρίες του P. Crosby περί εκμηδενισμού των ελαττωματικών υπηρεσιών (zero defects) και περί συμμόρφωσης προς τις απαιτήσεις των πελατών, του W. E. Deming περί μακροπρόθεσμης βελτίωσης της ανταγωνιστικότητας και ελαχιστοποίησης του κόστους, του J. Juran περί συνολικού προσανατολισμού του οργανισμού προς τον επιδιωκόμενο σκοπό.

5.8.1.1. Η ΔΟΠ στη Δημόσια Διοίκηση

Η προκύπτουσα υπεραξία από την εφαρμογή της ΔΟΠ, δεν άργησε να γίνει αντιληπτή και από τους φορείς της δημόσιας διοίκησης. Πολλές χώρες με πρωτοπόρους την Ιαπωνία και τις ΗΠΑ, συμπεριέλαβαν αρχές της ΔΟΠ κατά τη διοικητική διαχείριση των δημοσίων υποθέσεων τους.²⁷¹ Από τις αρχές της δεκαετίας του '90, η δημόσια διοίκηση στις περισσότερες ανεπτυγμένες χώρες, εμφανίζει μια αυξανόμενη διάθεση εφαρμογής των ανωτέρω πρακτικών, στοχεύοντας στη βελτίωση της αποτελεσματικότητας του δημόσιου τομέα.²⁷² Η παραπάνω τάση, σύμφωνα με τη μελέτη των Geert Bouckaert και Petri Uusikyla, βασίζεται στην παραδοχή ότι η παροχή ποιοτικών υπηρεσιών οδηγεί στην ικανοποίηση των πολιτών, διασφαλίζοντας την εμπιστοσύνη στην εκάστοτε κυβέρνηση.²⁷³ Συνεπώς, οι πολιτικές δυνάμεις είναι αυτές που ωθούν τη δημόσια διοίκηση ολοένα και περισσότερο προς την εφαρμογή των αρχών της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας. Η βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών στη δημόσια διοίκηση, οδηγεί

²⁶⁹ Δερβιτσιώτης, Κ. (1997) Διοίκηση Ολικής Ποιότητας. Αθήνα, σελ. 45.

²⁷⁰ Κριεμάδης, Α. (2008) Ο ρόλος της ηγεσίας στον σχεδιασμό και την εφαρμογή συστήματος διοίκησης ολικής ποιότητας. Πρακτικά Διεθνούς Συνεδρίου Ε.Κ.Δ.Δ.Α. Αθήνα: Εθνικό Τυπογραφείο, σελ. 154-157.

²⁷¹ James, P. (1998) Μάνατζμεντ Ολικής Ποιότητας. Αθήνα: εκδ. Κλειδάριθμος, σελ. 64.

²⁷² Κέφης, Β. (2005) Διοίκηση Ολικής Ποιότητας: Θεωρία και Πρότυπα. Αθήνα: εκδ. Κριτική, σελ. 67.

²⁷³ Bouckaert, G., Uusikyla, P. (2001) Permanent working group on productivity and quality in the public sector, Vaasa: EGPA Conference, σελ. 1-2.

στην αναβάθμιση των σχέσεων Κράτους – πολίτη και σε ενίσχυση της αξιοπιστίας της διοικητικής δράσης.²⁷⁴

Η ΔΟΠ στη δημόσια διοίκηση λειτουργεί στα πλαίσια ενός ιδιαίτερου καθεστώτος, κατά το οποίο δίνεται έμφαση σε τρεις επιμέρους διαστάσεις: τον πυρήνα (τον κεντρικό φορέα άσκησης δημόσιας δράσης), το εξωτερικό περιβάλλον (τα εξωγενή στοιχεία με τα οποία αλληλεπιδρά ο δημόσιος τομέας) και τις σχέσεις που αναπτύσσονται κατά τη διαδικασία παροχής υπηρεσιών (τις ενέργειες και τα αμφίδρομα ερεθίσματα που προκύπτουν κατά την πραγματοποίηση συναλλαγών των φυσικών ή νομικών προσώπων με το Κράτος).²⁷⁵

Πληθώρα μελετών και διοικητικών ρευμάτων, επιχείρησαν να εφαρμόσουν τις αρχές της ΔΟΠ στην κρατική δράση, με αμφιλεγόμενα αποτελέσματα, λόγω της ιδιομορφίας του δημοσίου τομέα. Σε αρκετές περιπτώσεις, τα αποτελέσματα είναι αρκετά ελπιδοφόρα. Η χρήση των αρχών του Deming (τα 14 σημεία της φιλοσοφίας του Deming)²⁷⁶ σε συνδυασμό με την ισχυρή πολιτική βούληση για αποδοτικές μεταρρυθμίσεις, οδήγησε στη σταδιακή επίτευξη αποτελεσμάτων μέσω της εστίασης στις ανάγκες των πολιτών/πελατών, της προαγωγής της ομαδικότητας, της ανάπτυξης εκπαιδευτικών προγραμμάτων, της χρήσης μεθόδων υποκίνησης κ.λ.π. Χαρακτηριστικά στοιχεία του νέου διοικητικού προσανατολισμού, αποτελούν επιμέρους στρατηγικές βελτίωσης της ποιότητας, όπως αναπτύχθηκαν σε αρκετές ανεπτυγμένες χώρες. Συγκεκριμένα, στη Μ. Βρετανία κατά τις δεκαετίες του 1980 και 1990, αναπτύχθηκαν τέσσερις στρατηγικές βελτίωσης της ποιότητας της δημόσιας διοίκησης.²⁷⁷ Οι στρατηγικές αυτές, περιγράφονται συνοπτικά παρακάτω:

- Στρατηγική Αγοράς. Σε αυτή τη στρατηγική επιχειρείται η καθιέρωση της αντίληψης ότι ο δημόσιος τομέας μπορεί να γίνει το ίδιο ανταγωνιστικός με τον ιδιωτικό. Το πνεύμα της στρατηγικής της αγοράς, συνίσταται στη διαρκή προσπάθεια βελτίωσης της ποιότητας μέσω της θέσπισης υψηλών προτύπων.

²⁷⁴ Πρακτικά ημερίδας: «Η Διοίκηση Ολικής Ποιότητας στο Δημόσιο Τομέα. Νέες Προσεγγίσεις Διαχείρισης» Πάντειο Πανεπιστήμιο, Τμήμα Δημόσιας Διοίκησης, 4 Φεβρουαρίου 2000, Αθήνα, σελ. 43.

²⁷⁵ Managing for Value and Performance, Self Assessment for Value and Performance: Processes in developing library plans and best value, Proceeding of a LISU Seminar 7th – 8th March 2000, σελ. 54.

²⁷⁶ Deming, W.E. (1986) Out of the Crisis. Cambridge University Press.

²⁷⁷ Κέφης, Β. (2005) Διοίκηση Ολικής Ποιότητας: Θεωρία και Πρότυπα. Αθήνα: εκδ. Κριτική, σελ. 68-69.

- **Στρατηγική Καταναλωτή.** Στη στρατηγική αυτή, επίκεντρο τίθεται ο πολίτης/πελάτης και η ικανοποίηση των αναγκών του. Στα πλαίσια της επίτευξης αυτού του στόχου, προάγεται η διαδικασία εντοπισμού των αναγκών και η προσπάθεια εξεύρεσης των ιδανικών τρόπων ικανοποίησης τους. Εργαλεία για την υλοποίηση της στρατηγική του καταναλωτή, αποτέλεσαν διοικητικές πρακτικές του επιχειρησιακού management όπως είναι η έρευνα αγοράς, η συμπεριφορά καταναλωτή, η επιχειρησιακή έρευνα κ.λ.π. Ιδιαίτερη μνεία πρέπει να γίνει στην τεχνική του CRM (Customer Relationship Management) ως εργαλείο πελατοκεντρικής διοίκησης, το οποίο αποκτά ολοένα και μεγαλύτερη απήχηση στους κόλπους της κρατικής διοίκησης.²⁷⁸
- **Οργανωσιακή Στρατηγική.** Η εν λόγω στρατηγική αναφέρεται στη μελέτη συστημάτων και διαδικασιών μέσω της εφαρμογής προτύπων ποιότητας (ISO 9000).²⁷⁹ Συνεπικουρώντας το έργο της συγκεκριμένης στρατηγικής, χρησιμοποιήθηκαν ευρέως οι πρακτικές του Ευρωπαϊκού Ιδρύματος Ποιοτικής Διοίκησης (EFQM)²⁸⁰.
- **Στρατηγική της Αξίας.** Η συγκεκριμένη στρατηγική δημιουργήθηκε με στόχο τη διόρθωση επιμέρους ατελειών της στρατηγικής της αγοράς μέσω της εντονότερης

²⁷⁸ Το CRM αποτελεί μια μέθοδο προσέγκυσης καταναλωτών μέσα από τη διαδικασία ανάπτυξης διαπροσωπικών σχέσεων θέτοντας τον πελάτη/πολίτη στο επίκεντρο της εκτελεστικής διαδικασίας. Στόχος του CRM είναι η διαμόρφωση πιστών πελατών στα προϊόντα και στις υπηρεσίες του οργανισμού μέσα από ένα εξειδικευμένο σύστημα διαχείρισης.

²⁷⁹ Η σχεδίαση συστημάτων πιστοποίησης ISO αποτελεί μια ευρέως διαδεδομένη πολιτική επιθεώρησης και ελέγχου της εφαρμογής προδιαγεγραμμένων διαδικασιών. Τα συστήματα ISO διακατέχονται από το πνεύμα συμμόρφωσης στις διαδικασίες αποσκοπώντας στη βελτίωση της διοικητικής λειτουργίας. Αρμόδιος φορέας πιστοποίησης για την Ελλάδα είναι ο ΕΛΟΤ (Ν. 372/76) ως μέλος του διεθνούς οργανισμού πιστοποίησης (ISO) και της διεθνούς ηλεκτροτεχνικής επιτροπής (IEC).

²⁸⁰ Το Ευρωπαϊκό Ίδρυμα Ποιοτικής Διοίκησης (EFQM) αποτελεί ένα ευρωπαϊκό μη κερδοσκοπικό οργανισμό ο οποίος αποτελεί για περισσότερα από 20 χρόνια σημείο αναφοράς των άριστων ευρωπαϊκών επιχειρήσεων και οργανισμών με διεθνή προσανατολισμό, ανεξαρτήτως μεγέθους ή κλάδου. Το EFQM αριθμώντας περισσότερα από 700 μέλη ιδιωτικού και δημόσιου τομέα, αναλαμβάνει να παρέχει πληροφόρηση για τις βέλτιστες επιχειρηματικές πρακτικές μέσω πρωτοποριακών δραστηριοτήτων. Βασικός φορέας υλοποίησης των πρακτικών του EFQM, είναι το Μοντέλο Επιχειρηματικής Αριστείας, μέσω του οποίου παρέχονται συμβουλευτικές υπηρεσίες προς τα μέλη του EFQM, ενισχύοντας τα πλεονεκτήματα και προτείνοντας διορθωτικές ενέργειες για τα μειονεκτήματα τους.

συνεργασίας πολιτών – Κράτους και δια της εξισορρόπησης της σχέσης κόστους – ποιότητας.²⁸¹

Η ΔΟΠ θα μπορούσε να φανεί εξαιρετικά χρήσιμη στην αναδιοργάνωση του δημόσιου τομέα, εστιάζοντας στο τρίπτυχο της αποτελεσματικότητας, της οικονομικότητας και της αποδοτικότητας. Η συμβολή της ΔΟΠ, στην εξέλιξη των επιδόσεων της δημόσιας διοίκησης, θα μπορούσε να είναι καταλυτική.²⁸² Συνεπικουρώντας προς την ανωτέρω θεώρηση, ο τέως αντιπρόεδρος των ΗΠΑ, Al Gore, στο 3^ο Συνέδριο Ποιότητας για τη Δημόσια Διοίκηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση (Ρότερνταμ 2004), ανέφερε πως η ποιότητα στη δημόσια διοίκηση, περιλαμβάνει τη διαμόρφωση βέλτιστων διοικητικών πρακτικών, οι οποίες αναλαμβάνουν να υποστηρίξουν και να εξελίξουν το υφιστάμενο μεταρρυθμιστικό πλαίσιο, λειτουργώντας ως εξής:

1. Προσανατολισμός στις επιδόσεις και στα αποτελέσματα. Η συγκεκριμένη ενέργεια προϋποθέτει τη χρήση σύγχρονων διοικητικών εργαλείων από τα στελέχη του δημοσίου τομέα, εστιάζοντας στην εφαρμογή δεικτών επιδόσεων και προϋπολογισμών, στον έλεγχο λειτουργιών και στην οικονομικότερη διαχείριση των πόρων.
2. Βελτίωση του προσανατολισμού στον πελάτη, με παράλληλη ελάφρυνση της γραφειοκρατίας. Η εν λόγω δράση, αναφέρεται στην αντιμετώπιση των αυξανόμενων απαιτήσεων των πολιτών μέσω της εστίασης στην εκπαίδευση και κατάρτιση των δημοσίων υπαλλήλων καθώς και μέσω της απλούστευσης των τύπων και των διαδικασιών. Στα πλαίσια της διοικητικής εξουσίας στον δημόσιο τομέα, επισημαίνεται από τους Gaster και Squires (2003) ότι πρέπει να διατηρείται η ισορροπία μεταξύ του γενικού δημοσίου συμφέροντος και των ειδικών αναγκών των συγκεκριμένων ομάδων πολιτών.
3. Επίτευξη ολοκληρωμένων υπηρεσιών, έτσι ώστε οι πολίτες να μην χρειάζεται να επισκέπτονται πολλές διαφορετικές υπηρεσίες προκειμένου να επιλυθεί το πρόβλημα τους.

Σε συνάρτηση με την τροποποίηση του υφιστάμενου μεταρρυθμιστικού πλαισίου, όπως περιγράφεται ανωτέρω, αναδεικνύεται ο προσδιορισμός νέων ενεργειών και

²⁸¹ Η στρατηγική της αξίας δεν παρουσίασε τα προσδοκώμενα αποτελέσματα λόγω της υπέρμετρης παρεμβατικής κρατικής πολιτικής που άσκησε η βρετανική κυβέρνηση.

²⁸² Vasu, M., Stewart, D., Garson, D. (1998) *Organizational Behavior and Public Management*. New York: Marcel Dekker, σελ. 244-248.

διαδικασιών, εμπλουτίζοντας την ποιοτικότερη παροχή υπηρεσιών. Κάτι τέτοιο θα μπορούσε να επιτευχθεί ως εξής:

1. Βελτίωση της ποιότητας του προσωπικού της δημόσιας υπηρεσίας. Εισαγωγή εκπαιδευτικών, πληροφοριακών και επικοινωνιακών συστημάτων ή εφαρμοσμένων εργαλείων όπως είναι το ISO, CAF (κοινό πλαίσιο αξιολόγησης) και το EFQM.
2. Υιοθέτηση εργαλείων ποιότητας που αναπτύχθηκαν στον ιδιωτικό τομέα, εφαρμοσμένα στη δημόσια διοίκηση.
3. Μέτρηση της ανάγκης βελτίωσης της ποιότητας αλλά και των συνεπειών της. Η συγκεκριμένη δράση μπορεί να υλοποιηθεί μέσω ποικίλων συστημάτων μέτρησης της ικανοποίησης των πολιτών. Είναι γεγονός ότι η Γαλλική Γενική Διεύθυνση Φορολογίας (DGI), απασχολεί έναν ανεξάρτητο οργανισμό δημοσκοπήσεων για να πραγματοποιεί ετήσιες έρευνες ικανοποίησης των φορολογουμένων.

Ανάλογη κατεύθυνση με στόχο τη βελτίωση της ποιότητας στο δημόσιο τομέα, διατύπωσε ο Milakovich το 1990, θέτοντας την εξυπηρέτηση του πολίτη/πελάτη στο επίκεντρο και υιοθετώντας σε μεγάλο βαθμό τις βασικές αρχές της επιχειρησιακής ΔΟΠ.²⁸³ Η εφαρμογή της ΔΟΠ στη δημόσια διοίκηση κατά τον Milakovich περιλαμβάνει τα εξής:

1. Διαμόρφωση σε πρωταρχικό στόχο την ικανοποίηση του πολίτη.
2. Αναδιατύπωση του όρου πελάτη, συμπεριλαμβάνοντας τόσο τους εξωτερικούς πελάτες (υφιστάμενοι και δυνητικοί πελάτες, προμηθευτές κ.λ.π.) όσο και τους εσωτερικούς (υπάλληλοι διαφορετικών τμημάτων ή θέσεων εργασίας).
3. Ανάπτυξη ενός διοικητικού οράματος του οργανισμού που σχετίζεται με τις απαιτήσεις των καταναλωτών.
4. Διαμόρφωση μιας μακροπρόθεσμης δέσμευσης με όλους του χρήστες των υπηρεσιών του οργανισμού, επικρότηση και ανταμοιβή της ομαδικότητας, ενθάρρυνση της διάθεσης για βελτίωση και καινοτομία.
5. Ενίσχυση της ομαδικότητας μέσω της καθιέρωσης κύκλων ποιότητας.
6. Παροχή προγραμμάτων επιμόρφωσης και κατάρτισης.
7. Εκτίμηση, αναγνώριση, υποστήριξη και εμπιστοσύνη στην προσπάθεια που καταβάλλει το εργατικό δυναμικό.
8. Απομάκρυνση του “εργασιακού φόβου” από τους υπαλλήλους του οργανισμού.

²⁸³ Milakovich, M. E. (1990) Enhancing the quality and productivity of state and local government. National Civic Review. Vol. 79 No 3.

9. Παροχή των κατάλληλων εργαλείων και συνθηκών προκειμένου να προάγεται η καλύτερη δυνατή απόδοση στο εργασιακό περιβάλλον.
10. Διαμόρφωση των κατάλληλων αλλαγών στους δημόσιους οργανισμούς, προκειμένου να καθίσταται εφικτή η υλοποίηση των προκαθορισμένων στόχων.

Όπως τεκμηριώνεται από τις παραπάνω θέσεις, η ΔΟΠ θα μπορούσε να φανεί ιδιαίτερα χρήσιμη στην ανασυγκρότηση του δημοσίου τομέα. Η επιχειρησιακή της λογική, η εξειδικευμένη τεχνογνωσία και η εστίαση στο τελικό αποτέλεσμα δύναται να συμμετέχουν δραστικά στην ολοκληρωτική εξέλιξη της δημόσιας διοίκησης.

5.8.1.2. Η εφαρμογή της ΔΟΠ στον ελληνικό δημόσιο τομέα

Σταδιακά η υιοθέτηση των αρχών της διοίκησης ολικής ποιότητας έχει αναχθεί ως ένας εκ των βασικότερων μεταρρυθμιστικών στόχων, για την αναβάθμιση της δημόσιας διοίκησης και στην Ελλάδα. Ο χαμηλός βαθμός ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών του δημοσίου τομέα, ανάγεται σε μια σημαντική παθογένεια που επηρεάζει καθοριστικά την ανταγωνιστικότητα των κρατικών εκροών.²⁸⁴ Στην περίπτωση της Ελλάδος, το χαμηλό επίπεδο ποιότητας της δημόσιας διοίκησης, (όπως εντοπίζεται στα πλαίσια σχετικής έρευνας της Εθνικής Τράπεζας),²⁸⁵ οφείλεται: στην προβληματική εφαρμογή ψηφισμένων νόμων, στην πλημμελή πολιτική και διοικητική βούληση ως προς την υλοποίηση επιμέρους κυβερνητικών πολιτικών, στην ελλιπή υποκίνηση των εργαζομένων, στην απουσία στρατηγικού προγραμματισμού, στο γενικότερο κλίμα δυσπιστίας και καχυποψίας που έχει καλλιεργηθεί από την «ιστορική κληρονομιά» των πελατειακών σχέσεων κ.λ.π.

Έχει καταστεί σαφές ότι η βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών από τη δημόσια διοίκηση, οδηγεί σε αναβάθμιση των σχέσεων Κράτους – πολίτη και σε ενίσχυση της αξιοπιστίας της διοικητικής δράσης. Θεμελιακός στόχος της εφαρμογής της ΔΟΠ στο δημόσιο τομέα, είναι η αντικατάσταση παρωχημένων μεθόδων διοίκησης με σύγχρονες επιχειρησιακές πρακτικές που στοχεύουν στη βελτίωση της

²⁸⁴ Rouban, L. (1999) Citizens and the New Governance: Beyond New Public Management. Amsterdam: IOS Press, σελ. 29-40.

²⁸⁵ Εθνική Τράπεζα της Ελλάδος/Επιτροπή για την Εξέταση της Μακροπρόθεσμης Οικονομικής Πολιτικής, (1998) Ποιότητα στη Δημόσια Διοίκηση: Πρόταση Αλλαγών. Αθήνα, σελ. 2.

αποτελεσματικότητας.²⁸⁶ Η αυξανόμενη απήχηση μεταρρυθμιστικών προγραμμάτων εστιασμένων στη ΔΟΠ, όπως εξελίχθηκε στην πλειοψηφία των ανεπτυγμένων χωρών τα τελευταία χρόνια, αποτέλεσε παράδειγμα προς μίμηση και για την Ελλάδα. Μέσω επιμέρους προσπαθειών, η ελληνική δημόσια διοίκηση επιχείρησε να ενσωματώσει πρακτικές της ΔΟΠ με ποικίλα αποτελέσματα (Πολιτεία, Ποιότητα για τον Πολίτη κ.α.).

5.8.1.3. Προτάσεις για περαιτέρω ενσωμάτωση της ΔΟΠ στην ελληνική Δημόσια Διοίκηση

Παρά τις αξιόλογες προσπάθειες μεταρρύθμισης της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, μέσω πρακτικών της ΔΟΠ, το αποτέλεσμα διατηρείται σε χαμηλά επίπεδα. Ο στρατηγικός σχεδιασμός είναι ελλιπής, η πολιτική βούληση κρίνεται ως ανεπαρκής, η εφαρμογή των μέτρων παρουσιάζεται πλημμελής και τελικά όπως παρατηρείται εκ του αποτελέσματος, το επίπεδο ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών, παραμένει χαμηλό. Η ανάγκη για ουσιαστικότερες τομές στον ελληνικό δημόσιο τομέα, καθίσταται επιτακτική. Οι αρχές της ΔΟΠ πρέπει να εισαχθούν δυναμικότερα στη διοικητική πρακτική του Κράτους.²⁸⁷ Σε αυτό το σημείο θα είχε ενδιαφέρον να παρατεθούν τα αποτελέσματα σχετικής έκθεσης της Εθνικής Τράπεζας της Ελλάδος, η οποία εστιάζει στην εφαρμογή της ΔΟΠ στην ελληνική δημόσια διοίκηση. Στη συγκεκριμένη έκθεση, η ΔΟΠ παρουσιάζεται ως βασικός άξονας αναμόρφωσης του δημόσιου τομέα, συσχετίζοντας τις διαρθρωτικές αλλαγές στις οποίες υπεβλήθη η οικονομία και αναδεικνύοντας την αλληλεξάρτηση του ιδιωτικού και δημόσιου τομέα, τις διαρκώς μεταβαλλόμενες συνθήκες και την αλλαγή των κοινωνικών αναγκών. Βάσει της συγκεκριμένης έκθεσης, προτείνονται προς υιοθέτηση:

1. Η διοίκηση αποτελεσμάτων ως σύγχρονος προσανατολισμός στην επίτευξη προσχεδιασμένων αποτελεσμάτων.
2. Ο επανασχεδιασμός των θέσεων εργασίας ως βασική συνιστώσα του ριζικού οργανωσιακού επανασχεδιασμού.

²⁸⁶ Μαλινδρέτου, Β. (1998) Χρηματοδότηση των ΔΕΚΟ: Διοίκηση Ολικής Ποιότητας. Τετράδια Εργασίας, Αρ. 19, Αθήνα: Πάντειο Πανεπιστήμιο, σελ. 35.

²⁸⁷ Ρωσσίδης, Ι., Μπιτσάνη, Ε. (2011) Η Διοίκηση Ολικής Ποιότητας στο Δημόσιο Τομέα. Η περίπτωση της Ελλάδος. Τόμος Εισηγήσεων 2^ο Πανελληνίου Συνεδρίου Εφαρμοσμένων Οικονομικών. Βόλος: Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας.

3. Η βελτίωση της ποιότητας των κανονιστικών ρυθμίσεων προς όφελος της γενικότερης κοινωνικοοικονομικής ανάπτυξης.
4. Η ίδρυση του Σώματος Οικονομολόγων Διοίκησης, αποσκοπώντας στην προαγωγή της οικονομικότητας και της αποτελεσματικότητας.
5. Η διαμόρφωση κλάδου Ανώτατων Στελεχών Διοίκησης, εξοπλίζοντας τον δημόσιο τομέα με εξειδικευμένα στελέχη που θα φέρουν υψηλής ποιότητας τεχνογνωσία και κατάρτιση.

Τα σύγχρονα επιστημονικά ρεύματα καθιστούν σαφές ότι αν το Κράτος προτίθεται να αναλάβει ρόλο, παραγωγού κοινωνικής συνοχής, οφείλει να δρα ουσιαστικά και υπεύθυνα, διατηρώντας τη θέση του όσο το δυνατό πλησιέστερα προς τους πολίτες. Για να επιτευχθεί όμως αυτή η σύγκλιση με τις επιθυμίες και τις ανάγκες των πολιτών, η δημόσια διοίκηση πρέπει να αναμορφωθεί, απεκδυόμενη των υφιστάμενων παρωχημένων διοικητικών μοντέλων. Καθοριστικό κοινωνικό όφελος, εκπορευόμενο από την εφαρμογή της ΔΟΠ στη δημόσια διοίκηση, αποτελεί η μακροπρόθεσμη συρρίκνωση του κόστους χάρη στην ποιοτική βελτίωση της παραγωγικής διαδικασίας. Χρήσιμα εργαλεία σχεδιασμού και εφαρμογών της ΔΟΠ στον δημόσιο τομέα, θα μπορούσαν να καταστούν οι πρακτικές του Benchmarking και του Reengineering.²⁸⁸ Σύμφωνα με την πρακτική του Benchmarking μια επιτυχημένη υπηρεσία προτυποποιείται και συγκρίνεται με ομοειδείς τις υπηρεσίες, με σκοπό την μεταφορά τεχνογνωσίας. Πολύτιμη πληροφόρηση δύναται να συγκεντρωθεί, από τη συγκριτική προτυποποίηση ιδιωτικού και δημοσίου τομέα. Αντιστοίχως, χρήσιμη θα μπορούσε να φανεί η πρακτική του Reengineering (Ανασχεδιασμού Επιχειρησιακών Διεργασιών), σύμφωνα με την οποία επιχειρείται η θεμελιώδεις αναθεώρηση των επιχειρησιακών λειτουργιών με στόχο τη βελτίωση της ποιότητας και την αύξηση της αποτελεσματικότητας.²⁸⁹

Βασικοί στόχοι που καλείται να υλοποιήσει η ΔΟΠ, στην ελληνική δημόσια διοίκηση είναι:

²⁸⁸ Σύμφωνα με την Επιτροπή Σχεδιασμού του Διεθνούς Ιδρύματος Benchmarking: «Η συγκριτική προτυποποίηση (Benchmarking) είναι μια συστηματική και συνεχής διαδικασία μέτρησης, με σκοπό την συλλογή πληροφοριών οι οποίες δύναται να υποβοηθήσουν τον οργανισμό να ενεργήσει με γνώμονα τη βελτίωση της επίδοσης του.

²⁸⁹ Μπουραντάς, Δ. (2002) Μάνατζμεντ: Θεωρητικό Υπόβαθρο-Σύγχρονες Πρακτικές. Αθήνα: εκδ. Γ. Μπένου, σελ. 519.

- η αύξηση της παραγωγικότητας των δημοσίων υπαλλήλων η οποία θα μπορούσε να επιτευχθεί με τον σχεδιασμό και την εφαρμογή μιας αποτελεσματικής πολιτικής κινήτρων.
- η ανάπτυξη μακροπρόθεσμης στρατηγικής αποτρέποντας την ασυνέχεια των δημόσιων πολιτικών.
- η συνολική αναδιάρθρωση της οργανωτικού σχεδιασμού του δημόσιου τομέα ευνοώντας την ευελιξία και την προσαρμοστικότητα μέσω των λιτών και απέριπτων δομών.
- η ανάπτυξη εκπαιδευτικών κέντρων που θα αναλαμβάνουν την κατάρτιση και την επιμόρφωση των δημοσίων υπαλλήλων εστιάζοντας στο αντικείμενο εργασίας τους (εμπλουτίζοντας την αποκλειστική μορφή εκπαίδευσης του “on the job training”) και η καλλιέργεια των στοιχείων της οργανωσιακής συμπεριφοράς (ηγεσία, υποκίνηση, δυναμική των ομάδων, επικοινωνία).
- η εξέλιξη των μηχανισμών αξιολόγησης/μέτρησης της ποιότητας.
- η εστίαση στον σωστό σχεδιασμό προτύπων και στην αλλαγή της διοικητικής κουλτούρας για την αποτελεσματική αξιοποίηση τους.

Η απόπειρα εφαρμογής αρχών της ΔΟΠ στην ελληνική δημόσια διοίκηση, μέσω των υφιστάμενων μεταρρυθμιστικών προγραμμάτων, κρίνεται ως θετική. Τα τελευταία χρόνια, η ποιότητα των δημοσίων υπηρεσιών, παρουσιάζει μια εξαιρετικά αύξουσα πορεία. Παρόλα αυτά οι περιοχές που χρίζουν βελτίωσης είναι ακόμα πολλές. Η ελπιδοφόρος πορεία της ελληνικής δημόσιας διοίκησης σε συνδυασμό με την αξία των αρχών της ΔΟΠ και τη διαφαινόμενη αποτελεσματικότητα στην οποία έχουν οδηγηθεί ιδιωτικές επιχειρήσεις και κρατικές διοικήσεις ξένων χωρών, προσδίδει ένα αισιόδοξο μήνυμα για την μελλοντική εξέλιξη της ποιότητας στον ελληνικό δημόσιο τομέα. Η ΔΟΠ, πρέπει και μπορεί να συμβάλλει στην επίλυση των μεγάλων προβλημάτων της δημόσιας διοίκησης, υποστηρίζοντας την εκπλήρωση του εξαιρετικά κρίσιμου ρόλου του Κράτους. Συνοψίζοντας και παραφράζοντας το βασικό σύνθημα σχετικού συνεδρίου, με θέμα τη ΔΟΠ στις υπηρεσίες υγείας, θα μπορούσαμε να πούμε ότι απαίτηση της εποχής μας είναι να περάσουμε: *«Από το υψηλό κόστος της χαμηλής ποιότητας στο χαμηλό κόστος της υψηλής ποιότητας των παρεχόμενων δημόσιων υπηρεσιών»*.²⁹⁰

²⁹⁰ Πρακτικά συνεδρίου: Εφαρμογή του Management Ολικής Ποιότητας στο χώρο των Υπηρεσιών Υγείας, 4-6 Νοεμβρίου 1994, Θεσσαλονίκη.

5.8.2. Διοίκηση Μέσω Στόχων

Η διοίκηση μέσω στόχων (Management By Objectives – MBO), αποτελεί ένα διοικητικό σύστημα που αποσκοπεί στη βελτιστοποίηση των εσωτερικών διαδικασιών και στη μεγιστοποίηση της αποτελεσματικότητας των διαθέσιμων πόρων, δια του καθορισμού αντικειμενικών στόχων.²⁹¹ Στη διοίκηση μέσω στόχων, επιχειρείται ο συντονισμός όλων των συντελεστών παραγωγής σε ένα προκαθορισμένο διοικητικό, οικονομικό, λειτουργικό και χρονικό πλαίσιο, βάσει λεπτομερούς προγραμματισμού των ποιοτικών και ποσοτικών χαρακτηριστικών του οργανισμού. Πρωτεργάτης του MBO, θεωρείται ο Peter Drucker²⁹² ο οποίος διαμόρφωσε ένα δυναμικό σύστημα καθοδήγησης και υποκίνησης των εργαζομένων το οποίο βασιζόταν στη συλλογική προσπάθεια, για την επίτευξη των στόχων της οργάνωσης.²⁹³ Η ιδιαιτερότητα του συγκεκριμένου διοικητικού συστήματος, έγκειται στον συμμετοχικό τρόπο προσδιορισμού των στόχων της οργάνωσης που στηρίζεται στη θεληματική συνεργασία και την αυτοδέσμευση του ανθρώπινου δυναμικού καθώς και στο βαθμό επιτυχούς υλοποίησης και αξιολόγησης των τεθέντων στόχων. Πολλοί συγγραφείς, υποστηρίζουν ότι η διοίκηση μέσω στόχων αποτελεί αναγκαία προϋπόθεση για την επιτυχία μιας συλλογικής προσπάθειας.

Το Management By Objectives αποτελεί ένα εξαιρετικά χρήσιμο εργαλείο στρατηγικού προγραμματισμού, το οποίο περιλαμβάνει κρίσιμες λειτουργίες, όπως: η στοχοθεσία, ο προγραμματισμός, ο οργανωτικός σχεδιασμός, η αξιοποίηση των παραγωγικών συντελεστών, η ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού, ο έλεγχος των αποτελεσμάτων, η ανατροφοδότηση του συστήματος διαμόρφωσης στόχων και η λήψη διορθωτικών μέτρων. Το MBO, αποτελεί μια διοικητική τεχνική που αποσκοπεί στη συσπείρωση όλων των ατομικών στόχων των μεμονωμένων μελών του οργανισμού, αποπνέοντας μια συλλογική φιλοσοφία η οποία τείνει να προάγει το συμφέρον της ομάδας, ικανοποιώντας παράλληλα τους επιμέρους στόχους των μελών. Οι τεθέντες στόχοι, πρέπει να περιλαμβάνουν τα παρακάτω χαρακτηριστικά.²⁹⁴

²⁹¹ Odione, G. S. (1965) Management by Objectives. New York: Pitman, σελ. 55-56.

²⁹² Drucker, P. (1955) The practice of Management. London: Heinemann.

²⁹³ Drucker, P. (1974) Management: Tasks, Responsibilities, Practices. New York: Harper and Row, σελ. 442.

²⁹⁴ Κιόχος, Π., Παπανικολάου, Γ. (2001) Προγραμματισμός Δράσεως Επιχειρήσεων. Αθήνα: εκδ. Αθ. Σταμούλη, σελ. 172-174.

- Να συμφωνούν με το πνεύμα της αποστολής και των στρατηγικών σκοπών του οργανισμού και να ιεραρχούνται ανάλογα με τη σπουδαιότητα τους.
- Να είναι αντικειμενικοί, ξεκάθαροι, υλοποιήσιμοι και επίκαιροι.
- Να μην είναι αντικρουόμενοι και αναχρονιστικοί.
- Να οδηγούν μια δέσμη ενεργειών σε ένα προκαθορισμένο αποτέλεσμα.
- Να κατατάσσονται σύμφωνα με την πραγματική προτεραιότητα των απαιτήσεων, κατά την περίοδο που αυτοί ισχύουν.
- Να ενσωματώνονται στην κουλτούρα του οργανισμού.

Ο καθορισμός των στόχων αποτελεί τη σημαντικότερη λειτουργία του MBO, δεδομένου ότι αποτελεί το συστατικό στοιχείο του συγκεκριμένου διοικητικού συστήματος και συνεπώς το βασικό χαρακτηριστικό που θα καθορίσει τις επικείμενες εκροές.

Σύμφωνα με τον Καθηγητή Δ. Μπουραντά η φιλοσοφία του MBO συνίσταται σε δύο αρχές: *«Πρώτον, η διοίκηση για να φτάσει σε επιθυμητά αποτελέσματα πρέπει να θέσει στο κάθε τμήμα και άτομο συγκεκριμένους στόχους και να τα ελέγχει με βάση αυτούς, έτσι ώστε ο κάθε εργαζόμενος να έχει σαφή γνώση και σωστή αντίληψη γι' αυτό ακριβώς που προσδοκά η επιχείρηση από αυτόν και με βάση το οποίο θα τον αξιολογήσει. Δεύτερον, βασική προϋπόθεση του MBO, είναι η ουσιαστική συμμετοχή του κάθε ατόμου ή ομάδας στον καθορισμό των στόχων τους, έτσι ώστε να επιτυγχάνεται η συναίνεση, η παρακίνηση και η δέσμευση τους για την αποτελεσματική υλοποίησή τους»*.²⁹⁵ Η διοίκηση μέσω στόχων, τείνει να λειτουργήσει αποδοτικά, όταν όλες οι λειτουργίες που εκτελούνται, συνάδουν με τον γενικότερο στρατηγικό προγραμματισμό καθώς και με τους επιμέρους επιχειρησιακούς στόχους.

Η διαδικασία υλοποίησης του MBO, παρατίθεται σε πολλές παραλλαγές στη διεθνή βιβλιογραφία. Μεταξύ αυτών, διακρίνονται οι τοποθετήσεις του Mac Gregor, των Koontz και Odiorne, του Sloan και του Δεκλερή. Ακολούθως, περιγράφεται ο σχεδιασμός του συστήματος διοίκησης μέσω στόχων, σύμφωνα με τον Μ. Δεκλερή.²⁹⁶

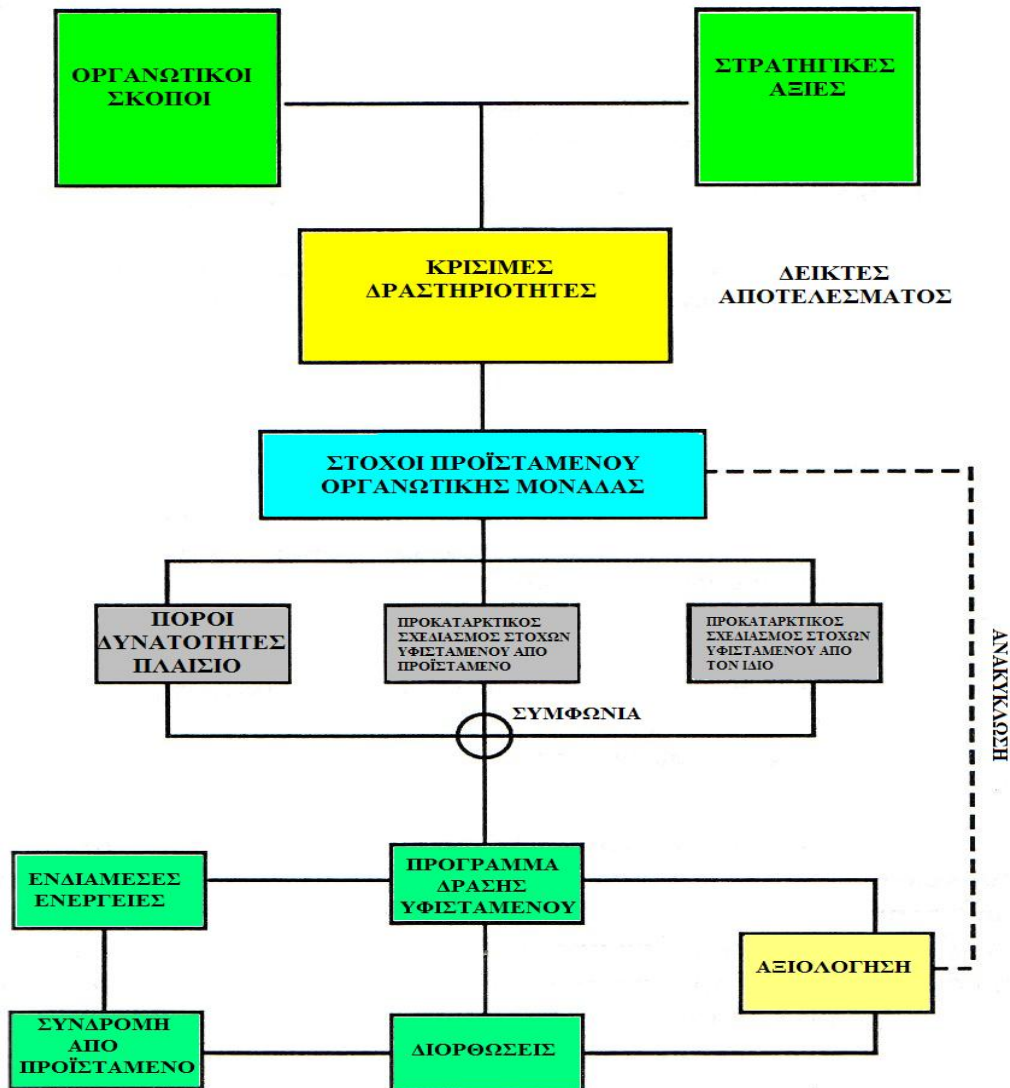
- i. Προσδιορίζονται μακροπρόθεσμοι σκοποί και στρατηγικές επιδιώξεις της οργάνωσης από την ανώτατη διοίκηση.

²⁹⁵ Μπουραντάς, Δ. (2002) Μάνατζμεντ: Θεωρητικό Υπόβαθρο-Σύγχρονες Πρακτικές. Αθήνα: εκδ. Γ. Μπένου, σελ. 287.

²⁹⁶ Δέκλερης, Μ. (1989) Διοίκηση Συστημάτων. Αθήνα – Κομοτηνή: εκδ. Αντ. Σάκκουλα, σελ. 288-293.

- ii. Συγκεκριμενοποιούνται οι επιδιώξεις σε πρακτικούς-επιχειρησιακούς στόχους για κάθε οργανωτική υπομονάδα και διατυπώνονται σε προγράμματα δράσης. Ειδικότερα, προτείνεται ο επιμερισμός των γενικότερων στόχων σε αλληλοσυμπληρωμένους και συσχετιζόμενους στόχους του κάθε τμήματος, αποκεντρώνοντας τον έλεγχο και την εξουσία.
- iii. Εξειδικεύονται και διαφοροποιούνται οι στόχων. Στο στάδιο αυτό, διενεργείται η καταγραφή των κρίσιμων δραστηριοτήτων και ο καθορισμός των ανάλογων δεικτών αποτελεσματικότητας.
- iv. Βασικό ζητούμενο, αποτελεί η κατοχύρωση πνεύματος συνεργασίας και σύμπνοιας μεταξύ της διαστρωματικής ιεράρχησης του οργανισμού (προϊστάμενοι – υφιστάμενοι). Επιχειρείται, μια καθολική συνεργασία του ανθρώπινου δυναμικού, προκειμένου να σχεδιαστούν, να αναλυθούν και να υλοποιηθούν οι “ιδανικοί” στόχοι.
- v. Ο ιεραρχικά προϊστάμενος, αποκεντρώνει ευθύνες και αρμοδιότητες ενώ παράλληλα προχωράει σε μια πρώιμη αξιολόγηση του έργου εν όψει των αποτελεσμάτων που πραγματοποιήθηκαν.
- vi. Παρακολουθούνται, ανά τακτά χρονικά διαστήματα, από τον προϊστάμενο σε συνεργασία με τον υφιστάμενο, τα επίπεδα απόδοσης, η πρόοδος υλοποίησης των στόχων, οι προκύπτουσες αποκλίσεις και αν χρειαστεί σχεδιάζονται και υλοποιούνται διορθωτικά μέτρα.

Διάγραμμα 5.22.



Πηγή: Μ. Δέκλερης, Διοίκηση Συστημάτων, 1989.

Η αξία της διοίκησης μέσω στόχων, είναι έκδηλη από την απήχηση που παρουσιάζει σε πλήθος ιδιωτικών επιχειρήσεων, οι οποίες χάρη στην MBO επιτυγχάνουν: καλύτερο συντονισμό, βέλτιστη αξιοποίηση των διαθέσιμων πόρων τους, παραγωγικότερη χρήση του προσωπικού τους, ανάπτυξη της αποτελεσματικότητας των διοικητικών τους λειτουργιών κ.λ.π. Τα τελευταία χρόνια, λόγω της αυξανόμενης αποτελεσματικότητας που επέφεραν οι πρακτικές του MBO στον ιδιωτικό τομέα, διαμορφώνεται μια τάση εφαρμογής τους και στη δημόσια διοίκηση. Ο δημόσιος τομέας, τείνει να ενσωματώσει μεθόδους του MBO, δεδομένου ότι σαν διοικητικό σύστημα, καθίσταται ικανό να εστιάζει στην παραγωγική υλοποίηση των τεθέντων στόχων. Ειδικότερα, σύμφωνα με τον Π. Φαναριώτη, «κύρια επιδίωξη όλων των οργανισμών του δημοσίου, είναι η ταχύτερη και

αποτελεσματικότερη δυνατή εφαρμογή των προγραμμάτων και των πολιτικών της Κυβερνήσεως καθώς και η προσφορά υψηλού επιπέδου υπηρεσιών στο κοινό. Βασικός σκοπός του management στο χώρο της δημόσιας διοίκησης είναι η δημιουργία των απαραίτητων προϋποθέσεων, για την αποτελεσματική εφαρμογή των πολιτικών και των συναφών προγραμμάτων της Κυβέρνησης καθώς και η αύξηση της παραγωγικότητας σε όλο το φάσμα των υπηρεσιών του δημοσίου. Στοιχεία που οι αρχές της Διοίκησης μέσω Στόχων δύνανται να συνεισφέρουν, προς όφελος της πραγματοποίησης της αποστολής της δημόσιας διοίκησης».²⁹⁷

Σε διεθνές επίπεδο, οι πρακτικές του MBO χρησιμοποιούνται ευρέως από τις κρατικές διοικήσεις, εδώ και δεκαετίες. Στην Ελλάδα όμως, η χρήση του συστήματος διοίκησης μέσω στόχων, καθυστέρησε αρκετά. Μόλις το έτος 1987, έγινε για πρώτη φορά, αναφορά στην ανάγκη αναμόρφωσης του δημοσίου τομέα, προς μια διοίκηση που σχεδιάζει και προγραμματίζει, επιδιώκοντας την υλοποίηση των περισσότερων εκ των προκαθορισμένων της στόχων.²⁹⁸ Στη συνέχεια, ακολούθησε ένα ανάλογο εγχείρημα από την Επιτροπή Δέκλερ, σύμφωνα με την οποία υποστηρίχθηκε η αναγκαιότητα χρησιμοποίησης δεικτών και μεθόδων αξιολόγησης της αποδοτικότητας της δημόσιας δράσης.²⁹⁹ Επίσης, ιδιαίτερη αναφορά για την αύξηση της αποτελεσματικότητας του δημοσίου τομέα δια της στοχοθεσίας, γίνεται στην Έκθεση της Επιτροπής για την Εξέταση της Μακροπρόθεσμης Οικονομικής Πολιτικής.

Η πρώτη θεσμοθετημένη προσπάθεια εφαρμογής των αρχών του MBO, γίνεται μέσω του Νόμου 3230/2004, κατά τον οποίο δίνεται έμφαση στην αύξηση της αποδοτικότητας της δημόσιας διοίκησης, μέσω του προσεκτικού σχεδιασμού στόχων και δια της εύρεσης των κατάλληλων τρόπων υλοποίησης τους. Ο συγκεκριμένος νόμος, αποσκοπεί στην καθιέρωση του MBO ως διαδικασία προσδιορισμού σαφών επιδιώξεων στην ανώτατη διοίκηση κάθε δημόσιου φορέα και τη διάχυση των γενικότερων αυτών στόχων υπό την μορφή εξειδικευμένων δράσεων σε κάθε κατώτερο ιεραρχικό επίπεδο.³⁰⁰

²⁹⁷ Φαναριώτη, Π. (1999) Διοίκηση Δημοσίων Υπηρεσιών και Οργανισμών: Εισαγωγή στο Σύγχρονο Δημόσιο Management. Αθήνα: εκδ. Α. Σταμούλη, σελ. 210.

²⁹⁸ Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας – ΚΕΠΕ, Πρόγραμμα Οικονομικής και Κοινωνικής Ανάπτυξης 1983-1987.

²⁹⁹ Επιτροπή Δέκλερ, Ελληνική Διοίκηση 2000 – Πρώτο Πρόγραμμα Εκσυγχρονισμού 1992-1995.

³⁰⁰ Γνώμη της ΟΚΕ, Διοίκηση με στόχους, αξιολόγηση και σταδιοδρομία των υπαλλήλων, μετατάξεις και άλλες διατάξεις, 21 Ιουλίου 2003, Αθήνα, σελ. 5.

Σύμφωνα με τον Ν. 3230/2004 ως βασικό εργαλείο του MBO, καθιερώνεται: «η μέτρηση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας της διοίκησης. Σκοπός της μέτρησης είναι η αξιολόγηση των υπηρεσιών της δημόσιας διοίκησης με την οποία επιδιώκεται η εξυπηρέτηση του πολίτη, η επαύξηση της εμπιστοσύνης και του βαθμού ικανοποίησης των αναγκών του πολίτη από την κρατική διοίκηση, η ενίσχυση της διαφάνειας, η πληρέστερη αξιοποίηση των διαθέσιμων πόρων και γενικότερα η άσκηση της διοίκησης προς όφελος του πολίτη».³⁰¹ Ειδικότερα, στο άρθρο 3 του ανωτέρω νόμου, ορίζεται ότι η καθιέρωση του συστήματος διοίκησης μέσω στόχων στον δημόσιο τομέα, θα γίνεται ως εξής:

1. Η πολιτική ηγεσία θα καθορίζει και θα κατανέμει τους στρατηγικούς στόχους για κάθε επόμενο έτος.
2. Η υπηρεσιακή ηγεσία σε κάθε ιεραρχικό επίπεδο θα καθορίζει στόχους οι οποίοι περιβάλλονται με τον τύπο απόφασης μέχρι το τέλος κάθε έτους, για να ισχύσουν κατά το επόμενο έτος.
3. Για την αποτίμηση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας θα χρησιμοποιούνται δείκτες μέτρησης, οι οποίοι σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 5, θα διακρίνονται σε 2 κατηγορίες:
 - i. Γενικοί Δείκτες, οι οποίοι ορίζονται ως εξής:
 - Χρόνος ανταπόκρισης στα αιτήματα των πολιτών
 - Ποσοστό ικανοποίησης των παραπόνων που υποβάλλονται
 - Εφαρμογή νέων τεχνολογιών
 - Κόστος διαχείρισης και ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών
 - ii. Ειδικό Δείκτης, οι οποίοι ορίζονται συμπληρωματικά για κάθε Υπηρεσιακή Μονάδα και πρέπει να αντιστοιχούν στο είδος των παρεχόμενων από αυτές υπηρεσιών.

Σύμφωνα με την ΟΚΕ, η εφαρμογή ενός συστήματος MBO στην ελληνική δημόσια διοίκηση, μπορεί να λειτουργήσει θετικά για την αποδοτικότητα της δημόσιας διοίκησης και την αναβάθμιση των προσφερόμενων από αυτήν υπηρεσιών, υπό ορισμένες προϋποθέσεις. Συγκεκριμένα, θα πρέπει: να εξασφαλισθεί η ουσιαστική συμμετοχή των εργαζομένων στη διαδικασία της στοχοθεσίας (χρησιμοποιώντας την ανάλογη οργανωτική υποστήριξη), να πραγματοποιηθεί η κατάλληλη εκπαιδευτική διαδικασία των

³⁰¹ Βλ. Ν. 3230/2004 (ΦΕΚ Α' 44/11.02.2004), «Καθιέρωση συστήματος διοίκησης με στόχους, μέτρηση της αποδοτικότητας και άλλες διατάξεις».

εργαζομένων και να υπάρξει συλλογική ανατροφοδότηση του συστήματος MBO από όλους τους συμμετέχοντες (προϊστάμενους – υφιστάμενους).

Στον αντίποδα, οι επικριτές της εφαρμογής της διοίκησης μέσω στόχων στον δημόσιο τομέα, υποστηρίζουν ότι ο οργανισμός υφίσταται επιπλέον γραφειοκρατικό φορτίο, δυσχεραίνοντας το έργο της δημόσιας διοίκησης. Αντιστοίχως, σύμφωνα με επιστημονικές μελέτες, διαπιστώθηκε ότι χώρες που εφάρμοσαν ανάλογα διοικητικά συστήματα (π.χ. η Ν. Ζηλανδία, το έτος 1975), το κόστος της νομοθετικής παραγωγής διπλασιάστηκε ενώ το κόστος των εργαζομένων που ασχολήθηκαν με τη διαδικασία της στοχοθεσίας αυξήθηκε κατά 90%.³⁰² Συνεπώς, όπως αποδεικνύεται από τα παραπάνω, το κόστος εφαρμογής του MBO, υπό προϋποθέσεις, ενδέχεται να υπερβεί τις προσδοκώμενες ωφέλειες. Παρόλα αυτά το MBO ως ένα σύγχρονο διοικητικό σύστημα, μπορεί να δημιουργήσει μια νέα κουλτούρα διοίκησης η οποία εστιάζει στο αποτέλεσμα και όχι στη διαδικασία. Ανώτερος σκοπός του MBO, είναι ο καθορισμός των απαιτούμενων στόχων για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας του δημόσιου τομέα καθώς και ο εντοπισμός των κατάλληλων τρόπων υλοποίησής τους. Χαρακτηριστική είναι η απήχηση της θεωρίας του MBO, σε ανεπτυγμένες χώρες όπως είναι οι ΗΠΑ (το 1971 ο Νίxon υιοθέτησε τη Διοίκηση μέσω Στόχων ως μεθοδολογία προγραμματισμού και στοχοθεσίας), η Μεγάλη Βρετανία, οι Σκανδιναβικές, η Ολλανδία, και η Γερμανία, όπου υιοθετήθηκε η μέτρηση των αποτελεσμάτων μέσω των πρωτοβουλιών που εγγράφονται στο πρόγραμμα «Neue Steuerung», με στόχο τη διαχείριση των δημοσιονομικών ελλειμμάτων και των εν γένει οικονομικών δυσκολιών.³⁰³

Ειδικά, η ελληνική δημόσια διοίκηση η οποία χαρακτηρίζεται από διόγκωση της γραφειοπαθολογίας και της τυπολατρίας, στερούμενη στρατηγικού προγραμματισμού και ξεκάθαρων στόχων, χρειάζεται περισσότερο από κάθε άλλη μορφή διοικητικής οργάνωσης την εφαρμογή αρχών του Management by Objectives. Το MBO είναι σε θέση να εμφυτεύσει μια νέα διοικητική τεχνική στη δημόσια διοίκηση, η οποία θα δίνει έμφαση στο τελικό αποτέλεσμα, προσάπτοντας μια ιδιωτικοοικονομική διαχειριστική τακτική, στις

³⁰² Ραμματά, Μ. (2011) Σύγχρονη Ελληνική Δημόσια Διοίκηση: Ανάμεσα στη Γραφειοκρατία και το Μάνατζμεντ. Αθήνα: εκδ. Κριτική, σελ. 92.

³⁰³ Μιχαλόπουλος, Ν. (2007) Η Δημόσια Διοίκηση στην εποχή των αποτελεσμάτων. Αθήνα: εκδ. Παπαζήση, σελ. 41-45.

υποθέσεις της.³⁰⁴ Εξέλιξη της επιστημονικής θεωρίας της διοίκησης μέσω στόχων, αποτελεί η ιδιαίτερα διαδεδομένη θεωρία σε ιδιωτικό και δημόσιο τομέα της «διοίκησης αποτελεσμάτων» η οποία διαφοροποιείται από το MBO, αποδίδοντας ειδικό βάρος στη μέτρηση του βαθμού υλοποίησης των επιδιωκόμενων αποτελεσμάτων.

5.8.3. Η Διοίκηση Γνώσης στον Δημόσιο Τομέα

Η διοίκηση γνώσης (Knowledge Management), αποτελεί μια σύγχρονη διοικητική τεχνική η οποία έχει ως κυρίαρχο σκοπό τη διαχείριση της γνώσης προς όφελος της αποτελεσματικότητας του οργανισμού. Σύμφωνα με τον R. Cross η πρακτική της διοίκησης της γνώσης, αναφέρεται στη δυνατότητα δημιουργίας ενός οργανισμού που καταφέρνει να μαθαίνει από το ενδογενές και εξωγενές του περιβάλλον, ευνοώντας την ανάπτυξη της συνεχιζόμενης δημιουργίας, της συλλογικότητας και της αξιοποίησης τόσο της εταιρικής όσο και της ατομικής γνώσης με απώτερο στόχο την απόκτηση νέων εταιρικών αξιών.³⁰⁵ Σύμφωνα με τον J. M. Firestone, η διοίκηση γνώσης ανακύπτει μέσα από τη σχηματική αναπαράσταση του κύκλου ζωής της γνώσης.³⁰⁶ Η διαχείριση γνώσης, ουσιαστικά συνίσταται στη διαχείριση αυτού του κύκλου ζωής της γνώσης του οργανισμού, για τη βέλτιστη απόδοση της λειτουργίας του, μετατρέποντας την άρρητη γνώση (η οποία στηρίζεται στον εμπειρισμό) σε ρητή γνώση προς όφελος της επικοινωνίας και ξανά σε άρρητη δια της εκροής συμπερασμάτων και τελικών πληροφοριών. Η διοίκηση γνώσης, θα μπορούσε να οριστεί σαν ένα σύστημα ενεργειών, με αντικείμενο τη δημιουργία ή την απόκτηση της γνώσης, την αναπαράσταση της, την αποθήκευση της, τη διάδοση της και τελικά την αξιοποίηση της.³⁰⁷ Ειδικότερα, το Knowledge Management, θα μπορούσε να προσδιορισθεί ως εξής:

- Δημιουργία/Απόκτηση γνώσης. Η γνώση μπορεί να δημιουργηθεί ενδογενώς από την εσωτερική οργάνωση (συλλογή πληροφοριών από τις υφιστάμενες δεξαμενές

³⁰⁴ Swiss, J. (1991) *Public Management Systems: Monitoring and Managing Government Performance*. New Jersey: Prentice Hall, σελ. 65.

³⁰⁵ Cross, R. (1998) *Managing for Knowledge: Managing for Growth*. Knowledge Management. Vol 1 No 3, σελ. 9-13.

³⁰⁶ Firestone, J. M., McElroy, M. (2005) *Doing Knowledge Management*. The Learning Organization Journal. Vol. 12 No 2.

³⁰⁷ Μπουραντάς, Δ. (2002) *Μάνατζμεντ: Θεωρητικό Υπόβαθρο-Σύγχρονες Πρακτικές*. Αθήνα: εκδ. Γ. Μπένου, σελ. 492.

δεδομένων, αξιοποίηση ατομικών γνώσεων των μελών κ.α.) ή να αποκτηθεί από το εξωτερικό περιβάλλον (μεταφορά τεχνογνωσίας, αγορά πληροφοριών κ.α.).

- Αναπαράσταση της γνώσης. Μετατροπή της γνώσης από αόριστα δεδομένα σε κωδικοποιημένες πληροφορίες (εκθέσεις, αναφορές, ποσοτικά στοιχεία, στατιστικές αναλύσεις).
- Αποθήκευση της γνώσης. Η γνώση συγκεντρώνεται σε βάσεις δεδομένων προκειμένου να καθίσταται διαχειρίσιμη προς όφελος των συμφερόντων του οργανισμού.
- Διάδοση της γνώσης. Η γνώση πρέπει να διαχέεται ελεγχόμενα μέσω διαύλων επικοινωνίας ή μέσω εξειδικευμένων προγραμμάτων κατάρτισης στα αρμόδια τμήματα ή πρόσωπα.
- Αξιοποίηση γνώσης. Στο τελευταίο στάδιο, η διοίκηση γνώσης θα προσφέρει την υπεραξία της γνώσης, δια της ενσωμάτωσης στις λειτουργίες, στις διαδικασίες και στις υπηρεσίες του οργανισμού, μετασχηματιζόμενη σε πολύτιμο παραγωγικό πόρο και βελτιώνοντας τελικά, τη συνολική αποτελεσματικότητα.

Η εν λόγω τεχνική χρησιμοποιείται κατά κόρον από τον ιδιωτικό τομέα, σημειώνοντας ιδιαίτερα εντυπωσιακά αποτελέσματα, κατά τρόπο που θα μπορούσε να αποτελέσει παράδειγμα προς μίμηση και για τον δημόσιο τομέα. Ήδη σε αρκετές χώρες (συμπεριλαμβανομένης της Ελλάδας), εφαρμόζεται η συγκεκριμένη πρακτική, με ποικίλα αποτελέσματα. Η σημαντική απήχηση του Knowledge Management, οφείλεται στο γεγονός ότι ο ιδιωτικός τομέας αρχικά και ο δημόσιος τομέας στη συνέχεια, αναγνώρισαν τη «γνώση» ως έναν πολύτιμο άυλο πόρο, ο οποίος στη σύγχρονη εποχή των πληροφοριών, δύναται να αποβεί καθοριστικός για τη βιωσιμότητα ενός οργανισμού.³⁰⁸ Η αξία της διοίκησης γνώσης, όπως διαπιστώθηκε τόσο από τον ιδιωτικό, όσο και από τον δημόσιο τομέα, είναι πολύπλευρη. Η στρατηγική διαχείριση της γνώσης, μπορεί να χρησιμοποιηθεί στην ανάπτυξη της οικονομικής αποτελεσματικότητας (καλύτερη διαχείριση πόρων), στη διαμόρφωση της κατάλληλης αποστολής και κουλτούρας (αποσαφήνιση στόχων και οράματος), στη βελτίωση του προγραμματισμού και του οργανωτικού σχεδιασμού (παροχή στρατηγικής πληροφόρησης στην ανώτατη διοίκηση), στην αύξηση της ανταγωνιστικότητας (δυνατότητα ανάπτυξης καινοτόμων ενεργειών),

³⁰⁸ McAdam, R., Reid, R. (2000) A comparison of public and private sector perceptions and use of Knowledge Management. *Journal of European Industrial Training*. Vol. 24 No 6, σελ. 317-329.

στη διαμόρφωση βελτιωμένων διαύλων επικοινωνίας, στην παροχή κινήτρων για το ανθρώπινο δυναμικό κ.α.

Σύμφωνα με τον Milner, η υλοποίηση του Knowledge Management στον δημόσιο τομέα, δεν διαφέρει σημαντικά απ' ότι στον ιδιωτικό τομέα. Οι στόχοι μιας οργάνωσης που εκτιμά τη διαχείριση της γνώσης και των πληροφοριών και ενδιαφέρεται να προσανξήσει τη δυναμική των υφιστάμενων υλικών και άυλων πόρων της, μέσα από τα επίσημα και τα ανεπίσημα δίκτυα γνώσης, πρέπει να είναι κοινοί για όλες τις οργανώσεις ανεξάρτητα από τον τομέα στον οποίο δραστηριοποιούνται.³⁰⁹ Σύμφωνα με μελέτη του S. Goh, κατά την οποία αναπτύχθηκε εννοιολογικό πλαίσιο για τη μεταφορά γνώσης στον δημόσιο τομέα, εντοπίζονται 7 καθοριστικοί παράγοντες για την αποτελεσματική μεταφορά γνώσης.³¹⁰ Οι παράγοντες αυτοί, συνίστανται στους εξής:

1. Συνεργασία και εμπιστοσύνη μεταξύ διαφορετικών ιεραρχικών επιπέδων, ομάδων εργασίας και προσώπων εντός του οργανισμού.
2. Ανάπτυξη κοινής επιχειρησιακής κουλτούρας.
3. Εστίαση στη διαδικασία διαρκούς βελτίωσης, επιχειρώντας την επίλυση προβλημάτων εν τη γεννέση τους.
4. Διαμόρφωση οριζόντιων δομών με λίγα ιεραρχικά επίπεδα.
5. Ανάπτυξη των δεξιοτήτων του προσωπικού, με στόχο την ενίσχυση της παραγωγικότητας, της προσαρμοστικότητας και της πρωτοβουλίας.
6. Ενθάρρυνση της μεταφοράς γνώσης και διαμόρφωση των κατάλληλων διαύλων διανομής.
7. Διαμόρφωση συστήματος παροχών που δεν εξαρτάται αποκλειστικά από την επίτευξη καθορισμένων οικονομικών αποτελεσμάτων.

Συσχετιζόμενη προσέγγιση διαμόρφωσης και διαχείρισης διοικητικών γνώσεων προς τη διοίκηση γνώσης, αποτελεί η μαθησιακή οργάνωση. Παρά τις ομοιότητες των δυο πρακτικών, εντοπίζονται ουσιαστικές διαφορές που χαρακτηρίζουν την κάθε μέθοδο. Ειδικότερα, η μαθησιακή οργάνωση εστιάζει σε συμπεριφορικά στοιχεία ενώ η διοίκηση γνώσης σε τεχνοκρατικά. Η μαθησιακή οργάνωση, αποσκοπεί στην παροχή κινήτρων για ενθάρρυνση της μάθησης, προάγοντας την ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των εργαζομένων, θέτοντας ως τελικό στόχο τη διαμόρφωση έμπειρου και καταρτισμένου

³⁰⁹ Milner, E. (2000) *Managing information and knowledge in the public sector*. London: Rutledge.

³¹⁰ Goh, S. (2002) *Managing effective knowledge transfer: An integrative framework and some practice implications*. *Journal of Knowledge Management*. Vol. 6 No1, σελ. 23-30.

προσωπικού, εξοπλισμένου με τις κατάλληλες γνώσεις για την καλύτερη δυνατή διεκπεραίωση των εργασιών του. Σύμφωνα με την Μ. Ραμματά: *«η μαθησιακή οργάνωση επεξεργάζεται τόσο την εμπειρία όσο και τον τρόπο με τον οποίο τα μέλη της μπορούν να αποκομίσουν οφέλη μέσα από την μάθηση»*.³¹¹

Παρόλα αυτά, παρατηρείται πως ο δημόσιος τομέας, μπορεί μεν να εφαρμόζει πλημμελώς τη διοίκηση γνώσης, παρουσιάζει όμως σημαντικές προοπτικές εξέλιξης συμβάλλοντας στην αναγκαία οργανωσιακή αλλαγή για την εξυγίανση της δημόσιας διοίκησης.³¹² Η συμβολή του Knowledge Management στην αναδιάρθρωση του δημοσίου τομέα, είναι ιδιαίτερα σημαντική. Αποτελεί στοιχείο αυξανόμενης σπουδαιότητας για τις κρατικές διοικήσεις αναφορικά με τις προκλήσεις που δημιουργούνται από την οικονομία της γνώσης.³¹³

5.8.4. Διοίκηση Αλλαγών

Σύγχρονη απαίτηση του επιχειρηματικού κόσμου, δεδομένων των διαρκώς μεταβαλλόμενων συνθηκών, αποτέλεσε η δυνατότητα ομαλής και έγκαιρης προσαρμογής στα νέα δεδομένα. Η ανάγκη για άμεσες αλλά αποτελεσματικές αλλαγές, ώθησε την επιστήμη, στη διαμόρφωση μιας νέας διοικητικής θεώρησης, όπως είναι αυτή της Διοίκησης Αλλαγών. Η Διοίκηση Αλλαγών, αποτελεί μια σύγχρονη μορφή διοίκησης, που περιλαμβάνει ένα πλήθος αρχών, μεθόδων και πρακτικών, χρήσιμων για τον εντοπισμό, την επεξεργασία και την αποτελεσματική διαχείριση των αλλαγών σε επιχειρήσεις και οργανισμούς.

Η αξία της αλλαγής, έχει γίνει απόλυτα κατανοητή στον επιχειρηματικό κόσμο, δεδομένου ότι είναι άρρηκτα συνδεδεμένη, με την επιβίωση σε ένα ανταγωνιστικό περιβάλλον που συνεχώς μεταβάλλεται.³¹⁴ Χαρακτηριστική είναι η ταύτιση της θεωρίας του Δαρβίνου, με την αποτελεσματική διοίκηση των επιχειρήσεων. Σύμφωνα λοιπόν, με την ανωτέρω σύνδεση, όπως ισχύει στη θεωρία της εξέλιξης, όπου δεν κατάφεραν να

³¹¹ Ραμματά, Μ. (2011) Σύγχρονη Ελληνική Δημόσια Διοίκηση: Ανάμεσα στη Γραφειοκρατία και το Μάνατζμεντ. Αθήνα: εκδ. Κριτική, σελ. 291.

³¹² British Standards Institution, Linking knowledge management with other organizational functions and disciplines: A guide to good practice and knowledge management in the public sector, 2006, Knowledge Management Review, Jan/Feb .

³¹³ OECD, Conclusions from the results of the survey of Knowledge Management Practices for Ministries/Departments/Agencies of Central Government in OECD Member Countries, 2003.

³¹⁴ Joyce, W. (1999) Mega Change. Harvard Business School Press.

επιβιώσουν τα μεγαλύτερα ή τα ισχυρότερα όντα αλλά αυτά που μπόρεσαν να προσαρμοστούν ευκολότερα στις αλλαγές, έτσι και στις επιχειρήσεις η ιστορία έδειξε ότι οι οργανισμοί που κατάφεραν να επιβιώσουν, ήταν αυτοί που μπόρεσαν να εντάξουν στην επιχειρησιακή τους στρατηγική, τις επικείμενες αλλαγές.

Η αναγκαιότητα της διαχείρισης της αλλαγής, μετουσιώθηκε σε επιστημονικό ρεύμα, που γρήγορα έγινε αποδεκτό ως μια από τις επικρατέστερες μορφές διοίκησης (ειδικά στη σύγχρονη εποχή όπου οι εξελίξεις είναι ιδιαίτερα ραγδαίες). Το τίμημα της μη προσαρμογής στις νέες εξελίξεις έγινε σύντομα φανερό στις επιχειρήσεις οι οποίες απέτυχαν να παρακολουθήσουν τις εκάστοτε αλλαγές. Τα αίτια αυτών των αποτυχιών, συχνά αποδίδονται: στον εφησυχασμό και την αλαζονεία, στην αναποτελεσματική οργάνωση, στα στερεότυπα, στην ατομική και στην ομαδική αδράνεια, στην ανεπαρκή τεχνογνωσία της διοίκησης, στους προβληματικούς διαύλους πληροφοριών, στην προβληματική προσπάθεια για αλλαγή κ.α.

Ο εντοπισμός, η επεξεργασία και η μεταβολή ενός στοιχείου ή μιας λειτουργίας, αποτελεί μια δύσκολη αλλά και κρίσιμη διαδικασία. Η διαδικασία της αλλαγής μπορεί να συνδέεται με ένα ή περισσότερα επίπεδα της οργανωτικής διάρθρωσης μιας οικονομικής μονάδας. Οι αλλαγές που ενδέχεται να επέλθουν σε ένα οργανισμό δύναται να αναφέρονται στις εξής διαστάσεις³¹⁵:

- Τεχνική Διάσταση. Αλλαγή σε τεχνικά στοιχεία της λειτουργίας του οργανισμού.
- Διαχειριστική Διάσταση. Αλλαγή του τρόπου διαχείρισης με στόχο την αύξηση της αποτελεσματικότητας.
- Οργανωτική Διάσταση. Επαναπροσδιορισμός της οργανωτικής δομής, αποσκοπώντας στη βελτίωση της αποδοτικότητας.
- Μαθησιακή Διάσταση. Αλλαγή της διοικητικής νοοτροπίας δια της διαμόρφωσης νέων στάσεων, πεποιθήσεων και συμπεριφορών.
- Πολιτική Διάσταση. Αναμόρφωση των πολιτικών ισορροπιών εντός του οργανισμού.
- Πολιτισμική Διάσταση. Τροποποίηση της οργανωσιακής κουλτούρας.
- Ψυχολογική Διάσταση. Αλλαγή της ψυχολογικής κατάστασης του ανθρώπινου δυναμικού εξαιτίας του επανακαθορισμού της θέσης και του ρόλου τους.

³¹⁵ Μπουραντάς, Δ. (2002) Μάνατζμεντ: Θεωρητικό Υπόβαθρο-Σύγχρονες Πρακτικές. Αθήνα: εκδ. Γ. Μπένου, σελ. 578-579.

Από την παράθεση των παραπάνω πολυεπίπεδων διαστάσεων, γίνεται αντιληπτή η πολυπλοκότητα και η δυσκολία της επιτυχούς ενσωμάτωσης μιας αλλαγής αναδεικνύοντας την κρισιμότητα της διαδικασίας διαχείρισης μιας αλλαγής.

Παρά την αδιαμφισβήτητη σπουδαιότητα της εφαρμογής μιας αλλαγής, οι οργανώσεις αντιμετωπίζουν πληθώρα προβλημάτων μετάβασης, σε μια νέα κατάσταση. Σύμφωνα με τη διεθνή βιβλιογραφία, μερικές εκ των βασικότερων αιτιών αντίστασης στις επικείμενες αλλαγές, είναι οι εξής:

- Ο φόβος και η αβεβαιότητα για το άγνωστο.
- Η συνήθεια σε ένα συγκεκριμένο τρόπο εργασίας η οποία τείνει να οδηγήσει σε αδράνεια.
- Η συνειδητή διαφωνία των εργαζομένων για την αλλαγή στον τρόπο εργασίας τους η οποία βασίζεται στις διαφορετικές αντιλήψεις διοίκησης και προσωπικού, στην έλλειψη εμπιστοσύνης προς αυτούς που εισηγούνται τις αλλαγές, στην πεποίθηση ότι πλήττονται τα συμφέροντα των εργαζομένων.

Η αντιμετώπιση των ανωτέρω εμποδίων, αποτέλεσε κυρίαρχο ζητούμενο της Διοίκησης Αλλαγών η οποία επιστράτευσε μια σειρά μεθόδων για την αποτελεσματική διαχείριση των αντιστάσεων στην αλλαγή, όπως είναι: η έμφαση στην εκπαίδευση, η ποιοτικότερη επικοινωνία, η καθολική συμμετοχή, οι σύγχρονες πρακτικές υποκίνησης, η αλλαγή της διοικητικής κουλτούρας κ.α. Στα πλαίσια της προσπάθειας για επιτυχή εφαρμογή των αλλαγών, δημιουργήθηκαν πληθώρα μοντέλων εισαγωγής των αλλαγών, με βασικότερα τα παρακάτω:

- Το μοντέλο Lewin – Schein, σύμφωνα με το οποίο η επιχειρούμενη αλλαγή υλοποιείται μέσω των σταδίων του unfreezing (εντοπισμός αναγκών, καθορισμός τρόπου βελτίωσης, σχεδιασμός ενεργειών αλλαγής), του change (εφαρμογή μεθόδου αλλαγής) και του refreezing (κατοχύρωση και διατήρηση της αλλαγής, ανατροφοδότηση του συστήματος και ολοκλήρωση της διαδικασίας αλλαγής).
- Το μοντέλο J. Kotter, κατά το οποίο εφαρμόζονται 8 επιμέρους βήματα για την υλοποίηση μιας αλλαγής (αναγνώριση της ανάγκης για αλλαγή, σχηματισμός ομάδας υλοποίησης της αλλαγής, σχεδιασμός στρατηγικής, γνωστοποίηση σε όλους τους συμμετέχοντες του οράματος για αλλαγή, κατοχύρωση της καθολικής συμμετοχής, σταδιακή υλοποίηση βραχυπρόθεσμων στόχων, σταθεροποίηση αποτελεσμάτων, υιοθέτηση νέας εταιρικής κουλτούρας).

- Το μοντέλο Έρευνας και Δράσης, σύμφωνα με το οποίο επιχειρούνται σταδιακές και αυτοτελής ενέργειες οι οποίες οδηγούν στην υλοποίηση της συνολικής αλλαγής.
- Το μοντέλο Σχεδιασμένης Αλλαγής, το οποίο αναφέρεται στη δημιουργία μιας λογικής αλληλουχίας δράσεων βασιζόμενων σε έναν πλήρη και εμπειριστατωμένο προγραμματισμό.

Η σπουδαιότητα της διοίκησης αλλαγής, επέφερε δραστικές βελτιώσεις σε κατακερματισμένες διαδικασίες ιδιωτικών επιχειρήσεων, αναδεικνύοντας την, ως μια εκ των βασικότερων διοικητικών μεθοδολογιών, των τελευταίων χρόνων. Η μεταφορά της τεχνογνωσίας της, στον δημόσιο τομέα ήταν τουλάχιστον αναγκαία.³¹⁶ Παρόλα αυτά, μόνο ανεπτυγμένα συστήματα δημόσιας διοίκησης, κατάφεραν να εφαρμόσουν αποτελεσματικά τις μεθόδους της. Η πλημμυλής εφαρμογή μιας διοικητικής θεωρίας που αποδεδειγμένα δύναται να οδηγήσει σε υψηλά επίπεδα αποτελεσματικότητας, σε συνδυασμό με την έκδηλη ανάγκη για αλλαγές στον δημόσιο τομέα, καθιστά επείγουσα την ορθή εφαρμογή των μεθόδων της διοίκησης αλλαγών, στη δημόσια διοίκηση. Η λειτουργία του δημόσιου τομέα, διέπεται από την επίτευξη πολλαπλών στόχων και απαιτεί διαφοροποίηση του τρόπου διοίκησης των δημόσιων οργανισμών. Ο τρόπος διοίκησης μπορεί να αλλάζει, ανάλογα από τον βαθμό επίτευξης στόχων ή τη μεταβολή του περιβάλλοντος. Σύμφωνα με τον καθηγητή D. Brookfield του πανεπιστημίου του Λίβερπουλ, το επίπεδο των αλλαγών της διοίκησης διαμορφώνεται βάσει της αποτελεσματικότητας των εργασιακών πρακτικών, της αξιολόγησης της απόδοσης και της δυναμικής των οργανωσιακών αλλαγών.³¹⁷

Οι δημόσιες υπηρεσίες καλούνται να αναλάβουν την πρόκληση να υλοποιήσουν επιτυχημένες αλλαγές και σταθερά υψηλή αποτελεσματικότητα, εντοπίζοντας τις κατάλληλες λύσεις και ξεπερνώντας τις αντιστάσεις για τις επικείμενες αλλαγές. Η υιοθέτηση της διοίκησης αλλαγών από τον δημόσιο τομέα, έχει υλοποιηθεί από πολλές δημόσιες υπηρεσίες ανεπτυγμένων χωρών οι οποίες θα μπορούσαν να αποτελέσουν πρότυπο και για πολλούς ελληνικούς δημόσιους οργανισμούς. Παρακάτω παρατίθεται η περίπτωση μιας δημόσιας υπηρεσίας της Occupational Safety and Health Administration

³¹⁶ Rose, A., Lawton, A. (1999) Public Services Management. Essex: Pearson Education Limited, σελ. 260-275.

³¹⁷ Brookfield, D. (2000) Management Styles in the Public Sector. Management Decision. Vol. 38 No 1, σελ. 12-18.

(OSHA)³¹⁸, η οποία εφάρμοσε με επιτυχία τη θεωρία της διοίκησης αλλαγών και η οποία θα μπορούσε να αποτελέσει παράδειγμα προς μίμηση και για άλλες δημόσιες υπηρεσίες.

Σύμφωνα με τον F. Ostroff³¹⁹ η OSHA, στα πλαίσια της εφαρμογής αρχών της διοίκησης αλλαγών, ενέργησε ως εξής: *«έκρινε ότι δύο συγκεκριμένα γραφεία της, στο Νιου Τζέρσεϊ και στην Ατλάντα, ήταν περισσότερο δεκτικά στις αλλαγές, και έτσι επιλέχθηκαν ως τα πιλοτικά γραφεία που πρώτα θα δοκίμαζαν τις μεταρρυθμίσεις που πρότεινε η ομάδα αλλαγής (η οποία είχε έδρα στην Ουάσιγκτον). Το πρώτο βήμα ήταν η ανάπτυξη ενός εκπαιδευτικού προγράμματος, στη συνέχεια εκπρόσωποι της ομάδας αλλαγής, τοποθετήθηκαν στα δύο γραφεία της OSHA για τον πρώτο μήνα εφαρμογής των αλλαγών προκειμένου να προσφέρουν καθοδήγηση, να δώσουν λύσεις στα προβλήματα που εμφανιζόταν και να διαπιστώσουν ποιες πρωτοβουλίες ήταν πρακτικά αποδοτικές και ποιες όχι. Μετά την ολοκλήρωση της πιλοτικής φάσης, οι αλλαγές που παρουσίαζαν τις περισσότερες προοπτικές, εφαρμόστηκαν σε πέντε ακόμη γραφεία σε διάστημα τριών μηνών. Ιδιαίτερα σημαντική, αποδείχθηκε η στρατηγική προετοιμασίας που επιλέχθηκε. Σε κάθε γραφείο της OSHA το οποίο βρισκόταν στη φάση υλοποίησης των αλλαγών, υπήρχαν δύο υπάλληλοι από ένα από τα πέντε γραφεία που ήταν επόμενα στη σειρά. Οι υπάλληλοι αυτοί λειτουργούσαν σαν παρατηρητές και με τη σειρά τους μετέφεραν την εμπειρία τους στα δικά τους γραφεία, όπου με τη βοήθεια μελών της ομάδας αλλαγής και βετεράνων από το προηγούμενο γραφείο, υλοποιούσαν το πρόγραμμα. Απαιτήθηκαν τρία χρόνια για να υλοποιηθεί το πρόγραμμα αλλαγής σε όλα τα γραφεία της OSHA, και σ' αυτό το διάστημα τοποθετήθηκε νέος διοικητής στην ηγεσία της υπηρεσίας. Ωστόσο, καθώς το πρόγραμμα αλλαγής είχε εξασφαλίσει την ευρεία υποστήριξη των υπαλλήλων και τα αποτελέσματα ήταν ήδη ορατά, η αλλαγή ηγεσίας δεν επηρέασε τις εξελίξεις και η υπηρεσία πέτυχε τους στόχους που είχε θέσει. Ο σχεδιασμός και η υλοποίηση ενός προγράμματος αλλαγής, απαιτεί την ύπαρξη μίας οργανωτικής επιτροπής, η οποία συνήθως αποτελείται από τον διοικητή της υπηρεσίας και τους διευθυντές των τμημάτων. Η επιτροπή, εγκρίνει την ακολουθία των δράσεων, καθορίζει το χρονοδιάγραμμα, τα κριτήρια και τα επιθυμητά αποτελέσματα, εγκρίνει τις προτάσεις της ομάδας αλλαγής και καθορίζει τα καθήκοντα και τις υποχρεώσεις τόσο των τμημάτων όσο και των υπαλλήλων. Επιπλέον, η οργανωτική επιτροπή*

³¹⁸ Η Occupational Safety and Health Administration υπάγεται στο Υπουργείο Εργασίας των ΗΠΑ ενώ αποστολή της είναι ασφάλεια των εργαζομένων και η διασφάλιση των συνθηκών υγιεινής στο περιβάλλον εργασίας.

³¹⁹ Ostroff, F. (2006) Change Management in Government. Harvard Business Review.

αναλαμβάνει την ευθύνη για την υλοποίηση της πρωτοβουλίας και τον καθορισμό της σωστής πορείας όποτε αυτό είναι απαραίτητο».

Η υλοποίηση της αλλαγής στον δημόσιο τομέα, είναι μια διαδικασία αρκετά περίπλοκη (λόγω της πολυδιάστατης σύνθεσης του δημόσιου τομέα) η οποία διαφοροποιείται σημαντικά σε σχέση με τον ιδιωτικό τομέα. Για τους λόγους αυτούς πρέπει να δίδεται ιδιαίτερη προσοχή στη δημιουργία των κατάλληλων προϋποθέσεων για την επιτυχή υλοποίηση των σχεδιαζόμενων αλλαγών. Ειδικότερα πρέπει:

- Να εξασφαλιστεί η υποστήριξη των κέντρων ισχύος δεδομένου ότι ο δημόσιος τομέας κλυδωνίζεται από ποικίλα είδη φανερών και αφανών πιέσεων, όπως είναι: οι δημόσιοι υπάλληλοι (με τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της μονιμότητας και της χαμηλής παραγωγικότητας οι οποίοι συνήθως δεν είναι δεκτικοί προς αλλαγές) και οι ανώτατες διοικήσεις (οι οποίες συνήθως δεν έχουν την τεχνογνωσία για κομβικές αλλαγές) αναφορικά με τις φανερές πιέσεις και οι συνδικαλιστικές οργανώσεις, οι πελάτες/πολίτες (οι οποίοι ενδέχεται να έχουν συμφέροντα από τις υφιστάμενες συνθήκες) και οι πολιτικοί για τις αφανείς πιέσεις.
- Να αντιμετωπισθούν οι αντιστάσεις. Η υλοποίηση των αλλαγών στον δημόσιο τομέα, συνεπάγεται καθολική εφαρμογή των προτεινόμενων αλλαγών από όλους τους συμμετέχοντες, ανάγοντας την αλλαγή, σε προϋπόθεση επιτυχίας.
- Να διενεργηθεί συστημική προσέγγιση, με την έννοια ότι οποιαδήποτε αλλαγή θα πρέπει να εξασφαλίζει τον συντονισμό, την αρμονία και τον συγχρονισμό των στοιχείων του συστήματος.
- Να δοθεί έμφαση στο αποτέλεσμα. Καθοριστικός παράγοντας για την υλοποίηση του προγράμματος αλλαγής, αποτελεί η κατάρτιση ενός στρατηγικού προγραμματισμού ο οποίος θα συνδέεται με τους επιδιωκόμενους στόχους, προεξοφλώντας το επιθυμητό αποτέλεσμα.

5.8.5. Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση

Μια εκ των βασικότερων μεταρρυθμίσεων του δημοσίου τομέα η οποία πηγάζει από τις εφαρμοζόμενες πρακτικές του επιχειρησιακού management, είναι η ηλεκτρονική διακυβέρνηση. Οι δαιδαλώδεις και αμιγώς γραφειοκρατικές διαδικασίες της δημόσιας διοίκησης οι οποίες στηρίζονται στην πολύπλοκη διαχείριση εγγράφων, ανέκαθεν αποτελούσαν σήμα κατατεθέν για την αναποτελεσματικότητα του δημόσιου τομέα. Η ολοένα και εντατικότερη χρήση των Τεχνολογιών Πληροφορικής και Επικοινωνιών (ΤΠΕ)

από τις ιδιωτικές επιχειρήσεις, έδωσαν το έναυσμα για εντατικότερη αξιοποίηση τους και από φορείς της δημόσιας διοίκησης, προκειμένου να βελτιωθούν οι διοικητικές και οργανωτικές της δομές, προς όφελος: της υψηλότερης αποτελεσματικότητας, της εξοικονόμησης χρόνου και της μείωσης του κόστους. Οι ΤΠΕ μπορούν να βοηθήσουν τη δημόσια διοίκηση, να αντιμετωπίσει τις πολυάριθμες προκλήσεις. Η αξιοποίηση των ΤΠΕ σε συνδυασμό με τις κατάλληλες οργανωτικές αλλαγές, δύνανται να λειτουργήσουν ως χρήσιμα εργαλεία, για τη βελτίωση των παρεχόμενων δημόσιων υπηρεσιών. Η χρήση των ΤΠΕ στον δημόσιο τομέα, λειτούργησε σαν μια από τις αποτελεσματικότερες διοικητικές μεταρρυθμίσεις. Η συγκεκριμένη μεταρρύθμιση που ξεκίνησε τη δεκαετία του 1980 και κορυφώθηκε στις αρχές του 21^{ου} αιώνα, με θέμα την εισαγωγή των νέων τεχνολογιών στη διεκπεραίωση των δημόσιων υποθέσεων, καλείται ηλεκτρονική διακυβέρνηση (e-government).

Η ηλεκτρονική διακυβέρνηση ως έννοια, αναφέρεται στην εφαρμογή σύγχρονων τεχνολογιών στην κρατική διοίκηση. Ειδικότερα, από τεχνολογικής απόψεως, η ηλεκτρονική διακυβέρνηση αναφέρεται στη χρήση της τεχνολογίας με στόχο την ενίσχυση της πρόσβασης των πολιτών στα δημόσια κοινά αλλά και την καλύτερη προσφορά των δημοσίων υπηρεσιών προς τους πολίτες και τις επιχειρήσεις.³²⁰ Από διοικητικής απόψεως, η ηλεκτρονική διακυβέρνηση αναφέρεται στη χρήση των τεχνολογιών της πληροφορικής, αποσκοπώντας αφενός μεν στη βελτίωση και αξιοποίηση κάθε είδους πόρου, αφετέρου δε στην ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ όλων των εμπλεκόμενων φορέων, όπως τις επιχειρήσεις, τους δημόσιους φορείς και τους πολίτες.³²¹ Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ορίζει την ηλεκτρονική διακυβέρνηση ως: *«την εκτεταμένη χρήση των τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνιών στη δημόσια διοίκηση, σε συνδυασμό με οργανωτικές αλλαγές και νέες δεξιότητες, με σκοπό τη βελτίωση της εξυπηρέτησης του κοινού, την ενδυνάμωση της δημοκρατίας και την υποστήριξη των δημόσιων πολιτικών»*.³²²

Όποιον όμως από τους παραπάνω ορισμούς και αν υιοθετήσουμε, θα πρέπει να δεχτούμε ότι η ηλεκτρονική διακυβέρνηση δεν περιορίζεται μόνο στη χρήση του διαδικτύου, των υπολογιστών και γενικότερα των τεχνολογιών της πληροφορικής. Αντίθετα, η ηλεκτρονική διακυβέρνηση είναι ο μοχλός του εκμοντερνισμού της δημόσιας διοίκησης. Η χρήση της τεχνολογίας, περιλαμβάνει σημαντικές κοινωνικό-οικονομικές

³²⁰ Deloitte Research (2000) At the dawn of e-government: the citizen as a customer.

³²¹ Wassenaar, A. (2000) E-Governmental Value Chain Models. IEEE Press, σελ. 289-293.

³²² <http://europa.eu.int/scadplus/definitions>

καινοτομίες αλλά και πολιτικό-διοικητικές οργανωτικές αλλαγές, προς όφελος της δημόσιας διοίκησης αλλά και της κοινωνίας στο σύνολό της.

Η συνεισφορά της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης στη βελτίωση της λειτουργίας του δημόσιου τομέα, προσδιορίζεται στα κατωτέρω σημεία:

- *Εξοικονόμηση χρόνου και πόρων.* Η ηλεκτρονική διακυβέρνηση προάγει την άμεση, έγκυρη και φιλική διεκπεραίωση των υποθέσεων των πολιτών. Η υλοποίηση της εν λόγω παροχής, δύναται να επιτευχθεί με τη διεκπεραίωση των συναλλαγών μέσω διαδικτύου. Η ανωτέρω θεώρηση αποδεικνύεται και στην πράξη σύμφωνα με τρεις έρευνες που διεξήχθησαν για λογαριασμό της Γενικής Διεύθυνσης της Κοινωνίας της Πληροφορίας, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής κατά τα έτη 2003 και 2004.³²³ Συγκεκριμένα, με βάση τη μελέτη αυτή, προέκυψαν τα ακόλουθα συμπεράσματα: ο μέσος χρόνος που κερδίζει κάθε Ευρωπαίος πολίτης σε κάθε ηλεκτρονική συναλλαγή με δημόσιους φορείς είναι εξήντα εννέα (69) λεπτά ενώ για κάθε επιχείρηση αντιστοιχεί σε εξήντα ένα (61) λεπτά. Κάθε Ευρωπαίος πολίτης που εξυπηρετείται ηλεκτρονικά από κάποια δημόσια υπηρεσία, κερδίζει κατά μέσο όρο το 80% του χρόνου που θα δαπανούσε, αν πήγαινε ο ίδιος να διευθετήσει την υπόθεσή του. Με κάθε ηλεκτρονική δήλωση ΦΠΑ, εξοικονομούνται κατ' άτομο 10 ευρώ, ενώ εκτιμάται πως το κέρδος για τα σημερινά Κράτη-Μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, θα ξεπεράσει κατά πολύ το μισό δισεκατομμύριο ευρώ, όταν το σύστημα επεκταθεί στο 70% των δηλώσεων. Αναφορικά με την ηλεκτρονική δήλωση φόρου εισοδήματος, ο μέσος χρήστης κερδίζει 71 λεπτά ανά συναλλαγή. Σε επίπεδο των δεκαπέντε κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, είχαν εξοικονομηθεί 7,3 εκατομμύρια ώρες. Εκτιμήσεις δείχνουν, πως μελλοντικά θα υποβάλλονται ηλεκτρονικά το 80% με 90% των δηλώσεων. Σε μια τέτοια περίπτωση και για τα 15 Κράτη-Μέλη που αποτελούσαν τότε το σύνολο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, είχε εκτιμηθεί ότι θα εξοικονομηθούν 100 εκατομμύρια ώρες ετησίως. Ενδεικτικά, αναφέρεται ότι η χώρα με το υψηλότερο ποσοστό υποβολής ηλεκτρονικών δηλώσεων είναι η Νορβηγία (35%) ενώ η χώρα με το υψηλότερο ποσοστό υποβολής ηλεκτρονικών δηλώσεων ΦΠΑ είναι η Δανία (45%), οι πολίτες της οποίας εξοικονομούν 34 λεπτά της ώρας για τη συγκεκριμένη συναλλαγή, εξοικονομώντας με αυτόν τον τρόπο 137 εργάσιμα χρόνια. Οι ευρωπαϊκές επιχειρήσεις που υποβάλλουν ηλεκτρονικά το ΦΠΑ, εξοικονομούν ετησίως 29,3 εκατομμύρια ευρώ, ενώ όταν φτάσουμε στο σημείο να υποβάλλονται το 80% των

³²³ http://europa.eu/legislation_summaries/information_society/index_el.htm

συνολικών δηλώσεων, το κέρδος θα ανέλθει στα 230 εκατομμύρια ευρώ. Το ποσοστό της ηλεκτρονικής εγγραφής νέας επιχείρησης, ανέρχεται σε 5%. Με αυτό το μικρό ποσοστό εξοικονομούνται ήδη 2,2 εκατομμύρια ευρώ. Όταν το ποσοστό ανέλθει, όπως εκτιμάται στο 30%, τότε οι επιχειρήσεις θα εξοικονομούν 68 εκατομμύρια ευρώ ετησίως. Με κάθε ηλεκτρονική εγγραφή στα Ανώτατα Εκπαιδευτικά Ιδρύματα, ο χρήστης εξοικονομεί 75 λεπτά, ενώ ο χρόνος που δαπανούν οι υπηρεσίες των πανεπιστημίων σε αυτή τη διαδικασία, περιορίζεται στο 40%.

- *Επίτευξη οικονομικής ανάπτυξης.* Η ηλεκτρονική διακυβέρνηση, δύναται να οδηγήσει στην αύξηση της αποδοτικότητας και της παραγωγικότητας, επιτυγχάνοντας την αύξηση των εκροών με δεδομένες εισροές εργασίας και κεφαλαίου. Η προϋπόθεση αυτή, εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από την ποιότητα των φυσικών πόρων, από τη βελτίωση των ικανοτήτων του εργατικού δυναμικού και από τις τεχνολογικές αλλαγές και βελτιώσεις. Με δεδομένη λοιπόν, την παραγωγικότητα και την ανταγωνιστικότητα που επιτυγχάνεται με την είσοδο της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, θεωρείται επίσης, βέβαιη η οικονομική ανάπτυξη. Εμπειρικές εκτιμήσεις, συνιστούν ότι η συμβολή της τεχνολογίας στην οικονομική ανάπτυξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης κατά τη διάρκεια του δεύτερου μισού της δεκαετίας του 1990, ανερχόταν στις 0,4 με 0,5 ποσοστιαίες μονάδες αυτής, ενώ στις Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής, ανερχόταν στις 0,8 με 1 ποσοστιαίες μονάδες.³²⁴ Θεωρείται κοινώς αποδεκτό πως αυτή η υστέρηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης έναντι των ΗΠΑ, οφείλεται στις χαμηλές επενδύσεις στην τεχνολογία τη δεδομένη χρονική περίοδο.
- *Ευελιξία.* Ευελιξία, σημαίνει μια ταχύτερη και δυναμικότερη διοίκηση. Η ηλεκτρονική διακυβέρνηση, δημιουργεί τις προϋποθέσεις για ευκολότερη προσαρμογή στο ευμετάβλητο ενδογενές και εξωγενές περιβάλλον, επιταχύνοντας τις αλλαγές, στοχεύοντας στις διαρκείς βελτιώσεις και στην καλύτερη δυνατή παροχή υπηρεσιών. Η χρήση τεχνολογιών αιχμής και η εγκαθίδρυση της πληροφορικής στη διεκπεραίωση των δημόσιων υποθέσεων, δημιουργεί μια υψηλή προοπτική εξέλιξης του δημόσιου τομέα, εξαλείφοντας στοιχεία γραφειοκρατίας και οπισθοδρομικότητας που λειτουργούσαν μέχρι σήμερα, ως τροχοπέδη για την κοινωνικοοικονομική ανάπτυξη.
- *Εύκολη πρόσβαση στις πληροφορίες των δημοσίων αρχών.* Επισκεπτόμενος κάποιος πολίτης μια Δημόσια Υπηρεσία για τη διεκπεραίωση μιας υπόθεσής του, μπορούσε να

³²⁴ European Commission, European Competitiveness Report 2001, Commission Staff Working Paper, Sec 1705, October 2001, Chapter III.

δαπανήσει ακόμα και μια ολόκληρη ημέρα για να αποκομίσει μόνο τις απαραίτητες πληροφορίες που χρειάζονταν για τη διευθέτηση αυτής . Αντίθετα, με τη δημιουργία μιας ηλεκτρονικής διοίκησης της οποίας οι υπηρεσίες παρέχονται ηλεκτρονικά και κυρίως μέσω της δημιουργίας κυβερνητικών πυλών, ο πολίτης θα μπορεί να αποκομίσει όλες τις απαραίτητες πληροφορίες που χρειάζεται (π.χ. να συνδεθεί μέσω των links σε άλλες κυβερνητικές πύλες ακόμα και να ολοκληρώσει εξολοκλήρου μια υπόθεσή του ηλεκτρονικά). Η δυνατότητα αυτή παρέχεται σε 24ωρη βάση, χωρίς απαραίτητα να επιχειρείται η πρόσβαση στις διάφορες Δημόσιες Υπηρεσίες, κατά τις ώρες λειτουργίας τους. Ένας τέτοιος τρόπος απόκτησης πληροφοριών που δεν απαιτεί τη φυσική παρουσία του πολίτη, σαφώς και αποτελεί τον πιο άμεσο, εύκολο και πρόσφορο τρόπο απόκτησης πληροφοριών. Επιπλέον, ακόμα και η ποιότητα των πληροφοριών που παρέχονται είναι καλύτερη. Τα λάθη εκμηδενίζονται, δημιουργώντας τη δυνατότητα οικοδόμησης, ενός ποιοτικού συστήματος διοικητικής πληροφόρησης.

- *Ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας, παραγωγικότητας και αποδοτικότητας.* Η μεταρρύθμιση της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, είναι σε θέση να προσφέρει στη δημόσια διοίκηση, τα απαραίτητα εργαλεία για τη ριζική βελτίωση της λειτουργίας της, αξιοποιώντας σε εντυπωσιακά μεγαλύτερο βαθμό, τους υφιστάμενους υλικούς και άυλους πόρους της, αυξάνοντας συνολικά, την παραγωγικότητα και αποδοτικότητα της.
- *Αυτοματοποίηση διαδικασιών.* Η εφαρμογή τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνίας στον δημόσιο τομέα, έχει ως άμεση συνέπεια την αυτοματοποίηση των διαδικασιών. Μέσω της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, παρέχεται η δυνατότητα στους πολίτες να εξυπηρετούνται από δημόσιους οργανισμούς, χωρίς να απαιτείται η φυσική τους παρουσία, διευθετώντας τις υποχρεώσεις τους ηλεκτρονικά. Αυτό επιτυγχάνεται, με τη δημιουργία κυβερνητικών πυλών. Για τη διευθέτηση μιας συναλλαγής για την οποία απαιτείται η συνεργασία δύο ή περισσότερων δημοσίων οργανισμών, ο πολίτης επισκέπτεται μια κυβερνητική πύλη, η οποία θα τον παραπέμπει στις αντίστοιχες αρμόδιες πύλες άλλων δημοσίων οργανισμών. Η αξία μιας ανάλογης συνεργασίας, σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο, φαίνεται και από το γεγονός ότι αυτό έχει αναχθεί σε προτεραιότητα των Διαρθρωτικών Ταμείων. Σε μια τέτοια περίπτωση που για την παροχή σύνθετων υπηρεσιών συνεργάζονται ηλεκτρονικά περισσότερες από μία ή δύο επιχειρήσεις, η αυτοματοποίηση των διαδικασιών θεωρείται απαραίτητη.

- *Διαφάνεια του Δημόσιου Τομέα.* Πολλές διαδικασίες των οποίων η διεκπεραίωση έχει αυτοματοποιηθεί πλήρως ή έστω έχει αυτοματοποιηθεί μερικώς, παραλείποντας τη φυσική παρουσία των πελατών και την αντίστοιχη επέμβαση οποιουδήποτε δημόσιου υπαλλήλου, διασφαλίζει σε μεγάλο βαθμό τη διαφάνεια και τη μείωση ή εξάλειψη ατασθαλιών και απατών σε βάρος του δημόσιου βίου. Για παράδειγμα, αυτοματοποιώντας τη διαδικασία των προμηθειών των δημοσίων υπηρεσιών, όχι μόνο δύνανται να εξοικονομηθούν εκατοντάδες εκατομμύρια ευρώ, τα οποία μπορούν να επενδυθούν σε άλλους δημόσιους πόρους, αλλά παρέχεται και η δυνατότητα βελτίωσης του διοικητικού συστήματος, επιτυγχάνοντας διαφανείς διαδικασίες για το σύστημα προμηθειών. Διαφάνεια όμως, σημαίνει όχι μόνο αυτοματοποίηση των διαδικασιών αλλά αναφέρεται και στη δυνατότητα του κάθε πολίτη να γνωρίζει τα αντίστοιχα δικαιώματα και υποχρεώσεις των φορέων δημόσιας εξουσίας. Να είναι δηλαδή γνωστό το ποιος είναι υπεύθυνος και για ποια ακριβώς εργασία.
- *Ενίσχυση των διακρατικών συνεργασιών.* Η εισαγωγή της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, επιτρέπει τη συνεργασία μεταξύ των εγχώριων δημόσιων οργανισμών αλλά και μεταξύ ομοειδών δημόσιων οργανισμών διαφορετικών κρατών. Η συνεργασία αυτή, μεταφέρεται και σε επίπεδο διαφορετικών εθνικών διοικήσεων, καθότι τα φυσικά σύνορα πλέον, καταργούνται. Οι συναλλαγές μεταξύ τους μπορεί να έχουν εμπορικό, οικονομικό, κοινωνικό χαρακτήρα ή απλά να διεξάγονται με στόχο τη διάχυση της πληροφόρησης και της γνώσης.

Το περιβάλλον στο οποίο εντάσσεται ο δημόσιος τομέας, χαρακτηρίζεται από αυξημένη πολυπλοκότητα, πολυδιάστατες κοινωνικοοικονομικές ανάγκες, σύνθετες διοικητικές δομές και τεράστιο όγκο πληροφοριών προς διαχείριση. Οι συνθήκες αυτές, προσδιορίζουν την ανάγκη χρήσης σύγχρονων τεχνικών μέσων, προκειμένου να εκπληρωθεί αποτελεσματικά, η αποστολή της δημόσιας διοίκησης. Η ηλεκτρονική διακυβέρνηση, δύναται να υποστηρίξει τους στόχους της κρατικής διοίκησης, προσφέροντας τεχνικά εργαλεία τα οποία θα αναβαθμίσουν τη λειτουργία της. Για να υλοποιηθεί όμως αυτή η αναβάθμιση, πρέπει να πληρούνται κάποιες προϋποθέσεις. Όπως υποστηρίζει και η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (ΟΚΕ): *«η προσαρμογή της διοίκησης στις τεχνολογίες της πληροφορίας και των επικοινωνιών και η αξιοποίηση των εργαλείων της ψηφιακής διοίκησης και της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης δεν πρέπει να θεωρείται ως αποκλειστικά τεχνολογικό ζήτημα. Πρόκειται κυρίως για θέμα ανθρώπινου παράγοντα, ανανέωσης της διοικητικής κουλτούρας και βελτίωσης των οργανωτικών δομών*

και λειτουργιών».³²⁵ Συνεπώς, προκειμένου να εισαχθούν επιτυχώς οι τεχνολογίες της πληροφορικής και της επικοινωνίας, απαραίτητες προϋποθέσεις αποτελούν: η προσαρμογή του οργανωτικού λειτουργικού σχεδιασμού των δημόσιων οργανισμών, η τροποποίηση του θεσμικού πλαισίου, η αναμόρφωση των μεθόδων διοίκησης του προσωπικού και η εστίαση στην εκπαίδευση του ανθρώπινου δυναμικού προκειμένου να μπορούν να αξιοποιηθούν τα νέα τεχνολογικά μέσα. Γενικότερα, η ηλεκτρονική διακυβέρνηση μπορεί να αποτελέσει σημαντική κινητήρια δύναμη για αλλαγή της κουλτούρας της δημόσιας διοίκησης καθώς επίσης και να συμβάλει σημαντικά στην ανάπτυξη και παγίωση των βασικών αρχών της «Καλής διακυβέρνησης» (Good Governance Principles) και ειδικότερα στη συμμετοχή των πολιτών, στη συνεκτικότητα μεταξύ των διαφόρων πολιτικών και προγραμμάτων, στην αποδοτικότητα, στην αποτελεσματικότητα, στη διαφάνεια και στη λογοδοσία.³²⁶

Η εφαρμογή της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης τα τελευταία χρόνια, στις χώρες μέλη της Ε.Ε., είναι εντυπωσιακή. Χαρακτηριστική, είναι η πρόοδος στην ηλεκτρονική παροχή δημόσιων υπηρεσιών, η οποία απεικονίζεται από την αύξηση της μέσης διαθεσιμότητάς από 45% σε 65%, μεταξύ Οκτωβρίου 2001 και Οκτωβρίου 2002. Σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, επετεύχθησαν τα εξής:

«Από την άποψη της παροχής υπηρεσιών στο κοινό, η ηλεκτρονική διακυβέρνηση (e-government) έχει ήδη αποδείξει τα πλεονεκτήματά της στην καθημερινή ζωή των πολιτών. Η ηλεκτρονική διακυβέρνηση, καθιστά δυνατή όχι μόνον την ευκολότερη πρόσβαση στις πληροφορίες των δημόσιων αρχών, αλλά διευκολύνει επίσης σε μεγάλο βαθμό τις συναλλαγές των διοικουμένων με τη μείωση του χρόνου αναμονής. Εξάλλου, η ηλεκτρονική διακυβέρνηση, ενθαρρύνει την άμεση επικοινωνία μεταξύ των διοικουμένων και των υπευθύνων χάραξης πολιτικής. Οι πολίτες έχουν τη δυνατότητα, αξιοποιώντας ιδίως τα ηλεκτρονικά φόρουμ, τους εικονικούς χώρους συζητήσεων και την ηλεκτρονική ψήφο, να υποβάλλουν άμεσα ερωτήσεις στους υπεύθυνους χάραξης πολιτικής και να διατυπώνουν τη γνώμη τους επί των πολιτικών που ασκεί το δημόσιο. Σήμερα, οι μονοαπευθυντικές πύλες του Διαδικτύου, καθίστανται σταδιακά το πρότυπο για την παροχή δημόσιων υπηρεσιών στο κοινό. Όσον αφορά την προσφορά υπηρεσιών στις επιχειρήσεις, η βελτίωση της παροχής

³²⁵ Γνώμη της Ο.Κ.Ε., Δημόσια Διοίκηση, 22 Δεκεμβρίου 2008, Αθήνα.

³²⁶ Deloitte Business Solutions A.E. (2008) Υλοποίηση Αναδιοργάνωσης και συνεχής βελτίωση Λειτουργίας Φορέων της Δημόσιας Διοίκησης. Αθήνα: Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης.

ηλεκτρονικών διοικητικών υπηρεσιών επιφέρει την αύξηση της παραγωγικότητας και της ανταγωνιστικότητας. Αυτό οφείλεται στη μείωση του λειτουργικού κόστους των ιδίων των δημόσιων υπηρεσιών, αλλά και του κόστους συναλλαγής για τις επιχειρήσεις (χρόνος, πόροι). Παραδείγματος χάριν, η ηλεκτρονική διεκπεραίωση των τελωνειακών διατυπώσεων και του ΦΠΑ, καθώς και η ηλεκτρονική υποβολή των φορολογικών δηλώσεων, έχουν το πλεονέκτημα της επιτάχυνσης των διαδικασιών, βελτιώνοντας παράλληλα την ποιότητα της διεκπεραίωσης. Οι προηγμένες ηλεκτρονικές υπηρεσίες, από την άποψη της δυνατότητας διάδρασης και της προσφοράς συναλλαγών, έχουν αναπτυχθεί περισσότερο για τις υπηρεσίες που απευθύνονται στις επιχειρήσεις απ' ό,τι για τις υπηρεσίες προς το κοινό. Όσον αφορά τις υπηρεσίες μεταξύ των δημόσιων αρχών, η ηλεκτρονική διακυβέρνηση καθιστά δυνατή την ενίσχυση της συνεργασίας μεταξύ των εθνικών, περιφερειακών και τοπικών αρχών, αλλά και των θεσμικών οργάνων της Κοινότητας. Οι περιφερειακές και τοπικές δημόσιες αρχές, είναι συχνά πολύ προηγμένες στον τομέα της παροχής ηλεκτρονικών δημόσιων υπηρεσιών. Η ανάπτυξη της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, έχει εξάλλου αναχθεί σε προτεραιότητα των Διαρθρωτικών Ταμείων, αντιπροσωπεύοντας υψηλό ποσοστό των δαπανών (20%-30%), για την κοινωνία της πληροφορίας». ³²⁷

Η ηλεκτρονική διακυβέρνηση, συνίσταται σε μια από τις σπουδαιότερες μεταρρυθμίσεις του δημόσιου τομέα η οποία συνδέεται με τη συνολική προσπάθεια για αναβάθμιση της λειτουργίας του Κράτους. Η εφαρμογή των αρχών της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, βοηθά να καταστεί ο δημόσιος τομέας περισσότερο ανοικτός, με λιγότερους αποκλεισμούς και υψηλότερη παραγωγικότητα. Ουσιαστικά, η εφαρμογή της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, δρα σαν απαραίτητο συμπλήρωμα της σύγχρονης δημόσιας διοίκησης, εξελίσσοντας την υφιστάμενη δράση της και αναπτύσσοντας τις δυνατότητες της. ³²⁸ Οι κύριοι στόχοι της εφαρμογής της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης στον δημόσιο τομέα είναι:

1. Η ενεργοποίηση του «ανασχεδιασμού διεργασιών» και της «αναδιοργάνωσης» (process reengineering, organizational development).
2. Η εφαρμογή της «διοίκησης της αλλαγής» λόγω των έργων ΤΠΕ και η στήριξη υιοθέτησής τους (Change management – take up).

³²⁷ <http://europa.eu/legislation>

³²⁸ ΑΔΕΔΥ, Τμήμα Ερευνών Κοινωνικού Πολύκεντρου, Δημόσια διοίκηση και ηλεκτρονική διακυβέρνηση: επιπτώσεις και προοπτικές, 31 Μαΐου - 1 Ιουνίου 2007, Ερέτρια.

Η μεταρρυθμιστική προσπάθεια βρίσκεται σε διαρκή εξέλιξη αφενός μεν γιατί η τεχνολογία αναπτύσσεται διαρκώς και αφετέρου δε γιατί το διοικητικό εγχείρημα της εφαρμογής της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης στη δημόσια διοίκηση, συναντά πολυάριθμα εμπόδια, η επίλυση των οποίων, εξελίσσεται σε μια εξαιρετικά χρονοβόρο διαδικασία (κατάρτιση προσωπικού στα σύγχρονα τεχνολογικά μέσα, τροποποίηση της οργανωτικής και διοικητικής δομής των οργανισμών εστιασμένη στο νέο τεχνολογικό καθεστώς κ.α.).

ΜΕΡΟΣ 3^ο
ΠΡΩΤΟΓΕΝΗΣ ΕΡΕΥΝΑ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6

ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ

6.1. Εισαγωγή στη Διοίκηση Δημοσίων Επιχειρήσεων

Μετά το τέλος του Β΄ Παγκοσμίου Πολέμου, στις ανεπτυγμένες και στις αναπτυσσόμενες χώρες ξεκίνησαν να αναδύονται επιχειρήσεις κρατικού ιδιοκτησιακού καθεστώτος, προκειμένου να διευθετήσουν ζητήματα που άπτονται στους ρυθμιστικούς κανόνες της αγοράς, να μειώσουν την ανεργία και να προωθήσουν την οικονομική ανάπτυξη. Οι κυβερνήσεις, παρέχοντας σημαντικούς πόρους σε στρατηγικές επιλογές, επεδίωξαν να εξασφαλίσουν αγαθά και υπηρεσίες κρίσιμου κοινωνικού ενδιαφέροντος, σε τομείς που ο ιδιωτικός τομέας είτε δεν μπορούσε είτε δεν ήθελε να συμμετέχει. Η αναπτυξιακή προοπτική που δημιουργήθηκε μετά τον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο, σε συνδυασμό με τη διατύπωση νέων οικονομικών θεωριών, διαμόρφωσε ένα κλίμα έντονου κρατικού παρεμβατισμού. Ειδικότερα, η θεωρία του John M. Keynes περί παρέμβασης του κράτους στους κανόνες της αγοράς, οδήγησε σε μια αύξουσα τάση κρατικοποίησης ιδιωτικών επιχειρήσεων, αποσκοπώντας στην υλοποίηση προκαθορισμένων μακροοικονομικών στόχων και στην επίτευξη ισχυρότερου κρατικού ελέγχου στην οικονομία.³²⁹ Χαρακτηριστική είναι η τάση κρατικοποίησης που παρουσιάστηκε κατά την μεταπολεμική περίοδο στις ανατολικές χώρες, όπως απεικονίζεται στον παρακάτω πίνακα, η οποία διήρκεσε μέχρι τις απαρχές της δεκαετίας του '80.

Πίνακας 6.1.

Σε ποσοστό %						
Εξέλιξη της αναλογίας του κρατικού τομέα στην παραγωγή (1950-1977)						
Χώρα	Παραγωγή Εθνικού Εισόδημα		Βιομηχανική Παραγωγή		Γεωργική Παραγωγή	
	1950	1977	1950	1977	1950	1977
Αν. Γερμανία	56,8	96,1	70,4	97,6	...	95,6
Βουλγαρία	...	99,9	97,5	99,8	...	99,9
Ουγγαρία	65,7	98,1	91,9	99,4	11,5	96,3

³²⁹ Η θεωρία του Keynes περί κρατικού παρεμβατισμού, συντέλεσε στην ολοκληρωτική στροφή στην οικονομική επιστήμη σε σχέση με την κλασική θεωρία η οποία υποστήριζε την ελευθερία της αγοράς δίνοντας έμφαση στη δυνατότητα αυτορρύθμισης και περιορίζοντας το Κράτος σε απλό συντονιστή του οικονομικού συστήματος.

Πολωνία	54	84	90,4	98,4	8	22,1
Ρουμανία	61,4	95,5	92,4	99,8	8,2	88
Σοβιετική Ένωση	99,8	100	100	100	98,1	100
Τσεχοσλοβακία	78,9	99,5	96,1	100	17	97

Πηγή: Kossuth Knyvkiado

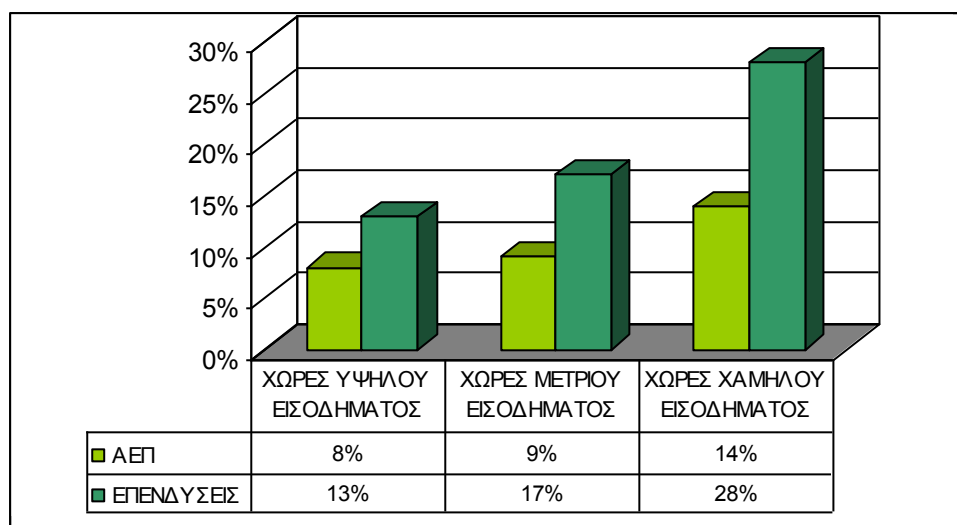
Σταδιακά, το κλίμα αντιστράφηκε λόγω της αυξανόμενης διαφθοράς, της υπέρμετρης δióγκωσης του δημόσιου τομέα, της αναποτελεσματικότητας και της κακοδιαχείρισης, οδηγούμενη σε μια τάση ιδιωτικοποίησης και καταλήγοντας τελικά στην αποκαλούμενη ως «αποτυχία της κρατικής επιχειρηματικής δραστηριοποίησης».³³⁰ Η πτώση της Σοβιετικής Ένωσης, μετακίνησε περαιτέρω τα ιδεολογικά και πολιτικά όρια προς την κατεύθυνση της ελεύθερης αγοράς, προάγοντας τη διάθεση προς ιδιωτικοποίηση και ευνοώντας το καπιταλιστικό ιδεώδες.

Η τάση προς ιδιωτικοποίηση, κορυφώθηκε το έτος 1997. Στη συνέχεια ακολούθησε φθίνουσα πορεία μέχρι τις αρχές του 2000 όπου σταθεροποιήθηκε σε ένα σχετικά χαμηλό ρυθμό ιδιωτικοποιήσεων, διατηρούμενος μέχρι το έτος 2008. Η σφοδρότητα της κρίσης, παρά το γεγονός ότι απώλεσε σε μεγάλο βαθμό την εμπιστοσύνη στο σύστημα της ελεύθερης αγοράς, δημιούργησε ένα νέο κύμα ιδιωτικοποιήσεων. Συμπερασματικά, ο δημόσιος τομέας εμφανίζεται αισθητά συρρικνωμένος σε σχέση με την παρελθούσα επιχειρηματική δραστηριοποίηση του και ιδιαίτερα σε κομβικούς τομείς παραγωγής δημοσίων αγαθών. Παρόλα αυτά οι δημόσιες επιχειρήσεις, εξακολουθούν να διαθέτουν σημαντική παρουσία στην οικονομία πολλών χωρών. Ειδικότερα, σε σχέση με το ΑΕΠ και τις επενδύσεις, οι δημόσιες επιχειρήσεις συμμετέχουν στα δημόσια οικονομικά, ως εξής:³³¹

³³⁰ United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Division for Public Administration and Development Management (2008) Public Enterprises: Unresolved Challenges and New Opportunities. New York.

³³¹ World Bank (2001) Global Development Finance.

Διάγραμμα 6.1.



πηγή: World Bank, 2000

Είναι γεγονός ότι οι δημόσιες επιχειρήσεις συμμετέχουν σε σημαντικό ποσοστό στα δημόσια έσοδα πολλών χωρών (Κίνα 7%, Ταϊλάνδη 7%, Τουρκία 7%, Πολωνία 4%, Συρία 24%, Ιορδανία 14%, Λίβανος 17%).³³² Αντιστοίχως, συμμετέχουν σε σημαντικό ποσοστό στην απασχόληση εργατικού δυναμικού. Συγκεκριμένα, συμμετέχουν στην Ινδία σε ποσοστό 8,1%, στην Κίνα σε ποσοστό 7,4%, στη Γκάνα σε ποσοστό 34,3%, στη Σρι Λάνκα σε ποσοστό 12,2%. Η πολυδιάστατη χρησιμότητα των δημοσίων επιχειρήσεων, αντικατοπτρίζεται από τη δυνατότητα εξυπηρέτησης μια ευρείας σειράς στόχων, με βασικό γνώμονα την κοινωνικοοικονομική ανάπτυξη.

Η χρησιμότητα των δημοσίων επιχειρήσεων, μεγιστοποιείται στην περίπτωση των κρίσιμων τομέων μονοπωλιακής φύσης, όπως είναι η διαχείριση των δικτύων υδροδότησης και ηλεκτροδότησης, η παροχή υγειονομικών υπηρεσιών, η χρήση των συγκοινωνιακών δικτύων κ.λ.π. Ακόμα όμως και στους προαναφερόμενους τομείς, όπου το δημόσιο συμφέρον μεγιστοποιείται, το κεντρικό ζήτημα που δεσπόζει, αναφέρεται στο επίπεδο αποτελεσματικότητας. Πολυάριθμα παραδείγματα στην παγκόσμια οικονομία, μπορούν να αντιπαρατεθούν αποδεικνύοντας ότι ακόμα και μονοπωλιακές εταιρείες με δυνατότητα πραγματοποίησης αξιοσημείωτων αποδόσεων, ενδέχεται να σημειώσουν υπέρογκες ζημιές. Χαρακτηριστικό είναι το παράδειγμα του Οργανισμού Σιδηροδρόμων Ελλάδος (ΟΣΕ), όπου παρά τα θετικά οικονομικά στοιχεία του κλάδου και την

³³² Sheram, K., Soubotina, T. (2000) Public and Public Enterprise: Finding the Right Mix, in Beyond Economic Growth. The World Bank.

μονοπωλιακή του φύση, παρουσιάζει συσσωρευμένες ζημίες ύψους 9 δισεκατομμυρίων ευρώ, κατατασσόμενος στην πρώτη θέση των πιο ζημιογόνων δημοσίων επιχειρήσεων στην Ευρωπαϊκή Ένωση.³³³ Η ύπαρξη ζημιογόνων δημοσίων επιχειρήσεων, ενισχύει την τάση εφαρμογής ιδιωτικοοικονομικών κριτηρίων ή την ακόμα πιο επίκαιρη σύμπραξη δημοσίων και ιδιωτικών επιχειρήσεων, προκειμένου να δημιουργηθεί ωφέλεια από την σπάνια τεχνογνωσία και την ισχυρή στοχοθεσία του επιχειρησιακού management. Σε αντιδιαστολή προς τις συμπράξεις δημοσίων και ιδιωτικών επιχειρήσεων, η επικρατούσα τάση κυρίως στις ανεπτυγμένες χώρες, οδηγείται προς την ιδιωτικοποίηση. Παρόλα αυτά η συμμετοχή των δημοσίων επιχειρήσεων στην οικονομική ανάπτυξη των χωρών, θεωρείται ιδιαίτερα σημαντική δεδομένου ότι συνεπικουρεί στην παραγωγή κρίσιμων αγαθών που αδυνατεί να καλύψει ο ιδιωτικός τομέας.

Οι δημόσιες επιχειρήσεις όπως προαναφέρθηκε³³⁴ καλούνται να υλοποιήσουν μια σειρά από κοινωνικούς, οικονομικούς, διοικητικούς, εθνικούς, αναπτυξιακούς και πολιτικούς στόχους.³³⁵ Ειδικότερα:

- Οι κοινωνικοί στόχοι, συνδέονται με την ανάπτυξη του κοινωνικού χαρακτήρα του Κράτους, με την ενίσχυση της κοινωνικής δικαιοσύνης (ευνοώντας τη δίκαιη διανομή εισοδήματος), με την καθιέρωση του κοινωνικού κράτους (δια του περιορισμού της κοινωνικής ανισότητας), με τη βελτίωση της κατανομής των παραγωγικών πόρων (αποφυγή στρεβλώσεων στην ομαλή λειτουργία του οικονομικού συστήματος) και τελικά με την προαγωγή του δημόσιου συμφέροντος (εφαρμογή κοινωνικής πολιτικής, προστασία του περιβάλλοντος, προσβασιμότητα στα δημόσια αγαθά κ.λ.π.).
- Οι οικονομικοί στόχοι, συνδέονται με την χρηματοοικονομική αυτοτέλεια των δημοσίων επιχειρήσεων και τη συνακόλουθη υποχρέωση για βιωσιμότητα και κερδοφορία. Οι δημόσιες επιχειρήσεις, όπως και κάθε άλλο είδος επιχείρησης, οφείλουν προς τους μετόχους (είτε σε αυτούς συμμετέχουν ποσοστιαία το Κράτος και ιδιώτες είτε αποτελούνται κατ' αποκλειστικότητα από το Κράτος), να σημειώνουν το υψηλότερο δυνατό οικονομικό πλεόνασμα (κέρδος) ως απόδοση

³³³ Βλέπε www.e-erevna.gr

³³⁴ Βλέπε ενότητα 1.4.

³³⁵ Μπαμπανάσης, Στ. (1999) Δημόσιες Επιχειρήσεις: Οργάνωση και Διοίκηση. Αθήνα: εκδ. Παπαζήση, σελ. 111-117.

των κεφαλαιακών τους επενδύσεων (μεγιστοποίηση της αποδοτικότητας των επενδύσεων).

- Οι διοικητικοί στόχοι, αναφέρονται στην επίτευξη της μέγιστης δυνατής αποτελεσματικότητας, παραγωγικότητας και οικονομικότητας, τηρώντας τις αρχές του ανταγωνιστικού περιβάλλοντος στο οποίο δραστηριοποιούνται και λειτουργώντας υπό το καθεστώς ιδιωτικοοικονομικών κριτηρίων.
- Οι εθνικοί στόχοι, διακρίνονται σε αυτούς που σχετίζονται με τη φύση του αντικειμένου των δημοσίων επιχειρήσεων (επιχειρήσεις διαμόρφωσης υποδομών, αμυντική βιομηχανία, επιχειρήσεις κοινής ωφέλειας κ.α.) και σε αυτούς που σχετίζονται με τη συμβολή των δημοσίων επιχειρήσεων στη σταθεροποίηση της εθνικής οικονομίας (κρατικά μονοπώλια, παρεμβατισμός στην αγορά, ενίσχυση του ανταγωνισμού κ.α.).
- Οι αναπτυξιακοί στόχοι, αναφέρονται στη συμμετοχή των δημοσίων επιχειρήσεων στην άσκηση δημοσιονομικής πολιτικής του Κράτους μέσω της διενέργειας δημόσιων επενδύσεων προς όφελος της οικονομικής ανάπτυξης και της προόδου.
- Τέλος οι πολιτικοί στόχοι, αναφέρονται στην εφαρμογή δημοσίων πολιτικών διαμέσου των δημοσίων επιχειρήσεων και της δράσης τους.

Οι δημόσιες επιχειρήσεις, λόγω της πολυδιάστατης υπόστασης τους, ανάγονται συχνά σε ένα ιδιαίτερα χρήσιμο εργαλείο του Κράτους, για την ενίσχυση κρατικών πολιτικών και την προαγωγή του δημοσίου συμφέροντος. Οι δημόσιες επιχειρήσεις αναλαμβάνουν να δραστηριοποιηθούν σε «διαίτερους» οικονομικούς τομείς,³³⁶ όπως είναι:

- δραστηριότητες με φθίνον κόστος παραγωγής για τους οποίους υφίσταται υψηλό σταθερό κόστος σε σχέση με τη ζήτηση για το παραγόμενο αγαθό, με αποτέλεσμα να προκύπτουν φυσικά μονοπώλια (π.χ. επιχειρήσεις ύδρευσης, σιδηροδρομικές επιχειρήσεις κ.α.),
- δραστηριότητες από τις οποίες δημιουργούνται εξωτερικές οικονομίες, δηλαδή παράπλευρα οφέλη για τρίτους, οι οποίοι δεν επιβαρύνονται με το κόστος αγοράς των εν λόγω αγαθών. Δημόσιες επιχειρήσεις που ασχολούνται επί παραδείγματι με την υγεία, την παιδεία, την κοινωνική ασφάλιση οδηγούν στην επίτευξη

³³⁶ Ελληνικό Ανοικτό Πανεπιστήμιο (2000) Δημόσια Διοίκηση και Πολιτική: Οικονομικά Δημοσίων Επιχειρήσεων. Τόμος Δ', Πάτρα, σελ. 29-35.

εξωτερικών οικονομιών, δυνάμενες να ωφελήσουν το σύνολο της επιχειρηματικής αγοράς,

- δραστηριότητες σημαντικής αβεβαιότητας οι οποίες ενέχουν υψηλό επίπεδο χρηματοοικονομικών κινδύνων αποτρέποντας το επενδυτικό ενδιαφέρον του ιδιωτικού τομέα όπως είναι οι τομείς έρευνας και ανάπτυξης, οι υψηλές τεχνολογίες κ.α.
- δραστηριότητες προς ενίσχυση του ανταγωνισμού οι οποίες υλοποιούνται με σκοπό τη διατήρηση των τιμών σε χαμηλό επίπεδο και την αποφυγή ύπαρξης μονοπωλιακών τάσεων από τις ιδιωτικές επιχειρήσεις (διαμόρφωση καρτέλ). Η ενίσχυση του ανταγωνισμού μέσω των δημόσιων επιχειρήσεων εμφανίζεται σε κλάδους όπως είναι ο τραπεζικός κλάδος, η ενέργεια κ.α.
- δραστηριότητες πρόσφορες για την άντληση εσόδων οι οποίες συνδέονται με την καθαρά επιχειρηματική διάσταση του δημοσίου τομέα και χρησιμοποιούνται για την επίτευξη χρηματοοικονομικών αποδόσεων (την άντληση εσόδων).

Ο τρόπος με τον οποίο γίνεται αντιληπτή η έννοια του δημοσίου τομέα, ποικίλει από άνθρωπο σε άνθρωπο και από χώρα σε χώρα. Πολλές φορές, συμβαίνει να συγχέεται η έννοια της κεντρικής δημόσιας διοίκησης η οποία αναλαμβάνει τη διεκπεραίωση του συνόλου των θεμάτων που άπτονται της κρατικής δράσης, με την έννοια των δημοσίων επιχειρήσεων γνωστές στο διεθνές οικονομικό περιβάλλον και ως κυβερνητικά ελεγχόμενες επιχειρήσεις³³⁷ (Government Controlled Enterprises) ή κρατικής ιδιοκτησίας επιχειρήσεις³³⁸ (State Owned Enterprises), οι οποίες αναλαμβάνουν την επιχειρηματική δραστηριοποίηση του Κράτους, εντασσόμενες σε ανταγωνιστικό περιβάλλον και λειτουργώντας σε συνθήκες αγοράς. Οι δημόσιες επιχειρήσεις, λειτουργούν υπό τα πρότυπα των ιδιωτικών επιχειρήσεων, διαθέτουν σημαντικό βαθμό αυτονομίας, διοικούνται από διοικητικό συμβούλιο και ελέγχονται από το Κράτος.

Κοινά αποδεκτές θεωρίες διοίκησης των επιχειρήσεων κρατικής ιδιοκτησίας, αποτελούν οι αρχές που έχει θεσπίσει ο ΟΟΣΑ περί εταιρικής διακυβέρνησης των δημοσίων επιχειρήσεων. Συγκεκριμένα, σύμφωνα με τη σχετική έκθεση του ΟΟΣΑ το 2005, προσδιορίστηκαν οι παρακάτω αρχές διοίκησης των δημοσίων επιχειρήσεων:

³³⁷ Mazzoline, R. Government Controlled Enterprises in International Strategic and Policy Decision. John Wiley & Sons.

³³⁸ Shirley, M. Managing State Owned Enterprises. World Bank Staff Paper. No 577.

1. *Διασφάλιση ενός αποτελεσματικού νομικού και κανονιστικού πλαισίου για τις δημόσιες επιχειρήσεις.* Το νομικό πλαίσιο που διέπει τις δημόσιες επιχειρήσεις πρέπει να φροντίζει ώστε να αποφεύγονται οι στρεβλώσεις στο περιβάλλον που δραστηριοποιούνται δημόσιες και ιδιωτικές επιχειρήσεις.
2. *Το κράτος πρέπει να μάθει να λειτουργεί σαν ιδιοκτήτης.* Το Κράτος οφείλει να λειτουργεί σαν ένας καλά ενημερωμένος και ενεργός επενδυτής, διαμορφώνοντας μια ισχυρή και ξεκάθαρη πολιτική η οποία χαρακτηρίζεται από διαφάνεια και ορθολογικότητα, πλαισιωμένη από τον απαιτούμενο βαθμό επαγγελματισμού και αποτελεσματικότητας.
3. *Δίκαιη μεταχείριση των μετόχων.* Προκειμένου να διατηρηθεί η υγιής σχέση μεταξύ των μετόχων και της δημόσιας επιχείρησης, πρέπει να εξασφαλίζονται τα δικαιώματα των μετόχων στην πληροφόρηση και στη διαφάνεια των λειτουργιών (όπως ισχύει και στις ιδιωτικές επιχειρήσεις).
4. *Διατήρηση σχέσεων με τους μετόχους.* Οι διοικήσεις των δημοσίων επιχειρήσεων οφείλουν να ανταποκρίνονται στις υποχρεώσεις τους απέναντι στους μετόχους.
5. *Καθορισμός ευθυνών και αρμοδιοτήτων του διοικητικού συμβουλίου των δημοσίων επιχειρήσεων.* Για τη διατήρηση της εύρυθμης λειτουργίας των δημοσίων επιχειρήσεων, πρέπει να δίδεται έμφαση στη διαφάνεια των διαδικασιών, περιγράφοντας και αιτιολογώντας λεπτομερώς τις ενέργειες των εκάστοτε διοικήσεων.

Όπως προαναφέρθηκε ανωτέρω, οι δημόσιες επιχειρήσεις δέχονται δριμεία κριτική λόγω της επιβάρυνσης που προκαλούν στο δημόσιο προϋπολογισμό, εξαιτίας των τακτικών ζημιολογών αποτελεσμάτων τους. Διαχρονικό δίλημμα, αποτελεί η ιδιωτικοποίηση ή η δημόσια διαχείριση των εν λόγω επιχειρήσεων. Συνεπώς επίκαιρο ζήτημα, αποτελεί η διάθεση αντιστροφής του κλίματος που επικρατεί στις δημόσιες επιχειρήσεις, αναδιοργανώνοντας τις λειτουργίες τους και μετατρέποντας τις, σε αποτελεσματικές και κερδοφόρες. Ενδεικτικά, παρατίθενται στη συνέχεια κάποιες προτάσεις εξέλιξης της διοίκησης των δημοσίων επιχειρήσεων.³³⁹

- Έμφαση στην αποτελεσματικότητα, αποδοτικότητα, παραγωγικότητα.
- Χρήση τεχνικών του επιχειρησιακού management.

³³⁹ United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Division for Public Administration and Development Management (2008) Public Enterprises: Unresolved Challenges and New Opportunities. New York.

- Αναζήτηση καινοτόμων πρακτικών.
- Εφαρμογή συνεργασιών μεταξύ ιδιωτικού και δημοσίου τομέα.
- Περιορισμός της πολιτικής παρέμβασης και εξάλειψη της διαφθοράς.
- Μείωση της γραφειοκρατίας και απλούστευση των οργανωτικών δόμων.
- Αναδόμηση του νομοθετικού πλαισίου.
- Εφαρμογή στοχοθεσίας και διαμόρφωση λογιστικών και διοικητικών προτύπων.
- Αξιολόγηση των αποτελεσμάτων και συνεχής εμπλουτισμός των λειτουργιών.
- Επιτελική χρήση του ιδιωτικού τομέα σε επιμέρους υπηρεσίες (outsourcing).

Η αξία των δημοσίων επιχειρήσεων για ένα κράτος και κατ' επέκταση για μια κοινωνία μεγιστοποιείται, λαμβάνοντας υπόψη ότι οι δημόσιες επιχειρήσεις μπορούν να συμβάλλουν τόσο στην οικονομική όσο και στην κοινωνική ανάπτυξη. Ο εξορθολογισμός της λειτουργίας των κρατικών επιχειρήσεων, δύναται να υποβοηθήσει στο να επιτελεσθεί η ολοκληρωμένη προαγωγή του δημοσίου συμφέροντος, η ενίσχυση της κοινωνικής πολιτικής καθώς και η αμιγώς επιχειρηματική διάσταση των δημοσίων φορέων, συνεισφέροντας πλεονασματικά, στον κρατικό προϋπολογισμό. Συνεπώς, η αναδιάρθρωση των δημοσίων επιχειρήσεων, θα μπορούσε να αποτελέσει κυρίαρχο κοινωνικοπολιτικό ζήτημα, συσχετιζόμενο με την υλοποίηση της πολυδιάστατης αποστολής τους.

6.1.1. Δημόσια Διοίκηση και Δημόσιες Επιχειρήσεις

Από την ανωτέρω παράθεση της σκοπιμότητας ύπαρξης των δημοσίων επιχειρήσεων, γίνεται αντιληπτό ότι η βελτίωση της κρατικής απόδοσης, είναι άμεσα συνδεδεμένη με την ορθολογική αξιοποίηση των κρατικών επιχειρήσεων. Οι δημόσιες επιχειρήσεις, παρέχουν τη δυνατότητα στη δημόσια διοίκηση να καλύψει το «κενό» της αναφορικά με τη συμμετοχή/παρέμβαση του κράτους, στο πεδίο της ελεύθερης αγοράς.³⁴⁰ Υπό αυτή την έννοια, οι δημόσιες επιχειρήσεις αποτελούν την έκφανση της επιχειρηματικής δραστηριοποίησης του κράτους, στο ιδιωτικοοικονομικό περιβάλλον, επιτελώντας όπως προαναφέρθηκε, πολλούς και συχνά αντικρουόμενους στόχους. Μέσω αυτών λοιπόν των δημοσίων οργανισμών, το κράτος έχει την ευκαιρία να εισέλθει στην ελεύθερη αγορά, να ανταγωνιστεί ιδιωτικές επιχειρήσεις (ή ακόμα και να μονοπωλήσει το αγοραστικό ενδιαφέρον) και τελικά να επιδιώξει την τροποποίηση των συνθηκών του ανταγωνισμού προς όφελος της κοινωνίας.

³⁴⁰ Horn, M. (1995) The political economy of public administration: Institutional choice in the public sector. Cambridge University Press, σελ.170-172.

Η έννοια της δημόσιας επιχείρησης ως επιχείρηση του δημοσίου τομέα, αναλύεται σε δύο επιμέρους χαρακτηριστικά: την επιχειρηματική και τη δημόσια υπόσταση του οργανισμού. Κατά την επιχειρηματική υπόσταση, το Κράτος αποσκοπεί στην επίτευξη προκαθορισμένου οικονομικού αποτελέσματος μέσω της οργανωμένης παραγωγικής δραστηριότητας ενώ στη δημόσια υπόσταση επιχειρείται η προαγωγή του δημοσίου συμφέροντος, δίνοντας έμφαση στον κοινωνικό χαρακτήρα της οργάνωσης.

Το Κράτος, μέσω των δημοσίων επιχειρήσεων, έχει την ευκαιρία αφενός μεν να διεκδικήσει μια σειρά από στόχους που η δημόσια διοίκηση αδυνατεί να του προσφέρει, αφετέρου δε να ενισχύσει πεδία κοινωνικής πολιτικής, συμμετέχοντας στη γενικότερη αποστολή του κράτους. Όπως προαναφέρθηκε σε προηγούμενο κεφάλαιο, οι κρατικές επιχειρήσεις, σε αμιγώς οικονομικό επίπεδο, δύναται να συμβάλλουν στην αύξηση των εσόδων του κρατικού προϋπολογισμού δια της μερισματικής απόδοσης, στον έλεγχο της αγοράς συμμετέχοντας σε αυτήν (και όχι παρεμβαίνοντας όπως συμβαίνει με την άσκηση δημοσιονομικής πολιτικής), στην επιτάχυνση της οικονομικής ανάπτυξης, στην πραγματοποίηση επενδύσεων υψηλού κόστους κ.α. Παράλληλα, σε κοινωνικό επίπεδο, οι δημόσιες επιχειρήσεις μπορούν να εξασφαλίσουν την κοινωνικά δίκαιη διανομή και τιμολόγηση απαραίτητων αγαθών/υπηρεσιών, να συμβάλλουν στην αποφυγή της κερδοσκοπικής εκμετάλλευσης των καταναλωτών από ιδιωτικά μονοπώλια, να προασπίσουν και να διατηρήσουν τον ανταγωνισμό, να ενισχύσουν την απασχόληση κ.α. Η συνεισφορά των δημοσίων επιχειρήσεων στην κοινωνικοοικονομική ανάπτυξη, δύναται να εξελιχθεί σε καθοριστικό παράγοντα για την εύρυθμη λειτουργία της κοινωνίας. Απαραίτητη προϋπόθεση όμως αποτελεί η παραγωγική και αποτελεσματική λειτουργία τους, συνεισφέροντας στην κοινωνική ευημερία και όχι περιορίζοντας την. Χαρακτηριστικό παράδειγμα, αποτελούν πλήθος δημοσίων επιχειρήσεων οι οποίες με τη αναποτελεσματική λειτουργία τους και τα ζημιογόνα αποτελέσματα τους, καταργούν τον λόγο ύπαρξης τους, συρρικνώνοντας την κοινωνικοοικονομική δυναμικότητα του Κράτους.

Οι δημόσιες επιχειρήσεις, μπορεί μεν λειτουργούν υπό καθεστώς ιδιωτικού δικαίου αλλά αναπόφευκτα επηρεάζονται σε μεγάλο βαθμό, από τη δημόσια διαχείριση. Ο αντίκτυπος της δημόσιας διοίκησης, σκιαγραφείται και στις δημόσιες επιχειρήσεις, μεταφέροντας τις επίμαχες προβληματικές της και στις αυτοδιοίκητες δημόσιες οργανώσεις. Η γραφειοκρατία, οι πολιτικές παρεμβάσεις, το δημοσιούπαλληλικό καθεστώς, η διαφθορά, η αναποτελεσματικότητα, η χαρακτηριστική ανεπάρκεια

διοικητικής τεχνογνωσίας και η έλλειψη του στοιχείου της οικονομικότητας είναι μερικές μόνο από τις παθογένειες της δημόσιας διοίκησης που εμφανίζονται και στις δημόσιες επιχειρήσεις. Βασική αιτία των παραπάνω, αποτελεί η θεσμική σύνδεση των δημόσιων επιχειρήσεων με το Κράτος. Οι σχέσεις Κράτους και δημοσίων οργανώσεων έχουν κατά κανόνα χαρακτήρα πατερναλισμού και εξάρτησης των επιχειρήσεων δημοσίων συμφερόντων από το Κράτος. Σύμφωνα με τον Kornai, υπάρχουν πέντε βασικές περιπτώσεις ή βαθμίδες πατερναλισμού³⁴¹ οι οποίες παρουσιάζονται στον ακόλουθο πίνακα.³⁴²

Πίνακας 6.2.

Βαθμίδες πατερναλισμού Δ.Ε. από το Κράτος

Βαθμίδες πατερναλισμού		Εφοδιασμός με εισροές για την τρέχουσα παραγωγή		Κατανομή των επενδύσεων	
		Πριν από μεταρρύθμιση	Μετά από μεταρρύθμιση	Πριν από μεταρρύθμιση	Μετά από μεταρρύθμιση
0	Αυτοσυντήρηση χωρίς βοήθεια				
1	Αυτοσυντήρηση με βοήθεια		++		++
2	Χρηματικές παροχές				++
3	Παροχή σε είδος - ενεργητική επιθυμία			++	
4	Παροχή σε είδος - παθητική αποδοχή	+		+	

Πηγή: J. Kornai, 1980.

Η παρέμβαση του Κράτους στη λειτουργία των δημοσίων επιχειρήσεων, διενεργείται μέσω των οριζόμενων διοικήσεων από την Κυβέρνηση. Η εν λόγω

³⁴¹ Kornai, J., Hiany, A. (1980) KJK. Budapest, σελ. 575-580.

³⁴² Στην πρώτη στήλη αποτυπώνεται ο τρόπος με τον οποίο μια δημόσια επιχείρηση αποκτά τις απαιτούμενες εισροές ενώ στη δεύτερη στήλη αποτυπώνεται ο τρόπος με τον οποίο σημειώνονται επενδύσεις. Στα πλαίσια των στηλών εμφανίζεται η κατάσταση πριν και μετά από προγράμματα μεταρρυθμίσεων. Τέλος το σύμβολο + αναφέρεται στην ύπαρξη της κάθε βαθμίδας ενώ το σύμβολο ++ εκφράζει την κυριαρχία της εν λόγω βαθμίδας.

παρέμβαση ενίοτε κρίνεται απαραίτητη, για την προώθηση των εθνικών στόχων. Όπως προαναφέρθηκε οι δημόσιες επιχειρήσεις, δημιουργούνται για να προσφέρουν λύσεις σε επίμαχα κοινωνικοοικονομικά ζητήματα στα οποία η δημόσια διοίκηση αδυνατεί να ανταποκριθεί. Η κηδεμόνευση όμως από το Κράτος, μπορεί να επηρεάσει σε καταλυτικό βαθμό τα αποτελέσματα των δημοσίων επιχειρήσεων, αλλοιώνοντας πλήρως τον προκαθορισμένο λόγο ύπαρξης τους. Χαρακτηριστικό επιχείρημα των επικριτών των δημοσίων επιχειρήσεων, αποτελεί το γεγονός ότι η παρέμβαση του Κράτους, οδηγεί αναπόφευκτα στη στρέβλωση των στόχων των δημοσίων επιχειρήσεων, προωθώντας δημοσιονομικά και κοινωνικά συμφέροντα εις βάρος των οικονομικών/επιχειρηματικών επιδιώξεων ενώ παράλληλα δημιουργεί την προοπτική διαμόρφωσης στοιχείων διαφθοράς και κακοδιοίκησης, η οποία προκύπτει από την εξουσία που διαθέτουν οι πολιτικοί επί των τεχνοκρατών.

6.1.2. Δημόσιες και Ιδιωτικές Επιχειρήσεις

Μεταξύ δημοσίων και ιδιωτικών επιχειρήσεων, όπως προαναφέρθηκε, υπάρχουν πολλές ομοιότητες αλλά και σημαντικές διαφορές. Δημόσιες και ιδιωτικές επιχειρήσεις, ομοιάζουν σε πολλά σημεία, δεδομένου ότι δραστηριοποιούνται στο ίδιο επιχειρηματικό περιβάλλον, ανταγωνίζονται μεταξύ τους και υπόκεινται στους ίδιους νόμους και κανονισμούς υπαγόμενοι στο ιδιωτικό δίκαιο. Παράλληλα, διαφέρουν στο ιδιοκτησιακό καθεστώς, στη σχέση εξάρτησης από το Κράτος, στα κριτήρια λειτουργίας (ιδιωτικοοικονομικά, κοινωνικά, μεικτά) και ενίοτε στους τομείς δραστηριότητας. Σε κάθε περίπτωση δεν μπορεί να παραβλεφθεί η έντονη σχέση αλληλεπίδρασης που υφίσταται μεταξύ δημοσίων και ιδιωτικών επιχειρήσεων εφόσον και οι δύο αποτελούν συστατικά στοιχεία του οικονομικού συστήματος που αναπτύσσεται σε κάθε κοινωνία.³⁴³

Είθισται, οι ιδιωτικές επιχειρήσεις να έχουν την πρωτοβουλία των κινήσεων σε μια ανταγωνιστική αγορά, εξαιτίας του ιδιωτικοοικονομικού καθεστώτος που τις διέπει και της απαίτησης για κερδοφορία και πρωτοπορία των ιδιοκτητών τους. Η φύση των στόχων που θέτει η κάθε επιχείρηση, διαμορφώνει το πλαίσιο και τους ρυθμούς ανάπτυξης που καθορίζουν την πορεία και κατ' επέκταση τα αποτελέσματα της. Η αποστολή των δημοσίων επιχειρήσεων η οποία εμπεριέχει εκτός των άλλων και κοινωνικά ή δημοσιονομικά στοιχεία, τις οδηγεί συνήθως σε ένα χαμηλότερο επίπεδο ανταγωνισμού

³⁴³ Horn, M. (1995) The political economy of public administration: Institutional choice in the public sector. Cambridge University Press, σελ. 134-145.

από αυτό των ιδιωτικών επιχειρήσεων.³⁴⁴ Αντίθετα, οι ιδιωτικές επιχειρήσεις οι οποίες έχουν ως βασικό γνώμονα την επιβίωση και την οικονομική αποδοτικότητα, εξωθούν τη διοικητική και χρηματοοικονομική τους αποτελεσματικότητα σε ιδιαίτερα υψηλά επίπεδα, προκειμένου να ικανοποιήσουν τον λόγο ύπαρξης τους. Οι δημόσιες και οι ιδιωτικές επιχειρήσεις μπορεί μεν να εντάσσονται στο ίδιο ανταγωνιστικό περιβάλλον, παρουσιάζουν όμως σημαντικές διαφορές στα περισσότερα διοικητικά τους χαρακτηριστικά. Στον ακόλουθο πίνακα απεικονίζονται συνοπτικά οι βασικότερες διαφορές, εστιάζοντας στις ελλείψεις των δημοσίων επιχειρήσεων.³⁴⁵

Πίνακας 6.3.

	ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΙΣ	ΙΔΙΩΤΙΚΕΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΙΣ
ΓΕΝΙΚΑ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ	<ul style="list-style-type: none"> • Προσήλωση στην Κυβέρνηση • Στρατηγική επηρεασμένη από δημόσιες πολιτικές • Πολλοί, δυσδιάκριτοι και αλληλοσυγκρουόμενοι στόχοι • Ασαφή όρια μεταξύ Κράτους και δημοσίων επιχειρήσεων • Ορίζονται και ελέγχονται από το Κράτος 	<ul style="list-style-type: none"> • Προσήλωση στην αγορά • Στρατηγική με κατεύθυνση τη μακροπρόθεσμη επιβίωση • Απώτερος στόχος είναι η μεγιστοποίηση του κέρδους • Το ιδιοκτησιακό καθεστώς αναφέρεται σε ιδιώτες επενδυτές • Ορίζονται και ελέγχονται από το ιδιωτικό κεφάλαιο
ΠΡΟΣΑΝΑΤΟΛΙΣΜΟΣ ΣΤΗΝ ΚΑΙΝΟΤΟΜΙΑ	<ul style="list-style-type: none"> • Πολιτικοί και γραφειοκρατικοί περιορισμοί στην καινοτομία • Αδυναμία παρέκκλισης από την προκαθορισμένη διαδικασία • Οι οργανωτικές και τεχνολογικές αλλαγές ορίζονται από τον κρατικό προϋπολογισμό • Προκαθορισμένες μισθολογικές δομές • Χαμηλή αλληλεπίδραση με το εξωτερικό περιβάλλον • Χαμηλά επίπεδα τεχνολογικής αλλαγής 	<ul style="list-style-type: none"> • Ανταγωνιστικές ευκαιρίες παρέχουν ελευθερία στην καινοτομία • Χρηματοδοτικά κίνητρα για ανάληψη επενδυτικού κινδύνου • Η επαγγελματική ανέλιξη εξαρτάται από την ικανότητα να «δημιουργίας» κέρδους • Υψηλή αλληλεπίδραση με το εξωτερικό περιβάλλον • Υψηλά επίπεδα τεχνολογικής αλλαγής
ΕΠΙΛΟΓΗ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ	<ul style="list-style-type: none"> • Τυποποίηση των προσλήψεων βάσει προκαθορισμένων κριτηρίων 	<ul style="list-style-type: none"> • Σύγχρονες τεχνικές επιλογής προσωπικού αναφερόμενες στις ανάλογες θέσεις εργασίας
ΔΙΟΙΚΗΣΗ	<ul style="list-style-type: none"> • Θεσμοθέτηση γενικών κανόνων διοίκησης 	<ul style="list-style-type: none"> • Διαφοροποιημένη πολιτική αποδοχών

³⁴⁴ Νεγρεπόντη-Δελιβάνη, Μ. (1993) Ιδιωτικές και δημόσιες επιχειρήσεις: επίκαιροι προβληματισμοί. Θεσσαλονίκη: εκδ. Αντ. Σάκκουλα, σελ. 43-63.

³⁴⁵ United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Division for Public Administration and Development Management (2008) Public Enterprises: Unresolved Challenges and New Opportunities. ST/ESA/PAD/SER.E/69, New York, σελ. 39-40.

ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ	<ul style="list-style-type: none"> • Καθεστώς μονιμότητας υπαλλήλων • Περιορισμένη δυνατότητα ανταμοιβής των ικανοποιητικών αποδόσεων • Περιορισμένα κίνητρα για αύξηση παραγωγικότητας • Δυσκολία μετακίνησης ή μετάθεσης υπαλλήλων 	<ul style="list-style-type: none"> • Επαγγελματική ανέλιξη αναλογική προς την απόδοση • Υψηλή δυνατότητα ανταμοιβής των ικανοποιητικών αποδόσεων • Σημαντικά κίνητρα για αύξηση παραγωγικότητας • Η οργανωσιακή συμπεριφορά καθορίζεται από την επιχειρησιακή στρατηγική • Ευκολία μετακίνησης ή μετάθεσης υπαλλήλων
ΠΑΡΑΓΩΓΙΚΟΤΗΤΑ	<ul style="list-style-type: none"> • Δυσκολία παροχής ανατροφοδότησης στην απόδοση • Περιορισμένη ελευθερία στον σχεδιασμό θέσεων εργασίας • Περιορισμένος έλεγχος στην ομαδική εργασία • Τυποποιημένες αποδοχές και περιορισμένη δυνατότητα ανταμοιβής της εργατικότητας 	<ul style="list-style-type: none"> • Ελευθερία στη θέσπιση στόχων και στην παροχή ανατροφοδότησης • Ελαστικότητα στον σχεδιασμό θέσεων εργασίας • Δυνατότητα ελέγχου της ομαδικής εργασίας • Δυνατότητα παροχής κινήτρων και οικονομικών ενισχύσεων

Πηγή: United Nations, 2005

Αντικείμενο πολλών επιστημονικών ερευνών, αποτελεί η συγκριτική αξιολόγηση δημόσιων και ιδιωτικών επιχειρήσεων, με κριτήριο την επιλογή του ιδανικού συνδυασμού προς όφελος της οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης.³⁴⁶ Οι υπέρμαχοι των ιδιωτικών επιχειρήσεων, υποστηρίζουν ο θεσμός της ιδιωτικής επιχείρησης υπερέρχει της δημόσιας επιχείρησης στα εξής:

- Οι ιδιωτικές επιχειρήσεις συχνά εμφανίζονται πιο αποτελεσματικές στην προώθηση δημοσιονομικών στόχων (μείωση της ανεργίας, επίτευξη μεγαλύτερης κερδοφορίας άρα και μεγαλύτερων φόρων, υποστήριξη της τεχνολογικής προόδου μέσω της έρευνας κ.α.).
- Οι ρυθμίσεις και οι επιχορηγήσεις των ιδιωτικών επιχειρήσεων έχουν ένα συγκρίσιμο και μετρήσιμο κόστος (όπως διαμορφώνεται από την ανταγωνιστική αγορά) το οποίο αποτυπώνεται στον προϋπολογισμό.
- Οι ιδιωτικές επιχειρήσεις σημειώνουν πολύ υψηλότερα επίπεδα αποτελεσματικότητας από τις δημόσιες επιχειρήσεις δεδομένου ότι το κίνητρο τους (μεγιστοποίηση της κερδοφορίας), είναι σαφώς πιο ξεκάθαρο και πιο ισχυρό από των δημοσίων επιχειρήσεων.

³⁴⁶ Δαλαμάγκας, Β. (2010) Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική. Αθήνα: εκδ. Κριτική, σελ 134-137.

Αντιστοίχως, οι υπέρμαχοι των δημοσίων επιχειρήσεων, εκτιμούν ότι χάρη στις δημόσιες επιχειρήσεις επιτυγχάνεται αποτελεσματική κατανομή πόρων με παράλληλη προαγωγή του δημοσίου συμφέροντος. Ειδικότερα:

- Οι ιδιωτικές επιχειρήσεις σε αντίθεση με τις δημόσιες επιχειρήσεις, επιδιώκουν να εντοπίσουν τα «κενά» του συστήματος, προκείμενου εξοικονομήσουν πόρους π.χ. φοροαποφυγή ή φοροδιαφυγή, νομικές ελλείψεις για θέματα κρίσιμης κοινωνικοοικονομικής σημασίας (ρύπανση, εργασιακά δικαιώματα), επηρεασμός των πολιτικών αποφάσεων μέσω της οικονομικής ισχύος κ.α.
- Επιτυγχάνεται η συνεργασία μεταξύ δημόσιας διοίκησης και δημοσίων επιχειρήσεων, για την προώθηση δημόσιων στόχων, όπως είναι: πληθώρα κοινωνικών παροχών των ΔΕΚΟ προς ιδιαίτερες κοινωνικές ομάδες (ακόμα και αν μια τέτοια επιλογή αντίκειται στον στόχο της μεγιστοποίησης του κέρδους), υποστήριξη επιμέρους πολιτικών (π.χ. η Αγροτική Τράπεζα εΐθισται να στηρίζει την αγροτική πολιτική του Κράτους).
- Η αναποτελεσματικότητα δύναται να παρουσιαστεί και στις ιδιωτικές επιχειρήσεις όπως και η αποτελεσματικότητα δύναται να επιτευχθεί και από τις δημόσιες επιχειρήσεις. Το επίπεδο της απόδοσης και στις ιδιωτικές αλλά και στις δημόσιες επιχειρήσεις, εξαρτάται από την ποιότητα του management που ασκείται.

Παρά την ανωτέρω σύγκριση, δεν μπορεί να παραβλεφθεί το γεγονός πως η δημόσια επιχείρηση, εμφανίζεται σαν ένας καθοριστικός παράγοντας του συστήματος της αγοράς. Με τη συμμετοχή της στην αγορά, επιχειρείται η ανάδειξη της σε ρυθμιστή του οικονομικού κυκλώματος, δια των στρατηγικών της επιλογών (τιμολόγηση, διανομή προϊόντος, ανάληψη κινδύνων κ.α.), με κύριο στόχο την προαγωγή του δημοσίου συμφέροντος. Απαραίτητη προϋπόθεση, για την ομαλή λειτουργία ενός οικονομικού συστήματος στο οποίο θα συμμετέχουν ιδιωτικές και δημόσιες επιχειρήσεις, αποτελεί η δημιουργία ίσων όρων ανταγωνισμού.³⁴⁷ Ειδικότερα:

- Το Κράτος δεν εμποδίζει τους ανταγωνιστές να εισέλθουν στην αγορά.
- Οι δημόσιες και οι ιδιωτικές επιχειρήσεις έχουν ίσους όρους πρόσβασης σε υλικούς και άυλους πόρους, σε πιστώσεις και σε συνάλλαγμα. Παράλληλα έχουν ίση πρόσβαση στις εγχώριες και διεθνείς αγορές.
- Θεσμοθετούνται οι συνθήκες ελεύθερου εμπορίου χωρίς προστατευτισμό.

³⁴⁷ Ευρωπαϊκή Ένωση (1995) Ευρώπη, Ανταγωνισμός και Δημόσιες Υπηρεσίες. Βρυξέλλες, σελ. 21.

- Δεν επιτρέπεται ο έλεγχος τιμών και η δημιουργία μονοπωλίων και μονοπωλιακών καταστάσεων.
- Υπάρχει ελεύθερη πρόσληψη εργατικού δυναμικού και επιλογή επιχειρηματικών δραστηριοποιήσεων.
- Υπάρχει ισότητα απέναντι στο νόμο τόσο στις ιδιωτικές όσο και στις δημόσιες επιχειρήσεις.

Η συνύπαρξη ιδιωτικών και δημόσιων επιχειρήσεων, μπορεί να συμβάλλει στην προαγωγή του ανταγωνισμού ενώ παράλληλα δημιουργείται η προοπτική μεταφοράς τεχνογνωσίας από τον εξελιγμένο ιδιωτικό τομέα και το σύγχρονο επιχειρησιακό management, στον στατικό δημόσιο τομέα και στην οπισθοδρομική δημόσια διοίκηση.³⁴⁸ Μέσω του κοινού επιχειρησιακού περιβάλλοντος, οι ιδιωτικές και οι δημόσιες επιχειρήσεις, μπορούν να έχουν σχέσεις συμπληρωματικότητας και εποικοδομητικής συνεργασίας, συμμετέχοντας ενεργά στην οικονομική ανάπτυξη.³⁴⁹

6.1.3. Οργανωτική δομή Δημόσιων Επιχειρήσεων

Οι δημόσιες επιχειρήσεις όπως προαναφέρθηκε, δημιουργούνται για να εξυπηρετήσουν συγκεκριμένους σκοπούς. Αντιστοίχως, η οργάνωση τους διαμορφώνεται με γνώμονα την υλοποίηση προκαθορισμένων δημόσιων στόχων. Η σύσταση των δημόσιων επιχειρήσεων, διενεργείται σύμφωνα με επιμέρους αρχές οργάνωσης οι οποίες σχετίζονται με τον κλάδο στον οποίο δραστηριοποιούνται, με τις λειτουργίες της οικονομίας, με το αντικείμενο δραστηριότητας τους, με τη γεωγραφική κατανομή, με την πολιτική κατάσταση της χώρας στην οποία εντάσσονται κ.α.³⁵⁰ Μια από τις επικρατέστερες μορφές οργάνωσης των δημοσίων επιχειρήσεων, είναι η κλαδική οργάνωση. Σύμφωνα με την κλαδική οργάνωση, δημιουργούνται ξεχωριστές δημόσιες επιχειρήσεις για κάθε οικονομικό κλάδο (π.χ. τηλεπικοινωνίες, αεροπορικές μεταφορές, αστικές μεταφορές, ηλεκτρικής ενέργειας, πετρελαίου, ταχυδρομείων, ραδιοτηλεοπτικών σταθμών κ.λ.π). Η κρισιμότητα της οργάνωσης κατά κλάδο, έγκειται στην παρέμβαση του Κράτους είτε για να δραστηριοποιηθεί σε έναν τομέα που η ιδιωτική πρωτοβουλία, για οικονομικούς κυρίως λόγους, αρνείται να συμμετάσχει, (δημιουργώντας φυσικά

³⁴⁸ Horton, S., Farnham, D. (1999) Public Management in Britain. London: MacMillan Press Ltd, σελ. 41-44.

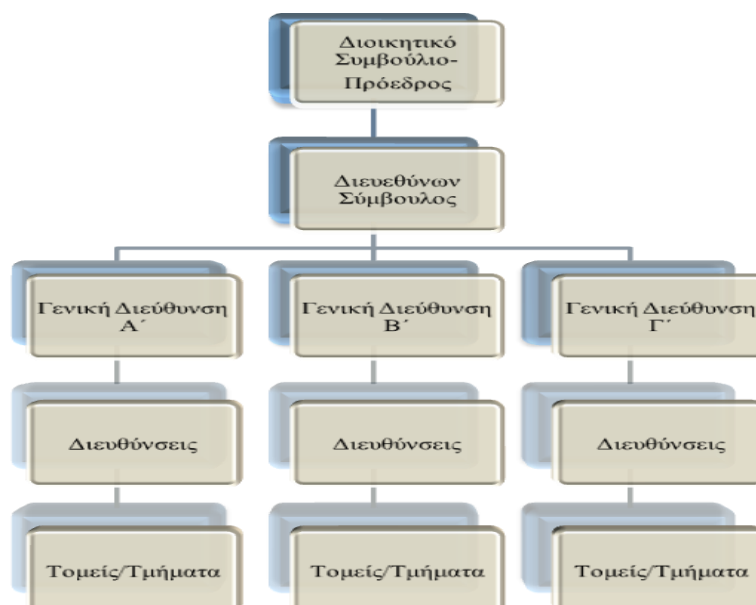
³⁴⁹ Savas, E. (1993) Privatization: The Key to Better Government. New Jersey: Chatman.

³⁵⁰ Μπαμπανάσης, Στ. (1999) Δημόσιες Επιχειρήσεις: Οργάνωση και Διοίκηση. Αθήνα: εκδ. Παπαζήση, σελ. 91-93.

μονοπώλια) είτε για να ελέγξει την αγορά (αποτρέποντας στρεβλώσεις προς όφελος του κοινωνικού συμφέροντος) είτε απλά για να συμμετέχει σε ένα προσοδοφόρο κλάδο (απολαμβάνοντας μέρος των κερδών). Ιδιαίτερα σημαντική αρχή οργάνωσης, αποτελεί η οργάνωση βάσει αντικειμένου δραστηριότητας, κατά την οποία δημιουργούνται δημόσιες επιχειρήσεις σε κομβικούς τομείς οικονομικής δραστηριότητας π.χ. μεταφορές, ενέργεια, τράπεζες, βιομηχανία κ.α. Εξίσου σημαντική αρχή οργάνωσης, αποτελεί η οργάνωση με βάση τις λειτουργίες της οικονομίας, σύμφωνα με την οποία διαμορφώνονται δημόσιες επιχειρήσεις με σκοπό να υποστηρίξουν επιμέρους λειτουργίες του Κράτους, όπως είναι η λειτουργία της άμυνας, της ανάπτυξης, της οικονομίας, της κοινωνικής δικαιοσύνης κ.α.

Οι ανωτέρω αρχές, προσδιορίζουν σε σημαντικό βαθμό τη δομή του δημόσιου οργανισμού. Το αυτοδιοίκητο μιας δημόσιας επιχείρησης, δημιουργεί τη βάση δόμησης μιας κρατικής επιχείρησης, η οποία με την πάροδο των χρόνων, τείνει να ομοιάζει ολοένα και περισσότερο με την οργανωτική δομή των ιδιωτικών επιχειρήσεων. Κοινά χαρακτηριστικά δημόσιων και ιδιωτικών ανώνυμων εταιρειών, εντοπίζονται ως προς την ανώτατη βαθμίδα διοίκησης η οποία περιλαμβάνει διοικητικό συμβούλιο, πρόεδρο και διευθύνοντα σύμβουλο. Εκτός της ανώτατης βαθμίδας στην ιεραρχία ενός δημόσιου οργανισμού, η οργανωτική διάρθρωση ποικίλει ανάλογα από το είδος της δημόσιας επιχείρησης. Η παραδοσιακή οργανωτική δομή των δημοσίων επιχειρήσεων, έχει την ακόλουθη μορφή:

Διάγραμμα 6.2.



Η παραπάνω οργανωτική δομή, με την πάροδο των χρόνων, απαξιώθηκε, χαρακτηριζόμενη από στατικότητα και έλλειψη προσαρμοστικότητας η οποία σε μεγάλο βαθμό οφειλόταν στη σύνδεση των δημοσίων επιχειρήσεων με την κεντρική κρατική διοίκηση. Συνήθης πρακτική, αποτελούσε η επέμβαση του Κράτους στην οργανωτική διάρθρωση της δημόσιας επιχείρησης, με την αναγκαιότητα της συγκατάθεσης του για οποιαδήποτε προσαρμογή του αρχικού οργανωτικού σχήματος. Σύγχρονα διοικητικά εργαλεία όπως είναι η τεχνική του ανασχεδιασμού επιχειρησιακών διεργασιών,³⁵¹ ώθησαν την οργάνωση των δημοσίων επιχειρήσεων, σε πιο λειτουργικά σχήματα άμεσα συνδεδεμένα με τις διοικητικές ανάγκες της εκάστοτε περίπτωσης. Η προσαρμογή των δημοσίων οργανισμών στις αντίστοιχες συγκυρίες, αναγνωρίστηκε από πολλές κυβερνήσεις ως βασική προϋπόθεση για την αποτελεσματική λειτουργία των δημοσίων επιχειρήσεων. Έγινε αντιληπτό ότι δεν υπάρχει ένα προκαθορισμένο, ιδανικό σχήμα οργάνωσης, αντίθετα επιβάλλεται η αέναη προσαρμογή στις εξωτερικές και εσωτερικές εξελίξεις ενός οργανισμού, κατά τα πρότυπα των ιδιωτικών επιχειρήσεων. Στα πλαίσια της αναζήτησης των αποδοτικότερων δυνατών μορφών οργάνωσης των δημοσίων επιχειρήσεων, η διεθνής βιβλιογραφία παραθέτει χειρισμούς οι οποίοι οδήγησαν σε αποτελεσματικότερες οργανωτικά σχήματα. Σχήματα που σχετίζονται κυρίως με το μέγεθος και την ανταγωνιστικότητα των δημοσίων επιχειρήσεων και τα οποία προέκυψαν είτε δια της συγχώνευσης ή διάσπασης οργανώσεων είτε δια της σύναψης στρατηγικών συμμαχιών ή συμπράξεων.

6.1.4. Επιχειρήματα υπέρ της δημιουργίας Δημόσιων Επιχειρήσεων

Η συμβολή των δημοσίων επιχειρήσεων στην οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη ενός Κράτους, είναι ιδιαίτερα σημαντική. Σε πολλές αναπτυγμένες και αναπτυσσόμενες χώρες, οι επιχειρήσεις δημοσίου συμφέροντος, χρησίμευσαν στην επίτευξη πολλών και συχνά αντικρουόμενων στόχων. Αυτό ακριβώς το χαρακτηριστικό της πολυδιάσπασης των στόχων (η υποχρέωση δηλαδή να ικανοποιήσει διαφορετικούς και ανομοιογενείς στόχους), αποτέλεσε και την αιχμή των επικριτών των δημοσίων επιχειρήσεων. Η διάθεση υλοποίησης στόχων όπως είναι η μεγιστοποίηση των κερδών και ταυτόχρονα η επιτέλεση κοινωνικού έργου, αντιστάθμισαν εκατέρωθεν την ισχύ της προσπάθειας, με αποτέλεσμα να επιφέρουν πλημμελή αποτελέσματα κατά τον τελικό απολογισμό. Παρόλα αυτά δεν

³⁵¹ Βλέπε ενότητα 4.6.1

μπορεί να παραβλεφθεί η χρησιμότητα των δημοσίων επιχειρήσεων, στην επίτευξη οικονομικών, κοινωνικών, αναπτυξιακών και εθνικών στόχων. Ειδικότερα:

1. Οι οικονομικοί στόχοι, ομοιάζουν με τους πρωτεύοντες στόχους των ιδιωτικών επιχειρήσεων. Στόχος μιας δημόσιας επιχείρησης όπως και κάθε επιχείρησης αποτελεί η μεγιστοποίηση του κέρδους. Το Κράτος ως μέτοχος της δημόσιας επιχείρησης, αποσκοπεί στην επίτευξη αποδόσεων των επενδύσεων του, οι οποίες θα συνεισφέρουν στην αύξηση των εσόδων του κρατικού προϋπολογισμού. Παράλληλα, το Κράτος προσαυξάνει τα έσοδα του δια της φορολόγησης της δημόσιας επιχείρησης. Το υπολειπόμενο μέρος των κερδών, παραμένει στην κρατική επιχείρηση προς επένδυση, αποταμίευση ή κάλυψη λοιπών αναγκών. Οι οικονομικοί στόχοι συχνά τείνουν να υπονομεύονται προς όφελος ποικίλων κοινωνικοπολιτικών συμφερόντων ή εξαιτίας της διοικητικής αποτελεσματικότητας που χαρακτηρίζει κάθε δημόσιο οργανισμό. Η υποβάθμιση των οικονομικών στόχων στην ιεραρχία των προτεραιοτήτων των δημοσίων οργανισμών, συχνά έχει ως αποτέλεσμα την εμφάνιση αρνητικών οικονομικών αποτελεσμάτων (ζημιές ή μειωμένα κέρδη), τα οποία δίνουν το έρεισμα για διαφωνίες αναφορικά με τη χρησιμότητα της κρατικής επιχείρησης στην κοινωνία, βρίσκοντας ως καταλληλότερη λύση την ιδιωτικοποίηση.
2. Οι κοινωνικοί στόχοι, αποτελούν τα τελευταία χρόνια, το επικρατέστερο είδος στόχων των δημοσίων επιχειρήσεων. Στα πλαίσια των κοινωνικών επιδιώξεων των δημοσίων οργανισμών, επιχειρείται η προαγωγή του δημοσίου συμφέροντος, η μείωση των ανισοτήτων, η καταπολέμηση της φτώχειας, η προστασία του περιβάλλοντος κ.α. Η κοινωνική διάσταση των δημοσίων οργανισμών, είναι ίσως ο βασικότερος παράγοντας διαφοροποίησης τους από τις ιδιωτικές επιχειρήσεις καθώς η υλοποίηση των κοινωνικών στόχων, συχνά αντίκειται στην επίτευξη βέλτιστων οικονομικών αποτελεσμάτων (σε αντίθεση με τις ιδιωτικές επιχειρήσεις που έχουν ως κυρίαρχο στόχο τη μεγιστοποίηση των κερδών). Παρόλα αυτά, η υλοποίηση κοινωνικών στόχων από τις δημόσιες επιχειρήσεις, αναδεικνύεται σε ιδιαίτερα κρίσιμο κρατικό στόχο, δεδομένου ότι και αυτές συμβάλλουν σε μεγάλο ποσοστό στην επίτευξη κοινωνικής ευημερίας και στη διαμόρφωση απαραίτητων ισορροπιών για τη διατήρηση της κοινωνικής σταθερότητας.
3. Οι αναπτυξιακοί στόχοι οι οποίοι σχετίζονται με τη συνολική οικονομική ανάπτυξη της χώρας, αποτελούν την πιο σύγχρονη προσέγγιση για τη χρησιμότητα των

δημοσίων επιχειρήσεων. Σύμφωνα με τον Β. Κέφη, οι κρατικές επιχειρήσεις μπορούν να βοηθήσουν στην κοινωνικοοικονομική ανάπτυξη, μέσω της δημιουργίας εξωτερικών οικονομιών και οικονομιών κλίμακας.³⁵² Συγκεκριμένα, η δημιουργία θετικών εξωτερικών οικονομιών, δύναται να προσφέρει περιρρέουσα τεχνογνωσία και υποδομές στην εγχώρια αγορά ενώ οι οικονομίες κλίμακας μπορούν να συμβάλλουν στην καλύτερη εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος δια της αποτελεσματικότερης αξιοποίησης παραγωγικών συντελεστών. Σημαντικός σκοπός των δημοσίων επιχειρήσεων είναι η συμβολή στην οικονομική ανάπτυξη και η προοπτική υλοποίησης αντικυκλικής και αντιπληθωριστικής πολιτικής.

4. Τέλος οι δημόσιες επιχειρήσεις, χρησιμεύουν στην υλοποίηση εθνικών στόχων. Οι εν λόγω στόχοι αν και τοποθετούνται σε χαμηλό επίπεδο στην ιεραρχία των στόχων των δημοσίων οργανισμών, ενδέχεται να αποτελέσουν σημαντικό εργαλείο της κυβερνητικής πολιτικής. Οι δημόσιες επιχειρήσεις, δύναται να χρησιμοποιηθούν σε νευραλγικούς τομείς της δημόσιας διαχείρισης. Επί παραδείγματι, προκειμένου να προωθηθούν εθνικά συμφέροντα, θα μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν δημόσιες επιχειρήσεις με τη μορφή: αμυντικών βιομηχανιών για την υποστήριξη της εθνικής άμυνας, οργανισμών αστικών συγκοινωνιών για την υποβοήθηση των μεταφορών κ.ο.κ.

Όπως σημειώθηκε σε προηγούμενα κεφάλαια, η αξία των δημοσίων επιχειρήσεων επεκτείνεται πολυεπίπεδα, χρησιμεύοντας: στον έλεγχο της αγοράς, στην αναδιανεμητική λειτουργία του εισοδήματος, στην προαγωγή του οικονομικού εκσυγχρονισμού, στην πραγματοποίηση επενδύσεων υψηλού κόστους και στην ενίσχυση της απασχόλησης αναδεικνύοντας τις επιχειρήσεις κρατικών συμφερόντων, σε υπέρ-πολύτιμο εργαλείο δημοσίου συμφέροντος.

6.2. Οι Δημόσιες Επιχειρήσεις στην Ελλάδα

6.2.1. Ιστορική εξέλιξη των Δημοσίων Επιχειρήσεων στην Ελλάδα

Ιστορικά, οι κρατικές επιχειρήσεις στην Ελλάδα, αποτέλεσαν μια ιδιαίτερα σημαντική μορφή δημόσιας δράσης. Η κρατική επιχειρηματική δραστηριοποίηση, εντάθηκε κατά την πρώτη μεταπολεμική περίοδο, δεδομένου ότι προπολεμικά τα Συντάγματα του 1911 και 1927, προήγαγαν την ελεύθερη αγορά, ενισχύοντας τις έννοιες

³⁵² Κέφης, Β. (2010) Δημόσιες Επιχειρήσεις και Δημόσιο Μάνατζμεντ στην Ελλάδα. Διοικητική Ενημέρωση. Νο 53, σελ. 72-73.

του οικονομικού ανταγωνισμού και της ιδιοκτησίας. Έκτοτε, ο δημόσιος επιχειρηματικός τομέας, εμφανίζει μια σταδιακή εξέλιξη στην Ελλάδα.³⁵³ Οι πρώτες απόπειρες κρατικής επιχειρηματικής δραστηριοποίησης, αποσκοπούσαν στη διαμόρφωση υποδομών και στην προώθηση της οικονομικής ανάπτυξης. Ένα από τα πρώτα εγχειρήματα επιχειρηματικής δραστηριοποίησης του ελληνικού κράτους, χρονολογείται το 1914, με την απόκτηση του σιδηροδρομικού δικτύου Πειραιά – Αθήνα – Θεσσαλονίκη, το οποίο 5 χρόνια μετά την ίδρυση του (1919), μεταφέρθηκε στην αρμοδιότητα των Σιδηροδρόμων του Ελληνικού Κράτους (ΣΕΚ). Στη συνέχεια ακολούθησαν η δημιουργία του Ταμείου Παρακαταθηκών και Δανείων, η Αγροτική Τράπεζα της Ελλάδος κ.α. Τα επόμενα χρόνια, οι λόγοι δημιουργίας δημοσίων επιχειρήσεων, εξελίχθηκαν σε περισσότερο δημοσιονομικούς παρά αναπτυξιακούς. Το 1949 δημιουργήθηκε ο Οργανισμός Τηλεπικοινωνιών Ελλάδος (ΟΤΕ), το 1950 η Δημόσια Επιχείρηση Ηλεκτρισμού (ΔΕΗ), το 1964 η Ελληνική Τράπεζα Βιομηχανικής Ανάπτυξης (ΕΤΒΑ) κ.α. Η κρατική παρέμβαση σε νευραλγικούς τομείς της αγοράς, έγινε προκειμένου να στηριχθούν τα δημόσια οικονομικά ενώ παράλληλα σημειώνονται προσπάθειες προαγωγής της κοινωνικής πολιτικής. Σύμφωνα με έρευνα³⁵⁴ που διεξήχθη το 1986, οι κυριότεροι λόγοι επιχειρηματικής δραστηριοποίησης του κράτους υπήρξαν οι εξής:

Πίνακας 6.4.

Λόγοι κρατικής ιδιοκτησίας στην Ελλάδα

	Σύνολο δείγματος 65 Δ.Ε.	Επιχειρήσεις εποπτευόμενες από Υπουργεία	Προβληματικές επιχειρήσεις	Θυγατρικές Τραπεζών	Δημόσιες Τράπεζες
Εξυπηρέτηση εθνικών στόχων και στρατηγικών επιλογών	49%	52%	50%	38%	71%
Επιδίωξη κοινωνικών στόχων και πολιτικών	43%	41%	75%	43%	14%

³⁵³ Προβόπουλος, Γ. (1982) Οι δημόσιες επιχειρήσεις και οργανισμοί: οικονομική θεωρία και ελληνική πραγματικότητα. Αθήνα: Ειδικές Μελέτες IOBE, σελ. 27-30.

³⁵⁴ Λιούκας, Σ. (1994) Επιχειρήσεις του Δημοσίου: Παρούσα κατάσταση, ιδιωτικοποίηση. Τόμος «Τα Δημόσια Οικονομικά στην Ελλάδα». Αθήνα: εκδ. Το Οικονομικό, σελ. 319.

Αποφυγή χρεοκοπίας και απώλειας θέσεων εργασίας	6%	-	38%	5%	-
Η επιχείρηση είναι φυσικό μονοπώλιο	6%	10%	-	5%	-
Άλλοι λόγοι	16%	3%	-	38%	29%

Πηγή: Σ. Λιούκας, 1994³⁵⁵

Σταδιακά, οι έντονοι ρυθμοί κρατικής επιχειρηματικής δραστηριοποίησης αρχίζουν να φθίνουν. Κατά τη δεκαετία του 1990, η χώρα διέρχεται σε μια τελείως διαφορετική περίοδο, η οποία χαρακτηρίζεται από την ξεκάθαρη πρόθεση συρρίκνωσης του κράτους και εξοικονόμησης εσόδων δια της ιδιωτικοποίησης των κρατικών επιχειρήσεων. Η εν λόγω πολιτική, καθιερώθηκε εξαιτίας της αδιαμφισβήτητης αναποτελεσματικότητας και της συσσώρευσης υψηλών ζημιών των δημοσίων επιχειρήσεων. Πολλές επιχειρήσεις (π.χ. ΟΤΕ, ΔΕΗ, ΕΥΔΑΠ κ.α.) πήραν τη μορφή ανώνυμων εταιρειών και εισήχθησαν στο Χρηματιστήριο, πουλώντας μεγάλο μερίδιο των μετοχών τους σε ιδιώτες (σε πολλές περιπτώσεις μάλιστα το κράτος διατηρεί μειοψηφικό μερίδιο μετοχών). Κατωτέρω, παρατίθεται πίνακας σχετικός με τη χρονολογική διαμόρφωση των ιδιωτικοποιήσεων στην Ελλάδα από το 1991 έως σήμερα.

Πίνακας 6.5.

Ημερομηνία	Εταιρεία	Ποσοστό Πώλησης	Αξία συναλλαγής σε εκατομμύρια \$
Απρ-91	Olympic Marine A.E.	100%	5,11
Σεπ-91	Τράπεζα Χίου	100%	15,8
Οκτ-91	Ελβιμ Α.Ε.	100%	8,86
Νοε-91	Minion A.E.	ΜΔ	6,62
Δεκ-91	Θράκη Α.Ε.	100%	8,37
Ιαν-92	Χαρτοποιία Θεσσαλίας Α.Ε.	100%	2,45
Μαρ-92	Τσιμέντα Ηρακλής Α.Ε.	69,80%	644,18
Ιουν-92	Χανδρής	ΜΔ	200
Δεκ-92	Ναυπηγεία Ελευσίνας Α.Ε.	100%	373,8

³⁵⁵ Τα στοιχεία του ανωτέρω πίνακα βασίζονται σε έρευνα που διεξήχθη το 1986 αναφερόμενη στους κυριότερους λόγους κρατικής επιχειρηματικής δραστηριοποίησης του ελληνικού Κράτους, σε ποσοστό επί δείγματος 65 δημοσίων επιχειρήσεων.

Ιαν-93	Τράπεζα Αθηνών	66,70%	31,36
Ιουλ-93	Ελληνική Βιομηχανία Ζάχαρης	20%	12,2
Μαρ-96	ΟΤΕ	7,60%	430,9
Φεβ-97	Εκκοκιστήρια Θεσσαλίας	100%	2,74
Μαϊ-97	Cosmote	30%	97,68
Ιουν-97	ΟΤΕ	12,40%	1.123,9
Δεκ-97	Χρηματιστήριο Αξιών Αθηνών	39,67%	78,7
Μαρ-98	Τράπεζα Μακεδονίας-Θράκης	36,98%	74,33
Μαρ-98	Γενική Τράπεζα	14,50%	55,8
Μαρ-98	ΟΤΕ	3,50%	399,9
Απρ-98	Εθνική Τράπεζα	10%	87,2
Μαϊ-98	Ελληνικά Πετρέλαια	23%	272,7
Σεπ-98	Τράπεζα Κεντρικής Ελλάδος	ΜΔ	58,39
Νοε-98	ΟΤΕ	15%	1.019,5
Απρ-99	Ναυπηγεία Χαλκίδας	100%	9,31
Απρ-99	Εθνική Τράπεζα	4%	553,3
Απρ-99	Olympic Catering	25%	10,9
Ιουν-99	Αθηναϊκή Χαρτοποιία	100%	120
Ιουλ-99	ΟΤΕ	14,10%	979,2
Οκτ-99	Εθνική Τράπεζα	2%	302,9
Νοε-99	Κατάστημα Αφορολογήτων Ειδών	25%	173,16
Δεκ-99	ΕΤΒΑ	25%	398
Δεκ-99	Ελληνικά Πετρέλαια	11,50%	458,1
Δεκ-99	ΕΥΔΑΠ	25%	210,9
Φεβ-00	Ελληνικά Πετρέλαια	15%	355
Ιουλ-00	ΕΠΑ Θεσσαλίας	49%	35,13
Ιουλ-00	Χρηματιστήριο Αξιών Αθηνών	60%	66,8
Δεκ-00	Cosmote	11,02%	403,6
Δεκ-00	Αγροτική Τράπεζα	7%	300,8
Απρ-01	ΟΠΑΠ	5,50%	79,7
Ιουν-01	ΟΤΕ Leasing	100%	20,94
Αυγ-01	ΟΛΘ	25%	15
Αυγ-01	ΕΥΑΘ	25,45%	14,4
Οκτ-01	Ελληνικά Ναυπηγεία	51%	5,3
Δεκ-01	ΔΕΗ	15,09%	391,7

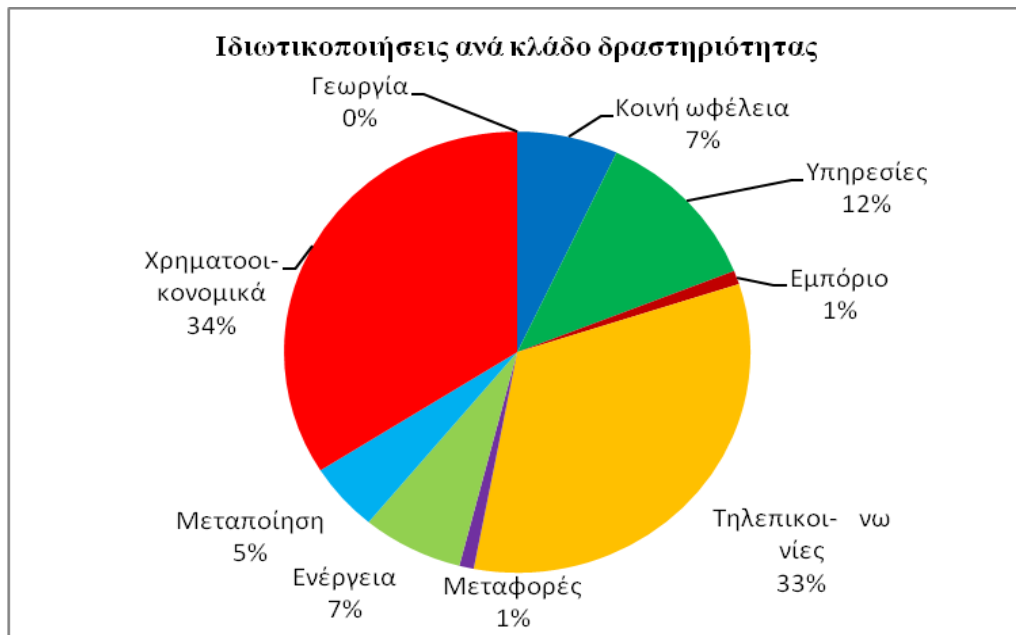
Ιουν-02	ΟΤΕ	8%	627,8
Ιουλ-02	ΟΠΑΠ	19%	437,9
Σεπ-02	Olympic Catering	58%	15,75
Δεκ-02	ΔΕΗ	13,20%	323,9
Μαϊ-03	Ελληνικά Πετρέλαια	16,65%	384,19
Ιουλ-03	ΟΠΑΠ	24,60%	710,4
Ιουλ-03	ΟΛΠ	25,50%	61,5
Οκτ-03	Εθνική Τράπεζα	11%	577,1
Οκτ-03	ΔΕΗ	15,70%	714,3
Μαρ-04	Γενική Τράπεζα	50,01%	154,62
Αυγ-04	Ελληνικά Πετρέλαια	8,21%	237,13
Νοε-04	Εθνική Τράπεζα	7,46%	725,5
Ιουλ-05	ΟΠΑΠ	16,40%	1.518,58
Αυγ-05	ΟΤΕ	10%	1.036,9
Μαϊ-06	Αγροτική Τράπεζα	7,23%	421,3
Μαϊ-06	Ταχυδρομικό Ταμειτήριο	35%	793,03
Αυγ-06	Εμπορική Τράπεζα	36,56%	2.233,99
Ιουν-07	ΟΤΕ	10,70%	1.485,99
Ιουλ-07	Ταχυδρομικό Ταμειτήριο	20%	701,1

Πηγή: Privatization Barometer

Οι ιδιωτικοποιήσεις που πραγματοποιήθηκαν στην Ελλάδα κατά την περίοδο 1991-2007, όπως διαφαίνεται στο διάγραμμα που ακολουθεί, περιελάμβαναν ένα ευρύ πεδίο κρατικών δραστηριοποιήσεων. Η επικέντρωση όμως, έγινε στους νευραλγικούς τομείς των χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων και των τηλεπικοινωνιών. Η συγκεκριμένη όμως εστίαση δεν έχει συνοδευτεί μέχρι σήμερα από κάποια προσπάθεια συνολικού απολογισμού. Κατά συνέπεια δεν υπάρχουν στοιχεία για το κατά πόσο τελικά συνέβαλε η αποκρατικοποίηση, στην αύξηση της ανταγωνιστικότητας των ιδιωτικοποιημένων πλέον επιχειρήσεων και τελικά στη βελτίωση των δημόσιων οικονομικών (εν συγκρίσει με την πραγματική δυναμική των κρατικών επιχειρήσεων).³⁵⁶

³⁵⁶ Ράπανος, Β. (2009) Μέγεθος και εύρος δραστηριοτήτων του δημόσιου τομέα. Αθήνα: IOBE, σελ. 29.

Διάγραμμα 6.3.



Πηγή: Β. Ράπανος, 2009

Η τάση προς ιδιωτικοποίηση διογκώνεται σήμερα ενόψει της οικονομικής κρίσης, η οποία με το επιτακτικό επιχείρημα της μείωσης δαπανών, πιέζει προς συρρίκνωση του ευρύτερου δημόσιου τομέα και προς την ιδιωτικοποίηση της πλειοψηφίας των δημοσίων επιχειρήσεων. Το δίλημμα που τέθηκε στον πρόλογο της διατριβής περί ιδιωτικοποίησης ή δημόσιας διαχείρισης, φτάνει στην κορύφωση του, δεδομένου ότι σήμερα, απαιτείται η αποτίμηση των κρατικών επιχειρήσεων. Μια αποτίμηση η οποία ενέχει ιδιαίτερη δυσκολία γιατί πρέπει να συμπεριληφθεί τόσο η οικονομική διάσταση του οργανισμού όσο και η κοινωνικοπολιτική του προοπτική. Ενδελεχής ανάλυση του ανωτέρω διλήμματος, θα παρατεθεί σε επόμενη ενότητα.

Γεγονός είναι, πως τα αρνητικά οικονομικά αποτελέσματα των δημοσίων επιχειρήσεων, σε συνδυασμό με το χαμηλό επίπεδο των παρεχόμενων υπηρεσιών, δικαιολογούν πλήρως του επικριτές των ελληνικών κρατικών επιχειρήσεων. Το υψηλό επίπεδο αναποτελεσματικότητας, η κακοδιαχείριση, η έλλειψη τεχνογνωσίας, η διαφθορά και οι πολιτικές παρεμβάσεις είναι μερικές μόνο, από τις προβληματικές των δημοσίων επιχειρήσεων που τις οδήγησαν σε αυτή τη δυσμενή οικονομική και διοικητική κατάσταση. Ενδεικτικά, παρατίθεται πίνακας με τα οικονομικά αποτελέσματα των δημοσίων οργανισμών για το οικονομικό έτος 2010.

Πίνακας 6.6.

ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑ ΚΑΙ ΕΠΕΝΔΥΣΕΙΣ ΚΑΤΑ ΔΗΜΟΣΙΑ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΗ (ΣΕ ΕΚΑΤ. ΕΥΡΩ)						
ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΙΣ	ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑ			ΕΠΕΝΔΥΣΕΙΣ		
	2009 ΑΠΟΛ/ΣΜΟΣ	2010 ΕΚΤΙΜΗΣΗ	2011 ΣΤΟΧΟΙ	2009 ΑΠΟΛ/ΣΜΟΣ	2010 ΕΚΤΙΜΗΣΗ	2011 ΣΤΟΧΟΙ
HELLEXPO	1,87	-1,1	1,11	0,18	0,26	2,1
ΑΕΜΥ	0,11	0,02	0,94	1,97	2,66	2,69
ΓΑΙΑΟΣΕ	-1,16	-0,45	0,95	0,58	0	0
ΔΕΘ	2,13	0,26	1,49	0,01	0,13	0,8
ΔΕΠΑΝΟΜ	0	0	0	114,78	78,71	80
ΕΑΒ	-91,06	-40,93	0	1,4	5	5
ΕΑΣ	-164,68	-142,72	-90	5,27	3,87	4,3
ΕΔΙΣΥ	-170,9	-118,44	0	1,68	0	0
ΕΘΕΛ	-316,38	-301,73	-82,56	77,3	58,33	18,72
ΕΚΕΒΥΛ	-0,21	0,01	0,4	0,02	0	0
ΕΚΚ	0,66	0,38	1,98	2,85	2,4	4,02
ΕΛΚΑ	0,12	0,1	0,15	0,01	0,01	0,01
ΕΛΚΕ	1,61	1,84	1,69	0,13	0,23	0,26
ΕΛΚΕΑ	0,02	0,16	0,18	0	0	0
ΕΛΚΕΔΕ	-0,07	0,01	0,05	0,09	0,13	0,54
ΕΛΛΗΝΙΚΕΣ ΑΛΥΚΕΣ	-0,56	0,23	0,74	0,04	0,07	0,17
ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΦΕΣΤΙΒΑΛ	-0,1	-0,13	1,35	0,24	0,27	0,08
ΕΛΟΤ	-0,89	-0,49	0,57	2,29	0,24	0,24
ΕΟΜΜΕΧ	0,01	0,12	0,32	86,96	78,85	67,8
ΕΠΑΓΓΕΛ. ΚΑΤΑΡΤΙΣΗ	-3,65	-5,58	0,09	0,03	0,06	0,06
ΕΤΑ	-47,67	5,79	1,39	8,88	4	5,76
ΕΤΑΝΑΛ	0,14	0,18	0,45	0	0,01	0,04
ΗΔΙΚΑ	0	0	4,23	0,37	1,38	19,75
ΗΛΠΑΠ	-69,31	-62,55	-1	9,61	3,62	18,95
ΗΣΑΠ	-93,28	-80,98	-1,42	29,16	55,66	24,27
ΙΦΕΤ	-3,86	-0,73	5,67	0,64	0	0
ΚΑΘ	0,21	0,46	1,34	3,38	0,26	0,42
ΚΕΓ	0,08	0,02	0,09	0,01	0	0,08
ΚΕΔ	-8,32	-4,36	5	0,11	0,01	0,2
ΚτΠ	-4,41	-5,3	6,44	0,06	0,01	0,14
ΜΒΗ	-1,32	-1,84	-2,1	0,24	0	0
ΟΑΣΑ	-8,21	-4,33	-8,22	1,15	0,26	4,62
ΟΔΔΥ	-2,43	-1,27	0,85	0,07	0,02	0,37

ΟΔΙΕ	-27,95	-28,48	2,41	0,38	0,07	0,07
ΟΚΑΑ	0,07	-0,16	1,35	1,71	0,61	7
ΟΛΑ	-0,15	0,02	0,09	0	0,01	0,03
ΟΛΒ	-0,12	0,91	1,86	1,18	0,72	0,8
ΟΛΕ	0,23	0,46	1,16	0,07	0,15	0,34
ΟΛΗ	0,72	0,79	2,36	2,56	1,86	29,4
ΟΛΗΓ	0,61	1,61	2,54	0,3	0,67	2,04
ΟΛΚ	-0,53	-0,16	0,24	0,36	0,27	2,03
ΟΛΚΕ	0,99	1,17	1,78	0,16	0	0
ΟΛΛ	0,37	0,28	0,82	0,36	0,1	0,11
ΟΛΠΑ	1,35	0,37	1,72	0,31	0	1,44
ΟΛΡ	0,84	0,19	0,56	0,43	0,41	1,36
ΟΠΕ	-2,73	0	5,34	0,03	0	0
ΟΣΕ	-481,78	-513,49	-52,49	752,18	630,58	0
ΟΣΚ	0,2	0,07	2	132,89	128,47	200
ΠΑΕΠ	0,65	1,23	1,7	0,98	0,9	0,83
ΤΕΟ	-15,14	9,88	22	0,8	0	0
ΤΡΑΙΝΟΣΕ	-231,11	-154,31	-0,21	0	0	0
ΨΗΦ. ΕΝΙΣΧΥΣΕΙΣ	0	0	0	0,19	0	0,01
ΓΕΝΙΚΟ ΣΥΝΟΛΟ	-1.735,01	-1.442,95	-152,63	1.244,36	1.061,26	506,82

Πηγή: Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού 2011

Οι παθογένειες των ελληνικών δημοσίων επιχειρήσεων, αντικατοπτρίζονται από τις υψηλές ζημιές που σημειώνουν, επιβαρύνοντας ισόποσα τον κρατικό προϋπολογισμό. Χαρακτηριστικές είναι οι περιπτώσεις της ΕΘΕΛ, του ΟΣΕ και της ΤΡΑΙΝΟΣΕ οι οποίες παρότι αποτελούν κρατικά μονοπώλια και συνεπώς δεν εμπλέκονται σε ανταγωνιστικές αγορές (αντιμετωπίζοντας τα συνεπακόλουθα μικροοικονομικά και χρηματοοικονομικά ζητήματα της ελεύθερης αγοράς), εμφανίζουν υπέρογκες ετήσιες ζημιές.³⁵⁷ Η πορεία των προαναφερθεισών δημόσιων επιχειρήσεων, σε μεγάλο βαθμό οφείλεται στον υψηλό βαθμό διοικητικής αναποτελεσματικότητας ο οποίος υφίσταται ακόμη και σήμερα, παρά την πολυσυζητημένη κρισιμότητα της δημοσιονομικής απόδοσης.

³⁵⁷ Εισηγητική Έκθεση Κρατικού Προϋπολογισμού Έτους 2011.

6.2.2. Το θεσμικό πλαίσιο των Δημοσίων Επιχειρήσεων στην Ελλάδα

Η πολύπλευρη διάσταση των δημοσίων επιχειρήσεων, αντιμετωπίστηκε νομικά δια του Νόμου 3429/2005³⁵⁸ ο οποίος για πρώτη φορά³⁵⁹ διαφοροποιεί το θεσμικό τους καθεστώς, από τη δημόσια διοίκηση, αποσκοπώντας στη βελτίωση της λειτουργίας και της αποτελεσματικότητας τους.³⁶⁰ Ειδικότερα ο Ν. 3429/2005, ορίζει τα εξής:

- Οι δημόσιες επιχειρήσεις οργανώνονται, λειτουργούν και διοικούνται σύμφωνα με τις διατάξεις που διέπουν τις Ανώνυμες Εταιρείες.
- Το διοικητικό συμβούλιο, καθορίζει τη στρατηγική ανάπτυξης και την πολιτική της επιχείρησης. Η σύνθεση και η λειτουργία του διοικητικού συμβουλίου, ορίζονται από τις διατάξεις του εν λόγω νόμου.
- Καταρτίζεται εσωτερικός κανονισμός λειτουργίας και διαμορφώνονται δομές εσωτερικού ελέγχου.
- Προσδιορίζονται ζητήματα αναφορικά με την οργάνωση και τη διοίκηση των δημοσίων επιχειρήσεων.
- Περιγράφονται οι προϋποθέσεις διαμόρφωσης στρατηγικών και επιχειρησιακών σχεδίων.
- Ορίζονται τα οικονομικά κριτήρια και τα επιμέρους στοιχεία που θα ελέγχονται από την Ειδική Γραμματεία Δημοσίων Επιχειρήσεων και Οργανισμών.

Η συμβολή του νόμου στη λειτουργία των δημοσίων επιχειρήσεων, ήταν καταλυτική δεδομένου ότι δημιούργησε ένα θεσμικό υπόβαθρο βάσει του οποίου θα οικοδομούνται επιχειρήσεις κρατικών συμφερόντων. Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του Ν. 3429/2005, οι άξονες της μεταρρύθμισης,³⁶¹ είναι οι εξής:

- i. Αποτελεσματική διαδικασία χάραξης και παρακολούθησης της εταιρικής στρατηγικής και του επιχειρησιακού σχεδιασμού.

³⁵⁸ Βλ. Ν. 3429/2005 «Δημοσίων Επιχειρήσεων και Οργανισμών», ΦΕΚ Α//27.12.2005.

³⁵⁹ Πριν τη ψήφιση του Ν. 3429/2005, οι δημόσιες επιχειρήσεις οριοθετήθηκαν νομοθετικά, από το Ν. Δ. 4352/1964, σύμφωνα με το οποίο στον δημόσιο τομέα ,περιλαμβάνονται όλοι οι κρατικοί φορείς ανεξάρτητα από το καθεστώς δημοσίου, ιδιωτικού ή μικτού δικαίου που τους διέπει.

³⁶⁰ Πρέπει να σημειωθεί ότι πριν τον Ν. 3429/2005, είχαν προηγηθεί νόμοι και νομοθετικά διατάγματα αναφορικά με την ίδρυση και λειτουργία επιμέρους δημοσίων επιχειρήσεων όπως είναι ο Ν. 1468/1950 περί ίδρυσης της ΔΕΗ, το Ν.Δ. 4366/1964 περί ίδρυσης της ΕΤΒΑ, το Ν.Δ. 496/1970 περί ίδρυσης των ΕΛΤΑ, το Ν.Δ. 532/1972 περί ίδρυσης του ΟΣΕ, το Ν.Δ. 5878/1977 περί Ε.Α.Σ. κ.α.

³⁶¹ Χαρακτηριστικό στοιχείο, αποτελεί το γεγονός ότι οι άξονες είναι μεταξύ τους συμπληρωματικοί.

- ii. Ευθυγράμμιση με την υφιστάμενη εταιρική νομοθεσία, διαφάνεια στη λειτουργία της Διοίκησης τους και στην παρακολούθηση των οικονομικών στοιχείων.
- iii. Αποκατάσταση στρεβλώσεων σε θέματα προσωπικού.

Δεν πρέπει όμως να παραβλεφθεί το γεγονός ότι η θέσπιση «αυστηρών» νομικών πλαισίων, στερούν από τις δημόσιες επιχειρήσεις τη δυνατότητα ανάπτυξης διοικητικών πρωτοβουλιών για αυτόνομη και εξατομικευμένη διαχείριση των υλικών και άυλων πόρων τους ενώ παράλληλα απουσιάζουν διατάξεις προσανατολισμένες στην προαγωγή της αποτελεσματικότητας. Οι ιδιαίτερα περιοριστικές υποχρεώσεις που επιβάλλει ο Ν. 3429/2005, αλλοιώνουν την επιχειρηματική φύση των δημοσίων επιχειρήσεων, μετατρέποντας τις περισσότερο σε όργανα της κεντρικής κρατικής διοίκησης, παρά σε αυτόνομες επιχειρηματικές μονάδες, κρατικού ιδιοκτησιακού καθεστώτος. Ειδικότερα, ο εν λόγω νόμος, θέτει ως υποχρεώσεις για τις δημόσιες επιχειρήσεις τις εξής:

1. Κάθε δημόσια επιχείρηση οφείλει:

- α) Να εφαρμόζει το ισχύον θεσμικό πλαίσιο και να συμμορφώνεται απαρέγκλιτα προς τις διατάξεις των νόμων και των κανονιστικών διαταγμάτων.
- β) Να τηρεί τις αποφάσεις και τις οδηγίες της Διυπουργικής Επιτροπής Δημοσίων Επιχειρήσεων και Οργανισμών.
- γ) Να συμβάλλει στην υλοποίηση των στόχων, των στρατηγικών και των επιχειρησιακών σχεδίων της δημόσιας επιχείρησης, στην αύξηση της αποτελεσματικότητας και της παραγωγικότητας καθώς και στη βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών.
- δ) Να τηρεί την εισοδηματική, τιμολογιακή, δανειοληπτική πολιτική της Κυβέρνησης.

2. Οι δημόσιες επιχειρήσεις, ελέγχονται από την Ειδική Γραμματεία Δημοσίων Επιχειρήσεων και Οργανισμών, δια της τήρησης των παρακάτω υποχρεώσεων:

- α) Να καταθέτουν ετήσιο οικονομικό προϋπολογισμό καθώς και εισηγητική έκθεση τεκμηρίωσης των οικονομικών μεγεθών.
- β) Να παραθέτουν ετήσιο απολογισμό, οικονομικές καταστάσεις, έκθεση πεπραγμένων του διοικητικού συμβουλίου και έκθεση ή πιστοποιητικό του ορκωτού ελεγκτή λογιστή.
- γ) Να παραθέτουν απολογιστικά στοιχεία καθώς και στοιχεία απασχόλησης ανά τρίμηνο.

δ) Να υποβάλλουν οποιοδήποτε πρόταση που αφορά σε αλλαγή κανονισμού λειτουργίας, συλλογικών συμβάσεων εργασίας, τιμολογίων, καθώς και κάθε άλλου μέτρου της διοίκησης που επηρεάζει σημαντικά τα οικονομικά αποτελέσματα πριν να τεθεί σε ισχύ.

3. Τέλος, κάθε δημόσια επιχείρηση που προσφέρει προϊόντα ή υπηρεσίες σε καταναλωτές υποχρεούται, εντός έξι μηνών από τη θέση του νόμου αυτού σε ισχύ, να καταρτίσει και να υποβάλει στη Διυπουργική Επιτροπή Δημοσίων Επιχειρήσεων και Οργανισμών, Χάρτη Υποχρεώσεων προς τον Καταναλωτή (Χ.Υ.Κ.). Εντός τριών (3) μηνών από τη δημοσίευση του νόμου αυτού, οι δημόσιες επιχειρήσεις ζητούν εγγράφως τις απόψεις της Επιτροπής Προστασίας Καταναλωτών των δημοσίων επιχειρήσεων και οργανισμών του άρθρου 13 του ν. 2251/1994 (ΦΕΚ 191 Α') και του Συνηγόρου του Καταναλωτή του ν. 3297/ 2004 (ΦΕΚ 259 Α'). Ο Χ.Υ.Κ. καθορίζει τις καταστατικές υποχρεώσεις, τους όρους υπό τους οποίους η δημόσια επιχείρηση παρέχει τα προϊόντα ή τις υπηρεσίες της προς του καταναλωτές και τη διαδικασία αποζημίωσης προς αυτούς, σε περίπτωση μη τήρησης εκ μέρους της των ανωτέρω υποχρεώσεων και όρων.

Ο συγκεκριμένος νόμος αποσκοπεί στη νομοθετική πλαισίωση των δημοσίων επιχειρήσεων, προκειμένου να καταστεί δυνατή η προαγωγή του πολύπλευρου ρόλου τους, ενισχύοντας:

- Την πρόσφορα στους πολίτες υπηρεσίες κοινής ωφέλειας που είναι συνυφασμένες με την ποιότητα της καθημερινής ζωής.
- Την άμεση επιρροή στα μακροσκοπικά στοιχεία της οικονομίας.
- Την επιρροή στον ρυθμό ανάπτυξης της οικονομίας.
- Τη δημιουργία άμεσου αντίκτυπου στον πληθωρισμό χάρη στην τιμολογιακή τους πολιτική.
- Τον περιορισμό του δημόσιου ελλείμματος βάσει των λειτουργικών τους αποτελεσμάτων.
- Την επίδραση στην πολιτική για το δημόσιο χρέος δια της χρηματοδότησης τους μέσω κρατικών εγγυήσεων.
- Την αναδιαμόρφωση της λειτουργίας της αγοράς δια της επιχειρηματικής στρατηγικής τους.

Παρά τη σπουδαιότητα του νόμου, τα προβλήματα που ανακύπτουν από την εφαρμογή του, δυσχεραίνουν σε σημαντικό βαθμό την αποτελεσματική λειτουργία των δημοσίων επιχειρήσεων. Η αλλοίωση της επιχειρηματικής διάστασης των δημοσίων

επιχειρήσεων, στερεί τη δυνατότητα: ανακατανομής υλικών και άυλων πόρων, επιχειρησιακής διαχείρισης του ανθρώπινου δυναμικού, διαμόρφωσης στρατηγικού σχεδιασμού κ.α. Παράλληλα, η άρρηκτη σύνδεση του Κράτους με τις δημόσιες επιχειρήσεις, υποθάλλει φαινόμενα διαφθοράς και κακοδιαχείρισης.

6.2.3. Αποδοτικότητα των Δημοσίων Επιχειρήσεων στην Ελλάδα

Το ζήτημα της αποδοτικότητας των δημοσίων επιχειρήσεων, αποτελεί σήμερα βασικό προβληματισμό πολλών ανεπτυγμένων κρατών. Η φύση των δημοσίων επιχειρήσεων και ο πολυδιάστατος ρόλος τους, δυσκολεύει την οριοθέτηση της έννοιας της αποδοτικότητας.³⁶² Για το λόγο αυτό, χρησιμοποιούνται πληθώρα δεικτών, προκειμένου να αποδοθεί με τον καλύτερο δυνατό τρόπο, η διοικητική και χρηματοοικονομική πορεία των κρατικών επιχειρήσεων. Χαρακτηριστικά εργαλεία αξιολόγησης των δημοσίων οργανισμών, είναι τα εξής:³⁶³

- I. Μετρήσεις Χρηματοοικονομικής Απόδοσης
 - i) Μέθοδος απόδοσης επί της επένδυσης
 - ii) Μέθοδος σχεδιασμού, προγραμματισμού και προϋπολογισμού
 - iii) Μέθοδος προϋπολογισμού μηδενικής βάσης
- II. Μετρήσεις Αποδοτικότητας
 - i) Μέθοδος στοχαστικής ανάλυσης
 - ii) Μέθοδος περιβάλλουσας καμπύλης
- III. Μετρήσεις Στρατηγικής
 - i) Μέθοδος καλών πρακτικών ή προτύπων αναφοράς
 - ii) Μέθοδος ισορροπημένης κάρτας επιδόσεων

Βέβαια, πρέπει να σημειωθεί ότι ακόμα και η χρήση των ανωτέρω δεικτών, ενδεχομένως να μην καθιστά δυνατή την απεικόνιση της πραγματικής ωφέλειας προς το δημόσιο συμφέρον, καθώς ο ρόλος μιας δημόσιας επιχείρησης, δύναται να διαχέεται εκτός του οικονομικού και σε κοινωνικό ή πολιτισμικό επίπεδο. Η ανάλυση όμως των συγκεκριμένων ποιοτικών στοιχείων, προαπαιτεί εξειδικευμένες αναλύσεις που σπανίως

³⁶² McKevitt, D., Lawton, A. (1994) *Public Sector Management: Theory, Critique & Practice*. London: Sage Publications, σελ. 37-40

³⁶³ Zervopoulos, P., Palaskas, T. (2010) *Performance – effectiveness – efficiency measurement methods in public sector: international and Greek experience*. MPRA, No 30936, σελ. 4-5.

χρησιμοποιούνται από τον δημόσιο τομέα (συνήθως λόγω έλλειψης τεχνογνωσίας). Αλλά ακόμα και από τα προαναφερθέντα εργαλεία, ελάχιστα χρησιμοποιούνται στην πράξη.

Ειδικότερα, στην περίπτωση της Ελλάδος οι επικρατέστεροι μέθοδοι για την αξιολόγηση των δημοσίων επιχειρήσεων περιορίζονται στις μετρήσεις χρηματοοικονομικής απόδοσης οι οποίες επεξεργάζονται κυρίως ποσοτικά στοιχεία (οικονομικά και χρηματοοικονομικά στοιχεία), χωρίς να παραθέτουν μια ξεκάθαρη εικόνα για την πραγματική εκπορευόμενη ωφέλεια από τη λειτουργία των δημοσίων επιχειρήσεων.

Μια από τις βασικότερες παθογένειες του ελληνικού κρατικού μηχανισμού, αποτελεί το πρόβλημα της χαμηλής αποδοτικότητας των δημοσίων επιχειρήσεων. Οι περισσότεροι επικριτές των δημοσίων επιχειρήσεων, στηρίζουν την επιχειρηματολογία τους, στην ελλιπή αποδοτικότητα των κρατικών επιχειρήσεων από τις οποίες προκύπτουν πολλαπλάσια προβλήματα όπως είναι: οι υψηλές δανειακές ανάγκες των δημοσίων επιχειρήσεων οι οποίες ανάγονται σε “μαύρη τρύπα” του κρατικού προϋπολογισμού, η κατασπατάληση δημοσίων πόρων, οι στρεβλώσεις τις επιχειρηματικής αγοράς κ.α. Είναι γεγονός πως το εν λόγω ζήτημα, παρά το μέγεθος της σοβαρότητας του δεν έχει αποτελέσει αντικείμενο έρευνας της εγχώριας ή διεθνούς επιστημονικής κοινότητας (αναλογικά προς τη σημασία του) και για το λόγο αυτό δεν εντοπίστηκαν στοιχεία για τη διαχρονική εξέλιξη της αποδοτικότητας των ελληνικών δημοσίων επιχειρήσεων. Βάσει όμως των οικονομικών και χρηματοοικονομικών αποτελεσμάτων των κρατικών επιχειρήσεων και της συνακόλουθης διοικητικής αναποτελεσματικότητας που χαρακτηρίζει τη δράση τους, έχει διαμορφωθεί μια πολεμική κατά της κρατικής επιχειρηματικής δραστηριοποίησης, αντιπαραθέτοντας την ιδιωτικοποίηση, ως λύση εξυγίανσης.

Είναι χαρακτηριστικά, τα οικονομικά αποτελέσματα μεγάλων δημοσίων επιχειρήσεων την τελευταία δεκαετία, που παρότι λειτουργούν ως μονοπώλια, σημειώνουν υψηλές ζημιές, επιβαρύνοντας τον κρατικό προϋπολογισμό (υπό τη μορφή επιχορηγήσεων) ή αναλαμβάνοντας υπέρογκα δάνεια επιτείνοντας τη δύσκολη θέση στην οποία έχουν περιέλθει (π.χ. ΟΣΕ, ΕΘΕΛ, ΕΑΣ κ.α.). Τα αρνητικά αποτελέσματα των δημοσίων επιχειρήσεων, επιβεβαιώνουν εν μέρει τη χαμηλή χρηματοοικονομική αποδοτικότητα (καθώς η κοινωνική τους διάσταση δύναται να αποτελεί έναν ακόμα λόγο για την ύπαρξη μειωμένων οικονομικών αποτελεσμάτων). Γεγονός είναι, ότι οι δημόσιες επιχειρήσεις, εμφανίζουν χαμηλή διοικητική αποτελεσματικότητα, συγκριτικά με τις

αντίστοιχες ιδιωτικές επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται στον ίδιο κλάδο (όπως προκύπτει και από την πρωτογενή έρευνα που ακολουθεί), διαμορφώνοντας ενδεχομένως τη βασική αιτία για τη χαμηλή χρηματοοικονομική απόδοση, δεδομένου ότι δεν αξιοποιούνται αποτελεσματικά οι διαθέσιμοι πόροι, δημιουργώντας έλλειμμα οικονομικότητας.

6.3. Προβλήματα και υστερήσεις των Δημοσίων Επιχειρήσεων

Οι δημόσιες επιχειρήσεις, ιστορικά, διαδραμάτισαν σπουδαίο ρόλο τόσο στην εξέλιξη των δημόσιων οικονομικών όσο και στη διαμόρφωση του κοινωνικοπολιτικού γίνεσθαι. Η εκτεταμένη ίδρυση κρατικών επιχειρήσεων σε βασικούς τομείς της ελληνικής οικονομίας αλλά και η συνακόλουθη τάση συρρίκνωσης τους, αναδιαμόρφωσαν τις οικονομικοκοινωνικές δομές στην ελληνική επικράτεια, δημιουργώντας φανατικούς υποστηρικτές και επικριτές της κρατικής επιχειρηματικής δραστηριοποίησης. Οι υποστηρικτές, ενστερνίζονται τα οφέλη που δύνανται να προσφέρουν οι δημόσιες επιχειρήσεις, επικαλούμενοι την υποστήριξη της κοινωνικής πολιτικής, τη δημιουργία υποδομών και εξωτερικών οικονομιών, την ενίσχυση του ανταγωνισμού κ.α. Από την άλλη πλευρά, οι επικριτές των ελληνικών δημοσίων επιχειρήσεων, προβάλλουν ως επιχειρήματα τη διοικητική αναποτελεσματικότητα και τη χαμηλή οικονομική αποδοτικότητα. Ποιοι από τους δύο έχουν δίκιο; Είναι γεγονός πως και οι δύο πλευρές προβάλλουν ορθά επιχειρήματα. Τοποθετούνται όμως επί διαφορετικής βάσης. Οι υποστηρικτές αναφέρονται κυρίως στα κοινωνικά οφέλη που προκύπτουν από τη λειτουργία των δημοσίων επιχειρήσεων ενώ οι επικριτές επικεντρώνονται στα οικονομικά αποτελέσματα.

Στα πλαίσια της παρούσας διατριβής, επιχειρείται να αποσαφηνιστεί ότι κεντρικό ζήτημα στη διαμάχη για την κρατική επιχειρηματική δραστηριοποίηση, πρέπει να αποτελεί «η διοικητική αποτελεσματικότητα των δημοσίων επιχειρήσεων». Η απόφαση περί συμμετοχής στα κρατικά έσοδα (άρα έμφαση στην οικονομική αποδοτικότητα) ή περί συμβολής στην κοινωνική πολιτική του Κράτους (άρα έμφαση στην υλοποίηση κοινωνικών στόχων), αποτελεί στρατηγική επιλογή της κεντρικής διοίκησης (σε αυτό το σημείο πρέπει να τονισθεί ότι η καθολική πολιτική υποστήριξη, ενδεχομένως να είναι επιβεβλημένη για την ομαλή πορεία της δημόσιας επιχείρησης). Το φλέγον ζήτημα είναι σε τι βαθμό μπορεί να υλοποιήσει τους στόχους του ένας κρατικός οργανισμός, δεδομένων των πόρων που διατίθενται. Ενδεχομένως ένας ζημιογόνος οργανισμός, με αποστολή την

επίτευξη ενός κοινωνικού στόχου, να αποτελεί μια επιτυχημένη οικονομική μονάδα. Επί παραδείγματι ο Διαχειριστής Ελληνικού Συστήματος Μεταφοράς Ηλεκτρικής Ενέργειας Α.Ε.³⁶⁴ (ΔΕΣΜΗΕ Α.Ε.), αποτελεί μια δημόσια επιχείρηση η οποία αναμένεται να σημειώνει αρνητικά αποτελέσματα.³⁶⁵ Ο ΔΕΣΜΗΕ επιτελώντας τον κοινωνικό ρόλο που του έχει αποδοθεί, υποχρεούται να αγοράζει ηλεκτρική ενέργεια από Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας, σε τιμή πολύ υψηλότερη από αυτήν που πουλάει. Στρατηγικός στόχος της συγκεκριμένης δημόσιας επιχείρησης όμως εκτός της βιωσιμότητας, αποτελεί και η προστασία του περιβάλλοντος. Έτσι λοιπόν, δεν θα πρέπει να αξιολογηθεί βάσει των αποτελεσμάτων που σημειώνει ή τουλάχιστον όχι βάσει της ύπαρξης ζημιών. Το ζητούμενο του ΔΕΣΜΗΕ όπως και όλων των δημοσίων επιχειρήσεων, αποτελεί η διοικητική αποτελεσματικότητα, δηλαδή η δυνατότητα υλοποίησης των προκαθορισμένων στόχων και η προοπτική αξιοποίησης των διαθέσιμων πόρων με τον αποδοτικότερο δυνατό τρόπο. Στον αντίποδα μια δημόσια επιχείρηση με θετικά οικονομικά αποτελέσματα, δεν σημαίνει απαραίτητα ότι δικαιολογεί τον λόγο ύπαρξης της. Η χρήση μιας μονοπωλιακής θέσης στην αγορά ή η περιορισμένη αξιοποίηση πολύτιμων οικονομικών πόρων, ενδέχεται να παρουσιάζουν μια στρεβλή εικόνα της αξίας της οικονομικής μονάδας. Συνεπώς, ιδιαίτερη προσοχή θα πρέπει να δίδεται στην οικονομική αποδοτικότητα (εφόσον το κριτήριο είναι χρηματοοικονομικό) και όχι απλά στην κερδοφορία. Συμπερασματικά, η βασικότερη μονάδα αξιολόγησης μιας δημόσιας επιχείρησης, θα πρέπει να είναι η διοικητική αποτελεσματικότητα (ανεξαρτήτως κοινωνικής ή οικονομικής αποστολής).

Επιχειρώντας την απαρίθμηση των προβληματικών περιοχών των δημοσίων επιχειρήσεων, θα πρέπει να ξεκινήσουμε από τα οικονομικά αποτελέσματα.³⁶⁶ Όπως προαναφέρθηκε, κυριότερη αιτία για τη δυσμενή οικονομική κατάσταση των δημοσίων επιχειρήσεων, αποτελεί η χαμηλή αποδοτικότητα των οργανισμών (αυξημένο λειτουργικό κόστος, χαμηλή παραγωγικότητα, συνεχή διόγκωση δαπανών, προβληματική διαχείριση

³⁶⁴ Σκοπός της εταιρείας είναι η λειτουργία, η εκμετάλλευση, η διασφάλιση της συντήρησης και η μέριμνα για την ανάπτυξη του Συστήματος Μεταφοράς Ηλεκτρικής Ενέργειας κατά την έννοια του άρθρου 2 του ΝΟΜΟΥ 2773/1999, σε ολόκληρη τη χώρα, καθώς και των διασυνδέσεων του με τα άλλα δίκτυα για να διασφαλίζεται ο εφοδιασμός της χώρας με ηλεκτρική ενέργεια, κατά τρόπο επαρκή, ασφαλή, οικονομικά αποδοτικό και αξιόπιστο.

³⁶⁵ Βλέπε Ισολογισμούς ΔΕΣΜΗΕ έτους 2010 και 2009.

³⁶⁶ Προβόπουλος, Γ. (1982) Οι δημόσιες επιχειρήσεις και οργανισμοί: οικονομική θεωρία και ελληνική πραγματικότητα. Αθήνα: Ειδικές Μελέτες IOBE.

των διοικητικών λειτουργιών κ.α.). Πρέπει όμως να τονισθεί, ότι η οικονομική κατάσταση των δημόσιων οργανισμών, είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με την πολυδιάστατη αποστολή τους. Συνεπώς, για τη συνολική αξιολόγηση της πορείας των κρατικών επιχειρήσεων, πρέπει να αναλυθούν εκτός των χρηματοοικονομικών και διοικητικών στοιχείων και οι επιμέρους στόχοι (τιμολογιακή πολιτική, διοικητική στρατηγική, κοινωνική πολιτική, στρέβλωση των ισχυόντων στόχων λόγω πολιτικών παρεμβάσεων κ.α.) οι οποίοι δύνανται να αποτελούν την «πηγή» των αρνητικών οικονομικών αποτελεσμάτων.

Η χαμηλή οικονομική αποδοτικότητα, συνεπάγεται μια σειρά πρόσθετων προβλημάτων για τις δημόσιες επιχειρήσεις. Η θέση τους στην επιχειρηματική αγορά, τις καθιστά αυτομάτως, μέρος ενός ευρύτερου ανταγωνιστικού περιβάλλοντος, προσδίδοντας τους την υποχρέωση να επιδείξουν την ανάλογη ανταγωνιστική συμπεριφορά. Εκ της υποχρέωσης αυτής, δημιουργείται ένα ακόμα επιχείρημα κατά των δημοσίων επιχειρήσεων το οποίο αναφέρεται στα χαμηλά επίπεδα ανταγωνιστικότητας. Είναι χαρακτηριστικό ότι στα πλαίσια του ανταγωνισμού, οι δημόσιες επιχειρήσεις συγκρινόμενες με τις αντίστοιχες ιδιωτικές, εμφανίζονται, σχεδόν πάντα, πολύ κατώτερες των περιστάσεων λόγω της χαμηλής παραγωγικότητας, του υψηλού λειτουργικού κόστους και της ιδιάζουσας τιμολογιακής πολιτικής.³⁶⁷

Μια ακόμα προβληματική των δημοσίων επιχειρήσεων, προκύπτει λόγω της προστατευτικότητας του Κράτους, η οποία στερεί το κίνητρο για προσπάθεια τεχνολογικής ή διοικητικής προόδου, αποπνέοντας μια αίσθηση στατικότητας δεδομένου ότι οι δημόσιες επιχειρήσεις ακόμα και αν καταστούν παρωχημένες σε σχέση με τους ανταγωνιστές τους, θα συνεχίσουν να επιβιώνουν χάρη στην έμπρακτη υποστήριξη του Κράτους.

Τέλος, οι δημόσιες επιχειρήσεις, λόγω της άμεσης σύνδεσης τους με την πολιτική εξουσία, πολλές φορές τείνουν να γίνονται φορείς διεκπεραίωσης πολιτικών σκοπιμοτήτων, παρεκκλίνοντας σημαντικά από την αποστολή και τους στρατηγικούς τους στόχους.³⁶⁸ Απόρροια αυτής της τάσης, είναι η υπερδιόγκωση των οργανισμών λόγω των

³⁶⁷ OECD, Greek Public Enterprises: Challenges for Reform. Economics Department Working Paper. No 214, σελ. 7-10.

³⁶⁸ Κέφης, Β. (2010) Δημόσιες Επιχειρήσεις και Δημόσιο Μάνατζμεντ στην Ελλάδα. Διοικητική Ενημέρωση. No 53, σελ. 74.

αλόγιστων προσλήψεων³⁶⁹ και η εμφάνιση στοιχείων διαφθοράς³⁷⁰ και πατερναλισμού, παράγοντες οι οποίοι δύνανται να αποσταθεροποιήσουν την ομαλή λειτουργία του οργανισμού μετατρέποντας τον σε ένα όργανο εκτέλεσης πολιτικών ή ακόμα και ιδιοτελών συμφερόντων. Η συγκεκριμένη θεώρηση, έχει ως συνέπεια τη διόγκωση ελλειμμάτων πολλών δημόσιων επιχειρήσεων (εξαιτίας κακοδιαχείρισης ή στοχευμένων πολιτικών επιλογών), αναγκάζοντας τις να προσφύγουν στο δανεισμό ή στην κρατική επιχορήγηση, για τη χρηματοδότηση της λειτουργίας τους, διευρύνοντας την προβληματική τους κατάσταση.³⁷¹

6.4. Οι τάσεις που διέπουν τον κλάδο των Δημοσίων Επιχειρήσεων

Η επιχειρηματική δραστηριοποίηση του Κράτους, έχει περιέλθει σε μια περίοδο μετάβασης. Η παραδοσιακή μορφή των δημοσίων επιχειρήσεων η οποία αποτελεί ένα ελαφρώς διαφοροποιημένο είδος κρατικής υπηρεσίας, ανήκει πλέον στο παρελθόν. Οι σύγχρονες επιχειρήσεις κρατικών συμφερόντων, τείνουν να αναδιαρθρωθούν υπό τα πρότυπα των ιδιωτικών επιχειρήσεων, χρησιμοποιώντας τα αντίστοιχα επιχειρησιακά εργαλεία. Ειδικότερα, σύμφωνα με σχετική έκθεση των Ηνωμένων Εθνών, η αναμόρφωση των δημοσίων επιχειρήσεων, υπάγεται στις εξής διαστάσεις:³⁷²

- ❖ Μετάβαση από το μοντέλο της δημόσιας διοίκησης (Administrator Model) στο μοντέλο της επιχειρησιακής διαχείρισης (Management Model). Το μοντέλο της δημόσιας διοίκησης, αντικατοπτρίζει τη διοίκηση των οργανισμών δια της υποταγής των διοικητών στις οδηγίες και στους κανονισμούς, σε αντίθεση με το μοντέλο της επιχειρησιακής διαχείρισης το οποίο αντιπροσωπεύει μια εσωτερική

³⁶⁹ Ένα από τα βασικότερα προβλήματα των δημοσίων επιχειρήσεων, είναι η υπέρμετρη αύξηση του απασχολούμενου προσωπικού η οποία είχε ως αποτέλεσμα την αύξηση του λειτουργικού κόστους και συνεπώς τη μείωση της ανταγωνιστικότητας. Πρέπει να σημειωθεί ότι ένας εκ των επικρατέστερων λόγων, διόγκωσης του μεγέθους των δημοσίων επιχειρήσεων, αποτελεί η πολιτική πίεση που ασκείται στις εκάστοτε διοικήσεις.

³⁷⁰ Νεγρεπόντη-Δελιβάνη, Μ. (1993) Ιδιωτικές και δημόσιες επιχειρήσεις: επίκαιροι προβληματισμοί. Θεσσαλονίκη: εκδ. Αντ. Σάκκουλα, σελ. 62.

³⁷¹ Καράγιωργας, Δ. (1981) Δημόσια Οικονομική ΙΙ: Οι δημοσιονομικοί Θεσμοί. Αθήνα: εκδ. Παπαζήση, σελ. 476.

³⁷² United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Division for Public Administration and Development Management (2008) Public Enterprises: Unresolved Challenges and New Opportunities. ST/ESA/PAD/SER.E/69, New York, σελ. 56.

κουλτούρα βάσει της οποίας παρακινούνται οι managers να διοικήσουν εστιάζοντας στο τελικό αποτέλεσμα, αναλαμβάνοντας μεν μεγαλύτερες υπευθυνότητες αλλά αποκτώντας παράλληλα την ελευθερία να ενεργούν αυτόβουλα. Η μετάβαση στο μοντέλο της επιχειρησιακής διαχείρισης, συνεπάγεται την εφαρμογή πολλών επιχειρησιακών εργαλείων, όπως είναι: η χρήση του στρατηγικού σχεδιασμού, η υλοποίηση προγραμμάτων στοχοθεσίας, η διοίκηση δια της απόδοσης, η διενέργεια συγκριτικής προτυποποίησης, η διαμόρφωση τακτικών αξιολογήσεων κ.α.

- ❖ Μετάβαση από το γραφειοκρατικό μοντέλο της (Bureaucratic Model) στο μοντέλο της αγοράς (Market Model). Το μοντέλο αγοράς, περιλαμβάνει την εκτεταμένη χρήση μηχανισμών της ανταγωνιστικής αγοράς σε αντιδιαστολή με την τετριμμένη αντίληψη που θέλει τις δημόσιες επιχειρήσεις να λειτουργούν ως μονοπωλιακή επιχείρηση (με περιορισμένες δυνατότητες βελτίωσης). Η καλλιέργεια ενός πιο ανταγωνιστικού προφίλ για τις δημόσιες επιχειρήσεις (αντίστοιχου με των ιδιωτικών επιχειρήσεων), παρέχει το κίνητρο για υψηλότερες αποδόσεις, διευρύνοντας τα διοικητικά τους εργαλεία. Χαρακτηριστικό παράδειγμα, αποτελεί η περίπτωση της Μαλαισίας η οποία διεξήγαγε ένα ριζικό πρόγραμμα αναδιάρθρωσης των κρατικών της επιχειρήσεων, σε βάθος 35ετίας, κατατάσσοντας την πλέον, σε μια από τις χώρες με το υψηλότερο ποσοστό απόδοσης σε επίπεδο μεταρρύθμισης δημοσίων επιχειρήσεων.

Η αναδιάρθρωση των δημοσίων επιχειρήσεων, αποτελεί μια εκ των βασικότερων και πιο επίκαιρων κρατικών μεταρρυθμίσεων. Εμβαθύνοντας στην προσπάθεια αναδιάρθρωσης³⁷³ και εκσυγχρονισμού³⁷⁴ των δημοσίων επιχειρήσεων, παρατηρούνται οι ακόλουθες τάσεις:

- Εντατικότερη χρήση εργαλείων του επιχειρησιακού management.
- Αυξανόμενη χρήση εργαλείων ανασχεδιασμού επιχειρησιακών διεργασιών και συγκριτικής προτυποποίησης.
- Διαμόρφωση συμβολαίων διοίκησης προκειμένου να αποκτηθεί η απαιτούμενη σύγχρονη τεχνογνωσία.

³⁷³ Κέφης, Β. (2010) Δημόσιες Επιχειρήσεις και Δημόσιο Μάνατζμεντ στην Ελλάδα. Διοικητική Ενημέρωση. No 53, σελ.

³⁷⁴ Labroukos, N. Lioukas, S. (1995) Planning and Performance in State Owned Enterprises. European Journal of Operational Research. Vol. 87, σελ. 624-640.

- Αποδέσμευση των δημοσίων επιχειρήσεων από τις πολιτικές παρεμβάσεις.
- Έλεγχος της αποτελεσματικότητας της διοίκησης μέσω του εξορθολογισμού της εσωτερικής οργάνωσης και δια της προσαρμογής στις μεταβολές του εξωτερικού περιβάλλοντος.
- Εστίαση στην καλύτερη διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού (βελτίωση της εκπαίδευσης και της κατάρτισης, παροχή κινήτρων κ.α.).
- Εισαγωγή της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας στις δομές και στη λειτουργία των δημοσίων επιχειρήσεων.
- Έμφαση στην αύξηση της ανταγωνιστικότητας, αποτελεσματικότητας και οικονομικότητας.

Εναλλακτική (αλλά ιδιαίτερα διαδεδομένη) επιλογή, της εν λόγω τάσης, αποτελεί η μερική ή πλήρης ιδιωτικοποίηση της δημόσιας επιχείρησης, προκειμένου αφενός μεν να προσαυξηθούν τα δημόσια έσοδα και αφετέρου δε να προαχθεί ο ανταγωνισμός. Εκτενής αναφορά στην προοπτική της ιδιωτικοποίησης, γίνεται στη συνέχεια. Η επικρατούσα τάση, θέλει τις δημόσιες επιχειρήσεις να εξελίσσονται ή να πωλούνται. Όπως προκύπτει από το διεθνές κύμα ιδιωτικοποιήσεων της τελευταίας εικοσαετίας, η πιο προσφιλής τακτική αναδείχθηκε η επιλογή της αποκρατικοποίησης η οποία δύναται να προσφέρει άμεσα και σίγουρα αποτελέσματα. Παράλληλα διαρκώς αυξανόμενη τάση των τελευταίων χρόνων, αποτελεί η επιλογή της διατήρησης του κρατικού ιδιοκτησιακού καθεστώτος, επιλέγοντας την αναδιάρθρωση και τον ανασχεδιασμό αποσκοπώντας στην εκμετάλλευση μελλοντικών αποδόσεων των οικονομικών τους επενδύσεων.

6.5. Ιδιωτικοποίηση ή δημόσια διαχείριση;

Μια από τις επικρατούσες τάσεις όπως προαναφέρθηκε, είναι η συρρίκνωση του δημόσιου τομέα και ο περιορισμός της παρέμβασης του Κράτους στην ιδιωτική αγορά.³⁷⁵ Η προοπτική της αποκρατικοποίησης, εμφανίζεται μέσω: της ιδιωτικοποίησης, του περιορισμού φόρων και δασμών, της μείωσης των δημοσίων δαπανών κ.α. Σημείο εστίασης της παρούσας διατριβής, αποτελεί η ανάλυση της ιδιωτικοποίησης δημοσίων οργανισμών, ως εργαλείο περιορισμού της κρατικής δράσης. Η ιδιωτικοποίηση, συνίσταται στην πώληση ή εκποίηση δημόσιας περιουσίας, στη μεταβίβαση κρατικού ελέγχου ή στην εκχώρηση της διαχείρισης ενός δημόσιου οργανισμού. Βασικότερες αιτίες

³⁷⁵ World Bank (2005) Privatization: Trends and Recent Developments. World Bank Policy Research Working Paper 3765, σελ. 3-15.

των ιδιωτικοποιήσεων, αποτελούν τα μεγάλα δημοσιονομικά ελλείμματα, η μη αποδοτική λειτουργία των δημοσίων επιχειρήσεων, τα υψηλά επίπεδα γραφειοκρατίας, οι άνισοι όροι ανταγωνισμού με τον ιδιωτικό τομέα, τα αντικίνητρα στην ανάληψη παραγωγικής δραστηριότητας από ιδιώτες κ.λπ.³⁷⁶ Ειδικότερα, σύμφωνα με την Παγκόσμια Τράπεζα (1988), οι μέθοδοι ιδιωτικοποίησης διακρίνονται στις εξής:

- Εκποίηση δημοσίων επιχειρήσεων (δημόσια ή κλειστή πώληση μετοχών, εκποίηση κρατικής περιουσίας, διάσπαση και πώληση δημόσιας επιχείρησης, εκμίσθωση για προκαθορισμένο χρονικό διάστημα κ.α.). Πρέπει να σημειωθεί ότι η συγκεκριμένη μορφή ιδιωτικοποίησης, ενέχει τον κίνδυνο υποτίμησης της κρατικής ιδιοκτησίας και της πώλησης αυτής, σε τιμή πολύ χαμηλότερη από την πραγματική της αξία.
- Απορρύθμιση, η οποία αναφέρεται στη δημιουργία ανταγωνιστικών συνθηκών λειτουργίας (π.χ. κατάργηση μονοπωλίων, καθιέρωση της φιλελευθεροποίησης κ.λπ.).
- Εκμίσθωση κρατικών προνομίων με σύμβαση τύπου franchising, η οποία εφαρμόζεται σε περιπτώσεις που δεν μπορεί να υπάρξει ανταγωνισμός (συνήθως πρόκειται περί φυσικών μονοπωλίων) και κρίνεται συμφέρον να παραχωρηθεί το εν λόγω προνόμιο στην ιδιωτική εταιρεία που θα υποβάλλει την υψηλότερη προσφορά στον διενεργούμενο διαγωνισμό.
- Μικτές μέθοδοι (έκδοση μετοχών, χρήση χρηματοοικονομικών πόρων από ιδιωτικό τομέα, σταδιακή αποχώρηση του δημόσιου τομέα από τομέα επιχειρηματικής δραστηριοποίησης κ.α.).

Οι αποφάσεις περί ιδιωτικοποιήσεων, διενεργούνται από τις εκάστοτε Κυβερνήσεις, αποσκοπώντας στην επίτευξη επιμέρους αποτελεσμάτων.³⁷⁷ Συνοπτικά, οι στόχοι των προγραμμάτων ιδιωτικοποίησης, διακρίνονται στους εξής:³⁷⁸

- I. Οικονομικοί στόχοι, (αποκόμιση εσόδων από την πώληση κρατικής περιουσίας, σταθεροποίηση και ανάπτυξη της οικονομίας κ.α.).
- II. Διοικητικοί στόχοι (αύξηση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας, καλύτερη διαχείριση των πόρων, οικονομική και τεχνολογική πρόοδος κ.α.).

³⁷⁶ Δαλαμάγκας, Β. (2010) Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική. Αθήνα: εκδ. Κριτική, σελ. 140.

³⁷⁷ Farazmand, A. (2000) Privatization or Public Enterprise Reform? International Case Studies with Implications for Public Management. Greenwood Press.

³⁷⁸ World Bank (2007) Alternatives to Infrastructure Privatization Revisited: Public Enterprise Reform from the 1960s to the 1980s. Policy Research Working Paper 4391, σελ .2-3.

III. Κοινωνικοπολιτικοί στόχοι και ιδεολογικές επιρροές, (περιορισμός του κρατικού παρεμβατισμού, συρρίκνωση του μεγέθους του δημοσίου τομέα, προσέλκυση ξένων επενδυτών, εξορθολογισμός της εισοδηματικής πολιτικής, μείωση της διαφθοράς, αποδυνάμωση συνδικάτων κ.α.).

Η ιδιωτικοποίηση ως μέτρο εξυγίανσης του δημοσίου τομέα, αποτέλεσε τα τελευταία χρόνια, μια ιδιαίτερα διαδεδομένη τακτική, πολλών ανεπτυγμένων και αναπτυσσόμενων χωρών. Κατά τα έτη 1990-2003 σε πλήθος 120 ανεπτυγμένων χωρών, πραγματοποιήθηκαν 7.860 συναλλαγές ιδιωτικοποίησης κρατικών επιχειρήσεων, δημιουργώντας έσοδα της τάξης των 410 δισεκατομμυρίων ευρώ τα οποία αντιστοιχούν περίπου σε 0,5% του συνολικού ΑΕΠ των εν λόγω χωρών για τη συγκεκριμένη περίοδο.³⁷⁹ Η αυξανόμενη απήχηση των αποκρατικοποιήσεων, δημιούργησε την πεποίθηση ότι οι ιδιωτικοποιήσεις, θα μπορούσαν να εξελιχθούν σε “πανάκεια” για τους προβληματικούς οργανισμούς του δημοσίου που συνήθως λειτουργούσαν ως τροχοπέδη για την οικονομική ανάπτυξη και ως «βαρίδια» για τον κρατικό προϋπολογισμό. Χαρακτηριστικό στοιχείο του γενικότερου κλίματος, αποτελεί σχετική έκθεση της Παγκόσμιας Τράπεζας (1992), σύμφωνα με την οποία 11 στις 12 αποκρατικοποιημένες δημόσιες επιχειρήσεις, λειτουργούν αποδοτικότερα σε σχέση με το προηγούμενο ιδιοκτησιακό καθεστώς.

Οι ιδιωτικοποιήσεις όπως προαναφέρθηκε, δύνανται να προσφέρουν οικονομικές, διοικητικές και κοινωνικοπολιτικές λύσεις, σε κρίσιμα εθνικά ζητήματα (με βασικότερο την παροχή μη έντοκης πηγής κάλυψης χρέους/ελλειμμάτων και την παράλληλη προαγωγή του ανταγωνισμού).³⁸⁰ Η απόφαση της αποκρατικοποίησης όμως δεν πρέπει να γίνεται αλόγιστα. Η πώληση δημόσιας περιουσίας και δη ενός πλουτοπαραγωγικού εθνικού πόρου, χρίζει ιδιαίτερης χρηματοοικονομικής, δημοσιονομικής αλλά και πολιτικής ανάλυσης (δεδομένου ότι πρέπει να συνυπολογιστούν και οι κοινωνικοπολιτικές επιπτώσεις).³⁸¹ Η προοπτική μιας αποκρατικοποίησης, πρέπει να αντισταθμιστεί με το προσδοκώμενο χρηματοοικονομικό αποτέλεσμα (συνυπολογισμός μιας σειράς οικονομικών και χρηματοοικονομικών δεικτών) και τελικά να προσδιοριστεί το

³⁷⁹ Kikeri, S., Kolo, A. F. (2005) Privatization: Trends and recent development. Policy Research Working Paper Series, World Bank. Vol. 3765, σελ. 3-4.

³⁸⁰ Μπαλτζάκης, Ε. Π. (2006) Ιδιωτικοποιήσεις και Απορρυθμίσεις: Μια ματιά στη Θεωρία. Αθήνα: Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών. Νο 88, σελ 34.

³⁸¹ Νεγρεπόντη-Δελιβάνη, Μ. (1993) Ιδιωτικές και δημόσιες επιχειρήσεις: επίκαιροι προβληματισμοί. Θεσσαλονίκη: εκδ. Αντ. Σάκκουλα, σελ. 58.

επιχειρηματικά ιδανικό τίμημα για τη συμφέρουσα πώληση κρατικών πόρων. Το εν λόγω ζήτημα, ενέχει υψηλό βαθμό κρισιμότητας γιατί ελλοχεύει ο κίνδυνος της αλλοίωσης των εθνικών αποφάσεων από στοιχεία μεροληψίας, ιδιοτέλειας και κατ' επέκταση διαφθοράς. Η ιδιοτέλεια των φορέων δημόσιας εξουσίας, μπορεί να επηρεάσει καθοριστικά τις διαπραγματεύσεις για την πώληση της κρατικής περιουσίας σε βάρος του δημοσίου συμφέροντος.

Η ιδιωτικοποίηση αδιαμφισβήτητα πλεονεκτεί ως επιλογή, δεδομένου ότι εισρέουν άμεσα, έσοδα στον κρατικό προϋπολογισμό ενώ παράλληλα το Κράτος, απαλλάσσεται από ζημιογόνες επιχειρήσεις οι οποίες λειτουργούν ως “μαύρες τρύπες” των δημόσιων ταμείων, δημιουργώντας υπέρογκα ελλείμματα. Είναι όμως η αποκρατικοποίηση η καλύτερη επιλογή; Σύμφωνα με τον καθηγητή Κ. Βαλασκάκη: «*Η ιδιωτικοποίηση θεωρείται η γρήγορη θεραπεία της δημόσιας επιχείρησης. Υπάρχει όμως εναλλακτική λύση: αν η ιδιωτικοποίηση είναι τόσο καλή, τότε γιατί να μην ιδιωτικοποιήσουμε τις δομές και τη φιλοσοφία του μάνατζμεντ των δημοσίων επιχειρήσεων χωρίς να αλλάξουμε το ιδιοκτησιακό τους καθεστώς*».³⁸² Άλλωστε θα μπορούσε να θεωρηθεί “άλμα λογικής” η προώθηση της διαδικασίας πώλησης χωρίς να έχουν διερευνηθεί οι εναλλακτικές επιλογές. Συνεπώς, αναγκαία πληροφορία για την αποκρατικοποίηση ή όχι μιας δημόσιας επιχείρησης, θα πρέπει να αποτελούν τα αποτελέσματα της ανάλυσης του κόστους ευκαιρίας,³⁸³ συνυπολογίζοντας όλες τις εφικτές μεταρρυθμίσεις που θα μπορούσαν να αναμορφώσουν ριζικά, την υφιστάμενη εικόνα του οργανισμού.³⁸⁴

Όπως έχει προαναφερθεί, η αξία μιας δημόσιας επιχείρησης δεν περιορίζεται μόνο στην αμιγώς οικονομική της υπόσταση. Οι κρατικές επιχειρήσεις εκτός των οικονομικών στόχων, δύνανται να επιτελούν κοινωνικούς, πολιτικούς, δημοσιονομικούς, ρυθμιστικούς, και περιβαλλοντικούς σκοπούς οι οποίοι τις περισσότερες φορές, είναι ιδιαίτερα δύσκολο να μετρηθούν. Η εξοικονόμηση οικονομικού οφέλους, μπορεί να αντισταθμίζεται από σημαντικές απώλειες σε κοινωνικοπολιτικά επίπεδα, μετατρέποντας την εξίσωση του

³⁸² Βαλασκάκης, Κ. (1995) Ιδιωτικοποίηση ή re-engineering...το μέλλον, άρθρο στον τόμο του ΙΜΕΟ: Οι δημόσιες επιχειρήσεις και το ζήτημα της ιδιωτικοποίησης. Η ελληνική περίπτωση. Αθήνα: εκδ. Λιβάνη, σελ. 75-76.

³⁸³ Βαρβάκης, Κ. (2002) Κοστολόγηση των λειτουργιών – των δραστηριοτήτων, των προϊόντων και των υπηρεσιών. Αθήνα: εκδ. Παπαζήση, σελ. 397-403.

³⁸⁴ Ferlie, E., Lynn, L., Pollitt, C. (2007) The Oxford Handbook of Public Management. New York: Oxford University Press, σελ. 217-221.

δημοσίου συμφέροντος, από φαινομενικά θετική σε αρνητική. Ακόμα όμως και σε οικονομικό επίπεδο η πώληση ενός περιουσιακού στοιχείου, συνεπάγεται την εφάπαξ εισροή εσόδων. Στα πλαίσια της ανάλυσης του κόστους ευκαιρίας ή του εναλλακτικού κόστους, πρέπει να υπολογιστεί ποιο θα ήταν το εισόδημα που θα αποκόμιζε η δημόσια επιχείρηση, στην περίπτωση που διατηρείτο υπό κρατικό ιδιοκτησιακό καθεστώς και ειδικότερα στην περίπτωση που χάρη σε κάποιο πρόγραμμα ανασχεδιασμού, ξεκινούσε να λειτουργεί αποδοτικά.

Αλλά ακόμα και στην περίπτωση που η χρηματοοικονομική ανάλυση, κατέληγε ότι ιδανική επιλογή είναι η αποκρατικοποίηση, πρέπει να καθοριστεί το κατάλληλο τίμημα για την πώληση. Το στάδιο αυτό, ενέχει σημαντικό βαθμό δυσκολίας. Ως γνωστόν, η αποτίμηση μιας επιχείρησης, συνίσταται σε μια ιδιαίτερα περίπλοκη υπόθεση και δη όταν αναφερόμαστε σε δημόσια επιχείρηση. Χαρακτηριστική περίπτωση, αποτελεί η επίκαιρη πίεση για ιδιωτικοποίηση ελληνικών δημόσιων επιχειρήσεων (ειδικά των εισηγμένων στο χρηματιστήριο), υπό το βάρος της οικονομικής κρίσης. Πρόσφατες διαπραγματεύσεις, ανέδειξαν εύλογα ερωτήματα, αναφορικά με το τίμημα μεγάλων δημοσίων επιχειρήσεων (τράπεζες, τηλεπικοινωνίες, ενέργεια κ.α.). Οι διαπραγματεύσεις για παράδειγμα, οι οποίες διεξήχθησαν επί της χαμηλής τρέχουσας χρηματιστηριακής τιμής (όταν μόνο η αξία των ακίνητων περιουσιακών στοιχείων είναι πολλαπλάσια του προσδιοριζόμενου χρηματιστηριακού τιμήματος), μοιραία εγείρουν υποψίες για την αμεροληψία περί της διαδικασίας διαπραγμάτευσης.

Το δίλλημα παραμένει και επαφίεται στους κυβερνώντες να αποφασίσουν κατά πόσο συμφέρει το Κράτος και τους πολίτες του, η πώληση μιας δημόσιας επιχείρησης. Η απόφαση φυσικά δεν θα μπορούσε να προκαθοριστεί. Η απάντηση στο ερώτημα αν συμφέρει η ιδιωτικοποίηση ή όχι, θα πρέπει να είναι: *εξαρτάται*. Όπως προαναφέρθηκε πρέπει να συσχετιστεί πλήθος παραγόντων για να προσδιοριστεί η ιδανική επιλογή η οποία θα οδηγήσει στη μεγιστοποίηση της κοινής ωφέλειας και στην προαγωγή της οικονομικής ανάπτυξης.³⁸⁵ Το σημείο όμως στο οποίο θα πρέπει να δοθεί ιδιαίτερη προσοχή, είναι η παράθεση των δεδομένων υπό κοινή βάση. Δηλαδή, δεν θα ήταν δόκιμο να πούμε ότι πρέπει να πωληθεί μια δημόσια επιχείρηση, επειδή απλά είναι ζημιογόνος. Μια τέτοια

³⁸⁵ Shamsul Haque, M. (2000) Privatization in Developing Countries: Formal Causes, Critical Reasons and Adverse Impacts. στο Privatization or Public Enterprise Reform, ed. A. Farazmand, Greenwood Press, σελ. 217-238.

αβασάνιστη θεώρηση, θα μπορούσε να οδηγήσει σε μια εντελώς λανθασμένη επιλογή. Θα πρέπει συνεπώς να αναλυθεί, γιατί είναι ζημιογόνος; Μήπως οφείλεται στο γεγονός ότι επιτελεί κοινωνικούς στόχους; Γιατί σε αυτή την περίπτωση θα πρέπει να αναρωτηθούμε, ποια θα είναι η κοινωνική επίπτωση όταν ιδιωτικοποιηθεί η εν λόγω επιχείρηση και πάψει να προσφέρεται η συγκεκριμένη κοινωνική παροχή; Αντιστοίχως θα πρέπει να διερευνηθεί ποιο θα ήταν το οικονομικό αποτέλεσμα της δημόσιας επιχείρησης αν δεν επιτελούσε κοινωνικούς στόχους; Θα εξακολουθούσε να είναι ζημιογόνος; Για παράδειγμα στο επίκαιρο ζήτημα της πώλησης δημόσιας επιχείρησης αστικών συγκοινωνιών (η οποία είναι ζημιογόνος), ποιο θα ήταν το οικονομικό της αποτέλεσμα εάν για παράδειγμα: ανατιμούσε την αξία των εισιτηρίων, απέλυε μεγάλο μέρος του προσωπικού της και καταργούσε τα μειωμένα εισιτήρια για τις ευπαθείς κοινωνικές ομάδες; Μήπως λοιπόν αντί να προχωρήσει στην πώληση της συγκεκριμένης επιχείρησης, το Κράτος μπορεί να πάρει ανάλογες στρατηγικές αποφάσεις με τις προαναφερθείσες, διατηρώντας το ιδιοκτησιακό καθεστώς δεδομένου ότι αυτές οι αποφάσεις θα ληφθούν ούτως ή αλλιώς, από την ιδιωτική επιχείρηση που θα αγοράσει τη δημόσια επιχείρηση; Αυτές οι συλλογιστικές αποφασηφινίσεις σε συνδυασμό με την εφαρμογή σύγχρονων προγραμμάτων ριζικού ανασχεδιασμού (βελτιώνοντας τη λειτουργική και διοικητική αποτελεσματικότητα των δημόσιων οργανισμών), θα μπορούσαν να τροποποιήσουν σημαντικά τους όρους του διλήμματος, ενισχύοντας την επιλογή της δημόσιας διαχείρισης.

6.6. Κράτος: ένας εν δυνάμει επιτυχημένος επιχειρηματίας

Σε συνέχεια των ανωτέρω τοποθετήσεων και λαμβάνοντας υπόψη τη συνολική συλλογιστική που έχει αναπτυχθεί στα πλαίσια της παρούσας διατριβής (περί βελτίωσης της διοικητικής αποτελεσματικότητας των δημοσίων επιχειρήσεων δια της ενσωμάτωσης επιχειρησιακών εργαλείων βάσει των προτύπων των ιδιωτικών επιχειρήσεων), θα επιχειρηθεί η ανάπτυξη του εξής επιχειρήματος: *«εφόσον προωθείται η επιλογή της αποκρατικοποίησης ενός δημόσιου οργανισμού, πρέπει απαραίτητως να συνυπολογισθεί το δημόσιο όφελος από τη διατήρηση της κυριότητας του οργανισμού με ενισχυμένη την επιχειρηματική του διάσταση»*. Μια δημόσια επιχείρηση υπό ιδιωτικοποίηση, πρόκειται να λειτουργήσει υπό ιδιωτικοοικονομικά κριτήρια, αποσκοπώντας στη μεγιστοποίηση του κέρδους αλλά σε βάρος των λοιπών επιδιώξεων του κράτους. Συνεπώς, με την αλλαγή του ιδιοκτησιακού καθεστώτος το Κράτος, μπορεί μεν να εισπράξει ένα εφάπαξ έσοδο αλλά θα απολέσει σημαντικές ωφέλειες όπως είναι: η κοινωνική πολιτική, τα δημοσιονομικά

οφέλη, ο παρεμβατικός έλεγχος στην επιχειρηματική αγορά, η διαμόρφωση υποδομών και θετικών εξωτερικών οικονομικών, η κοινωνική δικαιοσύνη κ.α. Παρόλα αυτά, εφόσον η κυβερνητική και κοινοβουλευτική ανάλυση, αποφανθεί υπέρ της ιδιωτικοποίησης, πρέπει να διεξαχθεί και η αντίστοιχη ανάλυση, για τη διατήρηση της δημόσιας διαχείρισης, αυτή τη φορά όμως, απαλλαγμένης από όλους τους μη επιχειρηματικούς στόχους.

Υπό αυτή την άποψη, το Κράτος θα μπορούσε να δραστηριοποιηθεί επιχειρηματικά, με αποκλειστικό στόχο τη μελλοντική απολαβή των «επενδυτικών»³⁸⁶ του αποδόσεων. Θα μπορούσαν δηλαδή, οι δημόσιες επιχειρήσεις να αναθεωρήσουν τον ρόλο τους, μετατρέπόμενες σε καθαρούς επενδυτές. Με τον νέο αυτό ρόλο των δημοσίων επιχειρήσεων, η κοινωνία θα μπορούσε να επωφεληθεί, προσαυξάνοντας τα ετήσια έσοδα του κρατικού προϋπολογισμού, δια των μετοχικών αποδόσεων.

Οι δημόσιες επιχειρήσεις εστιάζοντας στην επιχειρηματική τους ιδιότητα, θα μπορούσαν να εξελιχθούν σε κομβικές πηγές εισοδήματος, για τα κρατικά ταμεία. Δίνοντας έμφαση στα ιδιωτικοοικονομικά κριτήρια, θα μπορούσαν να αυξήσουν τη διοικητική τους αποτελεσματικότητα, να βελτιώσουν την οικονομική τους αποδοτικότητα, να διαχειριστούν καλύτερα τους υλικούς και άυλους πόρους τους και τελικά ενισχύοντας την ανταγωνιστικότητα τους, να επιτύχουν υψηλότερα οικονομικά αποτελέσματα προς όφελος των δημοσίων εσόδων. Οι επικριτές της κρατικής επιχειρηματικής δραστηριοποίησης, υποστηρίζουν ότι κάτι τέτοιο δεν είναι εφικτό λόγω της γραφειοκρατίας, της κακοδιαχείρισης και της διαφθοράς. Τα δεδομένα όμως θα μπορούσαν να αλλάξουν αν:

- η γραφειοκρατία περιοριστεί στο ελάχιστο, χάρη στην ενσωμάτωση επιχειρησιακών πρακτικών,
- η κακοδιαχείριση εξαλειφθεί πλήρως, χάρη στη δημιουργία ικανών κρατικών στελεχών (υπό τα πρότυπα της γαλλικής ENA) ή στην εκμετάλλευση έμπειρων τεχνοκρατών από τον ιδιωτικό τομέα³⁸⁷ με συμβόλαια διοίκησης, συνδέοντας αποτελέσματα με αποδοχές (κατά τα πρότυπα του ιδιωτικού τομέα),

³⁸⁶ Το Κράτος θα μπορούσε να μετασχηματισθεί σε έναν γνήσιο επενδυτή, αναφορικά με τις υπό ιδιωτικοποίηση δημόσιες επιχειρήσεις, διεκδικώντας τα οικονομικά οφέλη που εκπορεύονται από την επιχειρηματική του δραστηριοποίηση.

³⁸⁷ OECD (2010) Greece at a Glance: Policies for a Sustainable Recovery, σελ. 7-8.

- η διαφθορά καταπολεμηθεί, αποδεδειγμένα τις δημόσιες επιχειρήσεις από τις πολιτικές παρεμβάσεις και εισάγοντας σύγχρονους ελεγκτικούς μηχανισμούς εστιάζοντας στα απτά πλέον, οικονομικά αποτελέσματα.

Υπό αυτές τις συνθήκες, θα μπορούσε να διαμορφωθεί ένα νέο είδος δημοσίων επιχειρήσεων το οποίο θα λειτουργεί με αμιγώς ιδιωτικοοικονομικά κριτήρια, θα εντάσσεται σε απόλυτα ανταγωνιστικές συνθήκες ενώ θα ορίζεται ως απώτερος στόχος: η μεγιστοποίηση των κερδών. Μια τέτοια επιχείρηση κρατικών συμφερόντων, θα υστερεί μεν σε επίπεδο ικανοποίησης πολυδιάστατων κοινωνικών και λοιπών αναγκών, αλλά θα πλεονεκτεί σε επίπεδο βιωσιμότητας και στη δυνατότητα τακτικής προσαύξησης των κρατικών εσόδων διατηρώντας παράλληλα το κρατικό ιδιοκτησιακό καθεστώς. Η συγκεκριμένη αναπροσαρμογή των δημοσίων επιχειρήσεων, θα δώσει τη δυνατότητα **αντί να διέρχονται κρατικές πολιτικές από τη λειτουργία τους, να χρηματοδοτούνται οι κρατικές πολιτικές από τα οικονομικά τους αποτελέσματα**. Ο Κ. Βαλασκάκης, υποστηρίζει ότι: *«τα πιο πολλά αν όχι όλα τα οφέλη της ιδιωτικοποίησης, μπορούν να επιτευχθούν με το reengineering των δημοσίων επιχειρήσεων, χωρίς αλλαγή ιδιοκτησίας, αποφεύγοντας το δημοκρατικό έλλειμμα σε ένα διεθνοποιημένο κόσμο»*.³⁸⁸ Οι δημόσιες επιχειρήσεις με την κατάλληλη διοικητική αναπροσαρμογή, δύνανται να αποτελέσουν έναν πολύτιμο παραγωγικό πόρο, ο οποίος ανάλογα με την εκάστοτε στρατηγική προσέγγιση, μπορεί να συνεισφέρει σε ένα ευρύ πεδίο κρατικών επιδιώξεων. Στη συνέχεια παρατίθεται μια επιστημονική υπόθεση για τη χρησιμότητα της κρατικής επιχειρηματικής δραστηριοποίησης, στη διαμόρφωση των δημοσίων οικονομικών.

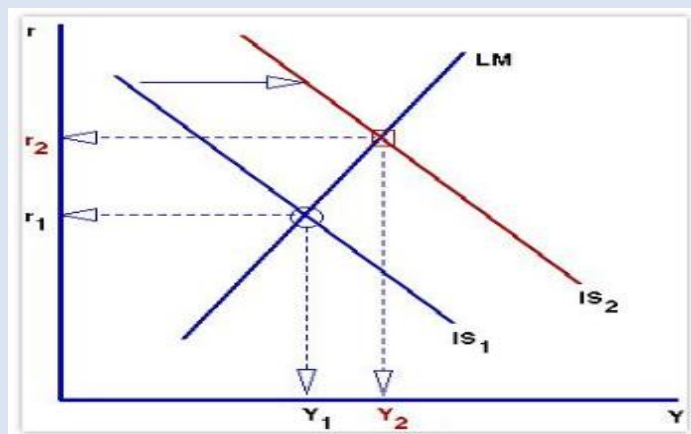
ΠΛΑΙΣΙΟ 3

Η συμβολή των Δημόσιων Επιχειρήσεων στη διαμόρφωση μακροοικονομικής πολιτικής

Οι δημόσιες επιχειρήσεις, όπως έχει προαναφερθεί σε προηγούμενα κεφάλαια, αποτελούν φορείς κυβερνητικών πολιτικών, στα πλαίσια των οποίων επιχειρείται η επίτευξη του διπλού στόχου: της οικονομικής βιωσιμότητας και της κοινωνικής πολιτικής. Η μέχρι τώρα προσέγγιση του εν λόγω θέματος, περιορίζεται στη διοικητική αναδιάρθρωση των οργανισμών, αποσκοπώντας στην υψηλότερη δυνατή αποτελεσματικότητα. Πρέπει όμως να σημειωθεί, ότι οι δημόσιες επιχειρήσεις, μπορούν να αποτελέσουν ένα ισχυρό εργαλείο

³⁸⁸ Βαλασκάκης, Κ. (1995) Ιδιωτικοποίηση ή re-engineering... το μέλλον. στο «Οι δημόσιες επιχειρήσεις και το ζήτημα της ιδιωτικοποίησης. Η ελληνική περίπτωση». ΙΜΕΟ. Αθήνα: εκδ. Λιβάνη, σελ. 77.

μακροοικονομικής πολιτικής στη “φαρέτρα” της κρατικής διοίκησης, διευρύνοντας τον ρόλο τους στη γενικότερη κοινωνικοοικονομική ωφέλεια. Η χρήση των δημοσίων επιχειρήσεων ως μέσο διαμόρφωσης οικονομικής πολιτικής, θα μπορούσε να καθορίσει σε μεγάλο βαθμό το επίπεδο τιμών στην αγορά ομοειδών προϊόντων. Χαρακτηριστικό είναι το παράδειγμα των δημοσίων τραπεζών, οι οποίες ενεργώντας βάσει κυβερνητικών πολιτικών, δύναται να τιμολογήσουν τα τραπεζικά τους προϊόντα κατά τέτοιο τρόπο, ώστε να οδηγήσουν τις ιδιωτικές τράπεζες, σε πόλεμο τιμών, προάγοντας τον ανταγωνισμό προς όφελος του κοινωνικού συνόλου. Παράλληλα, η αύξηση των κρατικών δαπανών, προοριζόμενων στην επέκταση των δημοσίων επιχειρήσεων, μπορεί να επιφέρει μείωση της ανεργίας και ενίσχυση της οικονομικής ανάπτυξης. Κατ’ αντιστοιχία, ο περιορισμός των κρατικών δαπανών μπορεί να ωφελήσει στη μείωση του πληθωρισμού και στην υποστήριξη της ελεύθερης αγοράς. Ο κρατικός παρεμβατισμός στην επιχειρηματική αγορά, μέσω των δημοσίων επιχειρήσεων, δύναται να επηρεάσει το επίπεδο των τιμών, δημιουργώντας κατά το δοκούν πληθωριστικές ή αποπληθωριστικές πιέσεις. Η επέκταση των δημοσίων οργανισμών, δημιουργεί τις προϋποθέσεις σύμφωνα με τη μακροοικονομική θεωρία και ειδικότερα μέσω του υποδείγματος του πολλαπλασιαστή,³⁸⁹ να συμβάλουν στην οικονομική ανάπτυξη και στη μείωση της ανεργίας. Ειδικότερα, μια μορφή επεκτατικής δημοσιονομικής πολιτικής μέσω της αύξησης κρατικών δαπανών, διοχετευμένων στην ανάπτυξη των δημοσίων επιχειρήσεων, θα μετατοπίσει την καμπύλη IS δεξιά, αυξάνοντας το εισόδημα και το επιτόκιο ισορροπίας.



³⁸⁹ Ο πολλαπλασιαστής στην κεϋνσιανή παράδοση, προσδιορίζει τη συνολική επίπτωση στο επίπεδο της οικονομικής δραστηριότητας, ή αλλιώς στο συνολικό εισόδημα μιας οικονομίας, από μια αύξηση των αυτόνομων δαπανών, των δαπανών δηλαδή που δεν εξαρτώνται από το ίδιο το εισόδημα της περιοχής.

Η ανάληψη επενδυτικού/επιχειρηματικού ρόλου του Κράτους, ενδεχομένως να επέφερε περαιτέρω πολλαπλασιαστικό δημοσιονομικό αποτέλεσμα, λαμβάνοντας υπόψη την ιδιωτικοοικονομική έκφανση των δημοσίων επιχειρήσεων η οποία τις διαφοροποιεί από τις λοιπές δημόσιες επενδύσεις. Η επένδυση του Κράτους, σε μια δημόσια επιχείρηση (δεδομένου ότι αυτή θα λειτουργεί με βασικό κίνητρο το κέρδος), δύναται να λογιστεί ως μια επιχειρηματική κίνηση η οποία θα μπορούσε υπό προϋποθέσεις, να αποφέρει πολλαπλάσια οφέλη δια των αυξανόμενων χρηματοοικονομικών αποδόσεων. Πρέπει να τονισθεί ότι η εν λόγω τοποθέτηση, δεδομένου ότι δεν τεκμηριώνεται επαρκώς, ανάγεται σε επιστημονική υπόθεση.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7

ΜΕΛΕΤΗ ΠΕΡΙΠΤΩΣΗΣ

ΘΕΜΑ: Η ΣΥΜΒΟΛΗ ΤΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ ΣΤΗ ΒΕΛΤΙΩΣΗ ΤΗΣ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙ-ΚΟΤΗΤΑΣ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ. ΤΟ ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑ ΤΗΣ ΑΓΡΟΤΙΚΗΣ ΤΡΑΠΕΖΑΣ

7.1. Θεωρητικές προσεγγίσεις

7.1.1. Εισαγωγή

Εν μέσω μιας κρίσιμης περιόδου όπου η Ελλάδα μαστίζεται από την οικονομική κρίση και ενώ μαίνεται η προσπάθεια για αντιμετώπιση της ύφεσης, η εξυγίανση του δημοσίου τομέα, αποτελεί στόχο υψίστης σημασίας. Η δημοσιονομική προσαρμογή και η επιτάχυνση της διαδικασίας διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων, αποτελούν βασικές προτεραιότητες³⁹⁰. Το σύγχρονο επιστημονικό ρεύμα εξελίσσεται, μεταβαίνοντας από τη γραφειοκρατική δημόσια διοίκηση στο Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ (NDM) και στη Δημόσια Διακυβέρνηση³⁹¹. Χαρακτηριστικό γνώρισμα του εν λόγω ρεύματος, αποτελεί η αναγνώριση της αναγκαιότητας εισαγωγής, καθολικά αποδεκτών διοικητικών αξιών και δοκιμασμένων οικονομικών μεθόδων, εφαρμοσμένων στη δημόσια διοίκηση, προκειμένου να γίνει πράξη η ουσιαστική υποχρέωση για εξωστρεφή προσανατολισμό.³⁹² Το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ, εφαρμόζεται στο σύνολο του δημοσίου τομέα και ειδικότερα στον κλάδο των δημοσίων επιχειρήσεων, λόγω της διοικητικής φύσης του ρεύματος και των ομοιοτήτων με τις ιδιωτικές επιχειρήσεις. Στο πλαίσιο αυτό, ο ρόλος των δημοσίων επιχειρήσεων είναι ιδιαίτερα σημαντικός, δεδομένου ότι τα αποτελέσματα της οικονομικής τους δραστηριότητας, διαχέονται σε ολόκληρο το οικονομικό σύστημα και τα μεγέθη τους επηρεάζουν σημαντικά, τους μακροοικονομικούς δείκτες της ελληνικής οικονομίας. Η κρισιμότητα της εύρυθμης λειτουργίας των δημοσίων επιχειρήσεων, αποδεικνύεται από το γεγονός ότι ο ρόλος του Κράτους στη μέχρι τώρα “ελεύθερη αγορά”, μεταλλάσσεται. Το Κράτος, μετατρέπεται από απλό διαιτητή, σε ρυθμιστή της αγοράς. Η συμμετοχή του είναι

³⁹⁰ Drucker, P. (1973) *Managing the Public Service Institution. The Interest.*

³⁹¹ Μιχαλόπουλος, Ν. (2003) *Από τη Δημόσια Γραφειοκρατία στο Δημόσιο Management.* Αθήνα: εκδ. Παπαζήση, σελ. 55-60.

³⁹² Walsh, K. (1995) *Public Services and market mechanisms: Competition, Contracting and the New Public Management.* Basingstoke: Macmillan.

διαρκώς αυξανόμενη καθώς η μέχρι τώρα τάση προς ιδιωτικοποίηση και συνεπώς συρρίκνωση της δημόσιας δράσης, εξελίσσεται σε τάση προς κρατικοποίηση και ανάληψη σημαντικού μεριδίου επιχειρηματικής δραστηριοποίησης. Η συμβολή των δημοσίων επιχειρήσεων, στην παραγωγή κοινωνικών εκροών αλλά και η κρισιμότητα του ρόλου τους στην “εξισορρόπηση” της αγοράς, τις καθιστά σε κομβικό φορέα δημόσιας δράσης. Η ορθότερη διαχείριση των δημοσίων επιχειρήσεων, προεξοφλεί ένα διττό χαρακτήρα, καθώς αφενός μεν επιδιώκεται η διαμόρφωση μιας βιώσιμης δημόσιας επιχείρησης η οποία δύναται να συνεισφέρει στα έσοδα του Κράτους, αφετέρου δε επιχειρείται: η βελτίωση της εξυπηρέτησης του πελάτη/πολίτη, η χρήση της δημόσιας επιχείρησης ως διάυλο κρατικής πολιτικής αλλά κυρίως η ρύθμιση της ανταγωνιστικότητας, μετασχηματίζοντας το Κράτος σε θεματοφύλακα μιας κοινωνικά δικαιότερης αγοράς.

7.1.2. Εννοιολογικές οριοθετήσεις

Η αποτελεσματικότητα των δημοσίων επιχειρήσεων, αποτελεί σήμερα μείζον θέμα και παράγοντα *sine qua non* για την επίτευξη βασικών στόχων που τίθενται σχετικά με τη νέα αποστολή του Κράτους.³⁹³ Το συγκεκριμένο κεφάλαιο, αναφέρεται στον τρόπο επίτευξης υψηλής αποτελεσματικότητας, κάνοντας χρήση διοικητικών μοντέλων και εργαλείων που ήδη χρησιμοποιούνται επιτυχώς στη διοίκηση ιδιωτικών επιχειρήσεων. Η συγκεκριμένη προσέγγιση, είναι σύμφυτη της σύγχρονης επιστημονικής τάσης του *New Public Management* και ισχυροποιείται από το γεγονός ότι αναφέρεται σε κοινό πεδίο δράσης ιδιωτικών και δημοσίων επιχειρήσεων καθότι η δραστηριοποίηση εξελίσσεται στο ίδιο ανταγωνιστικό περιβάλλον. Η αποστολή της πρωτογενούς έρευνας, αφορά την ανάλυση διοικητικών συστημάτων, συμβατών προς τους “ιδιαιτέρους” δημόσιους οργανισμούς, διερευνώντας μέσω αυτών, τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας της δημόσιας δράσης.

Πριν την παράθεση της ανάλυσης και των πορισμάτων της πρωτογενούς έρευνας, θα ήταν δόκιμο να αποσαφηνισθούν συνοπτικά, θεμελιώδεις έννοιες που χρησιμοποιούνται στο πρωτογενές σκέλος της παρούσας διατριβής. Οι υπό διερεύνηση όροι είναι: η διοίκηση (*management*), οι δημόσιες επιχειρήσεις και η αποτελεσματικότητα. Η διοίκηση, αποτελεί τη δέσμη ενεργειών που αναφέρονται στον τρόπο με τον οποίο προγραμματίζονται, οργανώνονται και συντονίζονται οι διαθέσιμοι πόροι ή τα μέσα,

³⁹³ Μιχαλόπουλος, Ν. (2007) *Η Δημόσια Διοίκηση στην εποχή των αποτελεσμάτων*, Αθήνα: εκδ. Παπαζήση, σελ. 35-34.

προκειμένου να πραγματοποιηθούν οι σκοποί/στόχοι του φορέα σε συγκεκριμένο χρονικό διάστημα και στο μεγαλύτερο δυνατό βαθμό.³⁹⁴ Σύμφωνα με τον H. Fayol, η διοίκηση είναι ένα ξεχωριστό σώμα γνώσεων που έχει εφαρμογή σε όλες τις μορφές της ανθρώπινης δραστηριότητας. Μέχρι πρόσφατα, το επιχειρησιακό management ασκήθηκε εκτεταμένα και εμπλουτίστηκε από τις ιδιωτικές επιχειρήσεις, οι σύγχρονες συνθήκες όμως, απαίτησαν την εφαρμογή του και στον δημόσιο τομέα. Η δημόσια διοίκηση κυρίως λόγω της ιδιαιτερότητας του δημόσιου τομέα (μονιμότητα υπαλλήλων, απουσία ξεκάθαρων στόχων κ.λ.π.), υλοποίησε τις θεωρίες του M. Weber οι οποίες αναφέρονται σε ένα αυστηρά ιεραρχικό σύστημα εξουσιών με γραφειοκρατική δομή και συγκεντρωτισμό στη λήψη αποφάσεων. Οι σύγχρονες εξελίξεις, οδήγησαν στη μεταβολή του μοντέλου διοίκησης, εστιάζοντας στην επίτευξη υψηλής αποτελεσματικότητας μέσω ιδιωτικοοικονομικών κριτηρίων³⁹⁵. Αποτελεσματικότητα (όπως έχει ήδη αναφερθεί σε προηγούμενο κεφάλαιο), είναι η σχέση μεταξύ του αποτελέσματος που επιτεύχθηκε και των μέσων που χρησιμοποιούνται για την επίτευξη του, αναφερόμενη σε όλες τις μορφές επιχειρηματικής, οικονομικής και διοικητικής δραστηριότητας.³⁹⁶ Ουσιαστικότερος και καταλληλότερος φορέας του νέου μοντέλου δημόσιας διοίκησης, δεν θα μπορούσε να είναι άλλος από τις δημόσιες επιχειρήσεις καθώς εμφανίζουν πολλές ομοιότητες με τις ιδιωτικές επιχειρήσεις ενώ παράλληλα η εφαρμογή αρχών που προάγουν την αποτελεσματικότητα είναι πιο συμβατή στο εν λόγω μόρφωμα δημοσίων οργανισμών. Οι δημόσιες επιχειρήσεις, αποτελούν την έκφανση της επιχειρηματικής δραστηριοποίησης του Κράτους η οποία επικεντρώνεται στη διάθεση αγαθών και υπηρεσιών προς το κοινωνικό σύνολο αλλά και στην εξυπηρέτηση των αναγκών του. Βασικότεροι στόχοι των δημοσίων επιχειρήσεων, είναι: η βελτίωση της κατανομής των πόρων, η βελτίωση της διανομής του εισοδήματος, η σταθεροποίηση της οικονομίας σε επίπεδο πλήρους απασχόλησης, η προώθηση της οικονομικής ανάπτυξης κ.α. Ένας από τους σημαντικότερους τομείς της κρατικής επιχειρηματικής δραστηριότητας, αποτελεί και ο τραπεζικός κλάδος.

Το τραπεζικό σύστημα, συνίσταται στον κυριότερο φορέα ανάπτυξης κάθε οικονομίας καθώς λειτουργεί ως ο βασικός εκφραστής της αγοράς χρήματος. Παράλληλα μέσω των τραπεζών, εφαρμόζεται η εκάστοτε κρατική ή κατά περίπτωση ομοσπονδιακή

³⁹⁴ Θεοφανίδης, Σ. (1989) Εγχειρίδιο Αποτελεσματικής Διοίκησης Δημοσίων Υποθέσεων. Αθήνα: εκδ. Παπαζήση,.

³⁹⁵ Geary, R., Alan, B. (1995) Improving Performance. New York: JOSSEY BASS.

³⁹⁶ Κέφης, Β. (1998) Το μανάτζμεντ των δημοσίων Επιχειρήσεων και Οργανισμών. Αθήνα: εκδ. Interbooks.

νομισματική πολιτική (π.χ. Κεντρική Ευρωπαϊκή Τράπεζα). Το τραπεζικό σύστημα κατέχει δεσπόζουσα θέση στην οικονομική ζωή κάθε πολίτη γι' αυτό και η διαφύλαξη της υγιούς συμπεριφοράς του, αποτελεί στόχο υψίστης σημασίας. Ρυθμιστή της εν λόγω οικονομικής συμπεριφοράς σε μεγάλο ποσοστό, αποτελούν οι δημόσιες τράπεζες καθώς μεριμνούν για την ισόρροπη ανάπτυξη της αγοράς χρήματος, ευνοώντας την ανταγωνιστικότητα και παρέχοντας δικαιότερες και κοινωνικότερες τραπεζικές υπηρεσίες. Σύγχρονη απαίτηση όμως εκτός των ανωτέρω, αποτελεί και η βιωσιμότητα της δημόσιας επιχείρησης στο ιδιαίτερα ανταγωνιστικό περιβάλλον του κλάδου. Στόχος της ανάλυσης που θα ακολουθήσει, αποτελεί ο εντοπισμός διοικητικών εργαλείων που ευνόησαν τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας και η εύρεση ευκαιριών για περαιτέρω βελτίωση, μέσω πρακτικών που χρησιμοποιεί ο ιδιωτικός τομέας.

7.2. Μελέτη πρωτογενούς έρευνας

7.2.1. Εισαγωγή στην έρευνα

Κατά την εκτέλεση του εγχειρήματος, παρουσιάζεται η συγκριτική προτυποποίηση μεταξύ ιδιωτικών και δημόσιων τραπεζών. Οι ιδιωτικές τράπεζες στα πλαίσια της εν λόγω μελέτης, λειτουργούν ως πρότυπο/οδηγός για τη αναδιάρθρωση των δημοσίων τραπεζών. Ως επικρατέστερο δείγμα δημόσιας τράπεζας, χρησιμοποιείται η Αγροτική Τράπεζα της Ελλάδος (περί του 80% του δείγματος των δημοσίων τραπεζών, αναφέρεται στην ΑΤΕ) η οποία ως δημόσια επιχείρηση, δύναται να υλοποιήσει το σύγχρονο θεωρητικό μοντέλο του New Public Management, παραθέτοντας τις τάσεις που διέπουν τον κλάδο των δημοσίων τραπεζών καθώς και τις προκύπτουσες ευκαιρίες βελτίωσης. Η μελέτη, επικεντρώνεται στη διερεύνηση του επιπέδου αποτελεσματικότητας των δημοσίων τραπεζών μέσω των τομέων της στρατηγικής διοίκησης, της οργάνωσης διοικητικών διαδικασιών και της διοίκησης ανθρώπινου δυναμικού, χωρίς να υπεισέρχεται στην ανάλυση τραπεζικών και χρηματοοικονομικών μεγεθών. Η εστίαση στην Αγροτική Τράπεζα, έγινε λόγω του ότι αποτελεί μια δημοσία επιχείρηση που δραστηριοποιείται σε ένα ιδιαίτερα ανταγωνιστικό περιβάλλον στο οποίο η επιβίωση είναι εξαιρετικά δύσκολη και η μετάβαση από γραφειοκρατική δημόσια υπηρεσία σε μια σύγχρονη αποτελεσματική επιχείρηση, καθίσταται επιτακτική.

Η Αγροτική Τράπεζα, λειτούργει ως μοντέλο επιστημονικής έρευνας, αποσκοπώντας στη διεξαγωγή συμπερασμάτων σχετικών προς την εξέλιξη των δημοσίων επιχειρήσεων και την εφαρμογή σύγχρονων πρακτικών της διοικητικής επιστήμης. Σε

πρώτο επίπεδο, διενεργήθηκε πρωτογενής έρευνα με αντικείμενο τον σχεδιασμό, την οργάνωση και τη διοίκηση τραπεζικών οργανισμών μέσω συγκριτικής προτυποποίησης δημόσιων και ιδιωτικών τραπεζών (Benchmarking), στην οποία συμμετείχαν οι φορείς της τραπεζικής δράσης, δηλαδή οι υπάλληλοι δημοσίων³⁹⁷ και ιδιωτικών τραπεζών οι οποίοι ασκούν εκτελεστικά καθήκοντα, εφαρμόζοντας διαδικασίες και πολιτικές που ορίζουν οι εκάστοτε διοικήσεις. Σε αυτό το στάδιο, συγκρίνεται η ποιότητα του στρατηγικού προγραμματισμού της διοίκησης και η ικανότητα του ανθρώπινου δυναμικού να εκτελέσει αποτελεσματικά τα εργασιακά του καθήκοντα.

Σε δεύτερο επίπεδο, διεξήχθη πρωτογενής έρευνα, με αντικείμενο το παραγόμενο αποτέλεσμα του τραπεζικού κλάδου, στην οποία συμμετείχαν οι λήπτες των παρεχόμενων υπηρεσιών (πελάτες δημόσιων και ιδιωτικών τραπεζών). Στόχος της εν λόγω έρευνας, είναι ο προσδιορισμός του βαθμού ικανοποίησης των πελατών και ο έλεγχος αποτελεσματικότητας των διοικητικών πρακτικών (όπως αναλύονται στην πρώτη έρευνα που αναφέρεται στην τραπεζική δραστηριότητα υπό την οπτική των εργαζομένων των δημοσίων και ιδιωτικών τραπεζών). Στη συνέχεια, γίνεται σύνδεση των πορισμάτων των δύο ερευνών, προκειμένου να συσχετισθεί το επίπεδο διοικητικής “προσπάθειας” για αύξηση της αποτελεσματικότητας με παράλληλη αύξηση της ικανοποίησης των πελατών από τις παρεχόμενες υπηρεσίες. Σε αυτό το σημείο αναλύονται και επεξεργάζονται οι λειτουργίες δημοσίων και ιδιωτικών τραπεζών, εντοπίζονται οι αδυναμίες και τα σημεία υπεροχής, διακρίνονται οι ευκαιρίες παρέμβασης και επιχειρείται η χρήση επιτυχημένων τεχνικών management των ιδιωτικών τραπεζών στις δημόσιες τράπεζες. Απώτερος στόχος, αποτελεί η βελτίωση της δημόσιας τράπεζας μέσω της μεταφοράς τεχνογνωσίας και τελικά της εξέλιξης του δημοσίου management. Εστιάζοντας στην ATEbank, η μελέτη ολοκληρώνεται με την επικουρική χρήση οικονομικών αποτελεσμάτων του ομίλου και την παρουσίαση των τελικών συμπερασμάτων.

7.2.2. Μεθοδολογία της έρευνας

Η μεθοδολογία της έρευνας, περιλαμβάνει αναφορικά με την έρευνα υπαλλήλων δημοσίων και ιδιωτικών τραπεζών, δείγμα 197 εργαζομένων (βαθμός ανταπόκρισης: 29%) ενώ για τη έρευνα πελατών δημοσίων και ιδιωτικών τραπεζών, δείγμα 251 πελατών (βαθμός ανταπόκρισης: 33%). Το σχέδιο δειγματοληψίας, έγινε βάσει της απλής τυχαίας

³⁹⁷ Ποσοστό της τάξης του 80% των υπαλλήλων των δημοσίων τραπεζών, αφορά υπαλλήλους της Αγροτικής Τράπεζας.

δειγματοληψίας.³⁹⁸ Η συλλογή στοιχείων έγινε με τη μέθοδο της ταχυδρομικής έρευνας (ηλεκτρονικό ταχυδρομείο) μέσω συμπλήρωσης ερωτηματολογίου και η στατιστική ανάλυση διενεργήθηκε με τη χρήση μη παραμετρικής στατιστικής και ειδικότερα δια της χρησιμοποίησης της μεθόδου Mann-Whitney.³⁹⁹ Σε αυτό το σημείο πρέπει να τονισθεί ότι η μελέτη είναι πιλοτική και ότι το παραγόμενο αποτέλεσμα συνίσταται σε μια πρώτη εκτίμηση του επιπέδου αποτελεσματικότητας των τραπεζών.⁴⁰⁰

Κατά την παράθεση των στοιχείων της στατιστικής ανάλυσης, γίνεται αντιληπτό ότι τα δεδομένα είναι διατακτικά. Συνεπώς, ο μέσος όρος δεν είναι κατάλληλο μέτρο κεντρικής θέσης (population locations). Σε αναπλήρωση αυτού, θα ελεγχθούν χαρακτηριστικά των πληθυσμών χωρίς να αναφερόμαστε σε συγκεκριμένες παραμέτρους, από όπου προκύπτει και ο όρος μη-παραμετρική. Αντί να ελέγχεται εάν οι μέσοι διαφέρουν, θα ελέγχεται εάν p μέτρα θέσης του πληθυσμού διαφέρουν.⁴⁰¹

Στη συγκεκριμένη περίπτωση και λαμβάνοντας υπόψη ότι τα δεδομένα της έρευνας αποτελούν προσωπικές εκτιμήσεις των ερωτώμενων (scoring system), γίνεται αντιληπτό ότι η στατιστική ανάλυση, δεν ακολουθεί κανονική κατανομή. Σε αυτό το σημείο πρέπει να σημειωθεί ότι οι έλεγχοι κατανομών, μπορούν να εφαρμοστούν μόνο όταν τα δεδομένα είναι κανονικά ή προσεγγιστικά κανονικά. Εφόσον η παραπάνω υπόθεση δεν ικανοποιείται, μπορεί να χρησιμοποιηθεί μη-παραμετρική στατιστική, επίσης γνωστή ως στατιστική χωρίς κατανομές (distribution free statistics) και ειδικότερα το τεστ Mann-Whitney κατά το οποίο συγκρίνονται οι διάμεσοι δυο ανεξάρτητων δειγμάτων.⁴⁰² Η χρήση της μη-παραμετρικής στατιστικής, γίνεται για την αναγωγή των δειγματικών αποτελεσμάτων, σε αποτελέσματα πληθυσμών.⁴⁰³ Για τον έλεγχο υποθέσεων, όπως προαναφέρθηκε χρησιμοποιείται το τεστ Mann-Whitney, δεδομένου ότι δεν ακολουθείται

³⁹⁸ Μπένος, Β. (1991) Μέθοδοι και τεχνικές δειγματοληψίας. Πειραιάς: εκδ. Α. Σταμούλης, σελ. 122-124.

³⁹⁹ Κονδύλης, Ε. (1996) Στατιστικές Τεχνικές Διοίκησης Επιχειρήσεων. Αθήνα: εκδ. Interbooks, σελ. 41.

⁴⁰⁰ Πρέπει να σημειωθεί ότι η συλλογή στοιχείων της πρωτογενούς έρευνας, διεξήχθη μεταξύ του χρονικού διαστήματος 01/05/2009 και 01-10-2009. Όπως γίνεται αντιληπτό, τα πρωτογενή στοιχεία δεν περιλαμβάνουν σε μεγάλο βαθμό τον αντίκτυπο της οικονομικής κρίσης, η οποία κορυφώθηκε μέχρι τα τέλη του έτους 2011.

⁴⁰¹ Conover, W. J. (1980) Practical Nonparametric statistics. John Wiley & Sons, σελ. 225–226.

⁴⁰² Lehmann, E. L. (1999) Elements of Large Sample Theory. Springer Series in Statistics.

⁴⁰³ Tsybakov, A. B. (2009) Introduction to Nonparametric Estimation. Springer Series in Statistics.

κανονική κατανομή (αποκλείοντας συνεπώς τη μέθοδο T- Student). Το τεστ Mann-Whitney, διενεργείται με την ακόλουθη διαδικασία:

I. Για το πρώτο σκέλος της πρωτογενούς έρευνας και συγκεκριμένα για την έρευνα που αναφέρεται στους υπαλλήλους δημοσίων και ιδιωτικών τραπεζών, η μηδενική υπόθεση τίθεται ως εξής:

$$H_0 : E(QA) = E(QB)$$

$$H_1 : E(QA) \neq E(QB)$$

Όπου QA: οι απαντήσεις των υπαλλήλων των δημοσίων τραπεζών και QB: οι απαντήσεις των υπαλλήλων των ιδιωτικών τραπεζών

Ως δείκτη στατιστικής σημαντικότητας λαμβάνεται: $\alpha=0,05\%$, συνεπώς:

H_0 : αν $p\text{-value} > \alpha \rightarrow$ Υπάλληλοι δημοσίων και ιδιωτικών τραπεζών, απαντούν το ίδιο

H_1 : αν $p\text{-value} < \alpha \rightarrow$ Υπάλληλοι δημοσίων και ιδιωτικών τραπεζών, απαντούν διαφορετικά (κατ' αντιστοιχία αναλύονται οι επιμέρους διαφορές).

Π.χ. $E(QA1) \neq E(QB1)$, $W=10326,5$ $p\text{-value}=0,0033 \rightarrow p\text{-value} < \alpha$

Άρα ισχύει η H_1 δηλαδή δημόσιοι και ιδιωτικοί υπάλληλοι απαντούν διαφορετικά. Συγκρίνοντας τις διαμέσους έχουμε: QA1=4 και QB1=5 που σημαίνει ότι στην ερώτηση: «Η Τράπεζα στην οποία εργάζεστε έχει ένα καθαρό όραμα σχετικά με το μέλλον της», σε ποσοστό στατιστικής σημαντικότητας 95%, οι υπάλληλοι των ιδιωτικών τραπεζών απαντούν συμφωνούν σε ποσοστό 5/7 έναντι των υπαλλήλων των δημοσίων τραπεζών που απαντούν ότι συμφωνούν λιγότερο σε ποσοστό 4/7.

II. Αντιστοίχως για το δεύτερο σκέλος της πρωτογενούς έρευνας και συγκεκριμένα για την έρευνα που αναφέρεται στους πελάτες δημοσίων και ιδιωτικών τραπεζών, η μηδενική υπόθεση, τίθεται ως εξής:

$$H_0 : E(GA) = E(GB)$$

$$H_1 : E(GA) \neq E(GB)$$

Όπου GA: οι απαντήσεις των πελατών των δημοσίων τραπεζών και GB: οι απαντήσεις των πελατών των ιδιωτικών τραπεζών

Ως δείκτη στατιστικής σημαντικότητας λαμβάνεται: $\alpha=0,05\%$, συνεπώς:

H_0 : αν p-value > $\alpha \rightarrow$ Πελάτες δημοσίων και ιδιωτικών τραπεζών, απαντούν το ίδιο.

H_1 : αν p-value < $\alpha \rightarrow$ Πελάτες δημοσίων και ιδιωτικών τραπεζών, απαντούν διαφορετικά

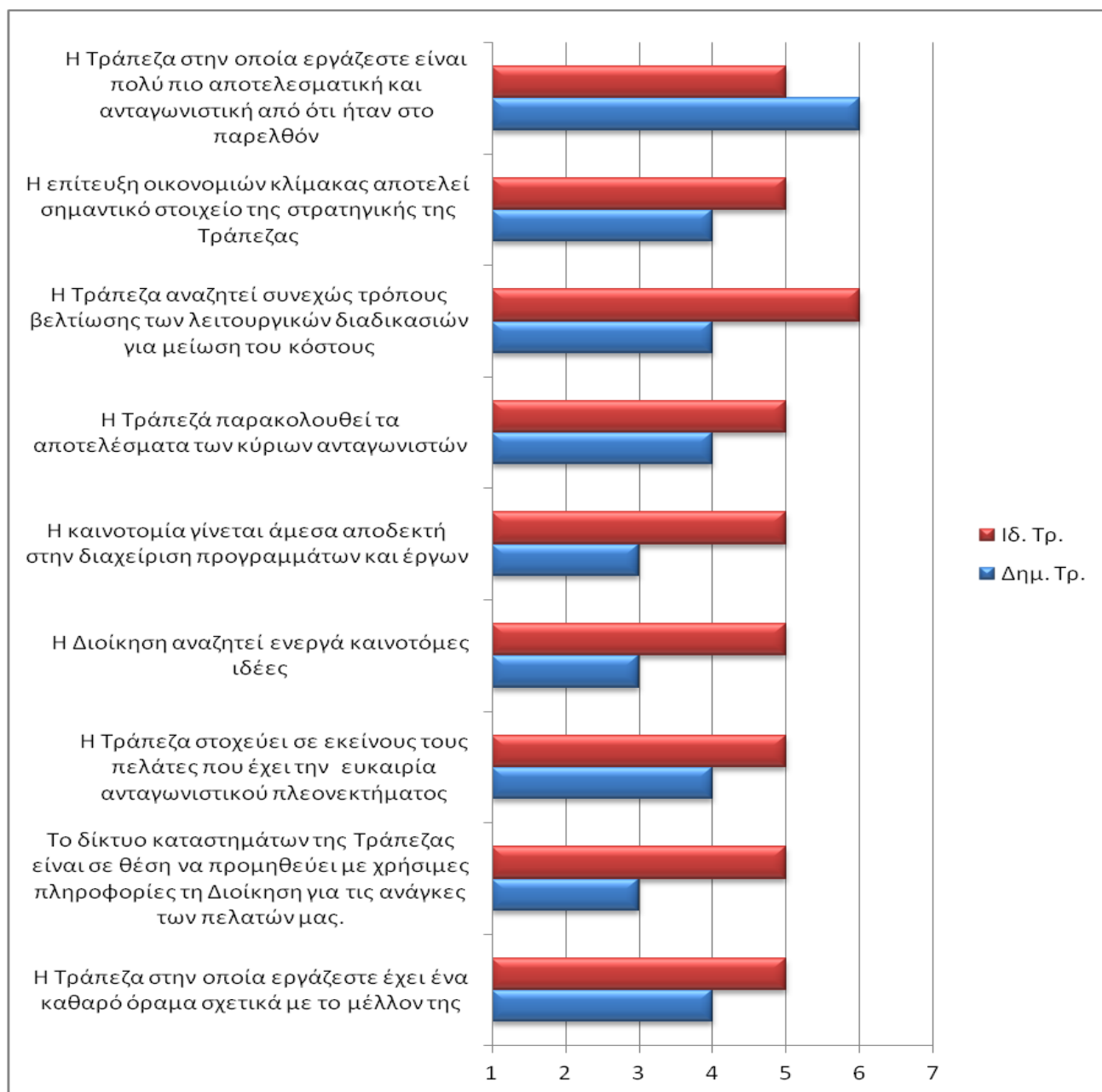
7.2.3. Συγκριτική αξιολόγηση δημοσίων και ιδιωτικών τραπεζών

Στην παρούσα ενότητα, διεξάγεται η συγκριτική προτυποποίηση των ιδιωτικών και δημόσιων τραπεζών, αντιπαραβάλλοντας τα αποτελέσματα των δυο πρωτογενών ερευνών με δείγμα τους πελάτες και τους εργαζόμενους των τραπεζών. Στόχος της έρευνας, αποτελεί η διερεύνηση και η συσχέτιση των απόψεων των δυο διαφορετικών ειδών δείγματος (πομποί και δέκτες των τραπεζικών υπηρεσιών), προκειμένου να ισχυροποιηθούν τα αποτελέσματα της έρευνας και να προσεγγισθεί όσο το δυνατό περισσότερο, το πραγματικό επίπεδο της επιχειρηματικής δράσης. Στη σύγκριση που ακολουθεί, απεικονίζονται διαγραμματικά τα συγκεντρωτικά δεδομένα των ερευνών διαχωριζόμενα κατά ερευνητική ενότητα και κατά ιδιοκτησιακό καθεστώς του τραπεζικού ιδρύματος. Ακολούθως, συσχετίζονται τα αποτελέσματα και αναλύονται οι ομοιότητες και οι διαφορές τους. Η στατιστική ανάλυση, ολοκληρώνεται δια της χρήσης εργαλείων περιγραφικής στατιστικής και συγκεκριμένα με την παράθεση των σχετικών διαμέσων για κάθε ερευνητικό ερώτημα ενώ ακολούθως διενεργείται το μη-παραμετρικό τεστ Mann-Whitney, για την αναγωγή των αποτελεσμάτων των δειγμάτων σε αποτελέσματα πληθυσμών. Η κλίμακα Lickert που χρησιμοποιείται στην έρευνα είναι επταβάθμια (1-7), με 1=Πολύ Λίγο/Διαφωνώ Πλήρως/Καθόλου Καλά και 7=Πάρα Πολύ/Συμφωνώ Πλήρως/Πολύ Καλά. Μετά την παράθεση των γραφημάτων, ακολουθούν συγκεντρωτικοί πίνακες αποτελεσμάτων της έρευνας.

Α. ΠΡΩΤΟΓΕΝΗΣ ΕΡΕΥΝΑ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΚΑΙ ΙΔΙΩΤΙΚΩΝ ΤΡΑΠΕΖΩΝ

Στην ενότητα 1 με τίτλο: «ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ», οι συγκεντρωτικές απαντήσεις των υπαλλήλων, ανήλθαν στις εξής:

Διάγραμμα 7.1.



Για το σύνολο των ανωτέρω πληροφοριών, απορρίπτεται η Μηδενική Υπόθεση (για επίπεδο στατιστικής σημαντικότητας $\alpha=5\%$) και συνεπώς ισχύει η H_1 : Υπάλληλοι

δημοσίων και ιδιωτικών τραπεζών, απαντούν διαφορετικά ($p\text{-value} < \alpha$). Παρακάτω αναλύονται οι προκύπτουσες διαφορές.

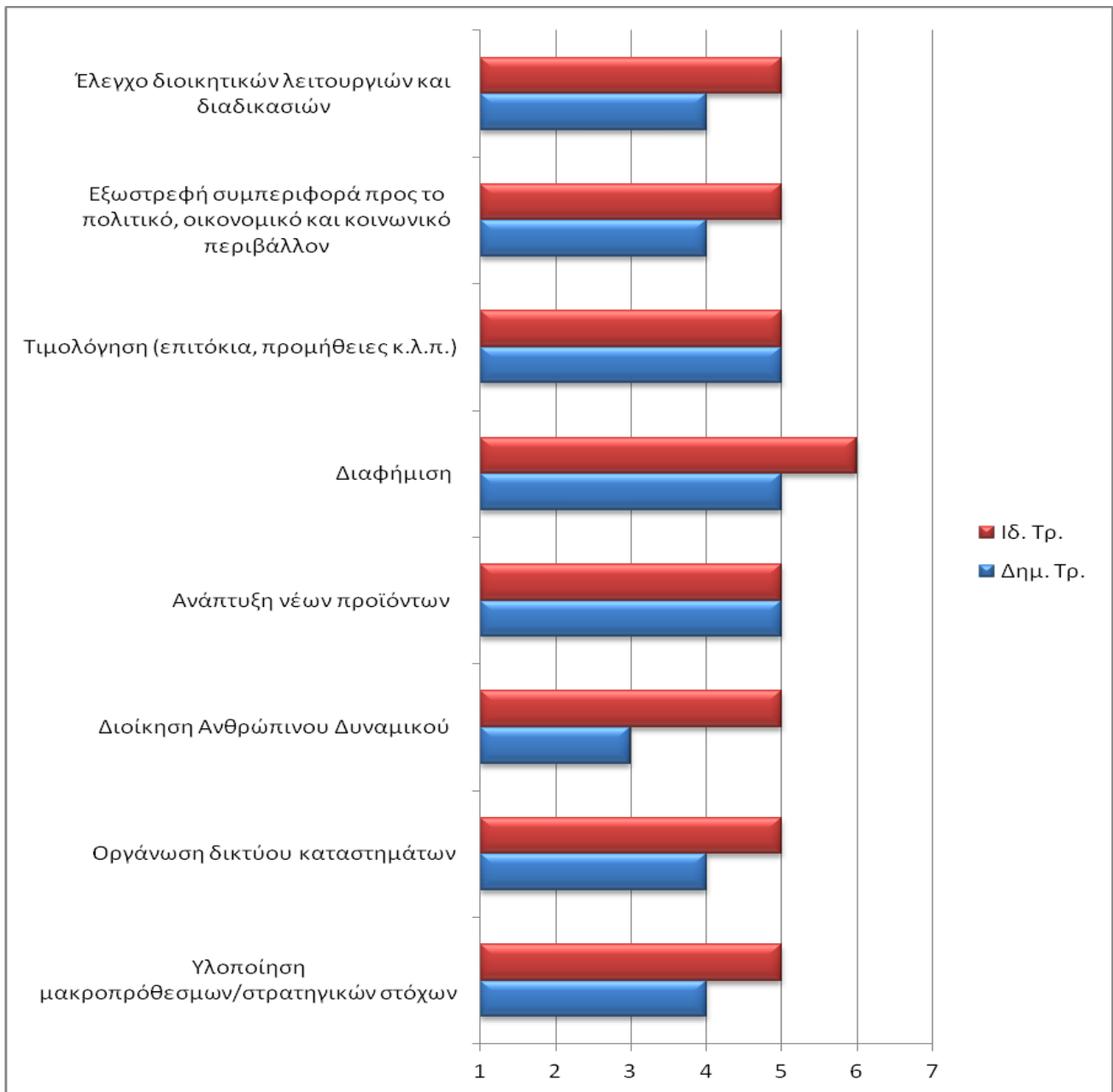
Στη συγκεκριμένη ενότητα, παρατίθεται η σύγκριση ιδιωτικών και δημόσιων τραπεζών, στον νευραλγικό τομέα της στρατηγικής διοίκησης. Όπως απεικονίζεται στο παραπάνω διάγραμμα, η δημόσια τράπεζα υστερεί σημαντικά σε θέματα στρατηγικού προγραμματισμού. Ειδικότερα, η δημόσια τράπεζα θέτει σε χαμηλή προτεραιότητα τη διενέργεια οικονομιών κλίμακας (οι οποίες θα μπορούσαν να συμβάλλουν στη σημαντική μείωση του λειτουργικού κόστους) ενώ παράλληλα γίνεται σε πολύ μικρό βαθμό προσπάθεια βελτίωσης των λειτουργικών διαδικασιών με στόχο την υποστήριξη των λειτουργικών αποτελεσμάτων.

Ένα ακόμα στοιχείο που προκύπτει από την ανωτέρω σύγκριση, αποτελεί το γεγονός ότι η δημόσια τράπεζα, δεν εστιάζει στη ανάπτυξη και ενσωμάτωση καινοτόμων ιδεών, δε δίνει έμφαση στην πολύτιμη πληροφόρηση που θα μπορούσε να εκπορευτεί από τις υπηρεσίες «πρώτης γραμμής» (καταστήματα) ενώ παράλληλα εμφανίζει ιδιαίτερα χαμηλά επίπεδα στρατηγικού marketing, αγνοώντας τα βασικά target group και διατηρώντας δυσδιάκριτο το διοικητικό της όραμα (με αποτέλεσμα το προσωπικό να δυσκολεύεται να συγκεντρώσει τις διοικητικές του προσπάθειες προς μια στρατηγική κατεύθυνση).

Ιδιαίτερη αναφορά, πρέπει να γίνει στο γεγονός ότι η δημόσια τράπεζα σημειώνει μια αναλογικά μεγαλύτερη επιχειρηματική βελτίωση σε σχέση με την παρελθούσα της κατάσταση συγκριτικά με την ιδιωτική τράπεζα, προδιαγράφοντας τη σημαντική πρόοδο που έχουν πετύχει οι δημόσιες τράπεζες, τα τελευταία χρόνια.

Στην ενότητα 2 με τίτλο: «ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΕΣ ΙΚΑΝΟΤΗΤΕΣ», οι συγκεντρωτικές απαντήσεις των υπαλλήλων, ανήλθαν στις εξής:

Διάγραμμα 7.2.



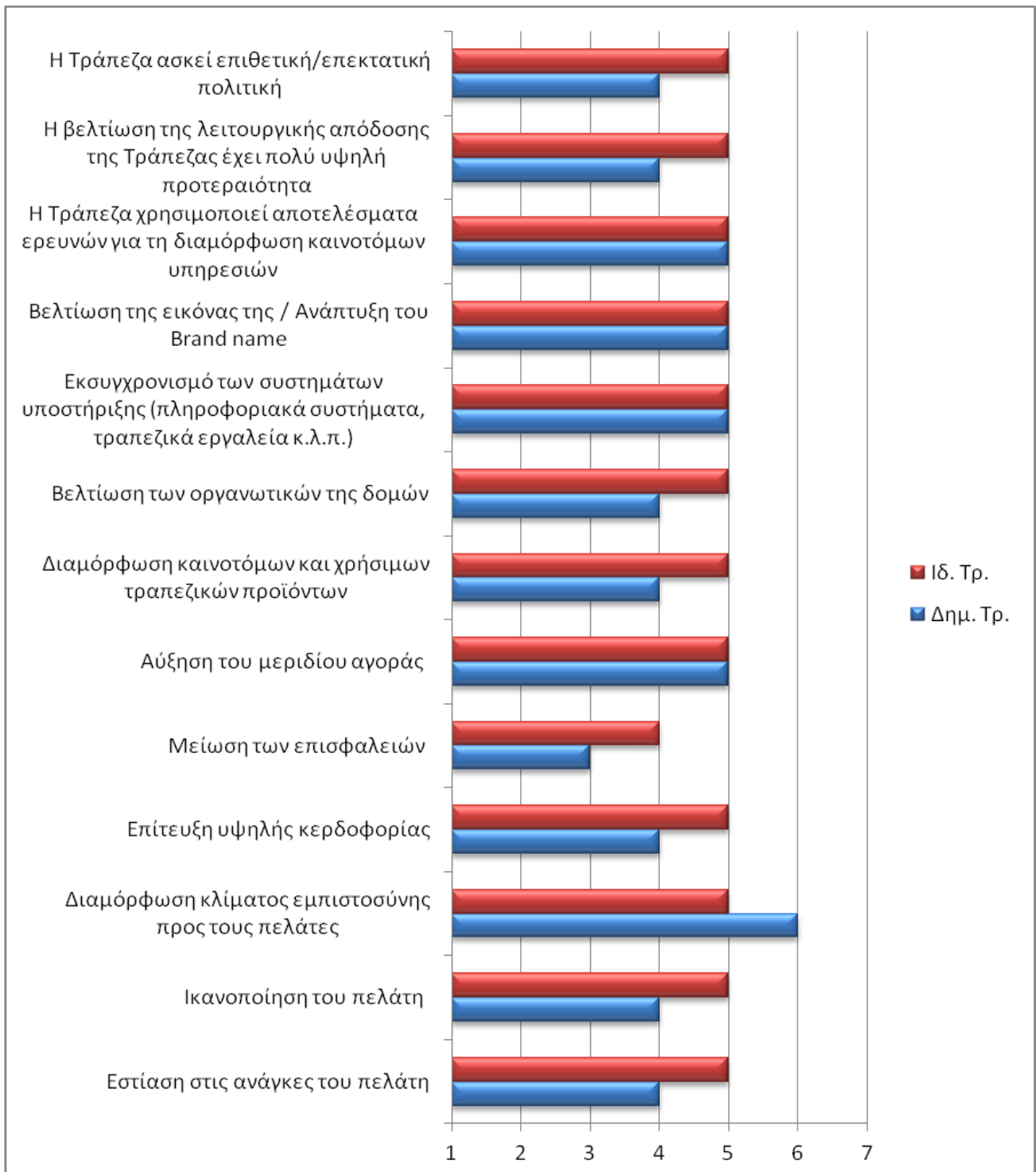
Για το σύνολο των ανωτέρω πληροφοριών, απορρίπτεται η Μηδενική Υπόθεση (για επίπεδο στατιστικής σημαντικότητας $\alpha=5\%$) και συνεπώς ισχύει η H_1 : Υπάλληλοι δημοσίων και ιδιωτικών τραπεζών, απαντούν διαφορετικά ($p\text{-value} < \alpha$). Παρακάτω αναλύονται οι προκύπτουσες διαφορές.

Στην ενότητα «ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΕΣ ΙΚΑΝΟΤΗΤΕΣ», παρατίθεται η σύγκριση ιδιωτικών και δημόσιων τραπεζών, στον τομέα των επιχειρησιακών λειτουργιών του management. Όπως απεικονίζεται στο παραπάνω διάγραμμα, η δημόσια τράπεζα υστερεί στους περισσότερους τομείς διοίκησης. Σημαντικότερες αποκλίσεις, παρατηρούνται στους τομείς: της διοίκησης ανθρωπίνων πόρων (όπου μεγιστοποιείται η γραφειοκρατική θεώρηση της κρατικής διοίκησης), της υλοποίησης μακροπρόθεσμων στόχων (συμπληρώνοντας την ανάλυση της προηγούμενης ενότητας περί στρατηγικού προγραμματισμού κατά την οποία αποτυπώνεται η υστέρηση των δημοσίων τραπεζών), της οργάνωσης του δικτύου καταστημάτων (διατηρώντας το δίκτυο στην παρωχημένη μορφή των προηγούμενων δεκαετιών) και του ελέγχου των διοικητικών λειτουργιών, ο οποίος (σύμφωνα με απόψεις υπαλλήλων) υλοποιείται στις δημόσιες τράπεζες υπό το πνεύμα της αστυνόμευσης και της καταστολής και όχι με βάση την πρόληψη και τη λήψη μέτρων προς επίλυση των προβλημάτων.

Παράλληλα, δια της σύγκρισης των στοιχείων της έρευνας, διαπιστώνεται η θετική πορεία των δημόσιων τραπεζών η οποία εκφράζεται μέσω: της ανάπτυξης νέων προϊόντων, της διαμόρφωσης εξωστρεφούς συμπεριφοράς και της αύξησης της διαφήμισης στα επίπεδα των ιδιωτικών τραπεζών. Ένα ακόμα σημείο που πρέπει να σχολασθεί, είναι η σύγκλιση δημοσίων και ιδιωτικών τραπεζών σε θέματα τιμολόγησης. Η ταύτιση των τιμών, εκτιμάται πως οφείλεται αφενός μεν για τις δημόσιες τράπεζες, στον κοινωνικό τους χαρακτήρα, κατευθύνοντας την τιμολογιακή πολιτική σε χαμηλά επίπεδα και αφετέρου δε για τις ιδιωτικές τράπεζες, στον πόλεμο τιμών που υφίστανται λόγω του εκτεταμένου ανταγωνισμού αναγκάζοντας τις, να πειθαρχήσουν στις τιμές που καθορίζουν οι νόμοι της προσφοράς και της ζήτησης.

Στην ενότητα 3 με τίτλο: «ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ», οι συγκεντρωτικές απαντήσεις των υπαλλήλων, ανήλθαν στις εξής:

Διάγραμμα 7.3.



Για τις παραπάνω πληροφορίες γίνεται αποδεκτή η Μηδενική Υπόθεση στην Ερώτηση με κωδικό QA23-QB23 περί «Αύξησης του μεριδίου αγοράς» (p-value = 0,999

άρα $p\text{-value} > \alpha$) κατά την οποία ομοιάζουν οι απαντήσεις των υπαλλήλων δημοσίων και ιδιωτικών τραπεζών, αναδεικνύοντας το υψηλό επίπεδο ανταγωνιστικότητας των δημοσίων τραπεζών συμβαδίζοντας με την επεκτατική πολιτική των ιδιωτικών τραπεζών. Σε αυτό το σημείο πρέπει να τονισθεί ότι η σημερινή περίοδος, της οικονομικής κρίσης, δεν αλλάζει το ανταγωνιστικό προφίλ των τραπεζών, αλλά τροποποιεί τα πεδία σύγκρισης. Δηλαδή οι τράπεζες πλέον, δεν προσπαθούν να προσελκύσουν νέους πελάτες, προσπαθούν να αναδιαρθρώσουν το χαρτοφυλάκιο τους εστιάζοντας στην ποιότητα των πελατών.

Για τις υπόλοιπες ερωτήσεις, απορρίπτεται η Μηδενική Υπόθεση (για επίπεδο στατιστικής σημαντικότητας $\alpha=5\%$) και συνεπώς ισχύει η H_1 : Υπάλληλοι δημοσίων και ιδιωτικών τραπεζών, απαντούν διαφορετικά ($p\text{-value} < \alpha$). Παρακάτω αναλύονται οι προκύπτουσες διαφορές.

Σε αυτή την ενότητα, η σύγκριση δημόσιας και ιδιωτικής τράπεζας, εστιάζεται σε ζητήματα αποτελεσματικότητας. Από την ανωτέρω σύγκριση, προκύπτει ότι οι δημόσιες τράπεζες υπολείπονται σε σημαντικό βαθμό σε κομβικά ζητήματα ανταγωνιστικότητας και αποτελεσματικότητας. Ειδικότερα, οι δημόσιες τράπεζες σύμφωνα με τις τοποθετήσεις των εργαζομένων, συγκεντρώνουν ιδιαίτερα χαμηλή βαθμολογία (σε σχέση με τις ιδιωτικές), στους εξής τομείς:

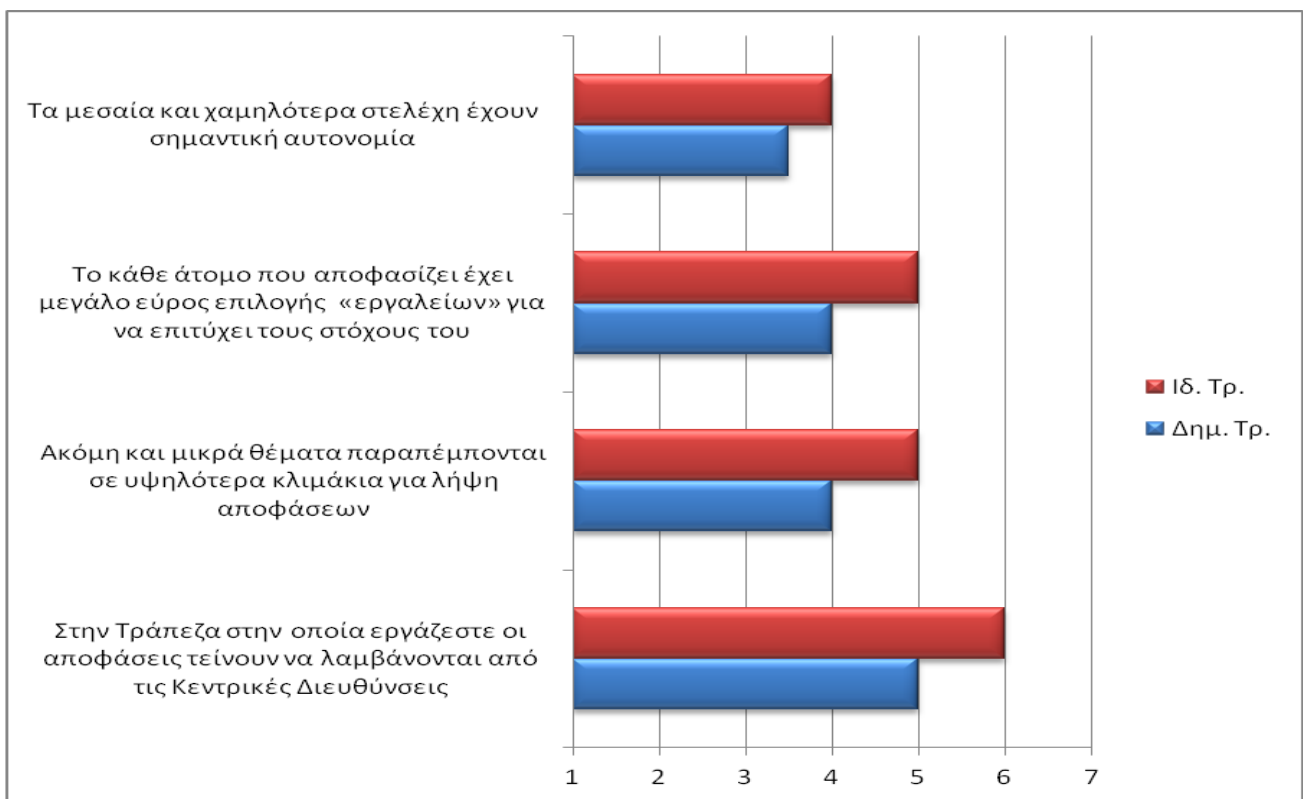
- Στην άσκηση επιθετικής πολιτικής, στοιχείο που χαρακτηρίζει τις δημόσιες επιχειρήσεις οι οποίες δε δέχονται ουσιαστικές πιέσεις για αυξήσεις των εσόδων τους με αποτέλεσμα να περιορίζονται σε χαμηλά επίπεδα ανταγωνιστικότητας.
- Στη μείωση επισφαλειών και στην επίτευξη υψηλής κερδοφορίας, με αποτέλεσμα να εμφανίζουν χαμηλή αποδοτικότητα κεφαλαίων.
- Στην ανάπτυξη διοικητικών διαδικασιών της επιχείρησης όπως είναι η βελτίωση των οργανωτικών δομών και η εξέλιξη των λειτουργικών αποδόσεων της τράπεζας.
- Στην εστίαση στις ανάγκες των πελατών και στην προσπάθεια ικανοποίησης των αναγκών αυτών, με αποτέλεσμα να στερείται της δυνατότητας απόκτησης ανταγωνιστικού πλεονεκτήματος δια της διαμόρφωσης «πιστών» πελατών.
- Στη χρήση πολύτιμων διοικητικών εργαλείων όπως είναι η ανάπτυξη πληροφοριακών συστημάτων.

Κατά τη σύγκριση δημόσιων και ιδιωτικών τραπεζών στον ανωτέρω πεδίο, προέκυψαν και κάποια ενδιαφέροντα συμπεράσματα που σχετίζονται με την εξέλιξη των δημοσίων τραπεζών. Συγκεκριμένα, εντοπίζεται μια πορεία προόδου των δημοσίων τραπεζών η οποία γίνεται αντιληπτή από τις υψηλές βαθμολογίες που συγκεντρώνονται σε

τομείς όπως είναι: η ανάπτυξη πληροφοριακών συστημάτων και η χρήση της έρευνας αγοράς αλλά κυρίως: η ανάπτυξη του Brand Name, και η διαμόρφωση κλίματος εμπιστοσύνης (το οποίο βέβαια, εκτιμάται πως προκύπτει λόγω του κοινωνικού προφίλ των δημοσίων τραπεζών). Πρέπει να σημειωθεί, όπως διαφαίνεται από την παραπάνω ανάλυση,⁴⁰⁴ ότι η δημόσια τράπεζα εκμεταλλεύεται ελάχιστα το προβάδισμα που έχει, σε επίπεδο εμπιστοσύνης των πελατών της προς αυτήν.

Στην ενότητα 4 με τίτλο: «ΕΠΙΠΕΔΑ ΛΗΨΗΣ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ», οι συγκεντρωτικές απαντήσεις των υπαλλήλων, ανήλθαν στις εξής:

Διάγραμμα 7.4.



Για το σύνολο των ανωτέρω πληροφοριών, απορρίπτεται η Μηδενική Υπόθεση (για επίπεδο στατιστικής σημαντικότητας $\alpha=5\%$) και συνεπώς ισχύει η H_1 : Υπάλληλοι δημοσίων και ιδιωτικών τραπεζών, απαντούν διαφορετικά ($p\text{-value} < \alpha$). Παρακάτω αναλύονται οι προκύπτουσες διαφορές.

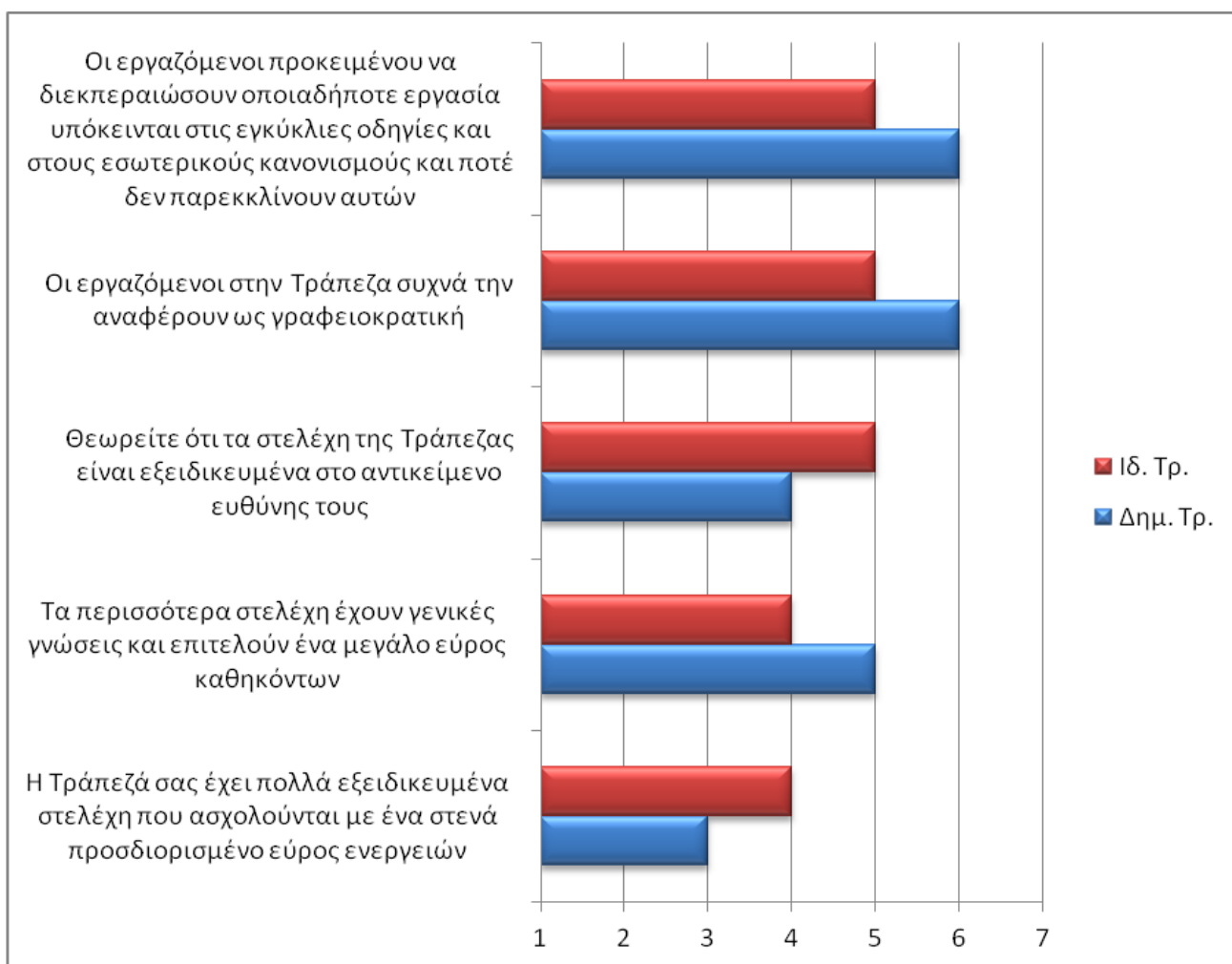
⁴⁰⁴ Χαρακτηριστική είναι η χαμηλή βαθμολογία που συγκεντρώνουν οι δημόσιες τράπεζες, αναφορικά με την εστίαση στις ανάγκες του πελάτη (4/7 έναντι 5/7 των ιδιωτικών τραπεζών).

Στη σύγκριση των δύο τραπεζών, όπως απεικονίζεται στο ανωτέρω διάγραμμα, παρουσιάζεται η τάση για συγκεντροποίηση των αποφάσεων σε δύο επίπεδα τόσο στις ιδιωτικές όσο και στις δημόσιες τράπεζες. Αρχικά, η συγκεντροποίηση εντοπίζεται σε επίπεδο κεντρικής διοίκησης, σαν ένας σύγχρονος τρόπος εφαρμογής ενιαίας πολιτικής. Ακολούθως, παρατηρείται τάση για συγκεντροποίηση σε επίπεδο υψηλόβαθμων στελεχών στην ιεραρχία του οργανισμού, συρρικνώνοντας τον βαθμό αυτονομίας των μεσαίων και των χαμηλών στελεχών αλλά ελέγχοντας σε μεγαλύτερο βαθμό την επιχειρησιακή λειτουργία.

Σημαντικές αποκλίσεις, παρατηρούνται στον βαθμό συγκεντροποίησης, με τις ιδιωτικές τράπεζες να παραπέμπουν τις περισσότερες λειτουργίες, σε κεντρικές διευθύνσεις, εξαλείφοντας πλήρως τη δυνατότητα πρωτοβουλίας των υποκαταστημάτων και μετατρέποντας τις αποκεντρωμένες υπηρεσίες, σε «κόμβους μεταβίβασης» αιτημάτων. Στον αντίποδα, εμφανίζεται η υπεροπλία των ιδιωτικών τραπεζών έναντι των δημόσιων, σε εύρος επιλογής διοικητικών εργαλείων, χρήσιμων για την υλοποίηση των τεθέντων στόχων.

Στην ενότητα 5 με τίτλο: «ΒΑΘΜΟΣ ΕΞΕΙΔΙΚΕΥΣΗΣ - ΤΥΠΟΠΟΙΗΣΗΣ», οι συγκεντρωτικές απαντήσεις των υπαλλήλων, ανήλθαν στις εξής:

Διάγραμμα 7.5.



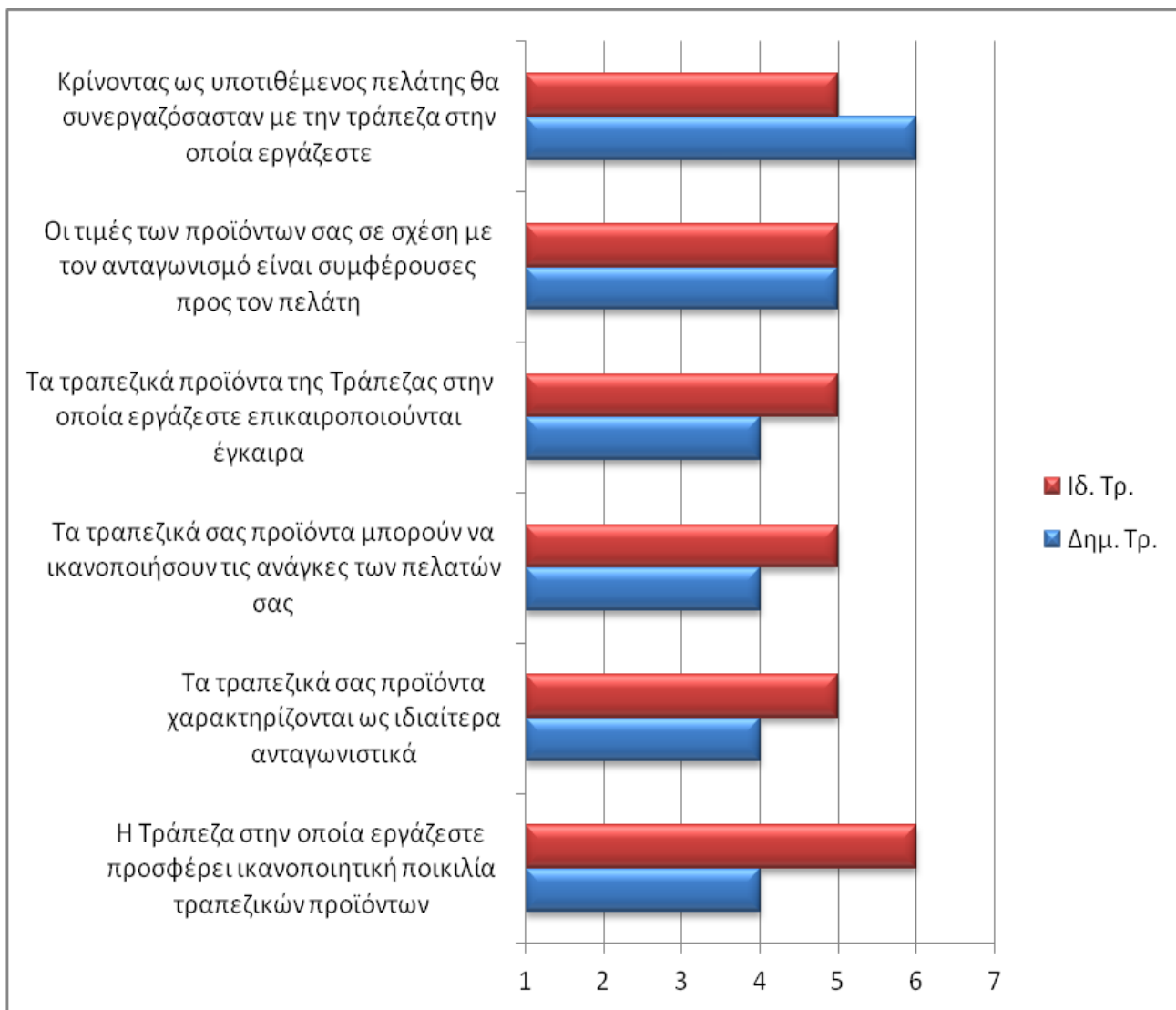
Για το σύνολο των ανωτέρω πληροφοριών, απορρίπτεται η Μηδενική Υπόθεση (για επίπεδο στατιστικής σημαντικότητας $\alpha=5\%$) και συνεπώς ισχύει η H_1 : Υπάλληλοι δημοσίων και ιδιωτικών τραπεζών, απαντούν διαφορετικά ($p\text{-value} < \alpha$). Παρακάτω αναλύονται οι προκύπτουσες διαφορές.

Στη συγκεκριμένη ενότητα, παρουσιάζεται ο βαθμός εξειδίκευσης και τυποποίησης των τραπεζικών εργασιών σύμφωνα με την οποία παρουσιάζεται το υψηλό επίπεδο γραφειοκρατίας των δημοσίων τραπεζών, ως επακόλουθο της δημοσιοϋπαλληλικής τους υπόστασης με χαρακτηριστικό γνώρισμα την προσήλωση στις εγκύκλιες οδηγίες και στους κανονισμούς. Επίσης στην ανωτέρω σύγκριση, διαφαίνεται ο χαμηλός βαθμός εξειδίκευσης των στελεχών των δημοσίων τραπεζών στο επίπεδο ευθύνης τους, σκιαγραφώντας πιθανό έλλειμμα κατάρτισης ενώ παράλληλα εντοπίζεται έλλειψη

τεχνογνωσίας δια της απουσίας εξειδικευμένων στελεχών, απασχολούμενων σε στενά προσδιορισμένο είδος εργασιών.

Στην ενότητα 6 με τίτλο: «ΠΟΙΟΤΗΤΑ ΤΡΑΠΕΖΙΚΩΝ ΠΡΟΪΟΝΤΩΝ», οι συγκεντρωτικές απαντήσεις των υπαλλήλων, ανήλθαν στις εξής:

Διάγραμμα 7.6.



Για το σύνολο των ανωτέρω πληροφοριών, απορρίπτεται η Μηδενική Υπόθεση (για επίπεδο στατιστικής σημαντικότητας $\alpha=5\%$) και συνεπώς ισχύει η H_1 : Υπάλληλοι δημοσίων και ιδιωτικών τραπεζών, απαντούν διαφορετικά ($p\text{-value} < \alpha$). Παρακάτω αναλύονται οι προκύπτουσες διαφορές.

Κατά τη σύγκριση που διεξήχθη μεταξύ των δύο τραπεζών, διαπιστώθηκε η συντριπτική υπεροπλία των ιδιωτικών τραπεζών σε επίπεδο ποιότητας τραπεζικών προϊόντων, αναδεικνύοντας την έλλειψη των κατάλληλων εργαλείων από πλευράς δημοσίων τραπεζών. Χαρακτηριστική, είναι η αντίληψη των υπαλλήλων των δημοσίων τραπεζών περί μη επαρκούς γκάμας τραπεζικών προϊόντων (4/7 έναντι 6/7 στις ιδιωτικές τράπεζες). Παράλληλα, οι εργαζόμενοι των δημοσίων τραπεζών, θεωρούν ότι τα υφιστάμενα προϊόντα τους:

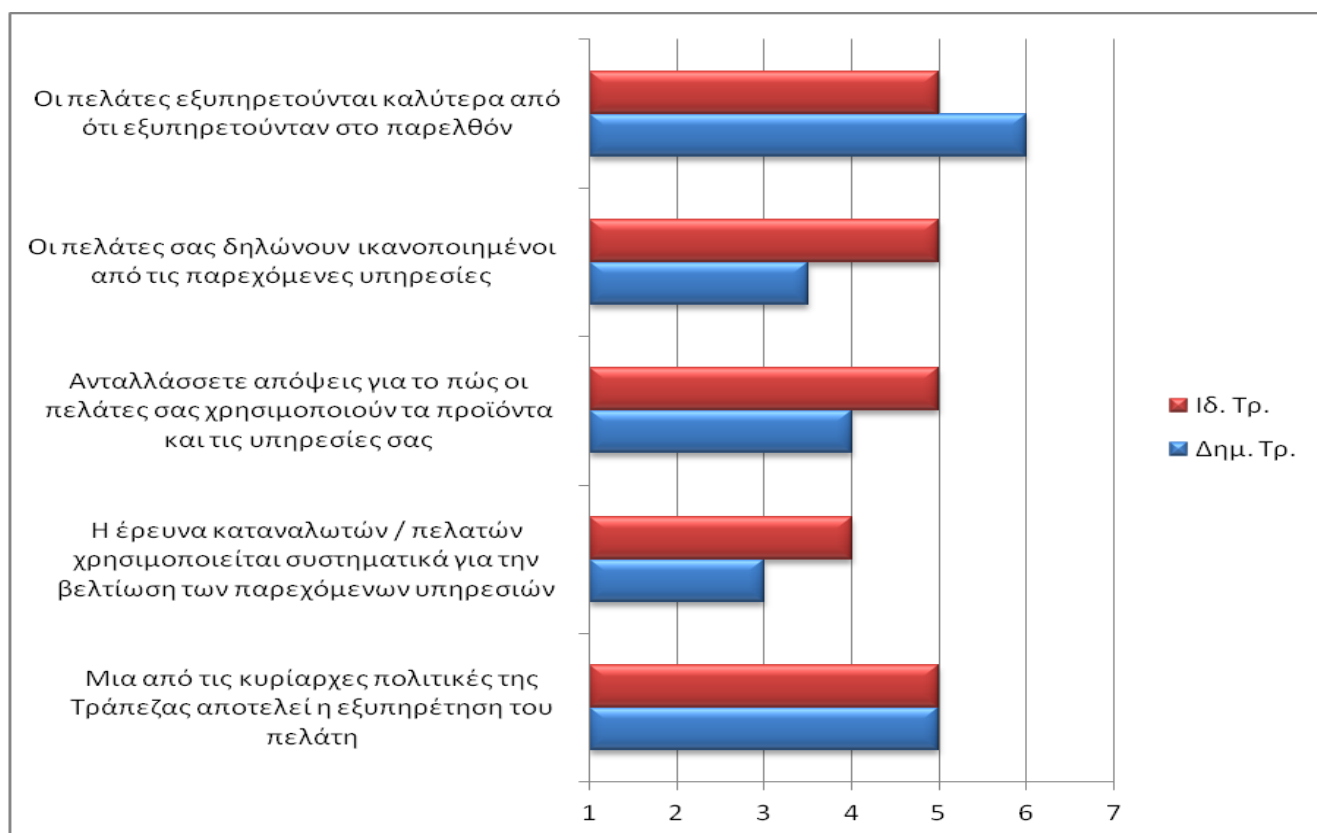
- ικανοποιούν σε χαμηλό ποσοστό τις ανάγκες των πελατών τους,
- δεν είναι ιδιαίτερα ανταγωνιστικά,
- δεν επικαιροποιούνται έγκαιρα,

Αντίθετα, οι ιδιωτικές τράπεζες οι οποίες έχουν δώσει ιδιαίτερη έμφαση στον σχεδιασμό προϊόντων (βλέπε ενότητα A3, ερώτηση: διαμόρφωση καινοτόμων και χρήσιμων τραπεζικών προϊόντων), επιτυγχάνουν σε υψηλό ποσοστό την ικανοποίηση των πελατών τους. Αξίζει να σημειωθεί, ότι οι πελάτες των ιδιωτικών τραπεζών, παρά το γεγονός ότι λαμβάνουν ακριβότερα προϊόντα, ικανοποιούνται περίπου το ίδιο με τους πελάτες των δημοσίων τραπεζών (βλέπε ενότητα B3).

Τέλος, πρέπει να γίνει ιδιαίτερη αναφορά στο γεγονός ότι παρά τις υστερήσεις των δημοσίων τραπεζών, το πνεύμα εμπιστοσύνης που αποπνέουν (όπως επιβεβαιώνεται και από την ενότητα B4), τις καθιστά φερέγγυα επιλογή όχι μόνο για τους πελάτες αλλά και για τους ίδιους τους εργαζόμενους. Στον αντίποδα, οι ιδιωτικές τράπεζες παρά την τεχνοκρατική τους αντίληψη και το υψηλό επίπεδο τραπεζικών προϊόντων, αποτυγχάνουν να πείσουν τους εργαζομένους τους για προσωπική συνεργασία (σημειωτέον ότι οι υπάλληλοι γνωρίζουν εκ των έσω τις πρακτικές του οργανισμού στον οποίο εργάζονται).

Στην ενότητα 7 με τίτλο: «ΠΡΟΣΑΝΑΤΟΛΙΣΜΟΣ ΣΤΟΝ ΠΕΛΑΤΗ», οι συγκεντρωτικές απαντήσεις των υπαλλήλων, ανήλθαν στις εξής:

Διάγραμμα 7.7.



Για το σύνολο των ανωτέρω πληροφοριών, απορρίπτεται η Μηδενική Υπόθεση (για επίπεδο στατιστικής σημαντικότητας $\alpha=5\%$) και συνεπώς ισχύει η H_1 : Υπάλληλοι δημοσίων και ιδιωτικών τραπεζών, απαντούν διαφορετικά ($p\text{-value} < \alpha$). Παρακάτω αναλύονται οι προκύπτουσες διαφορές.

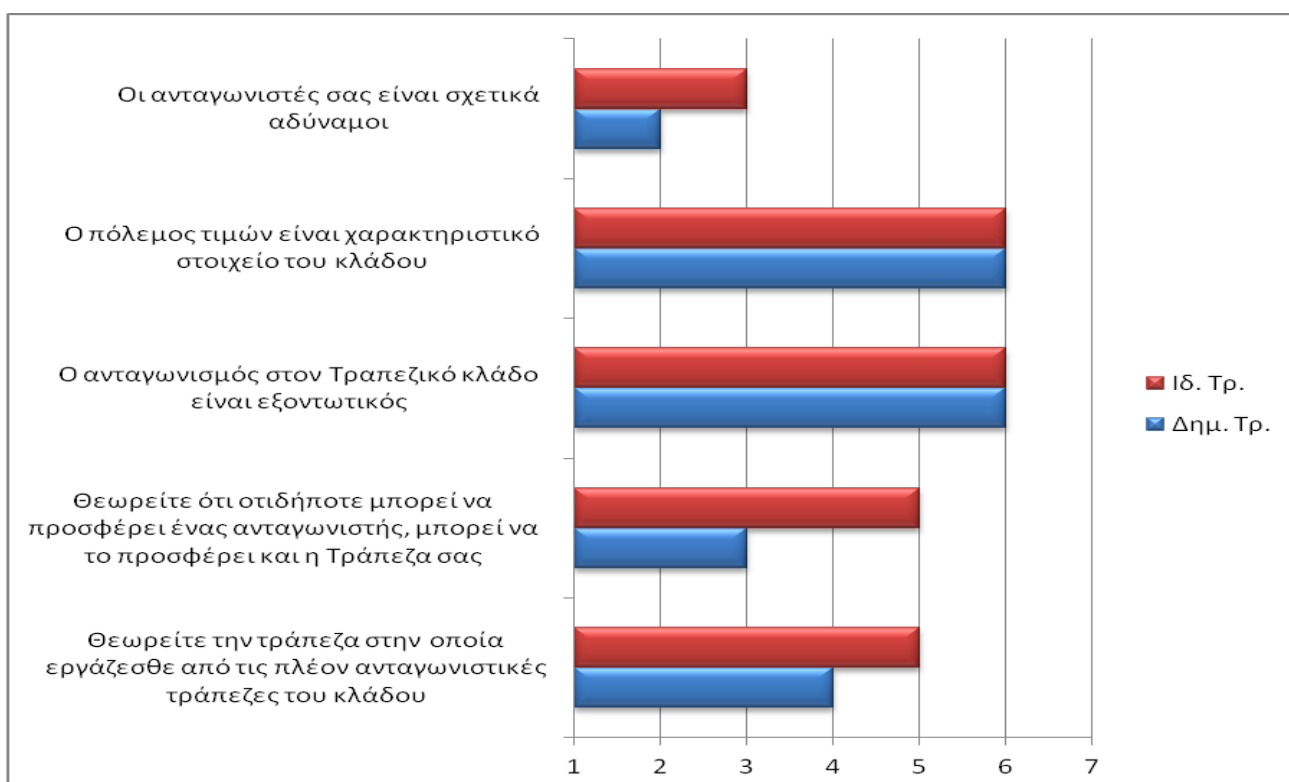
Στον ανωτέρω πίνακα, απεικονίζεται η απουσία της κομβικής στρατηγικής προσέγγισης στις δημόσιες τράπεζες αναφορικά με τον «προσανατολισμό στον πελάτη». Δια της παραπάνω σύγκρισης, προκύπτει ότι οι δημόσιες τράπεζες σε αντίθεση με τις ιδιωτικές, δεν θέτουν ως πρωταρχικό στόχο την ικανοποίηση των πελατών τους, κάνοντας χρήση των βασικών αρχών του marketing και διεκδικώντας τη διατήρηση ή την προσαύξηση των πωλήσεων τους. Η εν λόγω διαπίστωση, συνεπικουρείται από το γεγονός ότι οι πελάτες των δημόσιων τραπεζών, δεν δηλώνουν ικανοποιημένοι από τις παρεχόμενες υπηρεσίες. Χαρακτηριστικό στοιχείο, αποτελεί το γεγονός ότι απουσιάζουν οι απαιτούμενοι διοικητικοί μηχανισμοί εντοπισμού του επιπέδου ικανοποίησης των

πελατών (έρευνα marketing, εκπαίδευση προσωπικού για διερεύνηση ικανοποίησης των πελατών κ.α.).

Αξιοσημείωτο στοιχείο, είναι η βελτίωση του επιπέδου εξυπηρέτησης σε σχέση με την παρελθούσα κατάσταση, επιβεβαιώνοντας τη θεώρηση ότι η δημόσια τράπεζα διανύει ένα στάδιο μετάβασης, βελτιώνοντας συνολικά τις λειτουργίες της.

Στην ενότητα 8 με τίτλο: «ΕΝΤΑΣΗ ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΜΟΥ», οι συγκεντρωτικές απαντήσεις των υπαλλήλων, ανήλθαν στις εξής:

Διάγραμμα 7.8.



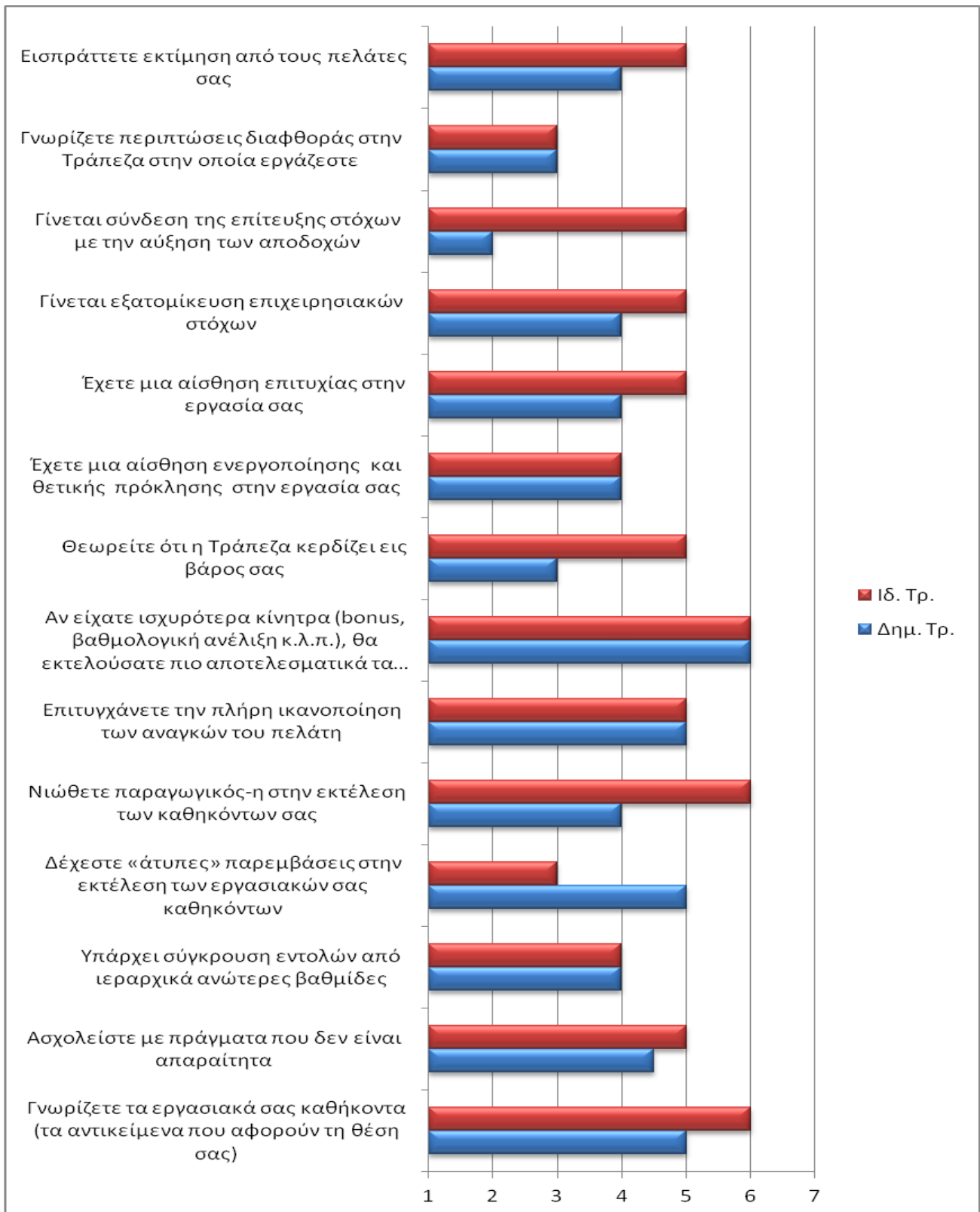
Για τις παραπάνω πληροφορίες γίνεται αποδεκτή η Μηδενική Υπόθεση στην Ερώτηση με κωδικό QA53-QB53 «Ο ανταγωνισμός στον τραπεζικό κλάδο είναι εξοντωτικός» ($p\text{-value} = 0,8231$ άρα $p\text{-value} > \alpha$) κατά την οποία ομοιάζουν οι απαντήσεις των υπαλλήλων δημοσίων και ιδιωτικών τραπεζών, αποτυπώνοντας το υψηλό επίπεδο ανταγωνισμού στον κλάδο των τραπεζών.

Για τις υπόλοιπες ερωτήσεις, απορρίπτεται η Μηδενική Υπόθεση (για επίπεδο στατιστικής σημαντικότητας $\alpha=5\%$) και συνεπώς ισχύει η H_1 : Υπάλληλοι δημοσίων και ιδιωτικών τραπεζών, απαντούν διαφορετικά ($p\text{-value} < \alpha$). Παρακάτω αναλύονται οι προκύπτουσες διαφορές.

Στη συγκεκριμένη ενότητα, ελέγχεται το επίπεδο ανταγωνιστικότητας των δημοσίων και ιδιωτικών τραπεζών. Από τη σύγκριση, εντοπίζεται η αίσθηση των υπαλλήλων των ιδιωτικών τραπεζών, ότι η τράπεζα στην οποία εργάζονται, δύναται να παρακολουθήσει σε μεγάλο βαθμό, οποιαδήποτε εξέλιξη παρουσιάσει ο τραπεζικός κλάδος, σε αντίθεση με τους υπαλλήλους των δημοσίων τραπεζών οι οποίοι έχουν εκτιμούν ότι οι δημόσιες τράπεζες, δεν μπορούν να ακολουθήσουν στον ίδιο βαθμό την ανταγωνιστική λειτουργία του ιδιωτικού τομέα. Αξιοσημείωτο στοιχείο, αποτελεί το γεγονός ότι οι υπάλληλοι ιδιωτικών και δημοσίων τραπεζών, συμφωνούν αναφορικά με το επίπεδο ανταγωνισμού του κλάδου, αναδεικνύοντας τις δυσκολίες επιβίωσης που αντιμετωπίζει το σύνολο των τραπεζικών οργανισμών, στο απαιτητικό χρηματοπιστωτικό περιβάλλον.

Στην ενότητα 9 με τίτλο: «ΠΑΡΑΓΩΓΙΚΟΤΗΤΑ ΚΑΙ ΠΑΡΑΚΙΝΗΣΗ ΑΝΘΡΩΠΙΝΟΥ ΔΥΝΑΜΙΚΟΥ», οι συγκεντρωτικές απαντήσεις των υπαλλήλων, ανήλθαν στις εξής:

Διάγραμμα 7.9.



Για τις παραπάνω πληροφορίες γίνεται αποδεκτή η Μηδενική Υπόθεση στις Ερωτήσεις:

- QA57-QB57 «Ασχολείστε με πράγματα που δεν είναι απαραίτητα» ($p\text{-value} = 0,7519$ άρα $p\text{-value} > \alpha$), παρουσιάζοντάς τις ευκαιρίες βελτίωσης που προκύπτουν τόσο στις δημόσιες όσο και στις ιδιωτικές τράπεζες.
- QA62-QB62 «Αν είχατε ισχυρότερα κίνητρα (bonus, βαθμολογική ανέλιξη κ.λ.π.), θα εκτελούσατε πιο αποτελεσματικά τα καθήκοντα σας» ($p\text{-value} = 0,5123$ άρα $p\text{-value} > \alpha$), αναδεικνύοντας την ανάγκη ενίσχυσης τεχνικών υποκίνησης, δεδομένων των αναλογιών (π.χ. οι υπάλληλοι των δημοσίων τραπεζών έχουν ελάχιστα κίνητρα αύξησης της αποτελεσματικότητας τους και για το λόγο αυτό τείνουν να καταστούν αντιπαραγωγικοί σε αντίθεση με τους υπαλλήλους των ιδιωτικών τραπεζών οι οποίοι λαμβάνουν ένα ευρύ φάσμα κινήτρων το οποίο όμως αντιπαραβάλλεται προς τις ιδιαίτερα απαιτητικές συνθήκες εργασίας). Σε κάθε περίπτωση αναδεικνύονται τα περιθώρια αύξησης της αποτελεσματικότητας από την αναθεώρηση της πολιτικής κινήτρων.
- QA68-QB68 «Γνωρίζετε περιπτώσεις διαφθοράς στην Τράπεζα στην οποία εργάζεστε» ($p\text{-value} = 0,7995$ άρα $p\text{-value} > \alpha$), κατά την οποία ομοιάζουν οι απαντήσεις των υπαλλήλων δημοσίων και ιδιωτικών τραπεζών, δημιουργώντας τη διαπίστωση ότι η διαφθορά εμφανίζεται, ανεξαρτήτως ιδιοκτησιακού καθεστώτος του οργανισμού.

Για τις υπόλοιπες ερωτήσεις, απορρίπτεται η Μηδενική Υπόθεση (για επίπεδο στατιστικής σημαντικότητας $\alpha=5\%$) και συνεπώς ισχύει η H_1 : Υπάλληλοι δημοσίων και ιδιωτικών τραπεζών, απαντούν διαφορετικά ($p\text{-value} < \alpha$). Παρακάτω αναλύονται οι προκύπτουσες διαφορές. Κατά τη σύγκριση των ανωτέρω αποτελεσμάτων, προέκυψαν οι εξής πληροφορίες:

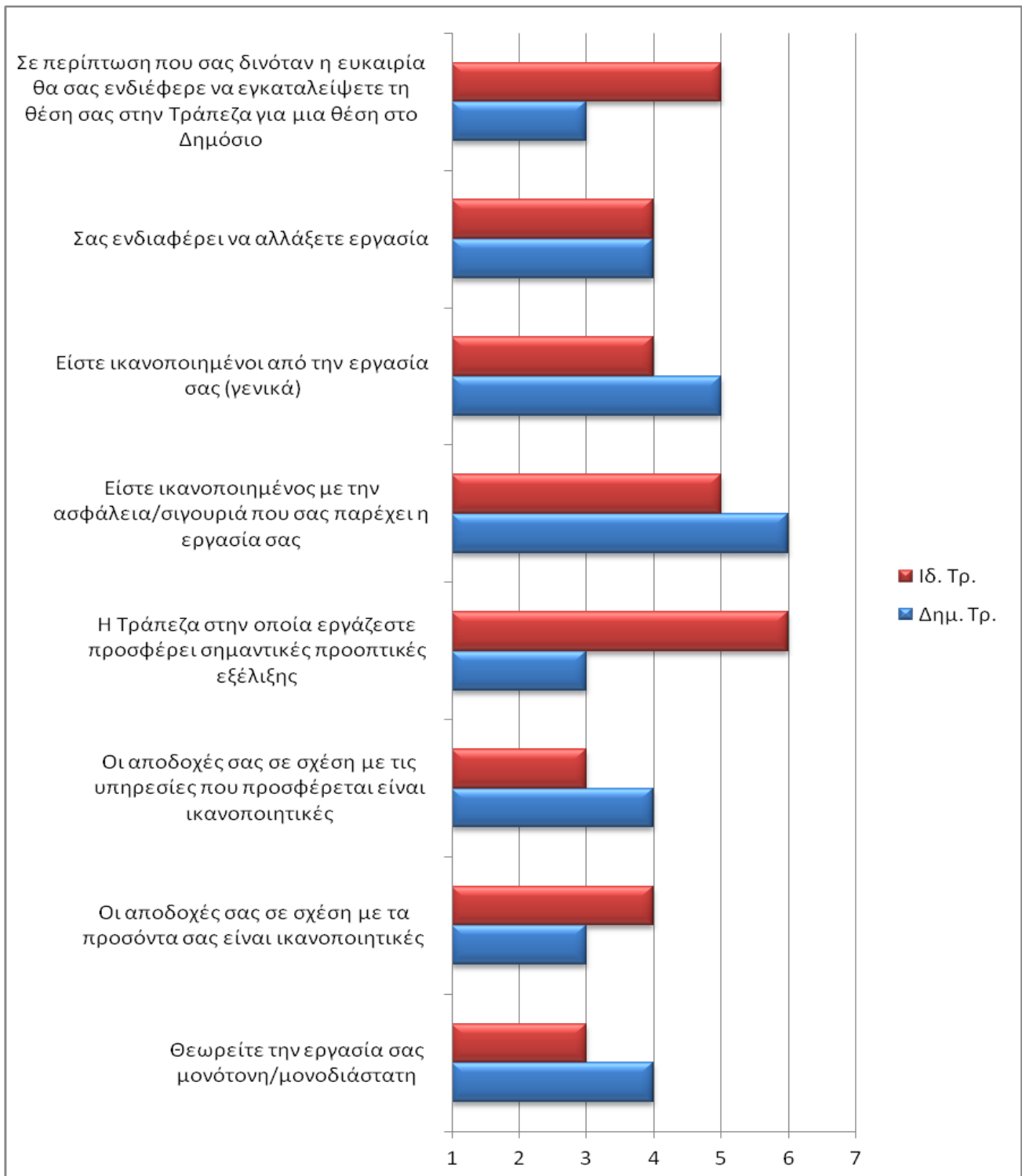
- Οι υπάλληλοι των δημοσίων τραπεζών, δεν εισπράττουν εκτίμηση από τους πελάτες τους, επιβεβαιώνοντας το επίπεδο απαξίωσης των υπηρεσιών στις δημόσιες τραπεζών.
- Οι ιδιωτικές τράπεζες, εφαρμόζουν επιτυχώς βασικές λειτουργίες της διοίκησης ανθρώπινου δυναμικού και της οργανωσιακής συμπεριφοράς όπως είναι η εκπαίδευση, η υποκίνηση και η επικοινωνία. Η υπεροχή των ιδιωτικών επιχειρήσεων έναντι των δημοσίων, επιβεβαιώνεται από την καλύτερη χρήση της στοχοθεσίας, από την αίσθηση παραγωγικότητας του προσωπικού, από το

υψηλότερο επίπεδο εκπαίδευσης, από την εξασφάλιση της ικανοποίησης του πελάτη, από την εφαρμογή της κατάλληλης πολιτικής κινήτρων, από το χαμηλό επίπεδο διαφθοράς κ.α.

- Οι υπάλληλοι των δημοσίων τραπεζών, υφίστανται σύγκρουση εντολών από ανωτέρους τους, αποτυπώνοντας το χαμηλό επίπεδο οργάνωσης των δημοσίων επιχειρήσεων ενώ παράλληλα δέχονται «άτυπες» παρεμβάσεις στην εργασία τους, σκιαγραφώντας το πρόβλημα της διαφθοράς και της πολιτικής παρέμβασης.
- Ιδιαίτερα εντυπωσιακό στοιχείο, αποτελεί η αίσθηση του προσωπικού των ιδιωτικών τραπεζών ότι η επιχείρηση εισπράττει υψηλά επίπεδα υπεραξίας σε βάρος των υπαλλήλων, αναδεικνύοντας τις «σκληρές» συνθήκες εργασίας του ιδιωτικού τομέα.

Στην ενότητα 10 με τίτλο: «ΙΚΑΝΟΠΟΙΗΣΗ ΑΝΘΡΩΠΙΝΟΥ ΔΥΝΑΜΙΚΟΥ», οι συγκεντρωτικές απαντήσεις των υπαλλήλων, ανήλθαν στις εξής:

Διάγραμμα 7.10.



Για το σύνολο των ανωτέρω πληροφοριών, απορρίπτεται η Μηδενική Υπόθεση (για επίπεδο στατιστικής σημαντικότητας $\alpha=5\%$) και συνεπώς ισχύει η H_1 : Υπάλληλοι

δημοσίων και ιδιωτικών τραπεζών, απαντούν διαφορετικά ($p\text{-value} < \alpha$). Παρακάτω αναλύονται οι προκύπτουσες διαφορές.

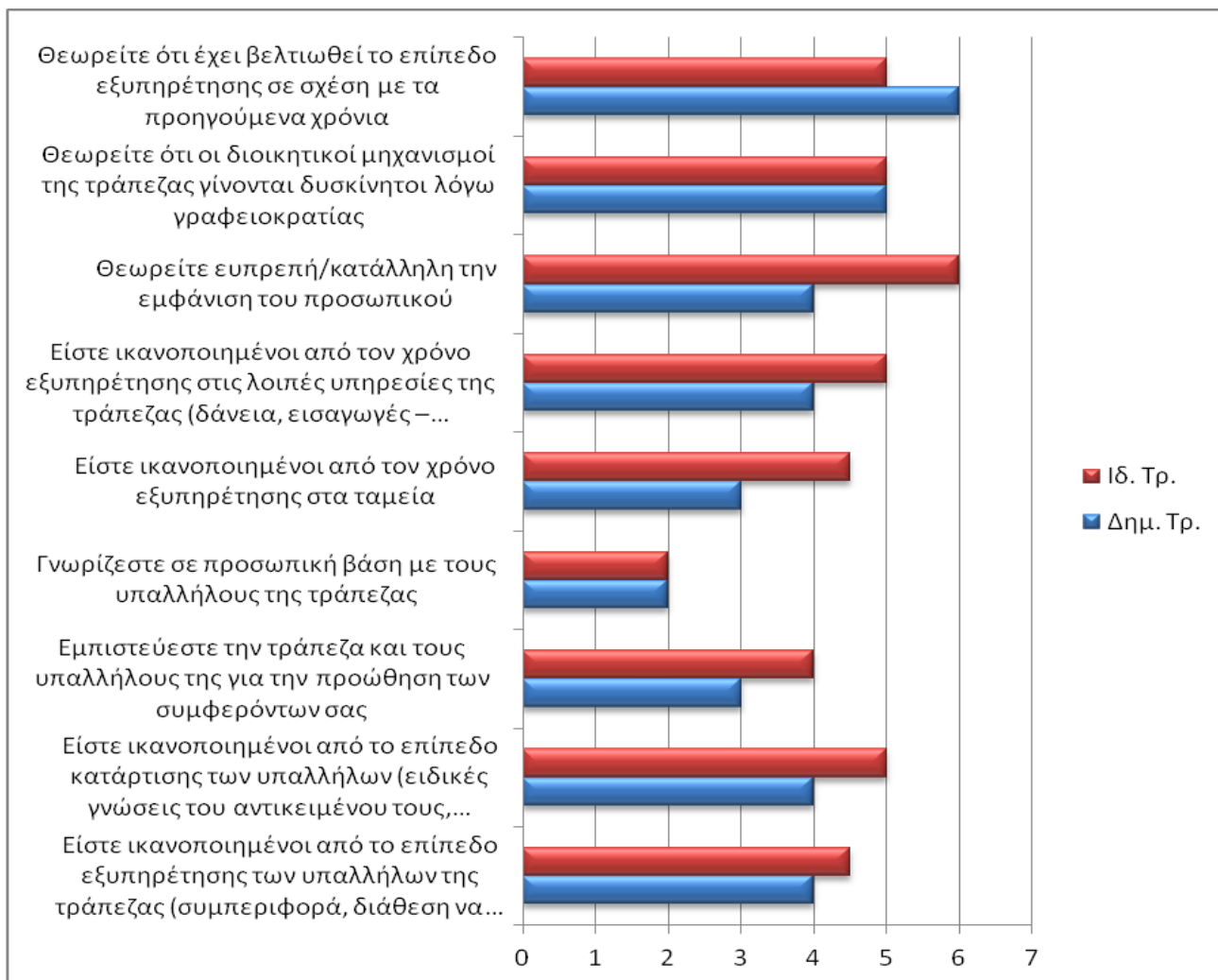
Στον παραπάνω πίνακα, διενεργείται σύγκριση μεταξύ δημοσίων και ιδιωτικών τραπεζών αναφορικά με το επίπεδο ικανοποίησης του ανθρώπινου δυναμικού. Από την παραπάνω ανάλυση, προκύπτει ότι η δημόσια τράπεζα λόγω των προσφερόμενων συνθηκών εργασίας (π.χ. μονιμότητα, χαμηλή ένταση εργασίας, ικανοποιητικές αποδοχές), θεωρείται πιο ελκυστική επαγγελματική επιλογή από την απασχόληση σε ιδιωτική τράπεζα. Όπως απεικονίζεται και ανωτέρω, οι υπάλληλοι της δημόσιας τράπεζας είναι πιο ικανοποιημένοι από την εργασία τους και πιο ασφαλείς, απ' ό,τι οι υπάλληλοι των ιδιωτικών τραπεζών.

Βέβαια οι ανωτέρω πεποιθήσεις των υπαλλήλων, δεν θα πρέπει να ερμηνευθούν ως εκούσια αποτελέσματα των εκάστοτε διοικήσεων. Το δημοσιούπαλληλικό καθεστώς που επικρατεί και στις δημόσιες επιχειρήσεις, αναφέρεται σε μια τελείως διαφορετική προσέγγιση η οποία ενδεχομένως να μη σχετίζεται με μια προκαθορισμένη στρατηγική επιλογή αλλά είναι πιθανό να αναφέρεται στο αποτέλεσμα της συνδικαλιστικής δυναμικής ή της πολιτικής διαμεσολάβησης. Η συγκεκριμένη θεώρηση, αποδεικνύεται από το γεγονός ότι στους παραπάνω πίνακες, οι ιδιωτικές τράπεζες μέσω των ανάλογων διευθύνσεων ανθρώπινου δυναμικού, στοχεύουν και τελικά πετυχαίνουν να καλλιεργήσουν την αίσθηση της δημιουργικότητας στους υπαλλήλους τους (αποτρέποντας φαινόμενα αλλοτρίωσης από την εργασία), να προσφέρουν σημαντικές προοπτικές εξέλιξης, να ταυτίσουν αποδοχές με τυπικά και ουσιαστικά προσόντα, δημιουργώντας συνολικά, μια προοπτική βελτίωσης της παραγωγικότητας.

Β. ΠΡΩΤΟΓΕΝΗΣ ΕΡΕΥΝΑ ΠΕΛΑΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΚΑΙ ΙΔΙΩΤΙΚΩΝ ΤΡΑΠΕΖΩΝ

Στην ενότητα 1 με τίτλο: «ΕΞΥΠΗΡΕΤΗΣΗ», οι συγκεντρωτικές απαντήσεις των πελατών, ανήλθαν στις εξής:

Διάγραμμα 7.11.



Για τις παραπάνω πληροφορίες γίνεται αποδεκτή η Μηδενική Υπόθεση στην Ερώτηση με κωδικό GA3-GB3 «Εμπιστεύεστε την τράπεζα και τους υπαλλήλους της για την προώθηση των συμφερόντων σας» ($p\text{-value} = 0,5856$ άρα $p\text{-value} > \alpha$) κατά την οποία ομοιάζουν οι απαντήσεις των πελατών δημοσίων και ιδιωτικών τραπεζών, αποτυπώνοντας το κοινό επίπεδο εμπιστοσύνης σχετικά με τους φορείς άσκησης των τραπεζικών υπηρεσιών.

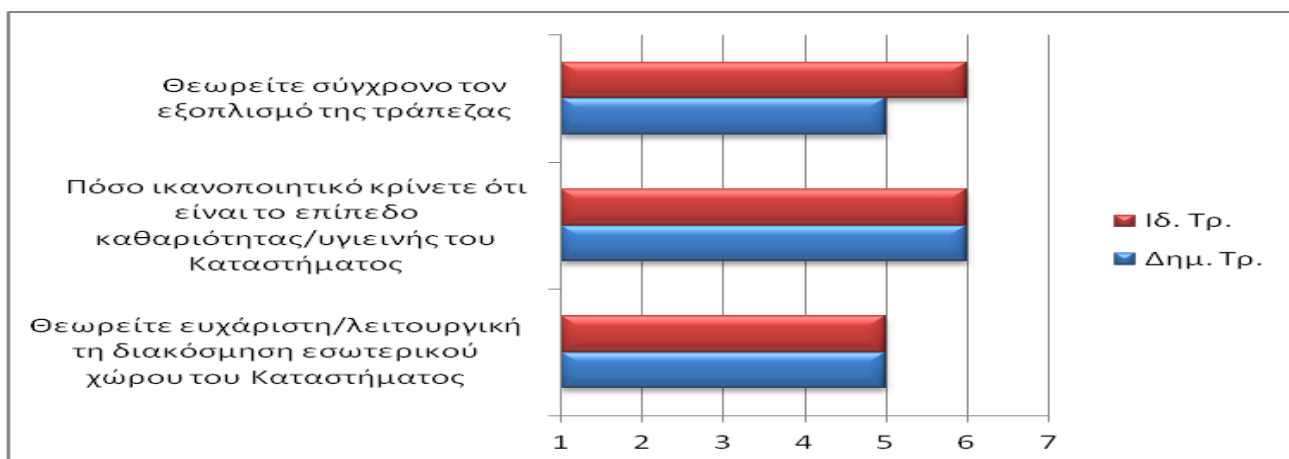
Για τις υπόλοιπες ερωτήσεις, απορρίπτεται η Μηδενική Υπόθεση (για επίπεδο στατιστικής σημαντικότητας $\alpha=5\%$) και συνεπώς ισχύει η H_1 : Πελάτες δημοσίων και ιδιωτικών τραπεζών, απαντούν διαφορετικά ($p\text{-value} < \alpha$). Παρακάτω αναλύονται οι προκύπτουσες διαφορές.

Η εν λόγω ενότητα, αποσκοπεί στην απόδοση του επιπέδου εξυπηρέτησης των πελατών, για κάθε είδος τράπεζας. Τα αποτελέσματα της έρευνας, παρουσιάζουν τη σημαντική υστέρηση των δημοσίων τραπεζών έναντι των ιδιωτικών. Οι πελάτες των ιδιωτικών τραπεζών, λαμβάνουν ταχύτερη και ποιοτικότερη εξυπηρέτηση στα περισσότερα σημεία εξυπηρέτησης, αναγνωρίζοντας το υψηλότερο επίπεδο κατάρτισης και εκπαίδευσης των υπαλλήλων των ιδιωτικών τραπεζών. Ιδιαίτερα ενδιαφέρον στοιχείο του ανωτέρω γραφήματος, αποτελεί το γεγονός ότι οι δημόσιες τράπεζες, υπερिशχούν των ιδιωτικών στην 1^η ερώτηση που αναφέρεται στη συσχέτιση της παρελθούσας κατάστασης με τη σημερινή, αποτυπώνοντας τη ραγδαία βελτίωση της δημόσιας τράπεζας σε σχέση με το προηγούμενα χρόνια.

Είναι χαρακτηριστικό, ότι στην αντίληψη των πελατών, η δημόσια τράπεζα (τηρουμένων των αναλογιών), έχει σημειώσει μια σημαντικά μεγαλύτερη πρόοδο από την αντίστοιχη των ιδιωτικών τραπεζών, αναδεικνύοντας την ανοδική της πορεία. Το συγκεκριμένο στοιχείο επιβεβαιώνεται από την ενότητα A1 κατά την οποία παρουσιάζεται η πληροφορία, ότι ανάλογη άποψη έχουν και εργαζόμενοι (η αίσθηση βελτίωσης των υπαλλήλων των δημοσίων τραπεζών είναι πολύ μεγαλύτερη από την αντίστοιχη των υπαλλήλων των ιδιωτικών τραπεζών).

Στην ενότητα 2 με τίτλο: «ΔΙΑΜΟΡΦΩΣΗ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ ΧΩΡΟΥ», οι συγκεντρωτικές απαντήσεις των πελατών, ανήλθαν στις εξής:

Διάγραμμα 7.12.

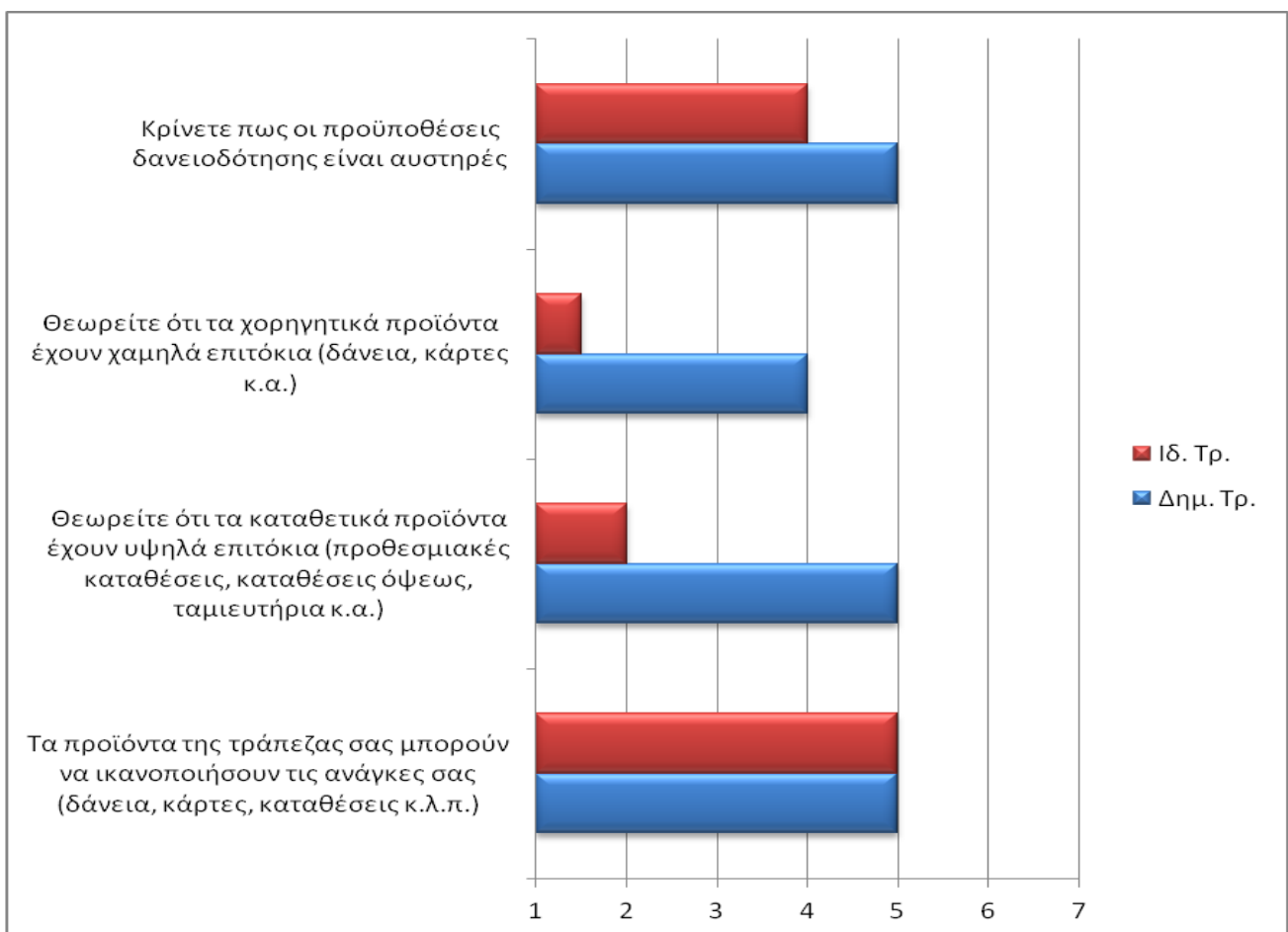


Για το σύνολο των ανωτέρω πληροφοριών, απορρίπτεται η Μηδενική Υπόθεση (για επίπεδο στατιστικής σημαντικότητας $\alpha=5\%$) και συνεπώς ισχύει η H_1 : Πελάτες δημοσίων και ιδιωτικών τραπεζών, απαντούν διαφορετικά ($p\text{-value} < \alpha$). Παρακάτω αναλύονται οι προκύπτουσες διαφορές.

Στην ανωτέρω σύγκριση αποδεικνύεται ότι ακόμα και σε επίπεδο περιβάλλοντος χώρου, υπερτερούν οι ιδιωτικές τράπεζες, οι οποίες έχουν επιστρατεύσει σύγχρονες τεχνικές marketing, προκειμένου να πετύχουν υψηλότερο επίπεδο αισθητικής και λειτουργικότητας ενισχύοντας την εικόνα του πελάτη, για την επιχείρηση.

Στην ενότητα 3 με τίτλο: «ΤΡΑΠΕΖΙΚΑ ΠΡΟΪΟΝΤΑ», οι συγκεντρωτικές απαντήσεις των πελατών, ανήλθαν στις εξής:

Διάγραμμα 7.13.



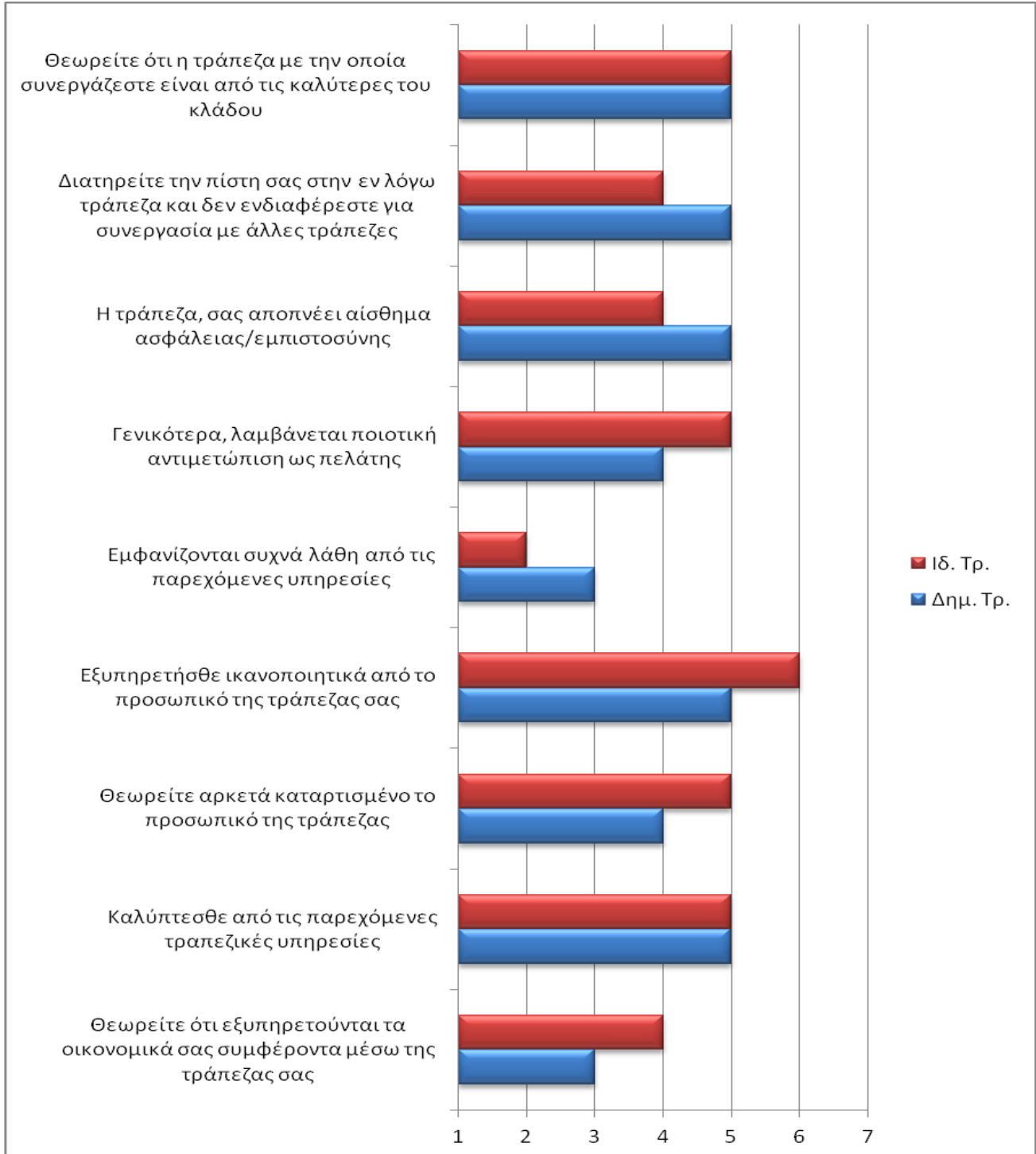
Για τις παραπάνω πληροφορίες γίνεται αποδεκτή η Μηδενική Υπόθεση στην Ερώτηση με κωδικό GA13-GB13 «Τα προϊόντα της τράπεζας σας μπορούν να ικανοποιήσουν τις ανάγκες σας (δάνεια, κάρτες, καταθέσεις κ.λ.π.)» ($p\text{-value} = 0,5724$ άρα $p\text{-value} > \alpha$), κατά την οποία ομοιάζουν οι απαντήσεις των πελατών δημοσίων και ιδιωτικών τραπεζών, δεδομένων των αναλογιών (π.χ. τα τραπεζικά προϊόντα των δημοσίων τραπεζών δεν ικανοποιούν τους πελάτες σε επίπεδο επικαιροποίησης ενώ τα αντίστοιχα των ιδιωτικών σε επίπεδο τιμών).

Για τις υπόλοιπες ερωτήσεις, απορρίπτεται η Μηδενική Υπόθεση (για επίπεδο στατιστικής σημαντικότητας $\alpha=5\%$) και συνεπώς ισχύει η H_1 : Πελάτες δημοσίων και ιδιωτικών τραπεζών, απαντούν διαφορετικά ($p\text{-value} < \alpha$). Παρακάτω αναλύονται οι προκύπτουσες διαφορές.

Από τη σύγκριση που απεικονίζεται ανωτέρω, προκύπτει ότι οι δημόσιες τράπεζες όντας πιστές στο κοινωφελές τους έργο, διατηρούν τιμές των τραπεζικών τους προϊόντων (εν προκειμένω επιτόκια), σε συμφέροντα επίπεδα για τον πελάτη. Παρόλα αυτά, οι δημόσιες τράπεζες, σε αντίθεση με τις πιο ανταγωνιστικές και επιθετικές ιδιωτικές τράπεζες, διατηρούν ιδιαίτερα αυστηρά κριτήρια χρηματοδότησης, ενώ λόγω έλλειψης επαρκούς τεχνογνωσίας, τα υφιστάμενα προϊόντα τους, δεν είναι προσανατολισμένα στην αγορά στόχο, με αποτέλεσμα να αδυνατούν να ικανοποιήσουν πλήρως τις ανάγκες των πελατών τους.

Στην ενότητα 4 με τίτλο: «ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ», οι συγκεντρωτικές απαντήσεις των πελατών, ανήλθαν στις εξής:

Διάγραμμα 7.14.



Για το σύνολο των ανωτέρω πληροφοριών, απορρίπτεται η Μηδενική Υπόθεση (για επίπεδο στατιστικής σημαντικότητας $\alpha=5\%$) και συνεπώς ισχύει η H_1 : Πελάτες

δημοσίων και ιδιωτικών τραπεζών, απαντούν διαφορετικά ($p\text{-value} < \alpha$). Παρακάτω αναλύονται οι προκύπτουσες διαφορές.

Στη συγκεκριμένη ενότητα, διερευνάται το επίπεδο αποτελεσματικότητας των δημόσιων και ιδιωτικών τραπεζών, από την οπτική των πελατών. Χαρακτηριστικό στοιχείο, αποτελεί η σύγκλιση των αποτελεσμάτων της ανωτέρω συγκριτικής παράθεσης (αναφορικά με την έρευνα με δείγμα τους πελάτες των τραπεζών), με τα αποτελέσματα της αντίστοιχης ενότητας της προηγούμενης έρευνας (με δείγμα τους υπαλλήλους των τραπεζών). Το επιχειρησιακό management των ιδιωτικών τραπεζών, εξοπλίζει το προσωπικό με την κατάλληλη κατάρτιση και εκπαίδευση, εξασφαλίζοντας υψηλή ικανοποίηση των πελατών, χαμηλά επίπεδα λαθών, ποιοτική παροχή υπηρεσιών κ.α. Σημαντικό στοιχείο (το οποίο θα μπορούσε να αναχθεί σε σημαντικό ανταγωνιστικό πλεονέκτημα για τις δημόσιες τράπεζες), αποτελεί το γεγονός ότι λόγω του κοινωνικού τους προσώπου, οι δημόσιες τράπεζες, επιτυγχάνουν υψηλά επίπεδα εμπιστοσύνης και ασφάλειας.

Συγκεντρωτικά στοιχεία πρωτογενούς έρευνας αναφορικά με τους υπαλλήλους δημοσίων και ιδιωτικών τραπεζών

Πίνακας 7.1.

ΙΔΙΩΤΙΚΗ ΤΡΑΠΕΖΑ

<u>ΔΗΜΟΣΙΑ (QA) - ΙΔΙΩΤΙΚΗ (QB) ΤΡΑΠΕΖΑ</u>		QA	QB		
ΚΩΔ.	Ενότητα 1 ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ	Δημ. Τραπ.	Ιδιωτ. Τραπ.	p-value	Αποδοχή Ho
QA1-QB1	Η Τράπεζα στην οποία εργάζεστε έχει ένα καθαρό όραμα σχετικά με το μέλλον της	4	5	0,0033	OXI
QA2-QB2	Το δίκτυο καταστημάτων της Τράπεζας είναι σε θέση να προμηθεύει με χρήσιμες πληροφορίες τη Διοίκηση για τις ανάγκες των πελατών μας.	3	5	0	OXI
QA3-QB3	Η Τράπεζα στοχεύει σε εκείνους τους πελάτες που έχει την ευκαιρία ανταγωνιστικού πλεονεκτήματος	4	5	0	OXI
QA4-QB4	Η Διοίκηση αναζητεί ενεργά καινοτόμες ιδέες	3	5	0	OXI
QA5-QB5	Η καινοτομία γίνεται άμεσα αποδεκτή στην διαχείριση προγραμμάτων και έργων	3	5	0	OXI
QA6-QB6	Η Τράπεζα παρακολουθεί τα αποτελέσματα των κύριων ανταγωνιστών	4	5	0,0007	OXI
QA7-QB7	Η Τράπεζα αναζητεί συνεχώς τρόπους βελτίωσης των λειτουργικών διαδικασιών για μείωση του κόστους	4	6	0	OXI
QA8-QB8	Η επίτευξη οικονομικών κλίμακας αποτελεί σημαντικό στοιχείο της στρατηγικής της Τράπεζας	4	5	0	OXI
QA9-QB9	Η Τράπεζα στην οποία εργάζεστε είναι πολύ πιο αποτελεσματική και ανταγωνιστική από ότι ήταν στο παρελθόν	6	5	0	OXI

ΚΩΔ.	Ενότητα 2 ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΕΣ ΙΚΑΝΟΤΗΤΕΣ	Δημ. Τραπ.	Ιδιωτ. Τραπ.	p- value	Αποδοχή Ho
QA10-QB10	Υλοποίηση μακροπρόθεσμων/στρατηγικών στόχων	4	5	0	OXI
QA11-QB11	Οργάνωση δικτύου καταστημάτων	4	5	0	OXI
QA12-QB12	Διοίκηση Ανθρώπινου Δυναμικού	3	5	0	OXI
QA13-QB13	Ανάπτυξη νέων προϊόντων	5	5	0,1425	OXI
QA14-QB14	Διαφήμιση	5	6	0,1324	OXI
QA15-QB15	Τιμολόγηση (επιτόκια, προμήθειες κ.λ.π.)	5	5	0,03	OXI
QA16-QB16	Εξωστρεφή συμπεριφορά προς το πολιτικό, οικονομικό και κοινωνικό περιβάλλον	4	5	0,0126	OXI
QA17-QB17	Έλεγχος διοικητικών λειτουργιών και διαδικασιών	4	5	0,0003	OXI
ΚΩΔ.	Ενότητα 3 ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ	Δημ. Τραπ.	Ιδιωτ. Τραπ.	p- value	Αποδοχή Ho
QA18-QB18	Εστίαση στις ανάγκες του πελάτη	4	5	0	OXI
QA19-QB19	Ικανοποίηση του πελάτη	4	5	0	OXI
QA20-QB20	Διαμόρφωση κλίματος εμπιστοσύνης προς τους πελάτες	6	5	0	OXI
QA21-QB21	Επίτευξη υψηλής κερδοφορίας	4	5	0	OXI
QA22-QB22	Μείωση των επισφαλειών	3	4	0,0004	OXI
QA23-QB23	Αύξηση του μεριδίου αγοράς	5	5	0,999	ΝΑΙ
QA24-QB24	Διαμόρφωση καινοτόμων και χρήσιμων τραπεζικών προϊόντων	4	5	0,0038	OXI
QA25-QB25	Βελτίωση των οργανωτικών της δομών	4	5	0	OXI
QA26-QB26	Εκσυγχρονισμό των συστημάτων υποστήριξης (πληροφοριακά συστήματα, τραπεζικά εργαλεία κ.λ.π.)	5	5	0,0022	OXI
QA27-QB27	Βελτίωση της εικόνας της / Ανάπτυξη του Brand name	5	5	0,0934	OXI
QA28-QB28	Η Τράπεζα χρησιμοποιεί αποτελέσματα ερευνών για τη διαμόρφωση καινοτόμων υπηρεσιών	5	5	0	OXI
QA29-QB29	Η βελτίωση της λειτουργικής απόδοσης της Τράπεζας έχει πολύ υψηλή προτεραιότητα	4	5	0	OXI
QA30-QB30	Η Τράπεζα ασκεί επιθετική/επεκτατική πολιτική	4	5	0	OXI
ΚΩΔ.	Ενότητα 4 ΕΠΙΠΕΔΑ ΛΗΨΗΣ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ	Δημ. Τραπ.	Ιδιωτ. Τραπ.	p- value	Αποδοχή Ho
QA31-QB31	Στην Τράπεζα στην οποία εργάζεστε οι αποφάσεις τείνουν να λαμβάνονται από τις Κεντρικές Διευθύνσεις	5	6	0	OXI
QA32-QB32	Ακόμη και μικρά θέματα παραπέμπονται σε υψηλότερα κλιμάκια για λήψη αποφάσεων	4	5	0	OXI
QA33-QB33	Το κάθε άτομο που αποφασίζει έχει μεγάλο εύρος επιλογής «εργαλείων» για να επιτύχει τους στόχους του	4	5	0	OXI
QA34-QB34	Τα μεσαία και χαμηλότερα στελέχη έχουν σημαντική αυτονομία	3,5	4	0,4259	OXI
ΚΩΔ.	Ενότητα 5 ΒΑΘΜΟΣ ΕΞΕΙΔΙΚΕΥΣΗΣ - ΤΥΠΟΠΟΙΗΣΗΣ	Δημ. Τραπ.	Ιδιωτ. Τραπ.	p- value	Αποδοχή Ho

QA35-QB35	Η Τράπεζά σας έχει πολλά εξειδικευμένα στελέχη που ασχολούνται με ένα στενά προσδιορισμένο εύρος ενεργειών	3	4	0	OXI
QA36-QB36	Τα περισσότερα στελέχη έχουν γενικές γνώσεις και επιτελούν ένα μεγάλο εύρος καθηκόντων	5	4	0,0198	OXI
QA37-QB37	Θεωρείτε ότι τα στελέχη της Τράπεζας είναι εξειδικευμένα στο αντικείμενο ευθύνης τους	4	5	0	OXI
QA38-QB38	Οι εργαζόμενοι στην Τράπεζα συχνά την αναφέρουν ως γραφειοκρατική	6	5	0	OXI
QA39-QB39	Οι εργαζόμενοι προκειμένου να διεκπεραιώσουν οποιαδήποτε εργασία υπόκεινται στις εγκύκλιες οδηγίες και στους εσωτερικούς κανονισμούς και ποτέ δεν παρεκκλίνουν αυτών	6	5	0,0048	OXI
ΚΩΔ.	Ενότητα 6 ΠΟΙΟΤΗΤΑ ΤΡΑΠΕΖΙΚΩΝ ΠΡΟΙΟΝΤΩΝ	Δημ. Τραπ.	Ιδιωτ. Τραπ.	p-value	Αποδοχή Ho
QA40-QB40	Η Τράπεζα στην οποία εργάζεστε προσφέρει ικανοποιητική ποικιλία τραπεζικών προϊόντων	4	6	0	OXI
QA41-QB41	Τα τραπεζικά σας προϊόντα χαρακτηρίζονται ως ιδιαίτερα ανταγωνιστικά	4	5	0,0096	OXI
QA42-QB42	Τα τραπεζικά σας προϊόντα μπορούν να ικανοποιήσουν τις ανάγκες των πελατών σας	4	5	0	OXI
QA43-QB43	Τα τραπεζικά προϊόντα της Τράπεζας στην οποία εργάζεστε επικαιροποιούνται έγκαιρα	4	5	0	OXI
QA44-QB44	Οι τιμές των προϊόντων σας σε σχέση με τον ανταγωνισμό είναι συμφέρουσες προς τον πελάτη	5	5	0,0291	OXI
QA45-QB45	Κρίνοντας ως υποτιθέμενος πελάτης θα συνεργαζόσασταν με την τράπεζα στην οποία εργάζεστε	6	5	0	OXI
ΚΩΔ.	Ενότητα 7 ΠΡΟΣΑΝΑΤΟΛΙΣΜΟΣ ΣΤΟΝ ΠΕΛΑΤΗ	Δημ. Τραπ.	Ιδιωτ. Τραπ.	p-value	Αποδοχή Ho
QA46-QB46	Μια από τις κυρίαρχες πολιτικές της Τράπεζας αποτελεί η εξυπηρέτηση του πελάτη	5	5	0,0009	OXI
QA47-QB47	Η έρευνα καταναλωτών / πελατών χρησιμοποιείται συστηματικά για την βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών	3	4	0	OXI
QA48-QB48	Ανταλλάσσετε απόψεις για το πώς οι πελάτες σας χρησιμοποιούν τα προϊόντα και τις υπηρεσίες σας	4	5	0,0047	OXI
QA49-QB49	Οι πελάτες σας δηλώνουν ικανοποιημένοι από τις παρεχόμενες υπηρεσίες	3,5	5	0	OXI
QA50-QB50	Οι πελάτες εξυπηρετούνται καλύτερα από ότι εξυπηρετούνταν στο παρελθόν	6	5	0	OXI
ΚΩΔ.	Ενότητα 8 ΕΝΤΑΣΗ ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΜΟΥ	Δημ. Τραπ.	Ιδιωτ. Τραπ.	p-value	Αποδοχή Ho
QA51-QB51	Θεωρείτε την τράπεζα στην οποία εργάζεσθε από τις πλέον ανταγωνιστικές τράπεζες του κλάδου	4	5	0,3599	OXI
QA52-QB52	Θεωρείτε ότι οτιδήποτε μπορεί να προσφέρει ένας ανταγωνιστής, μπορεί να το προσφέρει και η Τράπεζα σας	3	5	0,0001	OXI
QA53-QB53	Ο ανταγωνισμός στον Τραπεζικό κλάδο είναι εξοντωτικός	6	6	0,8231	ΝΑΙ

QA54-QB54	Ο πόλεμος τιμών είναι χαρακτηριστικό στοιχείο του κλάδου	6	6	0,9352	ΝΑΙ
QA55-QB55	Οι ανταγωνιστές σας είναι σχετικά αδύναμοι	2	3	0	ΟΧΙ
ΚΩΔ.	Ενότητα 9 ΠΑΡΑΓΩΓΙΚΟΤΗΤΑ ΚΑΙ ΠΑΡΑΚΙΝΗΣΗ ΑΝΘΡΩΠΙΝΟΥ ΔΥΝΑΜΙΚΟΥ	Δημ. Τραπ.	Ιδιωτ. Τραπ.	p-value	Αποδοχή Ho
QA56-QB56	Γνωρίζετε τα εργασιακά σας καθήκοντα (τα αντικείμενα που αφορούν τη θέση σας)	5	6	0	ΟΧΙ
QA57-QB57	Ασχολείστε με πράγματα που δεν είναι απαραίτητα	4,5	5	0,7519	ΝΑΙ
QA58-QB58	Υπάρχει σύγκρουση εντολών από ιεραρχικά ανώτερες βαθμίδες	4	4	0,4985	ΟΧΙ
QA59-QB59	Δέχετε «άτυπες» παρεμβάσεις στην εκτέλεση των εργασιακών σας καθηκόντων	5	3	0,0032	ΟΧΙ
QA60-QB60	Νιώθετε παραγωγικός-η στην εκτέλεση των καθηκόντων σας	4	6	0	ΟΧΙ
QA61-QB61	Επιτυγχάνετε την πλήρη ικανοποίηση των αναγκών του πελάτη	5	5	0,1301	ΟΧΙ
QA62-QB62	Αν είχατε ισχυρότερα κίνητρα (bonus, βαθμολογική ανέλιξη κ.λ.π.), θα εκτελούσατε πιο αποτελεσματικά τα καθήκοντα σας	6	6	0,5123	ΝΑΙ
QA63-QB63	Θεωρείτε ότι η Τράπεζα κερδίζει εις βάρος σας	3	5	0	ΟΧΙ
QA64-QB64	Έχετε μια αίσθηση ενεργοποίησης και θετικής πρόκλησης στην εργασία σας	4	4	0,0001	ΟΧΙ
QA65-QB65	Έχετε μια αίσθηση επιτυχίας στην εργασία σας	4	5	0	ΟΧΙ
QA66-QB66	Γίνεται εξατομίκευση επιχειρησιακών στόχων	4	5	0,0005	ΟΧΙ
QA67-QB67	Γίνεται σύνδεση της επίτευξης στόχων με την αύξηση των αποδοχών	2	5	0	ΟΧΙ
QA68-QB68	Γνωρίζετε περιπτώσεις διαφθοράς στην Τράπεζα στην οποία εργάζεστε	3	3	0,7995	ΝΑΙ
QA69-QB69	Εισπράττετε εκτίμηση από τους πελάτες σας	4	5	0	ΟΧΙ
ΚΩΔ.	Ενότητα 10 ΙΚΑΝΟΠΟΙΗΣΗ ΑΝΘΡΩΠΙΝΟΥ ΔΥΝΑΜΙΚΟΥ	Δημ. Τραπ.	Ιδιωτ. Τραπ.	p-value	Αποδοχή Ho
QA70-QB70	Θεωρείτε την εργασία σας μονότονη/μονοδιάστατη	4	3	0,0038	ΟΧΙ
QA71-QB71	Οι αποδοχές σας σε σχέση με τα προσόντα σας είναι ικανοποιητικές	3	4	0,0171	ΟΧΙ
QA72-QB72	Οι αποδοχές σας σε σχέση με τις υπηρεσίες που προσφέρεται είναι ικανοποιητικές	4	3	0,0042	ΟΧΙ
QA73-QB73	Η Τράπεζα στην οποία εργάζεστε προσφέρει σημαντικές προοπτικές εξέλιξης	3	6	0	ΟΧΙ
QA74-QB74	Είστε ικανοποιημένος με την ασφάλεια/σιγουριά που σας παρέχει η εργασία σας	6	5	0	ΟΧΙ
QA75-QB75	Είστε ικανοποιημένοι από την εργασία σας (γενικά)	5	4	0,0098	ΟΧΙ
QA76-QB76	Σας ενδιαφέρει να αλλάξετε εργασία	4	4	0,0583	ΟΧΙ
QA77-QB77	Σε περίπτωση που σας δινόταν η ευκαιρία θα σας ενδιέφερε να εγκαταλείψετε τη θέση σας στην Τράπεζα για μια θέση στο Δημόσιο	3	5	0	ΟΧΙ
QA78-QB78	Για όσους εργάζονται σε Ιδιωτική Τράπεζα, αν σας δινόταν η ευκαιρία, θα σας ενδιέφερε να αναλάβετε μια θέση σε Δημόσια Τράπεζα	?	?	?	?

Συγκεντρωτικά στοιχεία πρωτογενούς έρευνας αναφορικά με τους πελάτες δημοσίων και ιδιωτικών τραπεζών

Πίνακας 7.2.

ΔΗΜΟΣΙΑ (GA) - ΙΔΙΩΤΙΚΗ (GB) ΤΡΑΠΕΖΑ		GA	GB		
ΚΩΔ.	Ενότητα 1 ΕΞΥΠΗΡΕΤΗΣΗ	Δημ. Τραπ.	Ιδιωτ. Τραπ.	p- value	Αποδοχή Ho
GA1-GB1	Είστε ικανοποιημένοι από το επίπεδο εξυπηρέτησης των υπαλλήλων της τράπεζας (συμπεριφορά, διάθεση να εξυπηρετήσουν)	4	4,5	0,0002	OXI
GA2-GB2	Είστε ικανοποιημένοι από το επίπεδο κατάρτισης των υπαλλήλων (ειδικές γνώσεις του αντικειμένου τους, γενικότερες επαγγελματικές γνώσεις)	4	5	0	OXI
GA3-GB3	Εμπιστεύεστε την τράπεζα και τους υπαλλήλους της για την προώθηση των συμφερόντων σας	3	4	0,5856	NAI
GA4-GB4	Γνωρίζετε σε προσωπική βάση με τους υπαλλήλους της τράπεζας	2	2	0,3877	OXI
GA5-GB5	Είστε ικανοποιημένοι από τον χρόνο εξυπηρέτησης στα ταμεία	3	4,5	0,0001	OXI
GA6-GB6	Είστε ικανοποιημένοι από τον χρόνο εξυπηρέτησης στις λοιπές υπηρεσίες της τράπεζας (δάνεια, εισαγωγές – εξαγωγές κ.λ.π)	4	5	0	OXI
GA7-GB7	Θεωρείτε ευπρεπή/κατάλληλη την εμφάνιση του προσωπικού	4	6	0	OXI
GA8-GB8	Θεωρείτε ότι οι διοικητικοί μηχανισμοί της τράπεζας γίνονται δυσκίνητοι λόγω γραφειοκρατίας	5	5	0,0011	OXI
GA9-GB9	Θεωρείτε ότι έχει βελτιωθεί το επίπεδο εξυπηρέτησης σε σχέση με τα προηγούμενα χρόνια	6	5	0,3693	OXI
ΚΩΔ.	Ενότητα 2 ΔΙΑΜΟΡΦΩΣΗ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ ΧΩΡΟΥ	Δημ. Τραπ.	Ιδιωτ. Τραπ.	p- value	Αποδοχή Ho
GA10-GB10	Θεωρείτε ευχάριστη/λειτουργική τη διακόσμηση εσωτερικού χώρου του Καταστήματος	5	5	0,4814	OXI
GA11-GB11	Πόσο ικανοποιητικό κρίνετε ότι είναι το επίπεδο καθαριότητας/υγιεινής του Καταστήματος	6	6	0,0813	OXI
GA12-GB12	Θεωρείτε σύγχρονο τον εξοπλισμό της τράπεζας	5	6	0,0001	OXI
ΚΩΔ.	Ενότητα 3 ΤΡΑΠΕΖΙΚΑ ΠΡΟΪΟΝΤΑ	Δημ. Τραπ.	Ιδιωτ. Τραπ.	p- value	Αποδοχή Ho
GA13-GB13	Τα προϊόντα της τράπεζας σας μπορούν να ικανοποιήσουν τις ανάγκες σας (δάνεια, κάρτες, καταθέσεις κ.λ.π.)	5	5	0,5724	NAI
GA14-GB14	Θεωρείτε ότι τα καταθετικά προϊόντα έχουν υψηλά επιτόκια (προθεσμιακές καταθέσεις, καταθέσεις όψεως, ταμειυτήρια κ.α.)	5	2	0	OXI
GA15-GB15	Θεωρείτε ότι τα χορηγητικά προϊόντα έχουν χαμηλά επιτόκια (δάνεια, κάρτες κ.α.)	4	1,5	0	OXI
GA16-GB16	Κρίνετε πως οι προϋποθέσεις δανειοδότησης είναι αυστηρές	5	4	0,0003	OXI
ΚΩΔ.	Ενότητα 4 ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ	Δημ. Τραπ.	Ιδιωτ. Τραπ.	p- value	Αποδοχή Ho
GA17-GB17	Θεωρείτε ότι εξυπηρετούνται τα οικονομικά σας συμφέροντα μέσω της τράπεζας σας	3	4	0,0288	OXI
GA18-GB18	Καλύπτεσθε από τις παρεχόμενες τραπεζικές υπηρεσίες	5	5	0,0001	OXI

GA19-GB19	Θεωρείτε αρκετά καταρτισμένο το προσωπικό της τράπεζας	4	5	0	OXI
GA20-GB20	Εξυπηρετήσθε ικανοποιητικά από το προσωπικό της τράπεζας σας	5	6	0	OXI
GA21-GB21	Εμφανίζονται συχνά λάθη από τις παρεχόμενες υπηρεσίες	3	2	0,0001	OXI
GA22-GB22	Γενικότερα, λαμβάνεται ποιοτική αντιμετώπιση ως πελάτης	4	5	0,0124	OXI
GA23-GB23	Η τράπεζα, σας αποπνέει αίσθημα ασφάλειας/εμπιστοσύνης	5	4	0,0163	OXI
GA24-GB24	Διατηρείτε την πίστη σας στην εν λόγω τράπεζα και δεν ενδιαφέρεστε για συνεργασία με άλλες τράπεζες	5	4	0,0701	OXI
GA25-GB25	Θεωρείτε ότι η τράπεζα με την οποία συνεργάζεστε είναι από τις καλύτερες του κλάδου	5	5	0,0104	OXI

Αναλυτικά στοιχεία πρωτογενούς έρευνας αναφορικά με τους πελάτες δημοσίων και ιδιωτικών τραπεζών

Πίνακας 7.3.

ΙΔΙΩΤΙΚΗ ΤΡΑΠΕΖΑ

(ΕΡΩΤΗΘΕΝΤΕΣ: 136)

ΚΩΔ.	Ενότητα 1 ΕΞΥΠΗΡΕΤΗΣΗ	Μ.Ο.	1	2	3	4	5	6	7	Σ/Α	ΔΙΑΜ.
GB1	Είστε ικανοποιημένοι από το επίπεδο εξυπηρέτησης των υπαλλήλων της τράπεζας (συμπεριφορά, διάθεση να εξυπηρετήσουν)	4,581	4	9	17	38	28	22	18	136	4,5
GB2	Είστε ικανοποιημένοι από το επίπεδο κατάρτισης των υπαλλήλων (ειδικές γνώσεις του αντικειμένου τους, γενικότερες επαγγελματικές γνώσεις)	4,993	1	5	7	27	58	17	21	136	5
GB3	Εμπιστεύεστε την τράπεζα και τους υπαλλήλους της για την προώθηση των συμφερόντων σας	3,816	12	26	14	41	23	6	14	136	4
GB4	Γνωρίζετε σε προσωπική βάση με τους υπαλλήλους της τράπεζας	2,919	50	22	18	18	2	15	11	136	2
GB5	Είστε ικανοποιημένοι από τον χρόνο εξυπηρέτησης στα ταμεία	4,338	6	17	23	22	30	23	15	136	4,5
GB6	Είστε ικανοποιημένοι από τον χρόνο εξυπηρέτησης στις λοιπές υπηρεσίες της τράπεζας (δάνεια, εισαγωγές – εξαγωγές κ.λ.π)	4,647	3	1	15	46	37	25	9	136	5
GB7	Θεωρείτε ευπρεπή/κατάλληλη την εμφάνιση του προσωπικού	5,618	1	2	7	17	34	25	50	136	6
GB8	Θεωρείτε ότι οι διοικητικοί μηχανισμοί της τράπεζας γίνονται δυσκίνητοι λόγω γραφειοκρατίας	4,353	13	10	14	27	37	21	14	136	5
GB9	Θεωρείτε ότι έχει βελτιωθεί το επίπεδο εξυπηρέτησης σε σχέση με τα προηγούμενα χρόνια	5,353	2	1	5	12	53	45	18	136	5
ΚΩΔ.	Ενότητα 2 ΔΙΑΜΟΡΦΩΣΗ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ ΧΩΡΟΥ	Μ.Ο.	1	2	3	4	5	6	7	Σ/Α	ΔΙΑΜ.
GB10	Θεωρείτε ευχάριστη/λειτουργική τη διακόσμηση εσωτερικού χώρου του Καταστήματος	5,074	1	3	5	30	45	41	11	136	5
GB11	Πόσο ικανοποιητικό κρίνετε ότι είναι το επίπεδο καθαριότητας/υγιεινής του Καταστήματος	5,699	2	2	1	5	43	50	33	136	6
GB12	Θεωρείτε σύγχρονο τον εξοπλισμό της τράπεζας	5,404	0	3	9	13	39	49	23	136	6
ΚΩΔ.	Ενότητα 3 ΤΡΑΠΕΖΙΚΑ ΠΡΟΪΟΝΤΑ	Μ.Ο.	1	2	3	4	5	6	7	Σ/Α	ΔΙΑΜ.

GB13	Τα προϊόντα της τράπεζας σας μπορούν να ικανοποιήσουν τις ανάγκες σας (δάνεια, κάρτες, καταθέσεις κ.λ.π.)	4,919	2	5	13	22	49	30	15	136	5
GB14	Θεωρείτε ότι τα καταθετικά προϊόντα έχουν υψηλά επιτόκια (προθεσμιακές καταθέσεις, καταθέσεις όψεως, ταμειντήρια κ.α.)	2,221	58	37	16	15	3	2	5	136	2
GB15	Θεωρείτε ότι τα χορηγητικά προϊόντα έχουν χαμηλά επιτόκια (δάνεια, κάρτες κ.α.)	2,154	68	29	15	9	7	5	3	136	1,5
GB16	Κρίνετε πως οι προϋποθέσεις δανειοδότησης είναι αυστηρές	3,993	5	25	29	33	14	11	19	136	4
ΚΩΔ.	Ενότητα 4 ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ	Μ.Ο.	1	2	3	4	5	6	7	Σ/Α	ΔΙΑΜ.
GB17	Θεωρείτε ότι εξυπηρετούνται τα οικονομικά σας συμφέροντα μέσω της τράπεζας σας	3,934	12	9	30	49	12	9	15	136	4
GB18	Καλύπτεσθε από τις παρεχόμενες τραπεζικές υπηρεσίες	5,103	1	2	17	22	33	42	19	136	5
GB19	Θεωρείτε αρκετά καταρτισμένο το προσωπικό της τράπεζας	5,154	5	3	1	29	37	41	20	136	5
GB20	Εξυπηρετήσθε ικανοποιητικά από το προσωπικό της τράπεζας σας	5,434	4	2	7	9	35	54	25	136	6
GB21	Εμφανίζονται συχνά λάθη από τις παρεχόμενες υπηρεσίες	2,243	46	39	28	20	2	0	1	136	2
GB22	Γενικότερα, λαμβάνεται ποιοτική αντιμετώπιση ως πελάτης	4,934	1	2	2	59	35	10	27	136	5
GB23	Η τράπεζα, σας αποπνέει αίσθημα ασφάλειας/εμπιστοσύνης	4,287	12	9	7	57	19	15	17	136	4
GB24	Διατηρείτε την πίστη σας στην εν λόγω τράπεζα και δεν ενδιαφέρεστε για συνεργασία με άλλες τράπεζες	4,228	4	16	35	27	16	20	18	136	4
GB25	Θεωρείτε ότι η τράπεζα με την οποία συνεργάζεστε είναι από τις καλύτερες του κλάδου	5,199	2	3	13	21	33	37	27	136	5

ΔΗΜΟΣΙΑ ΤΡΑΠΕΖΑ

(ΕΡΩΤΗΘΕΝΤΕΣ: 115)

ΚΩΔ.	Ενότητα 1 ΕΞΥΠΗΡΕΤΗΣΗ	Μ.Ο.	1	2	3	4	5	6	7	Σ/Α	ΔΙΑΜ.
GA1	Είστε ικανοποιημένοι από το επίπεδο εξυπηρέτησης των υπαλλήλων της τράπεζας (συμπεριφορά, διάθεση να εξυπηρετήσουν)	3,774	11	19	23	22	18	16	6	115	4
GA2	Είστε ικανοποιημένοι από το επίπεδο κατάρτισης των υπαλλήλων (ειδικές γνώσεις του αντικείμενου τους, γενικότερες επαγγελματικές γνώσεις)	3,852	6	11	28	37	19	10	4	115	4
GA3	Εμπιστεύεστε την τράπεζα και τους υπαλλήλους της για την προώθηση των συμφερόντων σας	3,713	8	7	45	23	17	12	3	115	3
GA4	Γνωρίζετε σε προσωπική βάση με τους υπαλλήλους της τράπεζας	2,687	47	21	11	13	6	14	3	115	2
GA5	Είστε ικανοποιημένοι από τον χρόνο εξυπηρέτησης στα ταμεία	3,443	23	21	17	16	24	2	12	115	3
GA6	Είστε ικανοποιημένοι από τον χρόνο εξυπηρέτησης στις λοιπές υπηρεσίες της τράπεζας (δάνεια, εισαγωγές – εξαγωγές κ.λ.π)	3,93	1	11	36	32	21	10	4	115	4
GA7	Θεωρείτε ευπρεπή/κατάλληλη την εμφάνιση του προσωπικού	4,278	8	6	16	34	22	25	4	115	4
GA8	Θεωρείτε ότι οι διοικητικοί μηχανισμοί της τράπεζας γίνονται δυσκίνητοι λόγω γραφειοκρατίας	5,096	8	1	6	28	21	16	35	115	5
GA9	Θεωρείτε ότι έχει βελτιωθεί το επίπεδο εξυπηρέτησης σε σχέση με τα προηγούμενα χρόνια	5,452	2	1	6	9	39	32	26	115	6
ΚΩΔ.	Ενότητα 2 ΔΙΑΜΟΡΦΩΣΗ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ ΧΩΡΟΥ	Μ.Ο.	1	2	3	4	5	6	7	Σ/Α	ΔΙΑΜ.

GA10	Θεωρείτε ευχάριστη/λειτουργική τη διακόσμηση εσωτερικού χώρου του Καταστήματος	4,887	2	11	1	23	38	27	13	115	5
GA11	Πόσο ικανοποιητικό κρίνετε ότι είναι το επίπεδο καθαριότητας/υγιεινής του Καταστήματος	5,383	2	3	3	18	23	47	19	115	6
GA12	Θεωρείτε σύγχρονο τον εξοπλισμό της τράπεζας	4,896	0	2	5	34	39	32	3	115	5
ΚΩΔ.	Ενότητα 3 ΤΡΑΠΕΖΙΚΑ ΠΡΟΪΟΝΤΑ	Μ.Ο.	1	2	3	4	5	6	7	Σ/Α	ΔΙΑΜ.
GA13	Τα προϊόντα της τράπεζας σας μπορούν να ικανοποιήσουν τις ανάγκες σας (δάνεια, κάρτες, καταθέσεις κ.λ.π.)	5,061	1	3	3	21	52	23	12	115	5
GA14	Θεωρείτε ότι τα καταθετικά προϊόντα έχουν υψηλά επιτόκια (προθεσμιακές καταθέσεις, καταθέσεις όψεως, ταμειντήρια κ.α.)	4,478	3	26	12	8	21	28	17	115	5
GA15	Θεωρείτε ότι τα χορηγητικά προϊόντα έχουν χαμηλά επιτόκια (δάνεια, κάρτες κ.α.)	3,809	17	8	11	41	23	12	3	115	4
GA16	Κρίνετε πως οι προϋποθέσεις δανειοδότησης είναι αυστηρές	4,643	1	3	16	32	38	14	11	115	5
ΚΩΔ.	Ενότητα 4 ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ	Μ.Ο.	1	2	3	4	5	6	7	Σ/Α	ΔΙΑΜ.
GA17	Θεωρείτε ότι εξυπηρετούνται τα οικονομικά σας συμφέροντα μέσω της τράπεζας σας	3,557	2	36	23	28	9	10	7	115	3
GA18	Καλύπτεσθε από τις παρεχόμενες τραπεζικές υπηρεσίες	4,383	4	9	12	23	49	17	1	115	5
GA19	Θεωρείτε αρκετά καταρτισμένο το προσωπικό της τράπεζας	4,435	0	7	14	43	32	11	8	115	4
GA20	Εξυπηρετήσθε ικανοποιητικά από το προσωπικό της τράπεζας σας	4,696	2	1	14	36	31	22	9	115	5
GA21	Εμφανίζονται συχνά λάθη από τις παρεχόμενες υπηρεσίες	3,104	16	41	18	12	14	11	3	115	3
GA22	Γενικότερα, λαμβάνεται ποιοτική αντιμετώπιση ως πελάτης	4,443	2	1	19	38	33	21	1	115	4
GA23	Η τράπεζα, σας αποπνέει αίσθημα ασφάλειας/εμπιστοσύνης	4,757	1	6	21	12	31	40	4	115	5
GA24	Διατηρείτε την πίστη σας στην εν λόγω τράπεζα και δεν ενδιαφέρεστε για συνεργασία με άλλες τράπεζες	4,53	12	6	9	12	41	28	7	115	5
GA25	Θεωρείτε ότι η τράπεζα με την οποία συνεργάζεστε είναι από τις καλύτερες του κλάδου	4,783	3	4	4	37	31	28	8	115	5

Αναλυτικά στοιχεία πρωτογενούς έρευνας αναφορικά με τους υπαλλήλους δημοσίων και ιδιωτικών τραπεζών

Πίνακας 7.4.

ΙΔΙΩΤΙΚΗ ΤΡΑΠΕΖΑ

(ΕΡΩΤΗΘΕΝΤΕΣ: 81)

ΚΩΔ.	Ενότητα 1 ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ	Μ.Ο.	1	2	3	4	5	6	7	Σ/Α	ΔΙΑΜ.
QB1	Η Τράπεζα στην οποία εργάζεστε έχει ένα καθαρό όραμα σχετικά με το μέλλον της	4,284	3	9	6	19	33	10	1	81	5
QB2	Το δίκτυο καταστημάτων της Τράπεζας είναι σε θέση να προμηθεύει με χρήσιμες πληροφορίες τη Διοίκηση για τις ανάγκες των πελατών μας.	4,667	1	2	15	11	30	20	2	81	5
QB3	Η Τράπεζα στοχεύει σε εκείνους τους πελάτες που έχει την ευκαιρία ανταγωνιστικού πλεονεκτήματος	4,988	1	2	5	13	31	26	3	81	5
QB4	Η Διοίκηση αναζητεί ενεργά καινοτόμες ιδέες	4,654	0	5	15	16	14	29	2	81	5

QB5	Η καινοτομία γίνεται άμεσα αποδεκτή στην διαχείριση προγραμμάτων και έργων	4,568	0	6	9	19	28	18	1	81	5
QB6	Η Τράπεζα παρακολουθεί τα αποτελέσματα των κύριων ανταγωνιστών	4,975	0	6	5	14	19	34	3	81	5
QB7	Η Τράπεζα αναζητεί συνεχώς τρόπους βελτίωσης των λειτουργικών διαδικασιών για μείωση του κόστους	5,42	1	1	3	4	30	33	9	81	6
QB8	Η επίτευξη οικονομιών κλίμακας αποτελεί σημαντικό στοιχείο της στρατηγικής της Τράπεζας	5,062	0	2	1	13	41	22	2	81	5
QB9	Η Τράπεζα στην οποία εργάζεστε είναι πολύ πιο αποτελεσματική και ανταγωνιστική από ότι ήταν στο παρελθόν	4,753	3	7	2	15	26	24	4	81	5
		0								0	
ΚΩΔ.	Ενότητα 2 ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΕΣ ΙΚΑΝΟΤΗΤΕΣ	Μ.Ο.	1	2	3	4	5	6	7	Σ/Α	ΔΙΑΜ.
QB10	Υλοποίηση μακροπρόθεσμων/στρατηγικών στόχων	4,889	0	1	7	25	18	27	3	81	5
QB11	Οργάνωση δικτύου καταστημάτων	4,728	1	4	5	20	30	18	3	81	5
QB12	Διοίκηση Ανθρώπινου Δυναμικού	4,506	0	1	13	23	35	6	3	81	5
QB13	Ανάπτυξη νέων προϊόντων	4,815	2	7	9	13	13	29	8	81	5
QB14	Διαφήμιση	5,296	0	3	4	7	22	42	3	81	6
QB15	Τιμολόγηση (επιτόκια, προμήθειες κ.λ.π.)	4,519	3	3	10	17	31	15	2	81	5
QB16	Εξωστρεφή συμπεριφορά προς το πολιτικό, οικονομικό και κοινωνικό περιβάλλον	4,852	0	1	5	26	22	27	0	81	5
QB17	Έλεγχο διοικητικών λειτουργιών και διαδικασιών	4,889	0	4	5	12	41	13	6	81	5
		0								0	
ΚΩΔ.	Ενότητα 3 ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ	Μ.Ο.	1	2	3	4	5	6	7	Σ/Α	ΔΙΑΜ.
QB18	Εστίαση στις ανάγκες του πελάτη	4,975	0	2	1	22	32	20	4	81	5
QB19	Ικανοποίηση του πελάτη	4,765	1	4	7	16	29	21	3	81	5
QB20	Διαμόρφωση κλίματος εμπιστοσύνης προς τους πελάτες	4,716	1	0	7	21	36	16	0	81	5
QB21	Επίτευξη υψηλής κερδοφορίας	4,815	0	2	14	17	19	22	7	81	5
QB22	Μείωση των επισφαλειών	4,123	4	15	9	14	18	20	1	81	4
QB23	Αύξηση του μεριδίου αγοράς	4,84	2	2	4	25	21	20	7	81	5
QB24	Διαμόρφωση καινοτόμων και χρήσιμων τραπεζικών προϊόντων	4,654	5	2	11	15	14	33	1	81	5
QB25	Βελτίωση των οργανωτικών της δομών	4,765	0	0	6	26	35	9	5	81	5
QB26	Εκσυγχρονισμό των συστημάτων υποστήριξης (πληροφοριακά συστήματα, τραπεζικά εργαλεία κ.λ.π.)	5,21	0	3	3	12	24	34	5	81	5
QB27	Βελτίωση της εικόνας της / Ανάπτυξη του Brand name	4,765	0	2	11	18	24	25	1	81	5
QB28	Η Τράπεζα χρησιμοποιεί αποτελέσματα ερευνών για τη διαμόρφωση καινοτόμων υπηρεσιών	4,79	0	1	4	22	41	10	3	81	5
QB29	Η βελτίωση της λειτουργικής απόδοσης της Τράπεζας έχει πολύ υψηλή προτεραιότητα	5,062	0	2	1	9	50	16	3	81	5
QB30	Η Τράπεζα ασκεί επιθετική/επεκτατική πολιτική	5,123	2	4	2	7	31	29	6	81	5
		0								0	
ΚΩΔ.	Ενότητα 4 ΕΠΙΠΕΔΑ ΛΗΨΗΣ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ	Μ.Ο.	1	2	3	4	5	6	7	Σ/Α	ΔΙΑΜ.
QB31	Στην Τράπεζα στην οποία εργάζεστε οι αποφάσεις τείνουν να λαμβάνονται από τις Κεντρικές Διευθύνσεις	5,802	0	0	0	7	19	38	17	81	6

QB32	Ακόμη και μικρά θέματα παραπέμπονται σε υψηλότερα κλιμάκια για λήψη αποφάσεων	5,062	0	3	5	14	26	28	5	81	5
QB33	Το κάθε άτομο που αποφασίζει έχει μεγάλο εύρος επιλογής «εργαλείων» για να επιτύχει τους στόχους του	4,815	0	0	3	30	27	21	0	81	5
QB34	Τα μεσαία και χαμηλότερα στελέχη έχουν σημαντική αυτονομία	3,852	7	11	17	17	15	9	5	81	4
		0								0	
ΚΩΔ.	Ενότητα 5 ΒΑΘΜΟΣ ΕΞΕΙΔΙΚΕΥΣΗΣ - ΤΥΠΟΠΟΙΗΣΗΣ	Μ.Ο.	1	2	3	4	5	6	7	Σ/Α	ΔΙΑΜ.
QB35	Η Τράπεζά σας έχει πολλά εξειδικευμένα στελέχη που ασχολούνται με ένα στενά προσδιορισμένο εύρος ενεργειών	4,185	2	4	19	16	33	6	1	81	4
QB36	Τα περισσότερα στελέχη έχουν γενικές γνώσεις και επιτελούν ένα μεγάλο εύρος καθηκόντων	4,383	0	6	13	24	15	21	1	80	4
QB37	Θεωρείτε ότι τα στελέχη της Τράπεζας είναι εξειδικευμένα στο αντικείμενο ευθύνης τους	4,531	4	4	7	13	36	17	0	81	5
QB38	Οι εργαζόμενοι στην Τράπεζα συχνά την αναφέρουν ως γραφειοκρατική	4,444	3	4	17	13	20	22	2	81	5
QB39	Οι εργαζόμενοι προκειμένου να διεκπεραιώσουν οποιαδήποτε εργασία υπόκεινται στις εγκύκλιες οδηγίες και στους εσωτερικούς κανονισμούς και ποτέ δεν παρεκκλίνουν αυτών	5,198	0	2	6	5	32	33	3	81	5
		0								0	
ΚΩΔ.	Ενότητα 6 ΠΟΙΟΤΗΤΑ ΤΡΑΠΕΖΙΚΩΝ ΠΡΟΙΟΝΤΩΝ	Μ.Ο.	1	2	3	4	5	6	7	Σ/Α	ΔΙΑΜ.
QB40	Η Τράπεζα στην οποία εργάζεστε προσφέρει ικανοποιητική ποικιλία τραπεζικών προϊόντων	5,519	0	0	1	5	30	41	4	81	6
QB41	Τα τραπεζικά σας προϊόντα χαρακτηρίζονται ως ιδιαίτερα ανταγωνιστικά	4,543	3	4	6	22	25	21	0	81	5
QB42	Τα τραπεζικά σας προϊόντα μπορούν να ικανοποιήσουν τις ανάγκες των πελατών σας	5,136	0	1	2	16	33	24	5	81	5
QB43	Τα τραπεζικά προϊόντα της Τράπεζας στην οποία εργάζεστε επικαιροποιούνται έγκαιρα	5,074	1	1	2	18	26	31	2	81	5
QB44	Οι τιμές των προϊόντων σας σε σχέση με τον ανταγωνισμό είναι συμφέρουσες προς τον πελάτη	4,58	0	5	10	23	21	20	2	81	5
QB45	Κρίνοντας ως υποτιθέμενος πελάτης θα συνεργάζοσασταν με την τράπεζα στην οποία εργάζεστε	3,914	7	10	17	14	15	18	0	81	5
		0								0	
ΚΩΔ.	Ενότητα 7 ΠΡΟΣΑΝΑΤΟΛΙΣΜΟΣ ΣΤΟΝ ΠΕΛΑΤΗ	Μ.Ο.	1	2	3	4	5	6	7	Σ/Α	ΔΙΑΜ.
QB46	Μια από τις κυρίαρχες πολιτικές της Τράπεζας αποτελεί η εξυπηρέτηση του πελάτη	5,247	0	3	3	11	26	30	8	81	5
QB47	Η έρευνα καταναλωτών / πελατών χρησιμοποιείται συστηματικά για την βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών	4,58	0	0	18	25	16	17	5	81	4
QB48	Ανταλλάσσετε απόψεις για το πώς οι πελάτες σας χρησιμοποιούν τα προϊόντα και τις υπηρεσίες σας	4,679	0	6	13	13	19	29	1	81	5
QB49	Οι πελάτες σας δηλώνουν ικανοποιημένοι από τις παρεχόμενες	4,654	2	4	9	16	25	24	1	81	5

	υπηρεσίες											
QB50	Οι πελάτες εξυπηρετούνται καλύτερα από ότι εξυπηρετούνταν στο παρελθόν	4,605	1	4	11	18	25	20	2	81	5	
		0								0		
ΚΩΔ.	Ενότητα 8 ΕΝΤΑΣΗ ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΜΟΥ	Μ.Ο.	1	2	3	4	5	6	7	Σ/Α	ΔΙΑΜ.	
QB51	Θεωρείτε την τράπεζα στην οποία εργάζεσθε από τις πλέον ανταγωνιστικές τράπεζες του κλάδου	4,395	1	6	12	20	30	7	5	81	5	
QB52	Θεωρείτε ότι οτιδήποτε μπορεί να προσφέρει ένας ανταγωνιστής, μπορεί να το προσφέρει και η Τράπεζα σας	4,63	4	3	6	25	18	18	7	81	5	
QB53	Ο ανταγωνισμός στον Τραπεζικό κλάδο είναι εξοντωτικός	5,741	0	0	2	18	9	22	30	81	6	
QB54	Ο πόλεμος τιμών είναι χαρακτηριστικό στοιχείο του κλάδου	5,827	0	0	0	0	25	45	11	81	6	
QB55	Οι ανταγωνιστές σας είναι σχετικά αδύναμοι	3,309	9	17	20	16	13	6	0	81	3	
		0								0		
ΚΩΔ.	Ενότητα 9 ΠΑΡΑΓΩΓΙΚΟΤΗΤΑ ΚΑΙ ΠΑΡΑΚΙΝΗΣΗ ΑΝΘΡΩΠΙΝΟΥ ΔΥΝΑΜΙΚΟΥ	Μ.Ο.	1	2	3	4	5	6	7	Σ/Α	ΔΙΑΜ.	
QB56	Γνωρίζετε τα εργασιακά σας καθήκοντα (τα αντικείμενα που αφορούν τη θέση σας)	5,765	0	0	4	3	17	41	16	81	6	
QB57	Ασχολείστε με πράγματα που δεν είναι απαραίτητα	4,506	0	3	12	25	29	6	6	81	5	
QB58	Υπάρχει σύγκρουση εντολών από ιεραρχικά ανώτερες βαθμίδες	3,864	1	20	11	12	33	2	2	81	4	
QB59	Δέχεστε «άτυπες» παρεμβάσεις στην εκτέλεση των εργασιακών σας καθηκόντων	3,568	0	25	17	19	9	10	1	81	3	
QB60	Νιώθετε παραγωγικός-η στην εκτέλεση των καθηκόντων σας	5,383	0	0	7	12	15	37	10	81	6	
QB61	Επιτυγχάνετε την πλήρη ικανοποίηση των αναγκών του πελάτη	4,679	2	6	5	12	37	16	3	81	5	
QB62	Αν είχατε ισχυρότερα κίνητρα (bonus, βαθμολογική ανέλιξη κ.λ.π.), θα εκτελούσατε πιο αποτελεσματικά τα καθήκοντα σας	5,296	0	3	6	14	14	29	15	81	6	
QB63	Θεωρείτε ότι η Τράπεζα κερδίζει εις βάρος σας	4,802	0	8	9	16	21	12	15	81	5	
QB64	Έχετε μια αίσθηση ενεργοποίησης και θετικής πρόκλησης στην εργασία σας	4,383	0	2	13	31	24	9	2	81	4	
QB65	Έχετε μια αίσθηση επιτυχίας στην εργασία σας	4,765	0	3	7	23	26	17	5	81	5	
QB66	Γίνεται εξατομίκευση επιχειρησιακών στόχων	4,556	1	6	11	14	30	16	3	81	5	
QB67	Γίνεται σύνδεση της επίτευξης στόχων με την αύξηση των αποδοχών	4,605	2	5	14	16	16	21	7	81	5	
QB68	Γνωρίζετε περιπτώσεις διαφθοράς στην Τράπεζα στην οποία εργάζεστε	3,383	16	17	12	9	15	7	5	81	3	
QB69	Εισπράττετε εκτίμηση από τους πελάτες σας	5,247	0	0	3	15	26	33	4	81	5	
ΚΩΔ.	Ενότητα 10 ΙΚΑΝΟΠΟΙΗΣΗ ΑΝΘΡΩΠΙΝΟΥ ΔΥΝΑΜΙΚΟΥ	Μ.Ο.	1	2	3	4	5	6	7	Σ/Α	ΔΙΑΜ.	
QB70	Θεωρείτε την εργασία σας μονότονη/μονοδιάστατη	3,469	5	19	17	18	17	5	0	81	3	
QB71	Οι αποδοχές σας σε σχέση με τα προσόντα σας είναι ικανοποιητικές	3,457	6	15	18	23	16	3	0	81	4	
QB72	Οι αποδοχές σας σε σχέση με τις υπηρεσίες που προσφέρεται είναι ικανοποιητικές	3,321	7	15	28	13	12	6	0	81	3	

QB73	Η Τράπεζα στην οποία εργάζεστε προσφέρει σημαντικές προοπτικές εξέλιξης	5,432	0	1	3	17	14	31	15	81	6
QB74	Είστε ικανοποιημένος με την ασφάλεια/σιγουριά που σας παρέχει η εργασία σας	4,519	3	9	11	9	22	23	4	81	5
QB75	Είστε ικανοποιημένοι από την εργασία σας (γενικά)	3,926	7	11	14	14	21	12	2	81	4
QB76	Σας ενδιαφέρει να αλλάξετε εργασία	3,951	5	8	15	29	11	8	5	81	4
QB77	Σε περίπτωση που σας δινόταν η ευκαιρία θα σας ενδιέφερε να εγκαταλείψετε τη θέση σας στην Τράπεζα για μια θέση στο Δημόσιο	4,864	7	7	4	11	13	21	18	81	5
QB78	Για όσους εργάζονται σε Ιδιωτική Τράπεζα, αν σας δινόταν η ευκαιρία, θα σας ενδιέφερε να αναλάβετε μια θέση σε Δημόσια Τράπεζα	4,827	2	3	19	11	14	12	20	81	

ΔΗΜΟΣΙΑ ΤΡΑΠΕΖΑ

(ΕΡΩΤΗΘΕΝΤΕΣ: 116)

ΚΩΔ.	Ενότητα 1 ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ	Μ.Ο.	1	2	3	4	5	6	7	Σ/Α	ΔΙΑΜ.
QA1	Η Τράπεζα στην οποία εργάζεστε έχει ένα καθαρό όραμα σχετικά με το μέλλον της	3,698	10	19	20	33	17	15	2	116	4
QA2	Το δίκτυο καταστημάτων της Τράπεζας είναι σε θέση να προμηθεύει με χρήσιμες πληροφορίες τη Διοίκηση για τις ανάγκες των πελατών μας.	3,5	9	18	31	32	19	4	3	116	3
QA3	Η Τράπεζα στοχεύει σε εκείνους τους πελάτες που έχει την ευκαιρία ανταγωνιστικού πλεονεκτήματος	3,802	7	15	24	35	18	17	0	116	4
QA4	Η Διοίκηση αναζητεί ενεργά καινοτόμες ιδέες	3,716	7	21	32	17	21	13	5	116	3
QA5	Η καινοτομία γίνεται άμεσα αποδεκτή στην διαχείριση προγραμμάτων και έργων	3,284	5	26	31	40	13	1	0	116	3
QA6	Η Τράπεζα παρακολουθεί τα αποτελέσματα των κύριων ανταγωνιστών	4,474	2	2	13	48	29	17	5	116	4
QA7	Η Τράπεζα αναζητεί συνεχώς τρόπους βελτίωσης των λειτουργικών διαδικασιών για μείωση του κόστους	4,043	6	18	15	23	37	14	3	116	4
QA8	Η επίτευξη οικονομικών κλίμακας αποτελεί σημαντικό στοιχείο της στρατηγικής της Τράπεζας	3,802	15	12	17	30	23	17	2	116	4
QA9	Η Τράπεζα στην οποία εργάζεστε είναι πολύ πιο αποτελεσματική και ανταγωνιστική από ότι ήταν στο παρελθόν	6	0	1	2	9	14	48	42	116	6
ΚΩΔ.	Ενότητα 2 ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΕΣ ΙΚΑΝΟΤΗΤΕΣ	Μ.Ο.	1	2	3	4	5	6	7	Σ/Α	ΔΙΑΜ.
QA10	Υλοποίηση μακροπρόθεσμων/στρατηγικών στόχων	4,103	1	6	21	46	38	2	2	116	4
QA11	Οργάνωση δικτύου καταστημάτων	3,569	11	15	27	38	11	13	1	116	4
QA12	Διοίκηση Ανθρώπινου Δυναμικού	3,009	15	30	41	11	9	8	2	116	3
QA13	Ανάπτυξη νέων προϊόντων	4,69	1	2	5	44	41	18	5	116	5
QA14	Διαφήμιση	5,155	0	3	7	11	49	40	6	116	5
QA15	Τιμολόγηση (επιτόκια, προμήθειες κ.λ.π.)	4,966	0	6	4	25	42	31	8	116	5
QA16	Εξωστρεφή συμπεριφορά προς το πολιτικό, οικονομικό και	4,405	2	10	6	40	42	11	5	116	4

	κοινωνικό περιβάλλον											
QA17	Έλεγχο διοικητικών λειτουργιών και διαδικασιών	4,293	3	2	24	29	48	7	3	116	4	
ΚΩΔ.	Ενότητα 3 ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ	Μ.Ο.	1	2	3	4	5	6	7	Σ/Α	ΔΙΑΜ.	
QA18	Εστίαση στις ανάγκες του πελάτη	3,888	11	12	19	30	28	13	3	116	4	
QA19	Ίκανοποίηση του πελάτη	3,517	21	13	17	24	32	9	0	116	4	
QA20	Διαμόρφωση κλίματος εμπιστοσύνης προς τους πελάτες	5,638	0	0	0	11	38	49	18	116	6	
QA21	Επίτευξη υψηλής κερδοφορίας	3,81	13	11	21	21	42	6	2	116	4	
QA22	Μείωση των επισφαλειών	3,336	11	21	33	25	21	5	0	116	3	
QA23	Αύξηση του μεριδίου αγοράς	4,897	0	1	4	32	53	21	5	116	5	
QA24	Διαμόρφωση καινοτόμων και χρήσιμων τραπεζικών προϊόντων	4,224	2	7	21	33	41	10	2	116	4	
QA25	Βελτίωση των οργανωτικών της δομών	3,448	14	17	25	30	24	5	1	116	4	
QA26	Εκσυγχρονισμό των συστημάτων υποστήριξης (πληροφοριακά συστήματα, τραπεζικά εργαλεία κ.λ.π.)	4,655	1	7	14	28	32	27	7	116	5	
QA27	Βελτίωση της εικόνας της / Ανάπτυξη του Brand name	5,103	1	1	3	25	44	34	8	116	5	
QA28	Η Τράπεζα χρησιμοποιεί αποτελέσματα ερευνών για τη διαμόρφωση καινοτόμων υπηρεσιών	3,388	15	16	31	28	17	7	2	116	5	
QA29	Η βελτίωση της λειτουργικής απόδοσης της Τράπεζας έχει πολύ υψηλή προτεραιότητα	4,043	6	11	22	31	32	7	7	116	4	
QA30	Η Τράπεζα ασκεί επιθετική/επεκτατική πολιτική	3,741	9	12	18	47	23	5	2	116	4	
ΚΩΔ.	Ενότητα 4 ΕΠΙΠΕΔΑ ΛΗΨΗΣ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ	Μ.Ο.	1	2	3	4	5	6	7	Σ/Α	ΔΙΑΜ.	
QA31	Στην Τράπεζα στην οποία εργάζεστε οι αποφάσεις τείνουν να λαμβάνονται από τις Κεντρικές Διευθύνσεις	4,871	0	6	9	28	37	23	13	116	5	
QA32	Ακόμη και μικρά θέματα παραπέμπονται σε υψηλότερα κλιμάκια για λήψη αποφάσεων	3,836	12	11	21	30	26	14	2	116	4	
QA33	Το κάθε άτομο που αποφασίζει έχει μεγάλο εύρος επιλογής «εργαλείων» για να επιτύχει τους στόχους του	3,414	9	21	22	46	14	3	1	116	4	
QA34	Τα μεσαία και χαμηλότερα στελέχη έχουν σημαντική αυτονομία	3,672	9	17	31	25	17	14	3	116	3,5	
ΚΩΔ.	Ενότητα 5 ΒΑΘΜΟΣ ΕΞΕΙΔΙΚΕΥΣΗΣ - ΤΥΠΟΠΟΙΗΣΗΣ	Μ.Ο.	1	2	3	4	5	6	7	Σ/Α	ΔΙΑΜ.	
QA35	Η Τράπεζά σας έχει πολλά εξειδικευμένα στελέχη που ασχολούνται με ένα στενά προσδιορισμένο εύρος ενεργειών	3,284	6	31	23	42	8	6	0	116	3	
QA36	Τα περισσότερα στελέχη έχουν γενικές γνώσεις και επιτελούν ένα μεγάλο εύρος καθηκόντων	4,853	3	7	15	10	32	42	7	116	5	
QA37	Θεωρείτε ότι τα στελέχη της Τράπεζας είναι εξειδικευμένα στο αντικείμενο ευθύνης τους	3,56	5	22	19	48	17	5	0	116	4	
QA38	Οι εργαζόμενοι στην Τράπεζα συχνά την αναφέρουν ως γραφειοκρατική	5,871	0	0	11	6	14	41	44	116	6	

QA39	Οι εργαζόμενοι προκειμένου να διεκπεραιώσουν οποιαδήποτε εργασία υπόκεινται στις εγκύκλιες οδηγίες και στους εσωτερικούς κανονισμούς και ποτέ δεν παρεκκλίνουν αυτών	5,586	0	0	7	11	17	69	12	116	6
ΚΩΔ.	Ενότητα 6 ΠΟΙΟΤΗΤΑ ΤΡΑΠΕΖΙΚΩΝ ΠΡΟΙΟΝΤΩΝ	Μ.Ο.	1	2	3	4	5	6	7	Σ/Α	ΔΙΑΜ.
QA40	Η Τράπεζα στην οποία εργάζεστε προσφέρει ικανοποιητική ποικιλία τραπεζικών προϊόντων	3,991	5	17	21	24	31	16	2	116	4
QA41	Τα τραπεζικά σας προϊόντα χαρακτηρίζονται ως ιδιαίτερα ανταγωνιστικά	4	6	17	20	22	31	19	1	116	4
QA42	Τα τραπεζικά σας προϊόντα μπορούν να ικανοποιήσουν τις ανάγκες των πελατών σας	3,897	6	13	25	31	27	12	2	116	4
QA43	Τα τραπεζικά προϊόντα της Τράπεζας στην οποία εργάζεστε επικαιροποιούνται έγκαιρα	3,578	12	14	29	30	21	7	3	116	4
QA44	Οι τιμές των προϊόντων σας σε σχέση με τον ανταγωνισμό είναι συμφέρουσες προς τον πελάτη	4,948	3	5	5	18	43	35	7	116	5
QA45	Κρίνοντας ως υποτιθέμενος πελάτης θα συνεργαζόσασταν με την τράπεζα στην οποία εργάζεστε	5,578	1	2	2	19	23	38	31	116	6
ΚΩΔ.	Ενότητα 7 ΠΡΟΣΑΝΑΤΟΛΙΣΜΟΣ ΣΤΟΝ ΠΕΛΑΤΗ	Μ.Ο.	1	2	3	4	5	6	7	Σ/Α	ΔΙΑΜ.
QA46	Μια από τις κυρίαρχες πολιτικές της Τράπεζας αποτελεί η εξυπηρέτηση του πελάτη	4,578	2	7	21	25	27	21	13	116	5
QA47	Η έρευνα καταναλωτών / πελατών χρησιμοποιείται συστηματικά για την βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών	3,319	17	19	25	31	16	5	3	116	3
QA48	Ανταλλάσσετε απόψεις για το πώς οι πελάτες σας χρησιμοποιούν τα προϊόντα και τις υπηρεσίες σας	4,103	7	9	20	37	22	14	7	116	4
QA49	Οι πελάτες σας δηλώνουν ικανοποιημένοι από τις παρεχόμενες υπηρεσίες	3,457	15	17	25	29	20	9	1	116	3,5
QA50	Οι πελάτες εξυπηρετούνται καλύτερα από ότι εξυπηρετούνταν στο παρελθόν	6,121	0	0	0	2	13	70	31	116	6
ΚΩΔ.	Ενότητα 8 ΕΝΤΑΣΗ ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΜΟΥ	Μ.Ο.	1	2	3	4	5	6	7	Σ/Α	ΔΙΑΜ.
QA51	Θεωρείτε την τράπεζα στην οποία εργάζεσθε από τις πλέον ανταγωνιστικές τράπεζες του κλάδου	4,216	5	13	14	32	33	10	9	116	4
QA52	Θεωρείτε ότι οτιδήποτε μπορεί να προσφέρει ένας ανταγωνιστής, μπορεί να το προσφέρει και η Τράπεζα σας	3,681	14	15	29	19	21	11	7	116	3
QA53	Ο ανταγωνισμός στον Τραπεζικό κλάδο είναι εξοντωτικός	5,94	0	0	1	3	21	68	23	116	6
QA54	Ο πόλεμος τιμών είναι χαρακτηριστικό στοιχείο του κλάδου	5,776	0	0	0	17	23	45	31	116	6
QA55	Οι ανταγωνιστές σας είναι σχετικά αδύναμοι	2,172	26	61	13	15	1	0	0	116	2
ΚΩΔ.	Ενότητα 9 ΠΑΡΑΓΩΓΙΚΟΤΗΤΑ ΚΑΙ ΠΑΡΑΚΙΝΗΣΗ ΑΝΘΡΩΠΙΝΟΥ ΔΥΝΑΜΙΚΟΥ	Μ.Ο.	1	2	3	4	5	6	7	Σ/Α	ΔΙΑΜ.
QA56	Γνωρίζετε τα εργασιακά σας καθήκοντα (τα αντικείμενα που αφορούν τη θέση σας)	4,569	5	3	17	31	27	22	11	116	5

QA57	Ασχολείστε με πράγματα που δεν είναι απαραίτητα	4,397	6	13	20	18	24	19	16	116	4,5
QA58	Υπάρχει σύγκρουση εντολών από ιεραρχικά ανώτερες βαθμίδες	4	9	23	15	14	27	23	5	116	4
QA59	Δέχετε «άτυπες» παρεμβάσεις στην εκτέλεση των εργασιακών σας καθηκόντων	4,302	9	19	13	7	29	33	6	116	5
QA60	Νιώθετε παραγωγικός-η στην εκτέλεση των καθηκόντων σας	3,819	14	13	14	35	21	17	2	116	4
QA61	Επιτυγχάνετε την πλήρη ικανοποίηση των αναγκών του πελάτη	4,362	8	7	11	30	31	27	2	116	5
QA62	Αν είχατε ισχυρότερα κίνητρα (bonus, βαθμολογική ανέλιξη κ.λ.π.), θα εκτελούσατε πιο αποτελεσματικά τα καθήκοντα σας	5,388	4	1	10	9	25	41	26	116	6
QA63	Θεωρείτε ότι η Τράπεζα κερδίζει εις βάρος σας	3,517	13	18	27	33	9	11	5	116	3
QA64	Έχετε μια αίσθηση ενεργοποίησης και θετικής πρόκλησης στην εργασία σας	3,44	19	22	11	31	21	10	2	116	4
QA65	Έχετε μια αίσθηση επιτυχίας στην εργασία σας	3,845	6	14	23	37	21	15	0	116	4
QA66	Γίνεται εξατομίκευση επιχειρησιακών στόχων	3,767	11	22	20	20	22	15	6	116	4
QA67	Γίνεται σύνδεση της επίτευξης στόχων με την αύξηση των αποδοχών	1,905	38	53	23	2	0	0	0	116	2
QA68	Γνωρίζετε περιπτώσεις διαφθοράς στην Τράπεζα στην οποία εργάζεστε	3,457	23	21	14	15	25	17	1	116	3
QA69	Εισπράττετε εκτίμηση από τους πελάτες σας	3,75	13	9	31	24	21	16	2	116	4
		0								0	
ΚΩΔ.	Ενότητα 10 ΙΚΑΝΟΠΟΙΗΣΗ ΑΝΘΡΩΠΙΝΟΥ ΔΥΝΑΜΙΚΟΥ	Μ.Ο.	1	2	3	4	5	6	7	Σ/Α	ΔΙΑΜ.
QA70	Θεωρείτε την εργασία σας μονότονη/μονοδιάστατη	4,19	9	9	23	26	18	21	10	116	4
QA71	Οι αποδοχές σας σε σχέση με τα προσόντα σας είναι ικανοποιητικές	3,043	9	41	23	26	15	0	2	116	3
QA72	Οι αποδοχές σας σε σχέση με τις υπηρεσίες που προσφέρεται είναι ικανοποιητικές	3,94	5	13	28	29	22	17	2	116	4
QA73	Η Τράπεζα στην οποία εργάζεστε προσφέρει σημαντικές προοπτικές εξέλιξης	3,552	11	17	31	22	26	7	2	116	3
QA74	Είστε ικανοποιημένος με την ασφάλεια/σιγουριά που σας παρέχει η εργασία σας	5,578	3	3	4	11	14	55	26	116	6
QA75	Είστε ικανοποιημένοι από την εργασία σας (γενικά)	4,552	3	5	13	21	55	16	3	116	5
QA76	Σας ενδιαφέρει να αλλάξετε εργασία	3,517	21	18	15	33	9	11	9	116	4
QA77	Σε περίπτωση που σας δινόταν η ευκαιρία θα σας ενδιέφερε να εγκαταλείψετε τη θέση σας στην Τράπεζα για μια θέση στο Δημόσιο	3,612	14	19	25	21	20	11	6	116	3
QA78	Για όσους εργάζονται σε Ιδιωτική Τράπεζα, αν σας δινόταν η ευκαιρία, θα σας ενδιέφερε να αναλάβετε μια θέση σε Δημόσια Τράπεζα	0								0	

Σ/Α= ΣΥΝΟΛΟ ΑΠΑΝΤΗΣΕΩΝ

ΔΙΑΜ. = ΔΙΑΜΕΣΟΣ

7.2.4. Ανάλυση πρωτογενούς έρευνας

Βάσει των επιμέρους ερευνών, εντοπίστηκαν σημαντικές διαφορές που επισημαίνουν την υστέρηση των δημοσίων τραπεζών σε σχέση με τις ιδιωτικές τράπεζες, αναδεικνύοντας την ανάγκη εφαρμογής πρακτικών management ιδιωτικοοικονομικών κριτηρίων. Παρουσιάζονται όμως και ομοιότητες οι οποίες καταδεικνύουν τον εκσυγχρονισμό και την επικαιροποίηση κάποιων διαδικασιών στα πρότυπα των ιδιωτικών τραπεζών. Ομοιότητες που αποδεικνύουν την επιρροή του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ στις ελληνικές δημόσιες επιχειρήσεις, υλοποιώντας σύγχρονες διοικητικές πρακτικές και εστιάζοντας: στη σχεδίαση στρατηγικού προγραμματισμού, στη διοίκηση ανθρωπίνων πόρων, στην ανάπτυξη πληροφοριακών συστημάτων, στην απλοποίηση των οργανωτικών δομών και τελικά στην αύξηση της αποτελεσματικότητας και στη βελτίωση του επιπέδου ικανοποίησης των πελατών τους.

Κατά την ανάλυση των δεδομένων της έρευνας υπαλλήλων⁴⁰⁵ και στο πλαίσιο της μελέτης των επιχειρησιακών ικανοτήτων, εντοπίζονται σημαντικές υστερήσεις από πλευράς δημοσίων τραπεζών, σε κομβικές διοικητικές λειτουργίες. Η δημόσια τράπεζα, δυσκολεύεται να υλοποιήσει τους μακροπρόθεσμους στόχους της λόγω της πολυδιάστατης αποστολής της (κοινωνική, πολιτική, χρηματοοικονομική). Στο σημείο αυτό, εντοπίζεται η προβληματική χρήση της λειτουργίας του προγραμματισμού, όπως επισημάνθηκε στο 5^ο κεφάλαιο, η οποία μετουσιώνεται σε αδυναμία διαμόρφωσης ολοκληρωμένου πλάνου στρατηγικού προγραμματισμού με άμεση συνέπεια, τον αποπροσανατολισμό στόχων και επιδιώξεων.

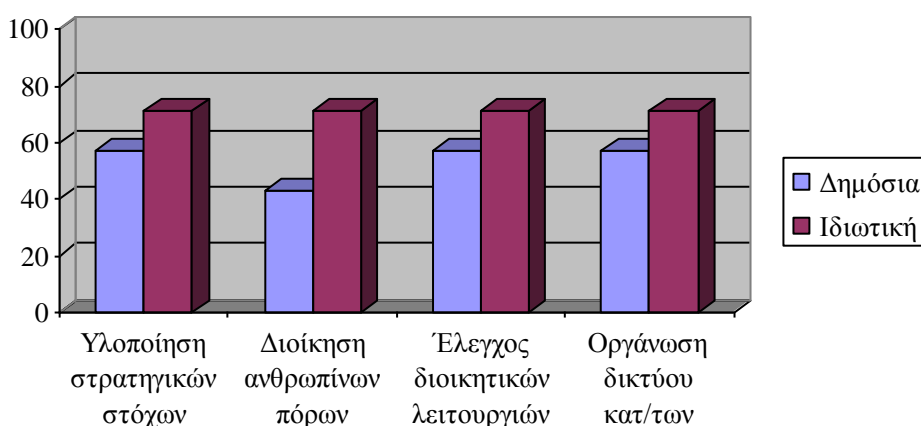
Η πολιτική διοίκησης ανθρωπίνων πόρων, βρίσκεται στη μετάβαση από ένα γραφειοκρατικό σύστημα διαχείρισης προσωπικού, σε ένα σύγχρονο σύστημα αποτελεσματικής διοίκησης. Μια μετάβαση η οποία συναντά εμπόδια στις πολυάριθμες εγκυκλίους και στους δαιδαλώδεις γραφειοκρατικούς μηχανισμούς (π.χ. η σύσταση νέων τμημάτων απαιτεί υπουργική έγκριση και δημοσίευση σε ΦΕΚ), στην αναξιοκρατική ανέλιξη λόγω πολιτικών παρεμβάσεων, στα απαρχαιωμένα οργανογράμματα, και στους υπαλλήλους πολλών “ταχυτήτων” (συνύπαρξη νέων υπαλλήλων με υψηλό μορφωτικό

⁴⁰⁵ Για χάρη ευκολίας η έρευνα με δείγμα τους φορείς της τραπεζικής εργασίας, δηλαδή τους υπαλλήλους και τα στελέχη των τραπεζών θα καλείται έρευνα υπαλλήλων, ενώ η έρευνα με δείγμα τους λήπτες της τραπεζικής εργασίας, δηλαδή τους πελάτες των τραπεζών θα ονομάζεται έρευνα πελατών. Επίσης πρέπει να σημειωθεί ότι τα στοιχεία των κατωτέρων γραφημάτων, αναφέρονται στην αναγωγή των διαμέσων σε ποσοστά επί της 100 (%) όπως προκύπτουν από τον μη παραμετρικό έλεγχο Mann-Whitney.

επίπεδο αλλά περιορισμένης εμπειρίας και παλαιών υπαλλήλων με πολυετή προϋπηρεσία αλλά χωρίς την απαιτούμενη τεχνολογική και επιστημονική κατάρτιση). Η διοίκηση ανθρωπίνου δυναμικού στις δημόσιες επιχειρήσεις, έχει εξελιχθεί σημαντικά, σε σχέση με το πρόσφατο παρελθόν, αλλά εξακολουθεί να υπολείπεται της αντίστοιχης των ιδιωτικών επιχειρήσεων, η οποία εστιάζοντας στην επίτευξη της μεγαλύτερης δυνατής αποδοτικότητας, επιτυγχάνει υψηλά επίπεδα παραγωγικότητας.

Τα συστήματα ελέγχου, διενεργούνται κυρίως μέσω των διευθύνσεων εσωτερικής επιθεώρησης οι οποίες ελέγχουν κατά βάση την ορθότητα εφαρμογής των κανονισμών και όχι την ποιοτική εκτέλεση των εργασιών, με κύριο γνώμονα την ουσιαστική απόδοση και την αποτελεσματικότητα.⁴⁰⁶ Κατόπιν συνεντεύξεων με υπαλλήλους δημοσίων τραπεζών, αναδείχθηκε η δυσαρέσκεια τους προς τους ελεγκτικούς μηχανισμούς με την αιτιολογία ότι οι τελευταίοι λειτουργούν σε πνεύμα αστυνόμευσης υπονομεύοντας την εκτελεστική δράση. Η σύγχρονη αντίληψη, περί υποστήριξης του ανθρωπίνου δυναμικού από τα ελεγκτικά σώματα, λειτουργώντας προληπτικά ως προς την ελεγκτική τους υπόσταση και συμβουλευτικά ως προς τη διοικητική τους διάσταση, εκλείπει στον δημόσιο τομέα ο οποίος αναγνωρίζει ελεγκτική δράση μόνο υπό την λειτουργία της καταστολής. Η προβληματική κατάσταση των ελεγκτικών μηχανισμών, επεκτείνεται όταν ακόμα και η δράση της καταστολής, διενεργείται επί της διαδικασίας και όχι επί των τελικών αποτελεσμάτων.

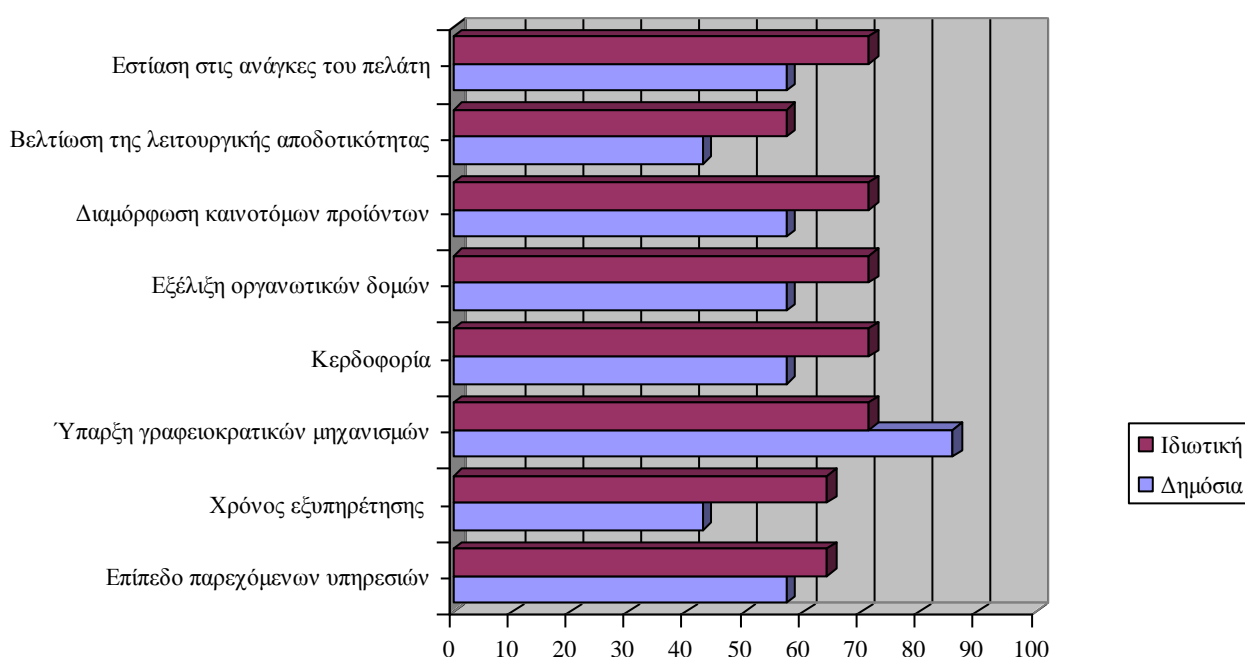
Διάγραμμα 7.15.



⁴⁰⁶ Για την ποιοτική επεξεργασία των αποτελεσμάτων της έρευνας συνέβαλλαν επικουρικά και ανώτατα διοικητικά στελέχη της ΑΤΕbank χρησιμοποιώντας την μέθοδο της συνέντευξης.

Οι κυρίαρχες διαφοροποιήσεις των ιδιωτικών έναντι των δημοσίων τραπεζών εμφανίζονται στους βασικούς τομείς διαμόρφωσης της αποτελεσματικότητας. Βάσει συνδυασμένων αποτελεσμάτων των δύο ερευνών, κατέστη σαφές ότι οι ιδιωτικές τράπεζες υπερτερούν επί των δημοσίων τραπεζών, σε νευραλγικούς διοικητικούς τομείς οι οποίοι συμμετέχουν στη τελική διαμόρφωση του επιπέδου αποτελεσματικότητας επιτυγχάνοντας παράλληλα, μεγαλύτερη συνολική ικανοποίηση των πελατών τους. Η υπεροπλία των ιδιωτικών τραπεζών, αντιστοιχεί στα παρακάτω:⁴⁰⁷

Διάγραμμα 7.16.



Οι ιδιωτικές τράπεζες λόγω του ιδιοκτησιακού καθεστώτος που τις διέπει και της επιχειρηματικής τους φύσης, εστιάζουν ευκολότερα στην μεγιστοποίηση των κερδών τους, παρουσιάζοντας σημαντικές αποδόσεις. Το σύγχρονο management που χρησιμοποιούν τους επιτρέπει να λειτουργήσουν πιο αποτελεσματικά απλοποιώντας τις οργανωτικές δομές και εξελίσσοντας τους διοικητικούς μηχανισμούς σε πελατοκεντρικούς, προσφέροντας ως εκροή υψηλά επίπεδα αποτελεσματικότητας, στους βέλτιστους δυνατούς χρόνους.

⁴⁰⁷ Μεταξύ των ιδιωτικών τραπεζών, παρουσιάστηκαν σημαντικές διαφοροποιήσεις σε επίπεδο απόδοσης και αποτελεσματικότητας, αναλογικές προς τη δυναμική, το μέγεθος και την στρατηγική διοίκηση του κάθε οργανισμού.

Αντιστοίχως, η εξελιγμένη διοικητική θεώρηση και τα σύγχρονα εργαλεία διαχείρισης ανθρωπίνων πόρων, οδήγησαν συνολικά, στην καλύτερη διοίκηση των οργανισμών, απλοποιώντας την εργασία των υπαλλήλων και δίνοντας ώθηση για την παροχή υπηρεσιών υψηλότερου επιπέδου. Είναι γεγονός, ότι οι ιδιωτικές τράπεζες επένδυσαν αρκετά κεφάλαια στην έρευνα και στην τεχνολογία, εκσυγχρονίζοντας τις υπηρεσίες τους και δημιουργώντας σημαντικό ανταγωνιστικό πλεονέκτημα σε σχέση με τις δημόσιες τράπεζες. Η χρονική υστέρηση των δημοσίων τραπεζών να επικαιροποιήσουν το τεχνολογικό τους υπόβαθρο, «στοίχισε» σε επίπεδο αποδοτικότητας δεδομένου ότι η χρήση καινοτόμων διοικητικών και τεχνολογικών συστημάτων, θα μπορούσε να δώσει τη δυνατότητα να αναβαθμιστούν οι τραπεζικές λειτουργίες, εκμηδενίζοντας τον χρόνο εξυπηρέτησης των πελατών, αναπτύσσοντας ισχυρές βάσεις παρακολούθησης και αποθήκευσης δεδομένων και προάγοντας τελικά τις τραπεζικές υπηρεσίες, σε υπηρεσίες υψηλής αποδοτικότητας.

Η παρακίνηση και κατ' επέκταση η παραγωγικότητα του ανθρώπινου δυναμικού, επιτυγχάνεται σε μεγαλύτερο βαθμό στις ιδιωτικές τράπεζες χάρη στη στοχοθεσία, στα υψηλά χρηματικά και βαθμολογικά κίνητρα και στην εξειδίκευση. Οι ιδιωτικές τράπεζες, στόχευσαν και πέτυχαν, αύξηση της παραγωγικότητας, χρησιμοποιώντας σύγχρονα μοντέλα διοίκησης, βασισμένα σε επιστήμες όπως είναι: η εξελιγμένη επιστήμη της διοίκησης ανθρωπίνων πόρων, η ψυχολογία, η οργανωσιακή συμπεριφορά, η κοινωνιολογία κ.λ.π. Ο συνδυασμός μάλιστα των ανωτέρω επιστημών με την οργανωτική θεωρία και τον οργανωτικό σχεδιασμό (τμηματοποίηση, σχεδιασμός θέσεων εργασίας, εύρος ελέγχου, συντονισμός κ.λ.π.), οδήγησε σε μεγιστοποίηση της παραγωγικότητας. Βέβαια, η υψηλή παραγωγικότητα, όπως αποδεικνύεται και από την παρούσα μελέτη, δεν συνίσταται και σε υψηλή ικανοποίηση του προσωπικού. Στις περισσότερες ιδιωτικές τράπεζες, παρουσιάζονται τα εξής:

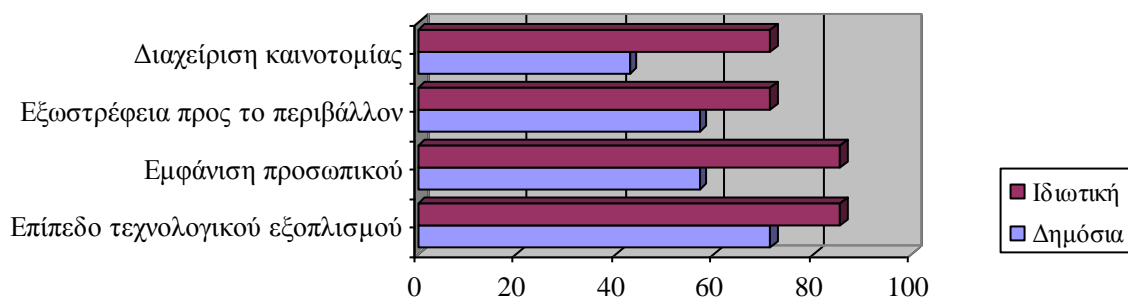
- Σύνδεση μισθού με στόχους, δημιουργώντας έντονη πίεση προς το ανθρώπινο δυναμικό με άμεση συνέπεια τη φθορά και την επαγγελματική ανασφάλεια.
- Επαγγελματική αβεβαιότητα, δεδομένου ότι η διατήρηση της θέσης εργασίας εξαρτάται από τα οικονομικά αποτελέσματα της επιχείρησης και από το αύξον (ή έστω από τη διατηρούμενο), επίπεδο παραγωγικότητας.
- Μειωμένες αποδοχές (τουλάχιστον στα πρώτα έτη απασχόλησης ή στις χαμηλότερες ιεραρχικά θέσεις εργασίας), εξαιτίας της υπερπροσφοράς εργατικών χεριών. Στην Ελλάδα, παρατηρείται ότι λόγω της πλεονάζουσας ζήτησης εργασίας,

το νεκρό σημείο προσαρμόζεται σε επίπεδο ευνοϊκό προς τους εργοδότες και εις βάρος των εργαζομένων. Το φαινόμενο αυτό, ανάγει τα πρόσωπα σε αναλώσιμα και διαμορφώνει το ύψος των μισθών σε χαμηλότερο επίπεδο από αυτό που αντιστοιχεί στην ποιότητα του παραγόμενου έργου.

Η παραπάνω πληροφόρηση, απεικονίζεται στη διάθεση των υπαλλήλων να εγκαταλείψουν τη θέση τους για μια θέση στο δημόσιο (71%) ή σε δημόσια τράπεζα (43%). Παρόλα αυτά είναι γεγονός ότι τομείς σαν τους ανωτέρω, έδωσαν σημαντικό προβάδισμα στις ιδιωτικές τράπεζες έναντι των δημοσίων, με αποτέλεσμα να προκαλούνται ενίοτε, συναισθήματα δυσφορίας στο προσωπικό.

Επικουρικά προς τους βασικούς τομείς διαμόρφωσης αποτελεσμάτων, συμμετέχουν επιμέρους τομείς δευτερευούσης σημασίας αλλά ιδιαίτερα αξιοσημείωτοι καθώς επηρεάζουν αποφασιστικά την εικόνα του εκάστοτε τραπεζικού οργανισμού.

Διάγραμμα 7.17.

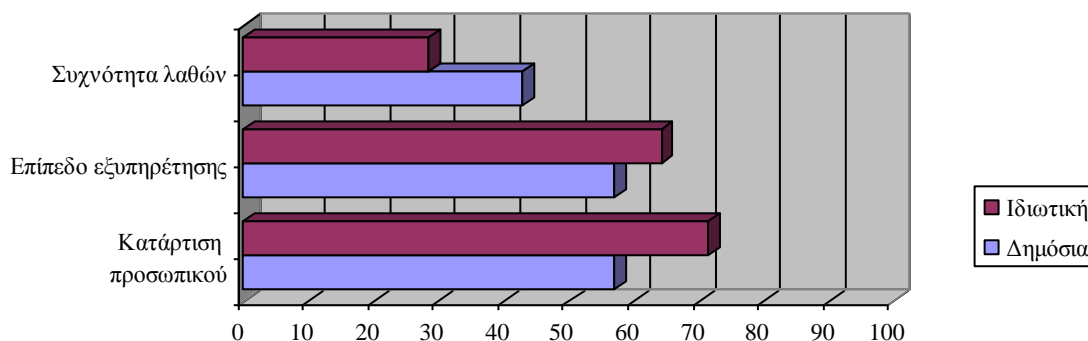


Η εξοικείωση των υπαλλήλων με την καινοτομία και η εξωστρέφεια των διοικήσεων προς το περιβάλλον, μπορεί εκ πρώτης όψεως να μην αποτελούν τομείς καθοριστικής σημασίας αλλά δύναται να παρέχουν ιδιαίτερα ανταγωνιστικά πλεονεκτήματα. Παράμετροι φαινομενικά αδιάφοροι όπως είναι η εμφάνιση του προσωπικού (επαγγελματική ενδυμασία, ευπρέπεια κ.λ.π.) και το επίπεδο του τεχνολογικού εξοπλισμού, προσδίδουν ακόμα μεγαλύτερη υπεροχή στις ιδιωτικές τράπεζες.

Ενδιαφέροντα στοιχεία, προκύπτουν κατόπιν ενδελεχέστερης ανάλυσης των δύο ερευνών. Η υψηλή κατάρτιση και εξειδίκευση του προσωπικού, το πολυδιάστατο επίπεδο εξυπηρέτησης και η χαμηλή συχνότητα λαθών στις συναλλαγές, αποτελούν προσδιοριστικούς παράγοντες των ιδιωτικών τραπεζών οι οποίες προσφέρουν σημαντικά ανταγωνιστικά πλεονεκτήματα. Σύμφωνα με τη γνώμη των πελατών όμως, οι δημόσιες

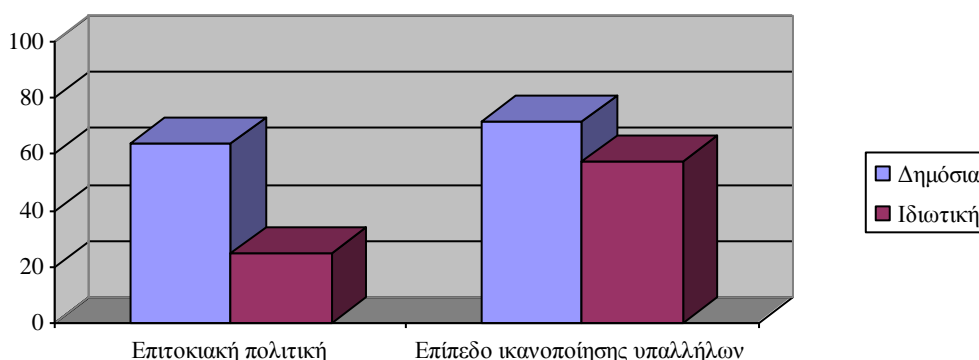
τράπεζες ασκούν ευνοϊκότερη επιτοκιακή πολιτική (βασικό κριτήριο επιλογής της τράπεζας συνεργασίας) έναντι των ιδιωτικών τραπεζών.

Διάγραμμα 7.18.



Η θετική επιτοκιακή πολιτική καθώς και οι καλύτερες συνθήκες εργασίας, μπορεί μεν να οφείλονται στον κοινωνικό χαρακτήρα της δημόσιας τράπεζας αλλά δημιουργούν τα εχέγγυα για την κατάκτηση βασικού ανταγωνιστικού πλεονεκτήματος. Τα συμφέροντα επιτόκια σε επίπεδο χορηγήσεων και καταθέσεων, ενδέχεται να προσελκύσουν σταδιακά περισσότερους πελάτες, σε συνδυασμό με τις αναβαθμισμένες συνθήκες εργασίας οι οποίες δύναται να μετακυλήσουν τις θετικές επιδράσεις τους μακροχρόνια, στην αναβάθμιση του επιπέδου εξυπηρέτησης και τελικά να βελτιώσουν τη θέση των δημοσίων τραπεζών.

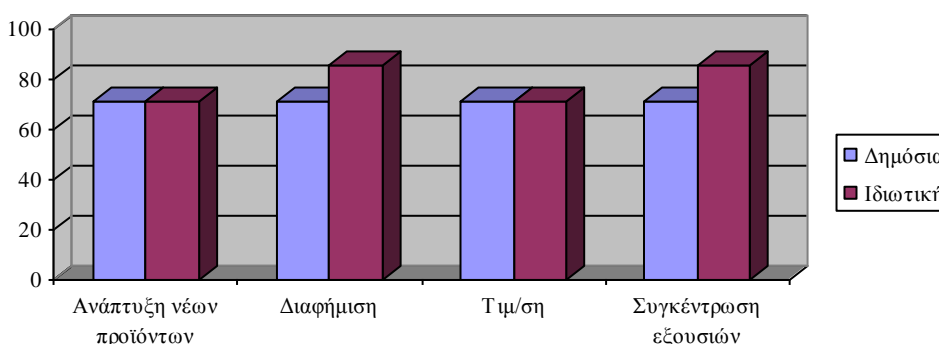
Διάγραμμα 7.19.



Οι δημόσιες τράπεζες, εκσυγχρονίζοντας τη διοικητική τους λειτουργία και επικαιροποιώντας τις πρακτικές τους κάνοντάς χρήση ιδιωτικοοικονομικών κριτηρίων,

βελτιώνουν την εικόνα τους σε σημείο να προσεγγίζουν ή ακόμα και να υπερτερούν των ιδιωτικών επί ορισμένων επιχειρησιακών λειτουργιών. Ειδικότερα, η τιμολόγηση των τραπεζικών προϊόντων των δημοσίων τραπεζών, είναι κατά πολύ ευνοϊκότερη προς το αγοραστικό κοινό, σύμφωνα με τη γνώμη των πελατών και περίπου αντίστοιχη με των ιδιωτικών τραπεζών σύμφωνα με τη γνώμη των υπαλλήλων. Παράλληλα, οι δημόσιες τράπεζες λόγω της ευρύτερης εκπαίδευσης των υπαλλήλων και της στρατηγικής τοποθέτησης των διοικήσεων να αποκεντρώσουν τις εξουσίες, παρέχοντας σε μεγάλο βαθμό αυτονομία στα καταστήματα, σε αντίθεση με τις ιδιωτικές τράπεζες οι οποίες στην πλειοψηφία τους συγκεντρώνουν τις εξουσίες στις κεντρικές διευθύνσεις, μετατρέποντας τα καταστήματα τους, σε σημεία παραλαβής αιτημάτων. Σε αυτό το σημείο πρέπει να τονιστεί ότι ακόμα και υπό αυτό το καθεστώς, οι χρόνοι ανταπόκρισης των ιδιωτικών τραπεζών είναι πολύ καλύτεροι σε σχέση με τους αντίστοιχους των δημοσίων τραπεζών.

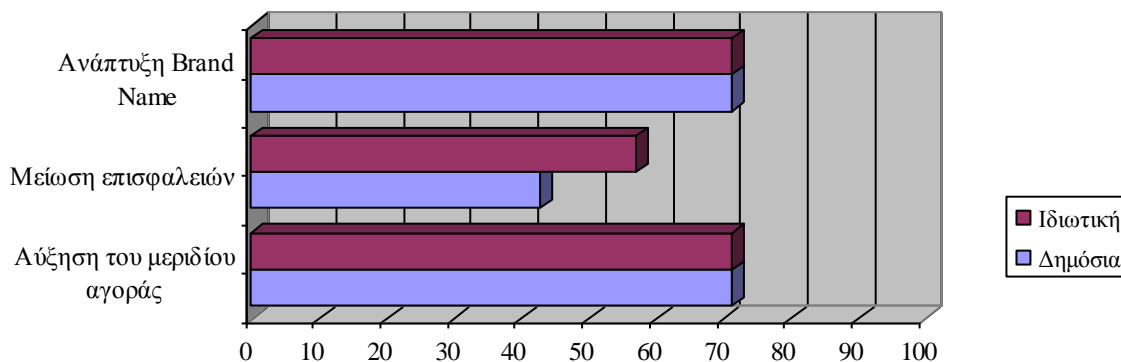
Διάγραμμα 7.20.



Οι δημόσιες τράπεζες και συγκεκριμένα η Αγροτική Τράπεζα, τα τελευταία χρόνια παρουσιάζουν μια σημαντική βελτίωση της αποτελεσματικότητας τους. Αποδεδειγμένες από την κεντρική διοίκηση, λειτουργούν αυτόνομα, ασκώντας υψηλού επιπέδου management, κατορθώνοντας όχι μόνο να επιβιώσουν στο έντονα ανταγωνιστικό τραπεζικό περιβάλλον αλλά και να αναπτυχθούν, σημειώνοντας εντυπωσιακά αποτελέσματα. Η βελτιωμένη εικόνα των δημοσίων τραπεζών, απεικονίζεται και στις δύο έρευνες που διεξήχθησαν, παρουσιάζοντας την επιτυχημένη ανταπόκριση των δημοσίων επιχειρήσεων, σε τομείς που λειτουργούν αποκλειστικά μέσω ιδιωτικοοικονομικών πρακτικών. Την τελευταία δεκαετία, σημειώθηκε μια σημαντική αύξηση του μεριδίου αγοράς, η οποία οφείλεται κατά κύριο λόγο στη χρήση του marketing σε συνδυασμό με την ουσιαστική αναμόρφωση των παρεχόμενων υπηρεσιών. Η μείωση των επισφαλειών, η

ανάπτυξη του Brand Name, η ποιοτικότερη εξυπηρέτηση των πελατών, η σταδιακή εφαρμογή στρατηγικού προγραμματισμού, η βελτίωση της κερδοφορίας κ.λ.π. προσέδωσαν την εικόνα μιας υγιούς επιχείρησης.

Διάγραμμα 7.21.



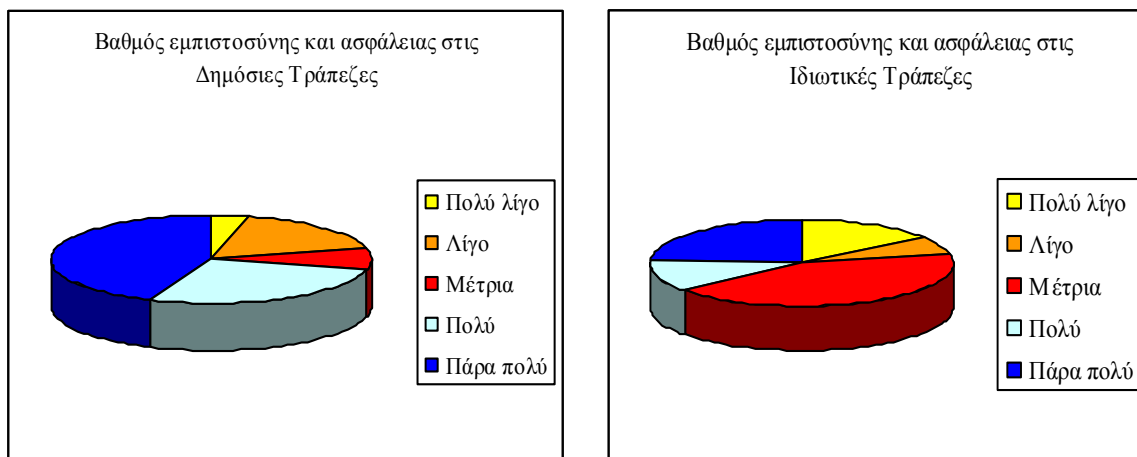
Βέβαια, τα ανωτέρω μεγέθη, πρέπει να λογίζονται αναλογικά προς την υφιστάμενη θέση και κατάσταση του κάθε τραπεζικού οργανισμού. Για παράδειγμα η εντυπωσιακή ανάπτυξη του Brand Name της Αγροτικής Τράπεζας τη δεδομένη χρονική στιγμή, συσχετίζεται με την παρελθούσα κατάσταση κατά την οποία το Brand Name, θεωρείτο ιδιαίτερα υποτιμημένο εν σχέση με αυτά των ιδιωτικών τα οποία είχαν ήδη καθιερωθεί στην αγορά. Επομένως η εντυπωσιακή αύξηση, δεν θα πρέπει να γίνεται αντιληπτή ως υπερίσχυση έναντι των ανταγωνιστών της, αλλά ως βελτίωση σε σχέση με την προηγούμενη κατάσταση. Αντιστοίχως, ισχύει για το μερίδιο αγοράς και την μείωση των επισφαλειών.

Η εικόνα των δημοσίων τραπεζών, ενισχύεται σύμφωνα με στοιχεία της έρευνας πελατών τα οποία αφορούν το επίπεδο αποτελεσματικότητας που λαμβάνουν οι πελάτες των τραπεζών. Μπορεί μεν οι ιδιωτικές τράπεζες να έχουν μεγαλύτερα περιθώρια κέρδους και να ασκούν πολύ πιο επιθετική πολιτική αλλά οι δημόσιες τράπεζες είναι αυτές που αποπνέουν μεγαλύτερο αίσθημα ασφάλειας και εμπιστοσύνης. Στοιχείο, ιδιαίτερα σημαντικό για τη μακρόχρονη επιβίωση των τραπεζών, ειδικότερα αναφερόμενοι στη δεδομένη χρονική περίοδο όπου οι πελάτες εν όψει των ταχύτατων οικονομικών εξελίξεων, αποζητούν ένα τραπεζικό ίδρυμα που να μπορούν να εμπιστευτούν.

Καταλυτικό, υπήρξε το παράδειγμα της οικονομικής κρίσης, κατά την οποία επικράτησε έντονη ανασφάλεια για τις τραπεζικές καταθέσεις καθώς και για τη διατήρηση των ενυπόθηκων περιουσιακών στοιχείων τα οποία διασφάλιζαν δάνεια που λόγω της στρέβλωσης της αγοράς, βρίσκονταν σε καθυστέρηση/υπερημερία. Επιβεβαιώνοντας την καλή τους πορεία, οι δημόσιες τράπεζες, χρησιμοποίησαν επιτυχώς τον υψηλό βαθμό

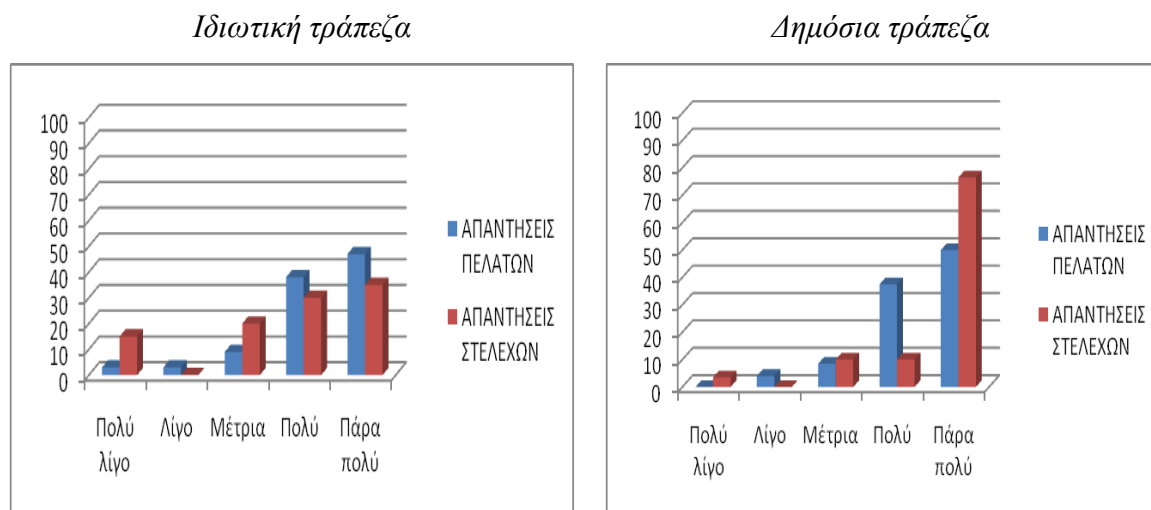
εμπιστοσύνης και ασφάλειας ως συγκριτικό πλεονέκτημα. Χαρακτηριστικό παράδειγμα των προαναφερθέντων, αποτέλεσε η διαμόρφωση του εξαιρετικά επιτυχημένου διαφημιστικού σλόγκαν της ΑΤΕ: «*ATEbank, Τράπεζα Εμπιστοσύνης*» το οποίο έχει ως στόχο την εκμετάλλευση της εμπιστοσύνης που αποπνέει η Τράπεζα στο καταναλωτικό κοινό, προκειμένου να διεκδικήσει την αύξηση του μεριδίου αγοράς και τη συσπείρωση του υφιστάμενου μεριδίου.

Διάγραμμα 7.22.



Η ανωτέρω ανάλυση συνάδει με τα συνδυαζόμενα πορίσματα των δύο ερευνών κατά τα οποία προκύπτει η πληροφορία ότι οι δημόσιες τράπεζες βελτιώνουν τη θέση τους, παρουσιάζοντας αλματώδη πρόοδο σε σχέση με το πρόσφατο παρελθόν, κινούμενες πλέον σε αντίστοιχο “βεληνεκές” με τις ιδιωτικές τράπεζες. Το σχήμα που ακολουθεί, παρουσιάζει το μέγεθος της βελτίωσης των δημοσίων τραπεζών σε σχέση με το αντίστοιχο των ιδιωτικών τραπεζών.

Διάγραμμα 7.23.



Εστιάζοντας στην Αγροτική Τράπεζα η οποία όπως αναφέρθηκε ανωτέρω, αποτελεί και τον κύριο φορέα διερεύνησης (ποσοστό της τάξης του 80% των ερωτηθέντων αφορά στελέχη και πελάτες της ΑΤΕ για τις δύο έρευνες αντιστοίχως), διαπιστώνουμε ότι βρίσκεται στο στάδιο της μετάβασης από έναν αμιγώς γραφειοκρατικό οργανισμό σε μια ιδιαίτερα ανταγωνιστική επιχείρηση, εμπλουτίζοντας τις λειτουργίες της με ιδιωτικοοικονομικές πρακτικές, ανάλογες με αυτές που προσβέυει το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ.⁴⁰⁸ Συμπληρωματικά προς αυτή τη θεώρηση, παρατίθενται οικονομικά στοιχεία τα οποία επιβεβαιώνουν την εν λόγω διαπίστωση. Την περίοδο 2004 - 2006 η Αγροτική Τράπεζα, ισχυροποίησε την εταιρική της εικόνα και τη θέση της τράπεζας. Συγκεκριμένα, η τράπεζα ακολουθώντας πολιτικές εξυγίανσης, βελτιώνοντας την ανταγωνιστικότητα και την αποτελεσματικότητα του δικτύου της, επιτυγχάνει σημαντικούς ρυθμούς ανάπτυξης όπως απεικονίζονται στις οικονομικές καταστάσεις της Τράπεζας και του Ομίλου. Ειδικότερα:

- Υλοποίησε με επιτυχία η γιγαντιαία Αύξηση μετοχικού κεφαλαίου της Τράπεζας (Ιούνιος 2005) συνολικού ύψους €1,25 δισ. Η ΑΜΚ, επέτρεψε την αντιμετώπιση ζητημάτων που ανέδειξε η υιοθέτηση των Διεθνών Λογιστικών Προτύπων και συνέβαλε στην ουσιαστική εξυγίανση των οικονομικών καταστάσεων της Τράπεζας.
- Εφάρμοσε το Νόμο για τα Πανωτόκια με τον οποίο ευνοήθηκαν συνολικά 63.220 οφειλέτες από τους οποίους οι 54.000 ήταν αγρότες. Οι διαγραφές χρεών από την ΑΤΕbank ανήλθαν σε € 1.8 δισ από τα οποία τα € 1,1 δισ αφορούσαν χρέη αγροτών.
- Εισήχθη η μετοχή της ΑΤΕbank (Νοέμβριος 2005) στο δείκτη FTSE/Athex20 των επιχειρήσεων μεγάλης κεφαλαιοποίησης το Νοέμβριο 2005, επιβεβαιώνοντας με τον πιο σαφή και ξεκάθαρο τρόπο την σταθερή ανοδική πορεία της ΑΤΕbank.
- Προχώρησε στην αλλαγή της εταιρικής ταυτότητάς της με καθιέρωση του λογοτύπου σε ΑΤΕbank και με μετασχηματισμό της εικόνας των καταστημάτων και των ΑΤΜs.

⁴⁰⁸ Ρομπόκου-Καραγιάννη, Α., Ρωσσίδης, Ι. (2011) Η συμβολή της επιστήμης της Διοίκησης Επιχειρήσεων στη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των δημοσίων επιχειρήσεων. Το παράδειγμα της Αγροτικής Τράπεζας, στο Τόμος Εισηγήσεων 3^{ου} Συνεδρίου Διοικητικών Επιστημόνων. Αθήνα: εκδ. Σάκκουλα.

- Διένειμε Μέρισμα για πρώτη φορά στους μετόχους κατά την οικονομική χρήση του 2005.
- Επεκτάθηκε στα Βαλκάνια με την εξαγορά τη MINDBank (Ιούλιος 2006) και την έκδοση άδειας για τραπεζοασφαλιστικές εργασίες στη Ρουμανία.

7.2.5. Αποτελέσματα πρωτογενούς έρευνας

Οι ιδιωτικές τράπεζες, εφαρμόζοντας πρακτικές σύγχρονου management σε συνδυασμό με την άσκηση επιθετικής πολιτικής, παρουσιάζουν εντυπωσιακά αποτελέσματα. Προκειμένου να μεγιστοποιήσουν τα κέρδη τους και να εξασφαλίσουν την μακρόχρονη επιβίωση τους, υλοποιούν καθοριστικές στρατηγικές αποφάσεις, χρησιμοποιώντας εξελιγμένα διοικητικά μοντέλα. Οι πρακτικές αυτές τους δίνουν ένα ξεκάθαρο προβάδισμα έναντι των δημοσίων τραπεζών οι οποίες υπολείπονται τεχνογνωσίας και ξεκάθαρων στόχων. Το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ και ο αναβαθμισμένος ρόλος των δημοσίων επιχειρήσεων, ώθησε τις δημόσιες τράπεζες και συγκεκριμένα την ΑΤΕbank, σε μια πολύ πιο βελτιωμένη κατάσταση σε σχέση με το πρόσφατο παρελθόν. Φυσικά, η βελτιωμένη θέση δεν σημαίνει ότι δεν υπάρχουν σημαντικά περιθώρια περαιτέρω βελτίωσης. Μέσω της εν λόγω μελέτης, εντοπίστηκαν επιμέρους διαφορές μεταξύ ιδιωτικών και δημοσίων τραπεζών οι οποίες θα μπορούσαν να αποτελέσουν “παραδείγματα προς μίμηση” για λογαριασμό των δημοσίων επιχειρήσεων προκειμένου να ακολουθήσουν την ήδη επιτυχημένη πεπατημένη που έχουν χαράξει με την πορεία τους οι ιδιωτικές τράπεζες. Ειδικότερα, σε επίπεδο διοίκησης ανθρωπίνων πόρων, το χαμηλό επίπεδο κατάρτισης και η ελλιπής παρακίνηση, στοιχειοθετούν ένα **κομβικό** τομέα που χρίζει βελτίωσης. Περισσότερη και ποιοτικότερη εκπαίδευση καθώς και διαμόρφωση ενός αποδοτικού συστήματος κινήτρων, θα μπορούσαν να αυξήσουν την παραγωγικότητα του προσωπικού και αναλογικά το επίπεδο και τον χρόνο εξυπηρέτησης των πελατών. Συμπληρωματικά, μια βελτίωση στην εμφάνιση των υπαλλήλων θα μπορούσε να αυξήσει το επαγγελματικό κύρος. Η αναμόρφωση των οργανωτικών δομών και η καλύτερη οργάνωση του δικτύου καταστημάτων, θα μπορούσαν να επιφέρουν αποδοτικότερη διαχείριση του διοικητικού συστήματος. Ενδεχομένως, η χρήση μοντέλων ανασχεδιασμού επιχειρησιακών λειτουργιών (reengineering), θα μπορούσαν να υποκαταστήσουν κατακερματισμένες διαδικασίες με νέες εξαιρετικά πιο αποτελεσματικές. Ο έλεγχος, θα πρέπει να αναβαθμισθεί, αποκτώντας ρόλο συμβουλευτικό και όχι κατασταλακτικό, επισημαίνοντας πιθανά λάθη και αντιπροτείνοντας βέλτιστες λύσεις αντί να

αστυνομεύει και να “τιμωρεί” τους υπαλλήλους. Η εξέλιξη των πληροφοριακών συστημάτων και ο εμπλουτισμός της ηλεκτρονικής τραπεζικής, θα είναι σε θέση να παρέχει βελτιωμένες υπηρεσίες στους πελάτες και ποιοτικότερη πληροφόρηση στη διοίκηση ενώ η χρήση πρόσθετων διοικητικών επιστημών (επιχειρησιακή έρευνα, έρευνα αγοράς, διοίκηση ολικής ποιότητας, δημόσιες σχέσεις, συμπεριφορά καταναλωτή κ.λ.π.), δύναται να υποβοηθήσουν στη λήψη ορθότερων αποφάσεων.

Σε επίπεδο στρατηγικού προγραμματισμού και σχεδιασμού πολιτικών, είναι εμφανές ότι οι ιδιωτικές τράπεζες εφαρμόζουν πολύ πιο επιθετικά σχήματα από τις δημόσιες τράπεζες. Μέχρι πρότινος η εν λόγω τακτική, εξασφάλιζε στον ιδιωτικό τομέα μεγαλύτερο μερίδιο αγοράς και τηρουμένων των αναλογιών, πολύ μεγαλύτερα κέρδη. Το παγκόσμιο παράδειγμα όμως της υπέρμετρης ανάπτυξης των τραπεζών, θα πρέπει να μας προβληματίσει. Μήπως μια αλόγιστη επέκταση των τραπεζικών χρηματοδοτήσεων μπορεί να σημάνει τον αφανισμό ακόμα και τραπεζικών κολοσσών; Η πρόσφατη εμπειρία, επιβεβαιώνει αυτό το σενάριο. Ενδεχομένως μια πιο συντηρητική προσέγγιση (ανάλογη αυτής των δημόσιων τραπεζών), να ήταν πιο ορθολογική καθώς η οριακή αύξηση των πωλήσεων συνεπάγεται οριακή αύξηση του πιστωτικού κινδύνου. Σε κάθε περίπτωση, ο μακροπρόθεσμος σχεδιασμός, έγκειται στις στρατηγικές αποφάσεις των διοικήσεων και θα πρέπει να είναι αναλογικός προς τον σκοπό, τους στόχους και τη δυναμική του κάθε τραπεζικού ιδρύματος, αντίστοιχος προς τις ανάγκες του αγοραστικού κοινού και σύμμετρος προς τις συνθήκες του οικονομικού και κοινωνικού περιβάλλοντος. Με βάση τα ανωτέρω δεν θα ήταν δόκιμο να ασκηθεί κριτική επί των στρατηγικών αποφάσεων των δημοσίων τραπεζών και συγκεκριμένα της ΑΤΕbank, αλλά σύμφωνα με τα πορίσματα της έρευνας, θα πρέπει να αποσαφηνισθούν οι στόχοι, να προσδιορισθεί το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα και να εστιασθεί το σύνολο των δράσεων στην επίτευξη του αποτελέσματος αυτού.

Κρίσιμη μεταρρύθμιση αποτελεί η απαγκίστρωση της ΑΤΕ από την κεντρική δημόσια διοίκηση η οποία τείνει να λειτουργήσει ως τροχοπέδη για την ανάπτυξη και την ανταγωνιστικότητα της τράπεζας, προωθώντας μέσω της τελευταίας, πολιτικές δημοσίων συμφερόντων. Χαρακτηριστικό είναι το παράδειγμα της δανειοδότησης επιχειρήσεων με την εγγύηση του ΤΕΜΠΜΕ (με ιδιαίτερα επαχθείς όρους για τις τράπεζες), χορηγούμενες στη συντριπτική τους πλειοψηφία από δημόσιες τράπεζες, προωθώντας κοινωνικές πολιτικές του κράτους (στήριξη μικρομεσαίων επιχειρήσεων). Κοινωνικές πολιτικές, οι οποίες έρχονται σε σύγκρουση με την ανταγωνιστικότητα των τραπεζών, δημιουργώντας

σημαντικά προβλήματα στην υλοποίηση των προκαθορισμένων στόχων. Συνεπικουρώντας στην ανωτέρω θεώρηση πρέπει να σημειωθεί ότι έρευνα των υπαλλήλων έδειξε ότι οι δημόσιες τράπεζες στερούνται ξεκάθαρα οράματος σε ποσοστό 57% (έναντι 71% των ιδιωτικών τραπεζών). Τέλος, κατά την εκπόνηση της μελέτης, διαπιστώθηκε μεγάλη απόκλιση μεταξύ δημοσίου και ιδιωτικού τομέα ως προς τη διάθεση για ικανοποίηση των αναγκών του πελάτη. Οι ιδιωτικές τράπεζες, εφαρμόζουν εξελιγμένα πελατοκεντρικά συστήματα, δίνοντας έμφαση στον πελάτη και τις ανάγκες του, σε αντίθεση με τις δημόσιες τράπεζες οι οποίες παρά την αλματώδη πρόοδο που έχουν σημειώσει, εξακολουθούν να αντιμετωπίζουν τους πελάτες τους, με σχετική αδιαφορία. Η μεγαλύτερη εστίαση στον πελάτη, αποτελεί επιτακτική ανάγκη για την αύξηση της ανταγωνιστικότητας.

Εν κατακλείδι, η πορεία των δημοσίων τραπεζών χαρακτηρίζεται ως “ικανοποιητική”, με δυνατότητες για επίτευξη πολύ υψηλότερων επιπέδων απόδοσης και αποτελεσματικότητας. Η ένταξη ιδιωτικοοικονομικών πρακτικών, υλοποιείται σταδιακά, συγκλίνοντας ολοένα και περισσότερο στους ρυθμούς των ιδιωτικών τραπεζών. Η χρήση πρακτικών του επιχειρησιακού management όπως επισημάνθηκε στην παρούσα μελέτη, δύναται να οδηγήσει στην περαιτέρω βελτίωση της αποτελεσματικότητας και στην επίτευξη αύξουσας πορείας εντός του ευμετάβλητου τραπεζικού περιβάλλοντος.

7.3. Παράρτημα Πρωτογενούς Έρευνας

Ακολούθως παρατίθενται τα ερωτηματολόγια που χρησιμοποιήθηκαν για τις επιμέρους έρευνες.

ΠΡΩΤΟΓΕΝΗΣ ΕΡΕΥΝΑ

ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΗΣ ΠΡΟΤΥΠΟΠΟΙΗΣΗΣ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΚΑΙ ΙΔΙΩΤΙΚΩΝ ΤΡΑΠΕΖΩΝ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Αποστολή της έρευνας αποτελεί η συλλογή στοιχείων για τη βελτίωση αποτελεσματικότητας των δημοσίων επιχειρήσεων, μέσω της συγκριτικής προτυποποίησης δημοσίων και ιδιωτικών τραπεζών.

Στόχος του παρακάτω ερωτηματολογίου είναι να εξετάσει τους παράγοντες που συνδέονται με την αποτελεσματικότητα των τραπεζών.

Η μεθοδολογία της έρευνας βασίζεται στη δημιουργία και τον έλεγχο ενός ολοκληρωμένου μοντέλου το οποίο περιλαμβάνει τις κυριότερες μεταβλητές που επιδρούν, άμεσα ή έμμεσα, στην απόδοση του εκάστοτε τραπεζικού

οργανισμού, με ιδιαίτερη έμφαση στις διοικητικές δομές, στον στρατηγικό σχεδιασμό και στη διοίκηση του ανθρώπινου δυναμικού.

Ενδεικτικό δείγμα της εν λόγω έρευνας αποτελούν υπάλληλοι και στελέχη από ιδιωτικές και δημόσιες τράπεζες.

Οι κλίμακες μέτρησης που χρησιμοποιούνται είναι επιστημονικά πιστοποιημένες και έχουν προσαρμοσθεί στις πρακτικές του κλάδου μέσω πιλοτικών συνεντεύξεων με υψηλόβαθμα στελέχη τραπεζικών οργανισμών.

Πληροφορίες και αποστολή e-mail στο giannis_rossidis@hotmail.com

ΠΡΟΣΟΧΗ: Σε περίπτωση που το ερωτηματολόγιο συμπληρωθεί ηλεκτρονικά, χρωματίστε τους βαθμούς/αριθμούς που θα επιλέξετε με κόκκινο χρώμα ως εξής:

1 2 3 4 5 6 7

Ενότητα 1 ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

Παρακαλούμε σημειώστε το βαθμό συμφωνίας ή διαφωνίας σας με τις παρακάτω δηλώσεις:

	Διαφωνώ πλήρως	1	2	3	4	5	6	7	Συμφωνώ πλήρως
Η Τράπεζα στην οποία εργάζεστε έχει ένα καθαρό όραμα σχετικά με το μέλλον της		1	2	3	4	5	6	7	
Το δίκτυο καταστημάτων της Τράπεζας είναι σε θέση να προμηθεύει με χρήσιμες πληροφορίες τη Διοίκηση για τις ανάγκες των πελατών μας.		1	2	3	4	5	6	7	
Η Τράπεζα στοχεύει σε εκείνους τους πελάτες που έχει την ευκαιρία ανταγωνιστικού πλεονεκτήματος		1	2	3	4	5	6	7	
Η Διοίκηση αναζητεί ενεργά καινοτόμες ιδέες		1	2	3	4	5	6	7	
Η καινοτομία γίνεται άμεσα αποδεκτή στην διαχείριση προγραμμάτων και έργων		1	2	3	4	5	6	7	
Η Τράπεζά παρακολουθεί τα αποτελέσματα των κύριων ανταγωνιστών		1	2	3	4	5	6	7	
Η Τράπεζα αναζητεί συνεχώς τρόπους βελτίωσης των λειτουργικών διαδικασιών για μείωση του κόστους		1	2	3	4	5	6	7	
Η επίτευξη οικονομικών κλίμακας αποτελεί σημαντικό στοιχείο της στρατηγικής της Τράπεζας		1	2	3	4	5	6	7	
Η Τράπεζα στην οποία εργάζεστε είναι πολύ πιο αποτελεσματική και ανταγωνιστική από ότι ήταν στο παρελθόν		1	2	3	4	5	6	7	

Ενότητα 2 ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΕΣ ΙΚΑΝΟΤΗΤΕΣ

Πόσο καλά επιτελεί η Τράπεζά σας τις παρακάτω δραστηριότητες:

	Καθόλου Καλά	1	2	3	4	5	6	7	Πολύ Καλά
Υλοποίηση μακροπρόθεσμων/στρατηγικών στόχων		1	2	3	4	5	6	7	

Οργάνωση δικτύου καταστημάτων	1	2	3	4	5	6	7
Διοίκηση Ανθρώπινου Δυναμικού	1	2	3	4	5	6	7
Ανάπτυξη νέων προϊόντων	1	2	3	4	5	6	7
Διαφήμιση	1	2	3	4	5	6	7
Τιμολόγηση (επιτόκια, προμήθειες κ.λ.π.)	1	2	3	4	5	6	7
Εξωστρεφής συμπεριφορά προς το πολιτικό, οικονομικό και κοινωνικό περιβάλλον	1	2	3	4	5	6	7
Έλεγχος διοικητικών λειτουργιών και διαδικασιών	1	2	3	4	5	6	7

Ενότητα 3 ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ

Πόσο πολύ επιτυγχάνει η Τράπεζά σας να υλοποιήσει τους παρακάτω στόχους:

	<i>Πολύ Λίγο</i>							<i>Πάρα Πολύ</i>
Εστίαση στις ανάγκες του πελάτη	1	2	3	4	5	6	7	
Ίκανοποίηση του πελάτη	1	2	3	4	5	6	7	
Διαμόρφωση κλίματος εμπιστοσύνης προς τους πελάτες	1	2	3	4	5	6	7	
Επίτευξη υψηλής κερδοφορίας	1	2	3	4	5	6	7	
Μείωση των επισφαλειών	1	2	3	4	5	6	7	
Αύξηση του μεριδίου αγοράς	1	2	3	4	5	6	7	
Διαμόρφωση καινοτόμων και χρήσιμων τραπεζικών προϊόντων	1	2	3	4	5	6	7	
Βελτίωση των οργανωτικών της δομών	1	2	3	4	5	6	7	
Εκσυγχρονισμό των συστημάτων υποστήριξης (πληροφοριακά συστήματα, τραπεζικά εργαλεία κ.λ.π.)	1	2	3	4	5	6	7	
Βελτίωση της εικόνας της / Ανάπτυξη του Brand name	1	2	3	4	5	6	7	
Η Τράπεζα χρησιμοποιεί αποτελέσματα ερευνών για τη διαμόρφωση καινοτόμων υπηρεσιών	1	2	3	4	5	6	7	
Η βελτίωση της λειτουργικής απόδοσης της Τράπεζας έχει πολύ υψηλή προτεραιότητα								

	1	2	3	4	5	6	7
Η Τράπεζα ασκεί επιθετική/επεκτατική πολιτική	1	2	3	4	5	6	7

Ενότητα 4 ΕΠΙΠΕΔΑ ΛΗΨΗΣ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ

Παρακαλούμε σημειώστε το βαθμό συμφωνίας ή διαφωνίας σας με τις παρακάτω δηλώσεις:

	Διαφωνώ πλήρως				Συμφωνώ πλήρως		
Στην Τράπεζα στην οποία εργάζεστε οι αποφάσεις τείνουν να λαμβάνονται από τις Κεντρικές Διευθύνσεις	1	2	3	4	5	6	7
Ακόμη και μικρά θέματα παραπέμπονται σε υψηλότερα κλιμάκια για λήψη αποφάσεων	1	2	3	4	5	6	7
Το κάθε άτομο που αποφασίζει έχει μεγάλο εύρος επιλογής «εργαλείων» για να επιτύχει τους στόχους του	1	2	3	4	5	6	7
Τα μεσαία και χαμηλότερα στελέχη έχουν σημαντική αυτονομία	1	2	3	4	5	6	7

Ενότητα 5 ΒΑΘΜΟΣ ΕΞΕΙΔΙΚΕΥΣΗΣ - ΤΥΠΟΠΟΙΗΣΗΣ

Παρακαλούμε σημειώστε το βαθμό συμφωνίας ή διαφωνίας σας με τις παρακάτω δηλώσεις:

	Διαφωνώ πλήρως				Συμφωνώ πλήρως		
Η Τράπεζά σας έχει πολλά εξειδικευμένα στελέχη που ασχολούνται με ένα στενά προσδιορισμένο εύρος ενεργειών	1	2	3	4	5	6	7
Τα περισσότερα στελέχη έχουν γενικές γνώσεις και επιτελούν ένα μεγάλο εύρος καθηκόντων	1	2	3	4	5	6	7
Θεωρείτε ότι τα στελέχη της Τράπεζας είναι εξειδικευμένα στο αντικείμενο ευθύνης τους	1	2	3	4	5	6	7
Οι εργαζόμενοι στην Τράπεζα συχνά την αναφέρουν ως γραφειοκρατική	1	2	3	4	5	6	7
Οι εργαζόμενοι προκειμένου να διεκπεραιώσουν οποιαδήποτε εργασία υπόκεινται στις εγκύκλιες οδηγίες και στους εσωτερικούς κανονισμούς και ποτέ δεν παρεκκλίνουν αυτών	1	2	3	4	5	6	7

Ενότητα 6 ΠΟΙΟΤΗΤΑ ΤΡΑΠΕΖΙΚΩΝ ΠΡΟΙΟΝΤΩΝ

Παρακαλούμε σημειώστε το βαθμό συμφωνίας ή διαφωνίας σας με τις παρακάτω δηλώσεις:

	Διαφωνώ πλήρως				Συμφωνώ πλήρως		
Η Τράπεζα στην οποία εργάζεστε προσφέρει ικανοποιητική ποικιλία τραπεζικών προϊόντων	1	2	3	4	5	6	7
Τα τραπεζικά σας προϊόντα χαρακτηρίζονται ως ιδιαίτερα ανταγωνιστικά							

	1	2	3	4	5	6	7
Τα τραπεζικά σας προϊόντα μπορούν να ικανοποιήσουν τις ανάγκες των πελατών σας	1	2	3	4	5	6	7
Τα τραπεζικά προϊόντα της Τράπεζας στην οποία εργάζεστε επικαιροποιούνται έγκαιρα	1	2	3	4	5	6	7
Οι τιμές των προϊόντων σας σε σχέση με τον ανταγωνισμό είναι συμφέρουσες προς τον πελάτη	1	2	3	4	5	6	7
Κρίνοντας ως υποτιθέμενος πελάτης θα συνεργαζόσασταν με την τράπεζα στην οποία εργάζεστε	1	2	3	4	5	6	7

Ενότητα 7 ΠΡΟΣΑΝΑΤΟΛΙΣΜΟΣ ΣΤΟΝ ΠΕΛΑΤΗ

Παρακαλούμε σημειώστε το βαθμό συμφωνίας ή διαφωνίας σας με τις παρακάτω δηλώσεις:

	<i>Διαφωνώ πλήρως</i>				<i>Συμφωνώ πλήρως</i>		
Μια από τις κυρίαρχες πολιτικές της Τράπεζας αποτελεί η εξυπηρέτηση του πελάτη	1	2	3	4	5	6	7
Η έρευνα καταναλωτών / πελατών χρησιμοποιείται συστηματικά για την βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών	1	2	3	4	5	6	7
Ανταλλάσσετε απόψεις για το πώς οι πελάτες σας χρησιμοποιούν τα προϊόντα και τις υπηρεσίες σας	1	2	3	4	5	6	7
Οι πελάτες σας δηλώνουν ικανοποιημένοι από τις παρεχόμενες υπηρεσίες	1	2	3	4	5	6	7
Οι πελάτες εξυπηρετούνται καλύτερα από ότι εξυπηρετούνταν στο παρελθόν	1	2	3	4	5	6	7

Ενότητα 8 ΕΝΤΑΣΗ ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΜΟΥ

Παρακαλούμε σημειώστε το βαθμό συμφωνίας ή διαφωνίας σας με τις παρακάτω δηλώσεις:

	<i>Διαφωνώ πλήρως</i>				<i>Συμφωνώ πλήρως</i>		
Θεωρείτε την τράπεζα στην οποία εργάζεσθε από τις πλέον ανταγωνιστικές τράπεζες του κλάδου	1	2	3	4	5	6	7
Θεωρείτε ότι οτιδήποτε μπορεί να προσφέρει ένας ανταγωνιστής, μπορεί να το προσφέρει και η Τράπεζα σας	1	2	3	4	5	6	7
Ο ανταγωνισμός στον Τραπεζικό κλάδο είναι εξοντωτικός	1	2	3	4	5	6	7
Ο πόλεμος τιμών είναι χαρακτηριστικό στοιχείο του κλάδου	1	2	3	4	5	6	7
Οι ανταγωνιστές σας είναι σχετικά αδύναμοι	1	2	3	4	5	6	7

Ενότητα 9 ΠΑΡΑΓΩΓΙΚΟΤΗΤΑ ΚΑΙ ΠΑΡΑΚΙΝΗΣΗ ΑΝΘΡΩΠΙΝΟΥ ΔΥΝΑΜΙΚΟΥ

Πόσο καλά επιτελεί η Τράπεζά σας τις παρακάτω δραστηριότητες:

	Πολύ Λίγο	Πάρα Πολύ
Γνωρίζετε τα εργασιακά σας καθήκοντα (τα αντικείμενα που αφορούν τη θέση σας)	1 2 3 4 5 6 7	
Ασχολείστε με πράγματα που δεν είναι απαραίτητα	1 2 3 4 5 6 7	
Υπάρχει σύγκρουση εντολών από ιεραρχικά ανώτερες βαθμίδες	1 2 3 4 5 6 7	
Δέχεστε «άτυπες» παρεμβάσεις στην εκτέλεση των εργασιακών σας καθηκόντων	1 2 3 4 5 6 7	
Νιώθετε παραγωγικός-η στην εκτέλεση των καθηκόντων σας	1 2 3 4 5 6 7	
Επιτυγχάνετε την πλήρη ικανοποίηση των αναγκών του πελάτη	1 2 3 4 5 6 7	
Αν είχατε ισχυρότερα κίνητρα (bonus, βαθμολογική ανέλιξη κ.λ.π.), θα εκτελούσατε πιο αποτελεσματικά τα καθήκοντα σας	1 2 3 4 5 6 7	
Θεωρείτε ότι η Τράπεζα κερδίζει εις βάρος σας	1 2 3 4 5 6 7	
Έχετε μια αίσθηση ενεργοποίησης και θετικής πρόκλησης στην εργασία σας	1 2 3 4 5 6 7	
Έχετε μια αίσθηση επιτυχίας στην εργασία σας	1 2 3 4 5 6 7	
Γίνεται εξατομίκευση επιχειρησιακών στόχων	1 2 3 4 5 6 7	
Γίνεται σύνδεση της επίτευξης στόχων με την αύξηση των αποδοχών	1 2 3 4 5 6 7	
Γνωρίζετε περιπτώσεις διαφθοράς στην Τράπεζα στην οποία εργάζεστε	1 2 3 4 5 6 7	
Εισπράττετε εκτίμηση από τους πελάτες σας	1 2 3 4 5 6 7	

Ενότητα 10 ΙΚΑΝΟΠΟΙΗΣΗ ΑΝΘΡΩΠΙΝΟΥ ΔΥΝΑΜΙΚΟΥ

Παρακαλούμε δώστε βαθμό συμφωνίας ή διαφωνίας σας για κάθε μια από τις δηλώσεις:

	Πολύ Λίγο	Πάρα Πολύ
Θεωρείτε την εργασία σας μονότονη/μονοδιάστατη	1 2 3 4 5 6 7	
Οι αποδοχές σας σε σχέση με τα προσόντα σας είναι ικανοποιητικές	1 2 3 4 5 6 7	
Οι αποδοχές σας σε σχέση με τις υπηρεσίες που προσφέρεται είναι ικανοποιητικές	1 2 3 4 5 6 7	

Η Τράπεζα στην οποία εργάζεστε προσφέρει σημαντικές προοπτικές εξέλιξης	1	2	3	4	5	6	7
Είστε ικανοποιημένος με την ασφάλεια/σιγουριά που σας παρέχει η εργασία σας	1	2	3	4	5	6	7
Είστε ικανοποιημένοι από την εργασία σας (γενικά)	1	2	3	4	5	6	7
Σας ενδιαφέρει να αλλάξετε εργασία	1	2	3	4	5	6	7
Σε περίπτωση που σας δινόταν η ευκαιρία θα σας ενδιέφερε να εγκαταλείψετε τη θέση σας στην Τράπεζα για μια θέση στο Δημόσιο	1	2	3	4	5	6	7
Για όσους εργάζονται σε Ιδιωτική Τράπεζα, αν σας δινόταν η ευκαιρία, θα σας ενδιέφερε να αναλάβετε μια θέση σε Δημόσια Τράπεζα	1	2	3	4	5	6	7

Παρακαλούμε συμπληρώστε τα παρακάτω στοιχεία :

<p>Η ΤΡΑΠΕΖΑ ΣΤΗΝ ΟΠΟΙΑ ΕΡΓΑΖΕΣΤΕ:</p> <p>.....</p> <p>ΘΕΣΗ:</p> <p>.....</p> <p>ΦΥΛΛΟ: ΑΝΔΡΑΣ ΓΥΝΑΙΚΑ</p> <p>ΗΛΙΚΙΑ: 20-35 ετών 35-50 50-65</p> <p>ΜΟΡΦΩΣΗ:</p> <p>ΛΥΚΕΙΟΥ ΤΕΙ / ΑΕΙ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΗ</p> <p>ΣΠΟΥΔΕΣ ΣΧΕΤΙΚΕΣ ΜΕ ΤΟΝ ΤΡΑΠΕΖΙΚΟ ΚΛΑΔΟ:</p> <p>ΝΑΙ ΟΧΙ</p> <p>ΠΡΟΫΠΗΡΕΣΙΑ ΣΕ ΤΡΑΠΕΖΙΚΟ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟ:</p> <p>1-5 έτη 5-10 έτη 10-15 έτη</p> <p>15-20 έτη 20-25 έτη +25 έτη</p> <hr/> <p style="text-align: center;"><i>Σας ευχαριστούμε για τη συμμετοχή σας</i></p> <hr/>
--

ΠΡΩΤΟΓΕΝΗΣ ΕΡΕΥΝΑ
ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ ΤΟΥ ΕΠΙΠΕΔΟΥ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑΣ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΚΑΙ ΙΔΙΩΤΙΚΩΝ
ΤΡΑΠΕΖΩΝ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Αποστολή της έρευνας αποτελεί η συλλογή στοιχείων για τη βελτίωση αποτελεσματικότητας των δημοσίων επιχειρήσεων και ειδικότερα της Αγροτικής Τράπεζας της Ελλάδος ως Δημόσια Τράπεζα.

Στόχος του παρακάτω ερωτηματολογίου είναι να εξετάσει τους παράγοντες που συνδέονται με την αποτελεσματικότητα των δημοσίων επιχειρήσεων.

Η μεθοδολογία της έρευνας βασίζεται στη δημιουργία και τον έλεγχο ενός ολοκληρωμένου μοντέλου το οποίο περιλαμβάνει τις κυριότερες μεταβλητές που επιδρούν, άμεσα ή έμμεσα, στην απόδοση της Δημόσιας Τράπεζας, με ιδιαίτερη έμφαση στις διοικητικές δομές, στον στρατηγικό σχεδιασμό και στη διοίκηση του ανθρωπίνου δυναμικού.

Ενδεικτικό δείγμα της εν λόγω έρευνας αποτελούν πελάτες δημοσίων τραπεζών ή λοιπών ιδιωτικών τραπεζών.

Οι κλίμακες μέτρησης που χρησιμοποιούνται είναι επιστημονικά πιστοποιημένες και έχουν προσαρμοσθεί στις πρακτικές του κλάδου μέσω πιλοτικών συνεντεύξεων με υψηλόβαθμα στελέχη τραπεζικού οργανισμού.

Πληροφορίες και αποστολή e-mail στο giannis_rossidis@hotmail.com.

ΠΡΟΣΟΧΗ: Σε περίπτωση που το ερωτηματολόγιο συμπληρωθεί ηλεκτρονικά, χρωματίστε τους βαθμούς/αριθμούς που θα επιλέξετε με κόκκινο χρώμα ως εξής:

1 2 3 4 5 6 7

ΠΑΡΑΚΑΤΩ ΑΚΟΛΟΥΘΟΥΝ ΕΡΩΤΗΣΕΙΣ ΠΟΥ ΑΦΟΡΟΥΝ ΤΗΝ ΚΥΡΙΑ ΤΡΑΠΕΖΑ ΣΥΝΑΛΛΑΓΩΝ ΣΑΣ.

Ενότητα 1 ΕΞΥΠΗΡΕΤΗΣΗ

Παρακαλούμε σημειώστε το βαθμό συμφωνίας ή διαφωνίας σας με τις παρακάτω δηλώσεις:

	<i>Πολύ λίγο</i>	<i>Πάρα πολύ</i>
Είστε ικανοποιημένοι από το επίπεδο εξυπηρέτησης των υπαλλήλων της τράπεζας (συμπεριφορά, διάθεση να εξυπηρετήσουν)	1 2 3 4 5 6 7	
Είστε ικανοποιημένοι από το επίπεδο κατάρτισης των υπαλλήλων (ειδικές γνώσεις του αντικειμένου τους, γενικότερες επαγγελματικές γνώσεις)	1 2 3 4 5 6 7	
Εμπιστεύεστε την τράπεζα και τους υπαλλήλους της για την προώθηση των συμφερόντων σας	1 2 3 4 5 6 7	
Γνωρίζετε σε προσωπική βάση με τους υπαλλήλους της τράπεζας	1 2 3 4 5 6 7	
Είστε ικανοποιημένοι από τον χρόνο εξυπηρέτησης στα ταμεία		

	1	2	3	4	5	6	7
Είστε ικανοποιημένοι από τον χρόνο εξυπηρέτησης στις λοιπές υπηρεσίες της τράπεζας (δάνεια, εισαγωγές – εξαγωγές κ.λ.π)	1	2	3	4	5	6	7
Θεωρείτε ευπρεπή/κατάλληλη την εμφάνιση του προσωπικού	1	2	3	4	5	6	7
Θεωρείτε ότι οι διοικητικοί μηχανισμοί της τράπεζας γίνονται δυσκίνητοι λόγω γραφειοκρατίας	1	2	3	4	5	6	7
Θεωρείτε ότι έχει βελτιωθεί το επίπεδο εξυπηρέτησης σε σχέση με τα προηγούμενα χρόνια	1	2	3	4	5	6	7

Ενότητα 2 ΔΙΑΜΟΡΦΩΣΗ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ ΧΩΡΟΥ

Παρακαλούμε σημειώστε το βαθμό συμφωνίας ή διαφωνίας σας με τις παρακάτω δηλώσεις:

	Πολύ λίγο						Πάρα πολύ
Θεωρείτε ευχάριστη/λειτουργική τη διακόσμηση εσωτερικού χώρου του Καταστήματος	1	2	3	4	5	6	7
Πόσο ικανοποιητικό κρίνετε ότι είναι το επίπεδο καθαριότητας/υγιεινής του Καταστήματος	1	2	3	4	5	6	7
Θεωρείτε σύγχρονο τον εξοπλισμό της τράπεζας	1	2	3	4	5	6	7

Ενότητα 3 ΤΡΑΠΕΖΙΚΑ ΠΡΟΪΟΝΤΑ

Παρακαλούμε σημειώστε το βαθμό συμφωνίας ή διαφωνίας σας με τις παρακάτω δηλώσεις:

	Διαφωνώ πλήρως						Συμφωνώ πλήρως
Τα προϊόντα της τράπεζας σας μπορούν να ικανοποιήσουν τις ανάγκες σας (δάνεια, κάρτες, καταθέσεις κ.λ.π.)	1	2	3	4	5	6	7
Θεωρείτε ότι τα καταθετικά προϊόντα έχουν υψηλά επιτόκια (προθεσμιακές καταθέσεις, καταθέσεις όψεως, ταμιευτήρια κ.α.)	1	2	3	4	5	6	7
Θεωρείτε ότι τα χορηγητικά προϊόντα έχουν χαμηλά επιτόκια (δάνεια, κάρτες κ.α.)	1	2	3	4	5	6	7
Κρίνετε πως οι προϋποθέσεις δανειοδότησης είναι αυστηρές	1	2	3	4	5	6	7

Ενότητα 4 ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ

Παρακαλούμε σημειώστε το βαθμό συμφωνίας ή διαφωνίας σας με τις παρακάτω δηλώσεις:

	Διαφωνώ Πλήρως						Συμφωνώ Πλήρως

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΙΚΕΣ ΣΚΕΨΕΙΣ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ

Αποστολή της παρούσας διδακτορικής διατριβής, αποτέλεσε η καθολική βελτίωση της δημόσιας διοίκησης και των δημοσίων επιχειρήσεων δια της εφαρμογής επιτυχημένων διοικητικών πρακτικών του ιδιωτικού τομέα. Η αλματώδης εξέλιξη του επιχειρησιακού management σε συνδυασμό με τις αυξανόμενες ανάγκες του δημόσιου τομέα, οδήγησαν τις κρατικές διοικήσεις σε νέες απαιτήσεις:

- για υψηλότερη αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα των λειτουργιών,
- για αύξηση της παραγωγικότητας του ανθρώπινου δυναμικού,
- για οικονομικότερη διαχείριση υλικών και άυλων πόρων,
- για παροχή ποιοτικότερων υπηρεσιών κ.α.

Σε αυτή την κατεύθυνση, η συγκεκριμένη μελέτη, εστίασε στη μεταφορά τεχνογνωσίας από τις ανταγωνιστικές ιδιωτικές επιχειρήσεις, στην αρκετά οπισθοδρομική δημόσια διοίκηση.

Η έρευνα βασίστηκε στην επίκαιρη θεώρηση της συγκριτικής προτυποποίησης (Benchmarking), θέτοντας ως οδηγό/πρότυπο, τις ιδιωτικές επιχειρήσεις και ως συγκρινόμενο μέγεθος τη δημόσια διοίκηση και τις δημόσιες επιχειρήσεις. Η μεθοδολογία της έρευνας που ακολουθήθηκε, διακρίθηκε σε δευτερογενές και σε πρωτογενές επίπεδο. Σε δευτερογενές επίπεδο, διεξήχθη συγκριτική ανάλυση πρακτικών και εφαρμογών του επιχειρησιακού management σε σχέση με τις αντίστοιχες υφιστάμενες τεχνικές της δημόσιας διοίκησης. Κατ' αντιστοιχία, σε πρωτογενές επίπεδο, επιχειρήθηκε η επιβεβαίωση της δευτερογενούς ανάλυσης δια της διενέργειας πρωτογενούς έρευνας με δείγμα φορείς και λήπτες υπηρεσιών, από δημόσιους και ιδιωτικούς οργανισμούς. Κατά την ανωτέρω επεξεργασία, αναδείχθηκαν τα σημεία σύγκλισης, οι υστερήσεις αλλά και οι ευκαιρίες βελτίωσης του δημόσιου τομέα, σε ένα ευρύ φάσμα λειτουργιών.

Με την ολοκλήρωση της προαναφερθείσας ερευνητικής τακτικής, δημιουργήθηκαν οι προϋποθέσεις για την τεκμηριωμένη τοποθέτηση επί των αρχικών επιστημονικών προβληματισμών. Ειδικότερα:

- δόθηκε έμφαση στο κεντρικό ερώτημα της διατριβής περί ενσωμάτωσης διοικητικών πρακτικών του ιδιωτικού τομέα, στη δημόσια διοίκηση (σε πρωτογενές και δευτερογενές επίπεδο),
- απομονώθηκαν επιμέρους χαρακτηριστικά των ιδιωτικών επιχειρήσεων τα οποία δια της διαδικασίας της σύγκρισης, δύνανται να υποβοηθήσουν τις αντίστοιχες

δημόσιες επιχειρήσεις να υπερκεράσουν βασικές παθογένειες που πηγάζουν από την κρατικό-κεντρική τους υπόσταση.

- και τελικά, επιχειρήθηκε η ανάδειξη της χρησιμότητας διατήρησης του κρατικού ιδιοκτησιακού καθεστώτος των δημοσίων επιχειρήσεων (μέσω μιας πιο επιχειρησιακής προσέγγισης), διαμορφώνοντας παράλληλα επιμέρους προτάσεις, για την καλύτερη αξιοποίηση των δημοσίων οργανισμών, σε επίπεδο οικονομικής αποδοτικότητας αλλά και κοινωνικής συμβολής.

Κατά τη διάρθρωση της διατριβής, αρχικά αποδόθηκαν ορισμένοι διοικητικοί όροι, χρήσιμοι για την εννοιολογική οριοθέτηση των υπό ανάλυση στοιχείων (Κεφάλαιο 1). Ακολούθως, παρατέθηκαν πρόσφατα μεταρρυθμιστικά εγχειρήματα της ελληνικής δημόσιας διοίκησης (Κεφάλαιο 2) με θέμα την αύξηση της αποτελεσματικότητας (προκειμένου να αναδειχθεί η τάση βελτίωσης της κρατικής διοίκησης), αντιπαρατέθηκε η ευρωπαϊκή και διεθνής πρακτική, αναφορικά με επίκαιρα συστήματα διοίκησης και σύγχρονα διοικητικά ρεύματα (Κεφάλαιο 3) και έγινε επισκόπηση σε θεωρίες του public management, παρουσιάζοντας την αυξανόμενη συμβολή του επιχειρησιακού management στην αναδιάρθρωση των δημοσίων οργανισμών (Κεφάλαιο 4). Στη συνέχεια, παρατέθηκε δευτερογενής έρευνα με βασικό εργαλείο τη συγκριτική προτυποποίηση θεωριών και πρακτικών δημόσιας διοίκησης και διοίκησης επιχειρήσεων (Κεφάλαιο 5), έγινε εστίαση στη λειτουργία και στις προοπτικές εξέλιξης των δημοσίων επιχειρήσεων (Κεφάλαιο 6) και τέλος διενεργήθηκε πρωτογενής έρευνα μεταξύ ιδιωτικών και δημοσίων επιχειρήσεων σε επίπεδο οργανωτικής και διοικητικής λειτουργίας (με χρησιμοποιούμενη μέθοδο και πάλι τη συγκριτική προτυποποίηση), προκειμένου να προσδιορισθούν οι ελλείψεις και οι ευκαιρίες βελτίωσης των δημοσίων οργανισμών (Κεφάλαιο 7).

Όπως έχει επισημανθεί, κεντρικό στόχο της διατριβής, αποτέλεσε η προαγωγή του επιχειρησιακού management, ως βασικό μεταρρυθμιστικό στοιχείο, στην αναδιάρθρωση της δημόσιας διοίκησης και των δημοσίων επιχειρήσεων. Από τα πρώτα κεφάλαια της μελέτης, παρουσιάστηκε η επίκαιρη πρόθεση των κρατικών διοικήσεων, να ενσωματώσουν τεχνικές και θεωρίες του επιχειρησιακού management, που εφαρμόζονται με επιτυχία εδώ και χρόνια, στις ιδιωτικές επιχειρήσεις.⁴⁰⁹ Χαρακτηριστικά είναι τα μεταρρυθμιστικά προγράμματα που αποσκοπούν στη μεταφορά πρακτικών από: τη Διοίκηση Ολικής Ποιότητας, τη Διοίκηση Μέσω Στόχων, τον Ανασχεδιασμό

⁴⁰⁹ Βλ. Κεφάλαιο 2.

Επιχειρησιακών Διεργασιών, την Οργανωσιακή Συμπεριφορά, τη Συγκριτική Προτυποποίηση, τη Διοίκηση Γνώσης κ.α.⁴¹⁰ Παράλληλα, στα πρόσφατα μεταρρυθμιστικά εγχειρήματα, εντοπίστηκαν νέοι τρόποι αξιοποίησης της επιχειρησιακής τεχνογνωσίας όπως είναι οι Συμπράξεις Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ), τα Συστήματα Διοίκησης και Μέτρησης Απόδοσης, η προαγωγή της τεχνολογίας και της πληροφορικής μέσω της Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης κ.α. Από τα παραπάνω, σχηματοποιείται η επικρατούσα τάση περί εκσυγχρονισμού και αναδιάρθρωσης των συστημάτων δημόσιας διοίκησης, δια των δοκιμασμένων στην αγορά, εργαλείων του επιχειρησιακού management.

Η προαναφερθείσα τάση, επιβεβαιώνεται στη συνέχεια, από την παράθεση διοικητικών συστημάτων κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης που σε ένα μεγάλο βαθμό (λόγω και της αλληλεξάρτησης της Ελλάδος με την Ευρωπαϊκή Κοινότητα), αποτέλεσαν καθοριστικές επιρροές για την εξέλιξη του εθνικού συστήματος δημόσιας διοίκησης.⁴¹¹ Κατά την έρευνα που διεξήχθη, αναφορικά με τα διοικητικά συστήματα των ευρωπαϊκών χωρών, προσδιορίστηκαν επιμέρους επιστημονικά ρεύματα που καθόρισαν τις εθνικές διοικητικές πρακτικές. Ως επικρατέστερα διοικητικά μοντέλα, αναδείχθηκαν: το αγγλοσαξονικό, το γαλλογερμανικό, το σκανδιναβικό και το μεσογειακό. Το κάθε μοντέλο, επέδειξε διαφορετική στάση και αποτελέσματα σε: οικονομικό, διοικητικό, κοινωνικό, πολιτικό και πολιτισμικό επίπεδο. Κατά την ανάλυση των ανωτέρω μοντέλων, διαπιστώθηκαν οι διαφορές, οι ομοιότητες αλλά και αμφίδρομες επιρροές που καθορίζουν το νέο διοικητικό πρόσωπο της Ευρώπης καθώς και τις τάσεις εξέλιξης του.

Η σχηματοποίηση των διοικητικών τάσεων, οδήγησε στην οριοθέτηση των κυρίαρχων επιστημονικών θεωριών οι οποίες συνίστανται στις θεωρίες του Public Management, του New Public Management και της Public Governance.⁴¹² Οι συγκεκριμένες θεωρίες, αναφέρονται κυρίως στην εξέλιξη της γραφειοκρατικής δημόσιας διοίκησης, δια της ενσωμάτωσης στοιχείων του επιχειρησιακού management, της κοινωνικής διοίκησης, του κράτους δικαίου, του κοινωνικού κράτους, κ.λ.π. Ιδιαίτερη προσέγγιση, έγινε στο public management και στο new public management, ως συσχετιζόμενα διοικητικά ρεύματα με την υπό ανάλυση υπόθεση (συμβολή του επιχειρησιακού management στη μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης). Από την

⁴¹⁰ Βλ. Προγράμματα: «Ποιότητα για τον Πολίτη», «Πολιτεία», «Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013» κ.α.

⁴¹¹ Βλ. Κεφάλαιο 3.

⁴¹² Βλ. Κεφάλαιο 4.

ανάλυση των εν λόγω θεωριών, αναδείχθηκε κυρίως, η αξία της εφαρμογής ιδιωτικοοικονομικών κριτηρίων στον δημόσιο τομέα. Η διαφορετική αυτή προσέγγιση, αποκάλυψε τις πραγματικές δυνατότητες του Κράτους, σε επίπεδο αποτελεσματικότητας, αποδοτικότητας και οικονομικότητας. Βάσει της θεωρίας του New Public Management και της επιτυχημένης εφαρμογής αυτού, σε πολλές αναπτυγμένες και αναπτυσσόμενες χώρες, απεδείχθη η χρησιμότητα εφαρμογής πρακτικών των ιδιωτικών επιχειρήσεων σε δημόσιους οργανισμούς. Πρέπει να σημειωθεί ότι επικριτές του συγκεκριμένου ρεύματος, αντιπαραβάλλουν ως μειονεκτήματα τον περιορισμό της κοινωνικής διοίκησης ή τον κίνδυνο εμφάνισης δημοκρατικού ελλείμματος, αλλά ακόμα και υπό αυτή την οπτική γωνία, δεν τίθεται υπό αμφισβήτηση, η συμβολή του New Public Management, στην αποτελεσματικότερη λειτουργία του δημόσιου τομέα. Ειδικά σε χώρες όπως η Ελλάδα, η αξία των σχετικών μεταρρυθμίσεων, θα μπορούσε να αποτελέσει καθοριστικό όπλο, για την καταπολέμηση της κακοδιαχείρισης και της διαφθοράς, οι οποίες τείνουν να καταστρατηγήσουν πλήρως την κοινωνική δικαιοσύνη, την πρόοδο και την αξιοκρατία.

Ιδιαίτερη έμφαση, δόθηκε στα επιμέρους χαρακτηριστικά του επιχειρησιακού management ως πρότυπες λειτουργίες για τη συνολική αναδιάρθρωση των δημόσιων οργανισμών.⁴¹³ Για την καλύτερη σύγκριση και επεξεργασία των πρακτικών του ιδιωτικού και του δημόσιου τομέα, χρησιμοποιήθηκε η τεχνική της συγκριτικής προτυποποίησης (ως εργαλείο δευτερογενούς έρευνας). Κατά την ανάλυση αυτή, αντιπαρατέθηκαν οι βασικές λειτουργίες του management (προγραμματισμός, οργάνωση, διοίκηση, έλεγχος) καθώς και πλήθος διοικητικών πρακτικών, όπως εφαρμόζονται στις ιδιωτικές επιχειρήσεις και στους δημόσιους οργανισμούς. Τα αποτελέσματα της σύγκρισης, ανέδειξαν τις υστερήσεις και τις ευκαιρίες βελτίωσης του δημόσιου τομέα σε σχέση με τις προτυποποιημένες πρακτικές της επιχειρησιακής διοίκησης.

Ειδικότερα, στη λειτουργία του προγραμματισμού, παρουσιάστηκε η πλήρης απουσία του στρατηγικού προγραμματισμού από τα δημόσια διοίκηση, η πλημμελής εφαρμογή τακτικού και επιχειρησιακού προγραμματισμού, η έλλειψη τεχνογνωσίας σε σχέση με πολύτιμα εργαλεία προγραμματισμού (π.χ. SWOT ανάλυση, πολιτικές στοχοθεσίας, διαμόρφωση προτύπων μέτρησης της απόδοσης κ.α.). Υποκατάστατα της λειτουργίας του προγραμματισμού, αποτέλεσαν πλήθος δημόσιων πολιτικών, οι οποίες αντικατόπτριζαν συνήθως, τα εκάστοτε πολιτικά συμφέροντα των κυβερνώντων,

⁴¹³ Βλ. Κεφάλαιο 5.

υστερώντας σε επιστημονικό υπόβαθρο και διοικητική συνέχεια. Συνέπεια αυτής της παθογένειας, ήταν η έλλειψη ουσιαστικής προγραμματικής δράσης η οποία είχε ως αποτέλεσμα την άναρχη, αναχρονιστική και διοικητικά ανορθόδοξη πορεία των δημόσιων οργανισμών, πορευμένοι άνευ προκαθορισμένου διοικητικού προσανατολισμού. Το συμπέρασμα αυτό, προβάλλει μεν την επικρατούσα διοικητική αναρχία αλλά επιδεικνύει δε την ευκαιρία διαμόρφωσης προγραμματικών σχεδίων, εξελίσσοντας τη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης και ανάγοντας τη, σε μια σύγχρονη οικονομική μονάδα.

Κατ' αντιστοιχία, διενεργήθηκε σύγκριση σε επίπεδο οργανωτικής διάρθρωσης, μεταξύ ιδιωτικού και δημοσίου τομέα. Ο οργανωτικός ανασχεδιασμός του δημοσίου τομέα, αποτελεί μια βασική μεταρρυθμιστική προοπτική η οποία δύναται να μεταβάλλει την ισχύουσα γραφειοκρατική δομή των δημόσιων οργανισμών σε μια πιο “managerial” οργανωτική διάρθρωση. Η νέα προοπτική, επιχειρεί να μετατρέψει το υφιστάμενο στατικό και εσωστρεφές οργανωτικό σύστημα, σε μια δυναμική και ευπροσάρμοστη οργανωτική δομή, ικανή να ανταποκριθεί στις αυξημένες απαιτήσεις των σύγχρονων δημόσιων οργανισμών. Συγκεκριμένα, ο οργανωτικός ανασχεδιασμός της δημόσιας διοίκησης, βασισμένος στις αρχές του επιχειρησιακού management, θα μπορούσε να εστιάσει στα εξής:

- στον περιορισμό του εύρους εποπτείας (λιγότεροι υφιστάμενοι για κάθε προϊστάμενο),
- στην ορθότερη εκχώρηση εξουσίας και ευθύνης (ορθολογική αντιστοίχιση δικαιωμάτων και υποχρεώσεων του ανθρώπινου δυναμικού),
- στην προσεκτική διάκριση μεταξύ επιτελικών και εκτελεστικών καθηκόντων (εκμετάλλευση των ειδικών πλεονεκτημάτων που αποφέρει η κάθε ειδικότητα),
- στην κατάργηση της παρωχημένης γραφειοκρατικής μορφής εξειδίκευσης (χρησιμοποιώντας πρακτικές εναλλαγής και εμπλουτισμού θέσεων εργασίας),
- στην ενσωμάτωση συστημάτων ανθρωποκεντρικής διοίκησης (εφαρμογή συμμετοχικού μοντέλου),
- στην αποδοχή της αρχής της πολυπλοκότητας (η επίλυση ενός οργανωτικού προβλήματος πρέπει να είναι αντιστοίχως πολυσύνθετη με το ίδιο το πρόβλημα),
- στην αντιμετώπιση των δημόσιων οργανώσεων ως σύγχρονων διοικητικών συστημάτων (τα οποία λειτουργούν ως ένα δίκτυο αλληλεπιδράσεων, σχέσεων και συνδέσεων μεταξύ των μερών τους),

- στην εφαρμογή συνδυαστικής τμηματοποίησης (στοχεύοντας στην εκμετάλλευση των πιο πολυδιάστατων πλεονεκτημάτων που μπορεί να αποφέρει μια ομαδοποίηση λειτουργιών).

Η ανάλυση που διεξήχθη στο 5^ο Κεφάλαιο, εξήγαγε το συμπέρασμα ότι η οργανωτική διάρθρωση των δημόσιων οργανισμών, πρέπει απαραίτητως να δομείται αναλογικά προς την αποστολή και τους στόχους αυτών, χρησιμοποιώντας διαφοροποιημένα μοντέλα, συμβατά προς τη φύση και το αντικείμενο των εκάστοτε αρμοδιοτήτων τους.

Η συμβολή του επιχειρησιακού management, θα μπορούσε να επιφέρει εξαιρετικά αποτελέσματα, σε επίπεδο διοίκησης ανθρωπίνων πόρων. Το ιδιαίτερα αντιπαραγωγικό δημοσιοϋπαλληλικό καθεστώς, θα μπορούσε να αναστρέψει πλήρως την παθολόγο εικόνα του, εισάγοντας επιχειρησιακά στοιχεία (δοκιμασμένα στην ιδιωτική οικονομία), με κυρίαρχη επιδίωξη τη βελτίωση της αποδοτικότητας. Συγκεκριμένα, η χρήση αρχών της οργανωσιακής συμπεριφοράς και η εφαρμογή σύγχρονων μεθόδων της διοίκησης προσωπικού σε αντιδιαστολή με τις υφιστάμενες παρωχημένες πρακτικές της γραφειοκρατικής διοίκησης, δύνανται να αλλάξουν πλήρως, τη συνολική λειτουργία της δημόσιας διοίκησης. Ειδικότερα, η κρατική διοίκηση, θα μπορούσε να αυξήσει σημαντικά την αποτελεσματικότητά της, χρησιμοποιώντας εργαλεία της οργανωσιακής συμπεριφοράς, όπως είναι:

- Η κατάλληλη πολιτική κινήτρων και συγκεκριμένα η σύνδεση της απόδοσης, με οικονομικά και βαθμολογικά κίνητρα, επιφέροντας σημαντική βελτίωση στην παραγωγικότητα των εργαζομένων.
- Η διαμόρφωση ηγετικών στελεχών, τα οποία με τη σειρά τους θα προσφέρουν στην κρατική διοίκηση τη δυνατότητα να υλοποιήσει δημόσιες πολιτικές, αξιοποιώντας τους εργαζομένους της, με τον παραγωγικότερο δυνατό τρόπο και εμπλουτίζοντας παράλληλα τις λειτουργίες του οργανισμού με νέες, καινοτόμες πρακτικές.
- Η δυναμική των ομάδων, η οποία θα μπορούσε να προσφέρει τη δυνατότητα δημιουργίας συνεργιών, οικονομικών κλίμακας, καλύτερου συντονισμού και ανάπτυξης προσωπικού.
- Η επικοινωνία, η οποία δύναται να εξομαλύνει σημαντικές διοικητικές στρεβλώσεις που παρουσιάζονται στον δημόσιο τομέα, παρέχοντας έγκυρη και έγκαιρη πληροφόρηση.

Παράλληλα, η δημόσια διοίκηση ακολουθώντας το παράδειγμα του ιδιωτικού τομέα, θα μπορούσε να εκσυγχρονίσει τις μεθόδους διοίκησης ανθρώπινου δυναμικού, ενσωματώνοντας στοιχεία της επιχειρησιακής διοίκησης. Η αντιπαραβολή των αποτελεσμάτων της πρωτογενούς και δευτερογενούς έρευνας, προσδιορίζει τις σημαντικές αποκλίσεις μεταξύ ιδιωτικού και δημόσιου τομέα, εστιάζοντας στην πρότυπη απόδοση των ιδιωτικών επιχειρήσεων και τελικά οδηγώντας στην παράθεση συγκεκριμένων προτάσεων, για την ενδεχόμενη εφαρμογή πρακτικών της διοίκησης ανθρωπίνων πόρων, στη δημόσια διοίκηση. Συγκεκριμένα, η διοίκηση ανθρωπίνων πόρων, θα μπορούσε να συμβάλλει στην αύξηση της αποδοτικότητας των δημοσίων υπαλλήλων, μέσω της εφαρμογής βέλτιστων πρακτικών επιλογής προσωπικού, της εστίασης στην καλύτερη εκπαίδευση και κατάρτιση των εργαζομένων, της προσήλωσης στην αύξηση της παραγωγικότητας δια της αποτελεσματικότερης διαχείρισης του ανθρώπινου δυναμικού, κ.α. Η διοίκηση προσωπικού στον δημόσιο τομέα, θα μπορούσε να εξελιχθεί ακόμα περισσότερο, εφαρμόζοντας συστήματα διαχείρισης προσωπικού, προσανατολισμένα στην ποιότητα, αποσκοπώντας τελικά στην αλλαγή φιλοσοφίας και διοικητικής κουλτούρας, στη διαμόρφωση ανθρωποκεντρικών συστημάτων, στην καλύτερη εκπαίδευση των υπαλλήλων, στη σύνδεση της παραγωγικότητας με τις αμοιβές κ.λ.π. Τα συνδυασμένα αποτελέσματα πρωτογενούς και δευτερογενούς έρευνας, αποδεικνύουν ότι η δημόσια διοίκηση, δύναται να αυξήσει δραστικά την αποτελεσματικότητά της, χρησιμοποιώντας εργαλεία του επιχειρησιακού management που επικεντρώνονται στη βέλτιστη αξιοποίηση των εργαζομένων, επιδιώκοντας παράλληλα την αύξηση της παραγωγικότητας και τη βελτίωση του βαθμού ικανοποίησης του προσωπικού.

Τέλος, συγκρίνοντας και αναλύοντας τη λειτουργία του ελέγχου, διαπιστώθηκε η καταφανής υστέρηση των πρακτικών του δημοσίου τομέα εν σχέσει με τις αντίστοιχες των ιδιωτικών επιχειρήσεων. Το υψηλό επίπεδο διαφθοράς και κακοδιοίκησης, έχει αναγάγει πλέον σε επιτακτική ανάγκη, την άμεση εφαρμογή στοιχείων του επιχειρησιακού management, εξοπλίζοντας τα συστήματα ελέγχου του δημόσιου τομέα, με χαρακτηριστικά, όπως η ακρίβεια, η αντικειμενικότητα, η χρονική καταλληλότητα, η κατάλληλη διεύθυνση, η ευελιξία, η οικονομικότητα, η αποδοχή κ.α. Παράλληλα, εντοπίστηκε η άκαρπη εστίαση της δημόσιας διοίκησης στον αντιδραστικό και μεταδραστικό έλεγχο, παραλείποντας την πιο σύγχρονη και αποτελεσματική μορφή ελέγχου, αυτή του προδραστικού ελέγχου. Σε αυτή την κατεύθυνση και επιχειρώντας μια αποτελεσματικότερη εφαρμογή των ελεγκτικών διαδικασιών, θα μπορούσαν να προταθούν

και πάλι εργαλεία της διοίκησης ολικής ποιότητας. Σύμφωνα λοιπόν με τις αρχές της ΔΟΠ, αντί να δοθεί έμφαση στην καταστολή θα πρέπει να γίνει εστίαση στην πρόληψη, ανασχεδιάζοντας τις διοικητικές λειτουργίες των δημόσιων οργανισμών και στοχεύοντας στον εκμηδενισμό των προβληματικών περιοχών, παρέχοντας τις “σωστές υπηρεσίες” από την αρχή.

Από τη σύγκριση μεταξύ δημόσιας διοίκησης και επιχειρησιακού management σε επίπεδο διοικητικών λειτουργιών, αναδείχθηκε η χρησιμότητα μεταφοράς δοκιμασμένων μεθόδων και πρακτικών από τον ιδιωτικό στον δημόσιο τομέα. Συνεπικουρώντας σε αυτή τη θεώρηση, παρατέθηκαν επιπροσθέτως ορισμένοι σύγχρονοι επιχειρησιακοί κλάδοι που δύνανται να προσφέρουν πολύτιμη τεχνογνωσία στη δημόσια διοίκηση, όπως η διοίκηση ολικής ποιότητας, η διοίκηση μέσω στόχων, η διοίκηση γνώσης, η διοίκηση αλλαγών και η ηλεκτρονική διακυβέρνηση καθώς και επίκαιρες διοικητικές πρακτικές όπως είναι: ο επιχειρησιακός ανασχεδιασμός λειτουργιών η συγκριτική προτυποποίηση και η ισορροπημένη κάρτα επιδόσεων. Τα προαναφερθέντα διοικητικά εργαλεία, όντας ευρέως διαδεδομένα στις ανταγωνιστικές ιδιωτικές επιχειρήσεις, σημειώνουν εντυπωσιακά διοικητικά και οικονομικά αποτελέσματα. Οι συγκεκριμένες πρακτικές, λόγω της επιτυχημένης εφαρμογής τους στον ιδιωτικό τομέα, τα τελευταία χρόνια έχουν αρχίσει να εφαρμόζονται επιτυχώς και στον δημόσιο τομέα (σε επιμέρους χώρες), λειτουργώντας ως προάγγελος για τις επικείμενες διοικητικές μεταρρυθμίσεις σε εθνικό και διεθνές επίπεδο.

Η δομική διάρθρωση της διατριβής, συνεχίζει με την εμβάθυνση στη διοίκηση των δημοσίων επιχειρήσεων.⁴¹⁴ Στο συγκεκριμένο κεφάλαιο, διενεργείται μια εκτεταμένη ανάλυση των επιμέρους χαρακτηριστικών των δημοσίων επιχειρήσεων (τρόπος λειτουργίας, μορφή οργάνωσης, στόχοι κ.α.). Στα πλαίσια της εν λόγω ανάλυσης, επιχειρείται μια πιο συμβατή εφαρμογή του επιχειρησιακού management στις επιμέρους λειτουργίες των δημοσίων επιχειρήσεων (εν σχέσει με την ευρύτερη δημόσια διοίκηση), λόγω των ομοειδών δραστηριοτήτων και των κοινών χαρακτηριστικών τους, με τις αντίστοιχες ιδιωτικές επιχειρήσεις (καθιστώντας τη σύγκριση πιο δόκιμη). Άλλωστε η συγκριτική προτυποποίηση που προηγήθηκε σε επίπεδο επιχειρησιακού management και δημόσιας διοίκησης, βρίσκει την ιδανικότερη εφαρμογή της, στις δημόσιες επιχειρήσεις δεδομένου ότι ομοιάζουν με τις ιδιωτικές ακόμα και σε επίπεδο τεθέντων στόχων, εφόσον συνυπάρχουν στο ίδιο ανταγωνιστικό περιβάλλον.

⁴¹⁴ Βλ. Κεφάλαιο 6.

Η πρωτοτυπία της διατριβής έγκειται στην ανάδειξη της επιχειρησιακής διοίκησης ως σύγχρονο εργαλείο της κρατικής διοίκησης. Αποδεικνύεται ότι οι δημόσιες επιχειρήσεις έχουν περιθώρια σημαντικών βελτιώσεων της λειτουργίας τους, εστιάζοντας στην αποτελεσματικότητα, στην αποδοτικότητα και στην οικονομικότητα. Η αναδιάρθρωση των δημόσιων επιχειρήσεων, δημιουργεί μια ιδιαίτερα σημαντική επιλογή αναφορικά με την κρατική διαχείριση, ανατρέποντας την υφιστάμενη αντίληψη για «αλόγιστη» αποκρατικοποίηση των προβληματικών οργανισμών. Οι προοπτικές εξέλιξης των δημοσίων επιχειρήσεων, αντισταθμίζουν την επικρατούσα τάση για ιδιωτικοποίηση ως μέτρο εξυγίανσης του δημοσίου τομέα, αντιπαραθέτοντας τη διατήρηση του κρατικού ιδιοκτησιακού καθεστώτος με ενισχυμένη την επιχειρηματική διάσταση και δίνοντας έμφαση στα ιδιωτικοοικονομικά κριτήρια. Οι δημόσιες επιχειρήσεις, με την κατάλληλη διοικητική αναπροσαρμογή, δύνανται να αποτελέσουν έναν πολύτιμο παραγωγικό πόρο, ο οποίος ανάλογα με την εκάστοτε στρατηγική προσέγγιση, μπορεί να συνεισφέρει σε ένα ευρύ πεδίο κρατικών επιδιώξεων. Πρέπει να σημειωθεί ότι αποτελεί καθοριστικής σημασίας, το γεγονός ότι αν τα περισσότερα οφέλη των αποκρατικοποιήσεων, μπορούν να επιτευχθούν με την αναδιοργάνωση των δημοσίων επιχειρήσεων, τότε σχηματίζεται η δυνατότητα να αποφευχθεί το προκύπτον δημοκρατικό έλλειμμα, δημιουργώντας έτσι μια νέα κοινωνική ισορροπία.

Στο τελευταίο κεφάλαιο, παρατέθηκε η πρωτογενής έρευνα της διατριβής η οποία ουσιαστικά αναφέρεται στην πρωτογενή έκφανση της συγκριτικής προτυποποίησης μεταξύ ιδιωτικού και δημοσίου τομέα.⁴¹⁵ Η έρευνα εστίασε στον τομέα των δημοσίων επιχειρήσεων και ειδικότερα στον ανταγωνιστικό κλάδο των τραπεζών. Η συμβολή του επιχειρησιακού management στη μεταρρύθμιση των δημοσίων τραπεζών, διερευνήθηκε θέτοντας ως πρότυπη λειτουργία αυτή των ιδιωτικών τραπεζών και αναλύοντας τις παρατηρούμενες αποκλίσεις. Η έρευνα διεξήχθη σε δυο παράλληλα και αλληλοσχετιζόμενα επίπεδα, εξετάζοντας την οπτική γωνία των εργαζομένων (ως φορείς της διοικητικής δράσης) και των πελατών (ως λήπτες της διοικητικής λειτουργίας). Τα αποτελέσματα των παράλληλων ερευνών, επιβεβαίωσαν σε μεγάλο βαθμό, τις αναλύσεις που διεξήχθησαν σε δευτερογενές επίπεδο (Βλ. Κεφάλαιο 5). Η χρήση του εργαλείου της συγκριτικής προτυποποίησης (Benchmarking), εντόπισε σημαντικές αποκλίσεις μεταξύ

⁴¹⁵ Βλ. Κεφάλαιο 7.

ιδιωτικών και δημόσιων τραπεζών, παρουσιάζοντας τα προβλήματα και αναδεικνύοντας τις ευκαιρίες βελτίωσης των δημόσιων επιχειρήσεων.

Κατά την ανάλυση των πορισμάτων της πρωτογενούς έρευνας, εξήχθησαν πολύτιμα συμπεράσματα για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των δημοσίων οργανισμών. Συγκεκριμένα, εντοπίστηκαν σημαντικές υστερήσεις των δημοσίων τραπεζών οι οποίες (βάσει και της κεντρικής επιστημονικής υπόθεσης της διατριβής), θα μπορούσαν να περιοριστούν σε μεγάλο βαθμό, λαμβάνοντας ως παράδειγμα τις πρακτικές του ιδιωτικού τομέα, οδηγούμενες σε ριζική αναδιάρθρωση της λειτουργία τους. Οι βασικότερες αποκλίσεις της δημόσιας τράπεζας σε σχέση με το πρότυπο της ιδιωτικής τράπεζας, παρατίθενται συνοπτικά:

- Η δημόσια τράπεζα, υστερεί σημαντικά σε θέματα στρατηγικού προγραμματισμού, θέτει σε χαμηλή προτεραιότητα τη διενέργεια συνεργειών και οικονομικών κλίμακας, δεν εστιάζει στη ανάπτυξη και ενσωμάτωση καινοτόμων ιδεών ενώ διακρίνεται από χαμηλό βαθμό επικοινωνίας (αδυνατώντας να εκμαιεύσει πολύτιμη πληροφόρηση για το ενδογενές και εξωγενές περιβάλλον). Παράλληλα, στις δημόσιες τράπεζες λόγω των έντονων πολιτικών παρεμβάσεων, δυσχεραίνεται σημαντικά, η χάραξη μακροπρόθεσμης στρατηγικής.
- Σημαντικές αποκλίσεις, παρατηρούνται στους τομείς της διοίκησης ανθρωπίνων πόρων (όπου μεγιστοποιείται η γραφειοκρατική θεώρηση της κρατικής διοίκησης), της υλοποίησης μακροπρόθεσμων στόχων, της οργάνωσης του δικτύου καταστημάτων (διατηρώντας την οργάνωση του καταστημάτων στην παρωχημένη μορφή των προηγούμενων δεκαετιών), του ελέγχου των διοικητικών λειτουργιών (ο οποίος υλοποιείται στις δημόσιες τράπεζες, μεταδραστικά και υπό το πνεύμα της καταστολής).
- Οι δημόσιες τράπεζες, μειονεκτούν σε σχέση με τις ιδιωτικές στην άσκηση επιθετικής πολιτικής, στη μείωση επισφαλειών, στην επίτευξη υψηλής κερδοφορίας, στην ανάπτυξη σύγχρονων διοικητικών διαδικασιών (π.χ. βελτίωση των οργανωτικών δομών, εξέλιξη των λειτουργικών αποδόσεων κ.α.), στη χρήση πολύτιμων διοικητικών εργαλείων όπως είναι η ανάπτυξη πληροφοριακών συστημάτων, στην εστίαση στις ανάγκες των πελατών και στην προσπάθεια ικανοποίησης αυτών των αναγκών.

- Οι δημόσιες τράπεζες, εμφανίζουν υψηλό επίπεδο γραφειοκρατίας (ως επακόλουθο της δημοσιοϋπαλληλικής τους υπόστασης) και χαμηλό βαθμό εξειδίκευσης και κατάρτισης των στελεχών τους.
- Οι δημόσιες τράπεζες, υστερούν σημαντικά σε ότι αφορά τον προσανατολισμό στον πελάτη, στοιχείο που σχετίζεται άμεσα με το επίπεδο ανταγωνιστικότητας των επιχειρήσεων. Αντίθετα, οι ιδιωτικές τράπεζες δίνουν ιδιαίτερη έμφαση στον σχεδιασμό προϊόντων, ενώ παράλληλα κάνουν χρήση των βασικών αρχών του marketing περί διατήρησης ή προσαύξησης των πωλήσεων, διεκδικώντας και επιτυγχάνοντας, υψηλά ποσοστά ικανοποίησης των πελατών τους. Χαρακτηριστικό στοιχείο της εν λόγω υστέρησης των δημοσίων τραπεζών, αποτελεί το γεγονός ότι απουσιάζουν οι απαιτούμενοι διοικητικοί μηχανισμοί εντοπισμού του επιπέδου ικανοποίησης των πελατών (έρευνα marketing, εκπαίδευση προσωπικού για διερεύνηση ικανοποίησης των πελατών κ.α.). Επιβεβαίωση της παραπάνω πληροφορίας, αποτελούν τα στοιχεία της έρευνας με δείγμα τους πελάτες δημόσιων και ιδιωτικών τραπεζών, από τα οποία προκύπτει ότι οι πελάτες των ιδιωτικών τραπεζών, λαμβάνουν ταχύτερη και ποιοτικότερη εξυπηρέτηση στα περισσότερα σημεία εξυπηρέτησης, αναγνωρίζοντας το υψηλότερο επίπεδο κατάρτισης και εκπαίδευσης των αντίστοιχων υπαλλήλων.
- Ένα ακόμα στοιχείο υστέρησης των δημοσίων τραπεζών, αποτελεί η ποιότητα παροχής υπηρεσιών. Οι υπάλληλοι των δημοσίων τραπεζών, δεν εισπράττουν εκτίμηση από τους πελάτες τους, επιβεβαιώνοντας το επίπεδο απαξίωσης των παρεχόμενων υπηρεσιών. Αντίθετα, οι ιδιωτικές τράπεζες, εφαρμόζοντας επιτυχώς βασικές λειτουργίες της διοίκησης ανθρώπινου δυναμικού και της οργανωσιακής συμπεριφοράς όπως είναι η εκπαίδευση, η υποκίνηση και η επικοινωνία, αποκτούν ξεκάθαρο προβάδισμα στο πεδίο της εξυπηρέτησης πελατών. Η υπεροχή των ιδιωτικών επιχειρήσεων έναντι των δημόσιων, επιβεβαιώνεται από την καλύτερη χρήση της στοχοθεσίας, από το υψηλότερο επίπεδο εκπαίδευσης, από την εφαρμογή επιτυχημένης πολιτικής κινήτρων, από το χαμηλό επίπεδο διαφθοράς κ.α.

Εκτός των ανωτέρω στοιχείων, από τη διεξαγωγή της προαναφερθείσας ανάλυσης, προέκυψαν και ορισμένες σημαντικές διαπιστώσεις, υπέρ των δημοσίων τραπεζών. Μια από τις βασικότερες διαπιστώσεις της πρωτογενούς έρευνας, αποτελεί το γεγονός ότι οι δημόσιες τράπεζες, έχουν σημειώσει αλματώδη πρόοδο σε σχέση με το παρελθόν καθώς

και συγκριτικά με την πορεία των ιδιωτικών τραπεζών (τηρουμένων των αναλογιών). Οι δημόσιες τράπεζες, βελτίωσαν αρκετά τις διοικητικές τους λειτουργίες, ενσωματώνοντας αρκετά επιχειρησιακά στοιχεία, μεταβαίνοντας από κρατικά ιδρύματα σε δημόσιες επιχειρήσεις. Βέβαια, το επίπεδο αποτελεσματικότητας των δημόσιων τραπεζών, εξακολουθεί να υπολείπεται των ιδιωτικών, αλλά καταγράφεται μια αξιοσημείωτη προσπάθεια εκσυγχρονισμού και αναδιάρθρωσης, με στόχο την αύξηση της ανταγωνιστικότητας και την εκπλήρωση των τεθέντων κοινωνικοοικονομικών στόχων.

Οι δημόσιες επιχειρήσεις, χάρη στην ευνοϊκή τιμολογιακή πολιτική και στο αίσθημα εμπιστοσύνης που αποπνέουν στους πελάτες τους (όπως προκύπτει από το κοινωνικό τους προφίλ), δύνανται να αποκτήσουν ένα σημαντικό ανταγωνιστικό πλεονέκτημα. Οι δημόσιες τράπεζες, κάνοντας χρήση ιδιωτικοοικονομικών κριτηρίων, εκσυγχρονίζοντας τη διοικητική τους λειτουργία και επικαιροποιώντας τις πρακτικές τους, τείνουν να βελτιώσουν την εικόνα τους, σε σημείο να προσεγγίζουν ή ακόμα και να υπερτερούν των ιδιωτικών σε επιμέρους επιχειρησιακές λειτουργίες.

Δια της σύγκρισης ιδιωτικών και δημόσιων επιχειρήσεων, αναδεικνύεται το προβάδισμα που δύναται να προσφέρει το επιχειρησιακό management, στις οικονομικές μονάδες που το χρησιμοποιούν. Το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ και οι επικρατούσες τάσεις, στρέφουν διεθνώς τις δημόσιες επιχειρήσεις προς ένα πιο επιχειρησιακό προφίλ, με στόχο αφενός μεν την αναβάθμιση των παρεχόμενων υπηρεσιών και αφετέρου δε την επίτευξη της αναγκαίας πλέον, οικονομικής αποδοτικότητας, αντισταθμίζοντας τις πιέσεις για συρρίκνωση, από την οικονομική κρίση.

ΑΝΤΙ ΕΠΙΛΟΓΟΥ

Βασικός σκοπός της συγκεκριμένης μελέτης, αποτέλεσε η αναδιάρθρωση της δημόσιας διοίκησης και των δημοσίων επιχειρήσεων, χρησιμοποιώντας ως μεταρρυθμιστικό εργαλείο την εφαρμογή αρχών, πρακτικών και μεθόδων του επιχειρησιακού management. Η αδιαμφισβήτητη αποτελεσματικότητα των ιδιωτικοοικονομικών πρακτικών, εκπορευόμενη από το υψηλό επίπεδο ανταγωνιστικότητας των ιδιωτικών επιχειρήσεων, λειτούργησε ως οδηγός/πρότυπο για τον ανασχεδιασμό των δημόσιων οργανώσεων. Η χρήση του Benchmarking ως ερευνητικό εργαλείο, έδωσε τη δυνατότητα μιας αξιόπιστης σύγκρισης σε πρωτογενές και δευτερογενές επίπεδο, εντοπίζοντας διοικητικές υστερήσεις και υποδεικνύοντας τις πιο ενδεδειγμένες λύσεις.

Η παρούσα διατριβή, επιχείρησε να δώσει απάντηση στο ερώτημα: «*Γιατί η Δημόσια Διοίκηση να μην μπορεί να λειτουργήσει όπως η Διοίκηση Επιχειρήσεων;*». Στο ερώτημα αυτό, η απάντηση δεν θα μπορούσε να είναι ξεκάθαρη λόγω της έντονης πολυπλοκότητας στόχων και αντικειμένου, που παρουσιάζει η δημόσια διοίκηση. Παρόλα αυτά, διαπιστώθηκε ότι η χρήση επιχειρησιακών στοιχείων, δύναται να αυξήσει σημαντικά την αποτελεσματικότητα της κρατικής διοίκησης. Χαρακτηριστικό στοιχείο, αποτελεί το γεγονός ότι ήδη πρακτικές του επιχειρησιακού management, χρησιμοποιούνται διεθνώς, σημειώνοντας εντυπωσιακά αποτελέσματα. Συγκεκριμένα στην Ελλάδα, πραγματοποιούνται πολλές προσπάθειες διοικητικής μεταρρύθμισης, με στόχο την ενσωμάτωση επιχειρησιακών στοιχείων, χωρίς όμως να επιτυγχάνεται επαρκώς η εφαρμογή τους, λόγω πλήθους αστάθμητων παραγόντων (πολιτικών παρεμβάσεων, έλλειψης τεχνογνωσίας, διαφθοράς, ελλιπούς οργάνωσης). Τα περιθώρια βελτίωσης της δημόσιας διοίκησης, χάρη στις επιχειρησιακές πρακτικές, παραμένουν σημαντικά, αναδεικνύοντας την απαίτηση (λόγω και της δυσμενούς οικονομικής συγκυρίας), για άμεση αξιοποίηση τους.

Εμβαθύνοντας ακόμα περισσότερο, επιχειρήθηκε η αναγωγή του ανωτέρω ερωτήματος, σε πιο δόκιμα πεδία σύγκρισης όπως είναι αυτό των δημοσίων επιχειρήσεων. Ανασκευάζοντας λοιπόν το παραπάνω ερώτημα στο «*Γιατί οι Δημόσιες Επιχειρήσεις να μην μπορούν να λειτουργήσουν όπως οι Ιδιωτικές Επιχειρήσεις;*», επιχειρήθηκε η διερεύνηση της πιο συμβατής προοπτικής, για εντατική χρήση του επιχειρησιακού management, στις δημόσιες επιχειρήσεις (λαμβάνοντας υπόψη ότι οι επιχειρήσεις κρατικών συμφερόντων, έχουν ομοειδή χαρακτηριστικά με τις ιδιωτικές επιχειρήσεις, δραστηριοποιούμενες στις ίδιες συνθήκες αγοράς). Η συγκριτική προτυποποίηση, ανέδειξε χρήσιμη πληροφόρηση για την «*επιχειρησιακή μεταρρύθμιση*» των δημοσίων επιχειρήσεων, επικεντρώνοντας σε εκείνα τα κρίσιμα διοικητικά στοιχεία που οδηγούν τις ιδιωτικές επιχειρήσεις στην επίτευξη ανταγωνιστικών πλεονεκτημάτων. Η ανωτέρω ανάλυση, οδηγεί στο συμπέρασμα ότι οι δημόσιες επιχειρήσεις, χρησιμοποιώντας στοιχεία του επιχειρησιακού management, μπορούν να βελτιώσουν τη λειτουργία τους σε τέτοιο βαθμό ώστε να φτάσουν στο σημείο να λειτουργούν ακόμα και στα ίδια επίπεδα απόδοσης με τις ιδιωτικές επιχειρήσεις.

Η αναδιάρθρωση των δημοσίων επιχειρήσεων δια της χρήσης του επιχειρησιακού management, αποσκοπεί στην απάντηση ενός ακόμα ερευνητικού ερωτήματος. Επίκαιρος προβληματισμός της εποχής που διανύουμε, αποτελεί το δίλημμα: «*Ιδιωτικοποίηση ή*

δημόσια διαχείριση;» Η ανάλυση που προηγήθηκε, επιχειρεί να συμβάλει στην αντιστροφή της επικρατούσας τάσης περί ιδιωτικοποίησης των «προβληματικών» δημοσίων επιχειρήσεων. Έτσι, λαμβάνοντας υπόψη ότι η χρήση ιδιωτικοοικονομικών κριτηρίων μπορεί να αναμορφώσει την απόδοση των δημοσίων οργανισμών, οδηγούμαστε στην εξής επιστημονική υπόθεση: εφόσον στην περίπτωση μιας δημόσιας επιχείρησης, προωθείται η πρόταση της αποκρατικοποίησης (που σημαίνει πως παραβλέπεται οποιοσδήποτε μη οικονομικός σκοπός π.χ. κοινωνικός, αναπτυξιακός, πολιτικός, πολιτισμικός κ.λ.π.), με μόνο κίνητρο την εφάπαξ είσπραξη εσόδων, τότε γιατί να μην διατηρηθεί το κρατικό ιδιοκτησιακό καθεστώς, αναμορφώνοντας τις επιδιώξεις του δημόσιου οργανισμού προς τέρψιν της οικονομικής αποδοτικότητας; Μάλιστα αν συνεκτιμηθεί η προοπτική ιδιωτικοποίησης ενός οργανισμού σε τιμή πολύ χαμηλότερη από την πραγματική (λόγω της διαφθοράς ή της κακοδιαχείρισης των κρατικών περιουσιακών στοιχείων), τότε αναδεικνύεται ο κίνδυνος αφενός μεν περιορισμού του δημοσίου συμφέροντος αφετέρου δε της δημιουργίας δημοκρατικού ελλείμματος.

Πρωταρχικό μέλημα των κρατικών διοικήσεων, θα πρέπει να αποτελεί η αναδιάρθρωση των δημοσίων επιχειρήσεων με στόχο τη μεγιστοποίηση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας και εν συνεχεία η διερεύνηση της προοπτικής ιδιωτικοποίησης (η οποία δεν θα πρέπει να λογίζεται με βάση τα τρέχοντα οικονομικά αποτελέσματα αλλά βάσει της συσχέτισης των συνολικών δυνατοτήτων και του προτεινόμενου τιμήματος). Το συμπέρασμα που συνάγεται λοιπόν, είναι πως η ιδιωτικοποίηση υπό προϋποθέσεις θα μπορούσε να αποτελέσει σωστή κυβερνητική επιλογή αλλά πρωτίστως θα πρέπει να εξαντληθεί η πιθανότητα διατήρησης της δημόσιας διαχείρισης, αναμορφώνοντας την υφιστάμενη διοικητική και οικονομική κατάσταση. Η συγκεκριμένη αναμόρφωση των δημοσίων επιχειρήσεων (η οποία δύναται να επιτευχθεί σε διοικητικό επίπεδο με τη συμβολή του επιχειρησιακού management και σε οικονομικό επίπεδο με την τροποποίηση των στρατηγικών στόχων), θα δώσει τη δυνατότητα να χρηματοδοτούνται οι κρατικές πολιτικές, από τα οικονομικά τους αποτελέσματα. Συνεπώς, οι δημόσιες επιχειρήσεις με την κατάλληλη διοικητική αναπροσαρμογή δύναται να αποτελέσουν έναν πολύτιμο παραγωγικό πόρο, ο οποίος ανάλογα με την εκάστοτε στρατηγική προσέγγιση, θα μπορεί να συνεισφέρει σε ένα ευρύ πεδίο κρατικών επιδιώξεων.

Η συμβολή του επιχειρησιακού management, μπορεί να βοηθήσει στη μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης εξοπλίζοντας την, με χρήσιμα διοικητικά εργαλεία

που αποσκοπούν στην αύξηση της αποτελεσματικότητας, της ποιότητας, της αποδοτικότητας και της οικονομικότητας. Συγκεκριμένα και κατόπιν της ανάλυσης που διεξήχθη στα προηγούμενα κεφάλαια, προσδιορίστηκαν σημαντικές επιχειρησιακές πρακτικές που θα μπορούσαν να βοηθήσουν στην αναδιάρθρωση των δημοσίων οργανισμών. Οι βασικότερες εξ αυτών παρατίθενται κατωτέρω εν είδει προτάσεων:

- ❖ Έμφαση στον στρατηγικό σχεδιασμό και στη χάραξη πολιτικών. Οι δημόσιοι οργανισμοί, πρέπει να έχουν ξεκάθαρη αποστολή, στόχους και όραμα. Σε επίπεδο στρατηγικού προγραμματισμού και σχεδιασμού πολιτικών, είναι εμφανές ότι οι ιδιωτικές επιχειρήσεις, εφαρμόζουν πολύ πιο επιθετικά σχήματα από τις δημόσιες επιχειρήσεις. Η εν λόγω τακτική τα τελευταία χρόνια εξασφάλιζε στον ιδιωτικό τομέα, μεγαλύτερο μερίδιο αγοράς και τηρουμένων των αναλογιών πολύ μεγαλύτερα κέρδη. Ο μακροπρόθεσμος σχεδιασμός, έγκειται στις στρατηγικές αποφάσεις των διοικήσεων και θα πρέπει να είναι αναλογικός προς τον σκοπό, τους στόχους και τη δυναμική του κάθε οργανισμού, αντίστοιχος προς τις ανάγκες του αγοραστικού κοινού και σύμμετρος προς τις συνθήκες του οικονομικού και κοινωνικού περιβάλλοντος.
- ❖ Αναδιάταξη των οργανωτικών δομών, προωθώντας την εφαρμογή του συμβουλευτικού μοντέλου και δίνοντας έμφαση: στον σχεδιασμό των θέσεων εργασίας, στη διαμόρφωση της κατάλληλης τμηματοποίησης, στον περιορισμό της εξειδίκευσης και των πολλαπλών ιεραρχικών επιπέδων, στη μείωση της τυπικότητας και στην αποκέντρωση εξουσιών. Στοιχεία που δύνανται να επιφέρουν αποδοτικότερη διαχείριση του διοικητικού συστήματος.
- ❖ Αύξηση της παραγωγικότητας του προσωπικού και αναλογικά το επίπεδο και τον χρόνο εξυπηρέτησης των πελατών, μέσω: της διαμόρφωσης ενός αποδοτικού συστήματος κινήτρων, της εστίασης στην επικοινωνία και στην ομαδικότητα, της παροχής περισσότερης και ποιοτικότερης εκπαίδευσης. Παράλληλα, θα πρέπει να δοθεί προσοχή στα συστήματα επιλογής και προαγωγής του προσωπικού, εμπλουτίζοντας τα, με πρακτικές του επιχειρησιακού management.
- ❖ Εντατική χρήση μοντέλων ανασχεδιασμού επιχειρησιακών λειτουργιών (reengineering), υποκαθιστώντας κατακερματισμένες διαδικασίες, με νέες εξαιρετικά πιο αποτελεσματικές. Παράλληλα, θα πρέπει να χρησιμοποιηθούν ολοκληρωμένα συστήματα Διοίκησης Ολικής Ποιότητας και Διοίκησης Μέσω Στόχων.

- ❖ Αναβάθμιση του ελέγχου, προσδίδοντας ρόλο συμβουλευτικό και όχι κατασταλακτικό, επισημαίνοντας πιθανά λάθη και αντιπροτείνοντας βέλτιστες λύσεις αντί να αστυνομεύονται και να “τιμωρούνται” οι εργαζόμενοι. Επίσης, θα πρέπει να δοθεί έμφαση στον αντιδραστικό και κυρίως στον προδραστικό/προληπτικό έλεγχο.
- ❖ Εξέλιξη των πληροφοριακών συστημάτων και εμπλουτισμός των διοικητικών λειτουργιών με σύγχρονα τεχνολογικά συστήματα, προκειμένου να παρέχονται βελτιωμένες υπηρεσίες στους πελάτες και ποιοτικότερη πληροφόρηση στη διοίκηση.
- ❖ Χρήση πρόσθετων διοικητικών επιστημών (επιχειρησιακή έρευνα, έρευνα αγοράς, δημόσιες σχέσεις, συμπεριφορά καταναλωτή κ.λ.π.), οι οποίες δύνανται να υποβοηθήσουν στη λήψη ορθότερων αποφάσεων.
- ❖ Απαγκίστρωση των δημοσίων οργανισμών, από την κεντρική δημόσια διοίκηση, αποτρέποντας την προαγωγή πολιτικών σκοπιμοτήτων εις βάρος της οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης.
- ❖ Προσανατολισμός στην ικανοποίηση των αναγκών του πελάτη. Οι ιδιωτικές επιχειρήσεις, εφαρμόζουν εξελιγμένα πελατοκεντρικά συστήματα, δίνοντας έμφαση στον πελάτη και στις ανάγκες του, σε αντίθεση με τις δημόσιες επιχειρήσεις, οι οποίες παρά την αλματώδη πρόοδο που έχουν σημειώσει, εξακολουθούν να αντιμετωπίζουν τους πελάτες τους, με σχετική αδιαφορία. Η μεγαλύτερη εστίαση στον πελάτη, έχει αναχθεί σε επιτακτική ανάγκη για την αύξηση της ανταγωνιστικότητας.

Εν κατακλείδι, πρέπει να αναγνωρισθεί ότι η δημόσια διοίκηση και οι δημόσιες επιχειρήσεις, έχουν αναβαθμίσει τη λειτουργία τους τα τελευταία χρόνια. Παρόλα αυτά τα περιθώρια πρόσθετων βελτιώσεων, είναι ιδιαίτερα σημαντικά. Οι επιτυχημένες πρακτικές του ιδιωτικού τομέα και συγκεκριμένα του επιχειρησιακού management, πρέπει να ενσωματωθούν στην κρατική τεχνοκρατία, ειδικά όταν η πρόσβαση σε αυτή τη γνώση, είναι πλέον προσιτή προς τη δημόσια διοίκηση. Η χρήση πρακτικών του επιχειρησιακού management, πρέπει και μπορεί να εφαρμοστεί στις κρατικές διοικητικές λειτουργίες, οδηγώντας τις δημόσιες οργανώσεις, στην περαιτέρω βελτίωση της αποτελεσματικότητας και στην επίτευξη αύξουσας πορείας εντός του ευμετάβλητου διοικητικού και κοινωνικοοικονομικού περιβάλλοντος.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

ΞΕΝΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

1. Alford, J. (2002) Defining the client in the public sector: A social-exchange perspective. *Public Administration Review*, Vol. 62 No 3.
2. Armstrong, M. (2008) *Performance Management: Key Strategies and Practical Guidelines*. Philadelphia: Kogan Page Limited.
3. Aucoin, P. (1995) *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective*. Montreal: IRPP.
4. Barzelay, M. (2003) Introduction: The Process Dynamics of Public Management Policy Making. *International Public Management Journal*. Vol. 6 No 3.
5. Barzelay, M. (2001) *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*. Berkeley: University of California Press.
6. Berman, E. (1998) *Productivity in Public and Non-profit Organizations: Strategies and Techniques*. London: Sage Publications.
7. Bevir, M., Rhodes, R. (2001) *A Decentered Theory of Governance: Rational Choice, Institutionalism, and Interpretation*. Institute of Governmental Studies, University of California.
8. Bian, M. (2005) *The making of the state enterprise system in modern China: the dynamics of institutional change*. Cambridge: Harvard University Press.
9. Birkland, A. (2005) *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*. New York: M.E Sharpe.
10. Black, S., Porter, L. (2000) *Management*, New York: Prentice Hall.
11. Borins, S. (1995) The new public management is here to stay. *Canadian Public Administration*. Vol. 38.
12. Bouckaert, G., Uusikyla, P. (2001) *Permanent working group on productivity and quality in the public sector*. Vaasa: EGPA Conference.
13. Bourantas, D., Papalexandris, N. (1999) Personality traits discriminating between employees in public and in private-sector organizations. *The International Journal of Human Resource Management*. Vol. 10 No 5.
14. Boywell, R. J. (1994) *Benchmarking for Competitive Advantages*. New York: McGraw Hill.
15. Brewer, G. A. (2003) Building Social Capital: Civic Attitudes and Behaviour of Public Servants. *Journal of Public Administrative Research and Theory*. Vol. 13 No 1.

16. British Standards Institution, (2006) *Linking knowledge management with other organizational functions and disciplines: A guide to good practice and knowledge management in the public sector*, Knowledge Management Review, Jan/Feb.
17. Brookfield, D. (2000) Management Styles in the Public Sector. *Management Decision*. Vol. 38 No 1.
18. Bullivant, J. (1994) *Benchmarking for Continuous Improvement in the Public Sector*. Longman Group Limited.
19. Camp, R. (1989) *Benchmarking: The search for best practices that lead to superior performance*. Milwaukee: ASQC Quality Press.
20. Certo, S. (2000) *Modern Management*. New York: Prentice Hall.
21. Chandler, J.A. (2003) *Δημόσια Διοίκηση: Συγκριτική Ανάλυση*. Αθήνα: εκδ. Παπαζήση.
22. Chandler, J.A. (1997) *The visible hand: the managerial revolution in America*. Cambridge: Belknap Press.
23. Chandler, J.A. (1991) *Public Administration and Private Management: Is there a difference?* Public Administration.
24. Conover, W. J. (1980) *Practical Nonparametric statistics*. John Wiley & Sons.
25. Cook, S. (1995) *Practical Benchmarkin.*, Koran Press.
26. Corrigan, P., Joyce, P. (1997) Reconstructing Public Management: A new responsibility for the public and a case study of a local government. *International Journal of Public Sector Management*. Vol. 10 No 6.
27. Crosby, P. (1989) *Let's Talk Quality*. New York: McGraw-Hill.
28. Cross, R. (1998) Managing for Knowledge: Managing for Growth. *Knowledge Management*. Vol 1 No 3.
29. Daft, R. (1996) *Organization Theory and design*. New York: West Publishing Company.
30. Deloitte Research, (2000) *At the dawn of e-government: the citizen as a customer*.
31. Deming, W.E. (1986) *Out of the Crisis*. Cambridge University Press.
32. Doherty, T., Horne, T. (2002) *Managing public services-implementing changes: a thoughtful approach to the practice of management*. London: Routledge.
33. Donaldson, L. (1999) *Performance Driven Organizational Change: The Organizational Portfolio*. London: Sage Publications.
34. Dowding, K. (1995) *The Civil Service*. London: Routledge.

35. Dresang, D. (1999) *Public Personnel Management and Public Policy*. New York: Longman.
36. Drucker, P. (1995) *Managing in a Time of Great Change*, New York: Truman Talley Books/Dutton.
37. Dutton, J., Duncan, R. (1992) The Creation of Momentum for Change Through the Process of Strategic Issue Diagnosis, *Strategic Management Journal*. Vol. 29.
38. European Center of Public Enterprises, (1981) *Public enterprise in the European Economic Community*. CEEP.
39. European Commission, (2001) *European Competitiveness Report 2001*. Commission Staff Working Paper, Sec 1705, Chapter III.
40. Ewalt, J. (2001) *Theories of Governance and New Public Management: Links to Understanding Welfare Policy Implementation*. Newark: Annual Conference of the American Society for Public Administration.
41. Farazmand, A. (2000) *Privatization or Public Enterprise Reform?: International Case Studies with Implications for Public Management*. Greenwood Press.
42. Farazmand, A. (1999) Globalization and Public Administration. *Public Administration Review*. Vol. 59 No 6.
43. Ferlie, E., Lynn, L., Pollitt, C. (2007) *The Oxford Handbook of Public Management*. New York: Oxford University Press.
44. Ferlie, E., Pettigrew, A., Ashburner, L., Fitzgerald, L. (1996) *The New Public Management in Action*. Oxford: Oxford University Press.
45. Firestone, J. M., McElroy, M. (2005) Doing Knowledge Management. *The Learning Organization Journal*. Vol. 12 No 2.
46. France, Ministère de la Fonction Publique et de la Réforme de l'Etat (2004) *Faisons Simple*. Paris.
47. Friedman, W. (1974) *Public and private enterprise in mixed economies*. Stevens.
48. Galbraith, J. (1995) *Designing organizations*. San Francisco: Jossey Bass.
49. Gaster, L. (1995) *Quality in Public Services: Managers' Choices*, Buckingham: Open University Press.
50. Geary, R., Alan, B. (1995) *Improving Performance*. San Francisco: Jossey Bass.
51. Germany, Federal Ministry of the Interior (2004) *Strategy for Modernizing the Federal Administration*.

52. Goh, S. (2002) Managing effective knowledge transfer: An integrative framework and some practice implications. *Journal of Knowledge Management*. Vol. 6 No1.
53. Golemiewski, R. T. (1998) *Handbook of organizational consultation*. Marcel Bekker.
54. Gordon, S. (1999) *Organizational Behaviour*. New York: Prentice Hall.
55. Gore, A. (1993) *Reengineering through information technology, Report of the national performance review: Creating a government that works better and costs less*, Washington D.C.: US Government Printing Office.
56. Guyomarch, A. (1999) *Public Service, Public Management and the modernization of French Public Administration*.
57. Hall, R. (1999) *Organizations*. New York: Prentice Hall.
58. Hall, D. (1998) *Public Enterprise in Europe*. London: Institute for Public Policy Research.
59. Harmon, M. (1995) *Responsibility as Paradox: A critique of rational discourse on Government*. London: Sage Publications.
60. Harrow, J., Willcocks, L. (1990) Public Services Management: Activities, initiatives and limits to learning. *Journal of Management*. Vol 27 No3.
61. Hellriegel, D., Jackson, S., Slocum, J. (1999) *Management*. South-Western College Publishing.
62. Henry, N. (1999) *Public administration and public affairs*. New York: Prentice Hall.
63. Hood, C. (1998) *The art of the State: Culture, Rhetoric and Public Management*. Oxford: Charendon Press.
64. Horn, M. (1995) *The political economy of public administration: Institutional choice in the public sector*. Cambridge University Press.
65. Horton, S., Farnham, D. (1999) *Public Management in Britain*. London: MacMillan Press Ltd.
66. Hughes, O. (1994) *Public Management and Administration: an introduction*. London: MacMillan Press Ltd.
67. Italy, Dipartimento della Funzione Pubblica (2004) *Innovation of the Public Administration in Italy*. Rome.
68. James, P. (1998) *Μάνατζμεντ Ολικής Ποιότητας*. Αθήνα: εκδ. Κλειδάριθμος.
69. Janicke, M. (1992) *Η αποτυχία του κράτους: η αδυναμία της πολιτικής στη βιομηχανική κοινωνία*. Θεσσαλονίκη: εκδ. Παρατηρητής.

70. Jones, L. R., Thompson, F. (2007) *From Bureaucracy to Hyperarchy in Netcentric and Quick Learning Organizations*. Charlotte, NC: Information Age Publishing.
71. Joyce, W. (1999) *Mega Change*. Harvard Business School Press.
72. Kagami, M., Tsuji, M. (2000) *Privatization, deregulation and economic efficiency: a comparative analysis of Asia, Europe and the Americas*. Cheltenham: Edward Elgar.
73. Kaplan, R., Norton, D. (1996) *The Balanced Scorecard*. Boston: Harvard Business School Press.
74. Kets de Vries, M. (1999) *The new global leaders*. San Francisco: Jossey Bass.
75. Kikeri, S., Kolo, A. F. (2005) Privatization: Trends and recent development. *Policy Research Working Paper Series*, World Bank. Vol. 3765.
76. Knack, S., Manning, N. (2000) *Towards Consensus on Governance Indicators*, World Bank, Washington D.C.
77. Kotter, J. (1988) *The Leadership Factor*. Free Press.
78. Krugman, P. (1994) *Η εποχή των μειωμένων προσδοκιών*. Αθήνα: εκδ. Πόλις.
79. Labroukos, N., Lioukas, S. (1995) Planning and Performance in State Owned Enterprises. *European Journal of Operational Research*. Vol. 87.
80. Lane, J. E. (1993) *The Public Sector: Concepts, Models and Approaches*. London: Sage Publications.
81. Ledvinka, R. (2008) *Ικανή δημόσια διοίκηση και φιλικές δημόσιες υπηρεσίες*. Πρακτικά Διεθνούς Συνεδρίου Ε.Κ.Δ.Δ.Α., Αθήνα: Εθνικό Τυπογραφείο.
82. Lehmann, E.L. (1999) *Elements of Large Sample Theory*. Springer.
83. Light, P.C. (1993) *Monitoring Government: Inspectors General and the Search for Accountability*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
84. Lynn, L. (1998) The New Public Management: How to Transform a Theme into a Legacy. *Public Administration Review*. Vol. 58 No 3.
85. Lynn, L. (1996) *Public Management as Art, Science and Profession*. New Jersey: Chatham House.
86. Likert, R. (2003) *The Human Organization, Its Management and Value*. New York: McGraw-Hill.
87. Mazzoline, R. *Government Controlled Enterprises in International Strategic and Policy Decision*, San Francisco: John Wilsey & Sons.
88. Metcalfe, L., Richards, S. (1990) *Improving public management*. London: European Institute of Public Administration.

89. McAdam, R., Reid, R. (2000) A comparison of public and private sector perceptions and use of Knowledge Management. *Journal of European Industrial Training*. Vol. 24 No 6.
90. McKeivitt, D., Lawton, (1994) A. *Public Sector Management: Theory, Critique & Practice*. London: Sage Publications.
91. McMullen, K. (1998) *Restructuring Government: Human Resources Issues at the Workplace Level*. Paris: OECD.
92. Mead, L. (1996) Welfare Policy: The Administrative Frontier. *Journal of Policy Analysis and Management*. Vol. 9 No 1.
93. Metcalfe, L. (1993) *Public Management: From Imitation to Innovation*, στο Modern Governance: New Government-Society Interactions, επ. J. Kooiman, London: Sage Publications.
94. Milakovich, M. E. (1990) Enhancing the quality and productivity of state and local government. *National Civic Review*. Vol. 79 No 3.
95. Milner, E. (2000) *Managing information and knowledge in the public sector*. London: Rutledge.
96. Millward, R. (2005) *Private and Public Enterprise in Europe*. Cambridge University Press.
97. Mohran, S., Cohen, S., Mohran, A. (1995) *Designing team based organizations*. San Francisco: Jossey Bass.
98. Moore, M. (1995) *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge: Harvard University Press.
99. Morgan, G. (1997) *Images of Organization*. London: Sage Publications.
100. Odione, G. S. (1965) *Management by Objectives*. New York: Pitman.
101. OECD (2005) *Economic Survey of Greece*. Paris: OECD.
102. OECD (2005) *Modernizing Government: The Way Forward*. Paris: OECD.
103. OECD (2003) *Conclusions from the results of the survey of Knowledge Management Practices for Ministries/Departments/Agencies of Central Government in OECD Member Countries*.
104. OECD (1999) *Greek Public Enterprises: Challenges for Reform*. Economics Department Working Paper, No 214.
105. OECD (2003) *Product Market Regulation, in OECD Countries: 1998 to 2003*. Economics Department Working Paper, No 419.

106. OECD (2008) *Employment in Government in the perspective of the production costs of goods and services in the public domain*. Public employment and management working party, GOV/PGC/PEM(2008)1.
107. OECD (1997) *Modern Budgeting*. Paris: OECD.
108. OECD (1997) *In search of results: Performance Management Practices*. Paris: OECD.
109. OECD (1997) *Issues and Developments in Public Management: Survey 1996-1997*. Paris: OECD.
110. OECD (1995) *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*. Paris: OECD.
111. Osborne, D., Gaebler, T. (1993) *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Plum Books, Penguin Group.
112. Osborne, S. (2000) *Public-private partnerships: theory and practice in international perspective*. London: Routledge.
113. Ostroff, F. (2006) *Change Management in Government*, Harvard Business Review.
114. Pasmore, W.A. (1994) *Designing effective organizations*. Wiley.
115. Pollitt, C., Bouckaert, G. (2000) *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford University Press.
116. Pollitt, C., Bouckaert, G. (1995) *Quality improvement in European public services: concepts, cases and commentary*. London: Sage Publications.
117. Poister, T., Streib, G. (1999) Strategic Management In The Public Sector. *Public Productivity and Management Review*. Vol. 22.
118. Powell, T.C. (1995) Total quality management as competitive advantage: A review and empirical study. *Strategic Management Journal*.
119. Privatization Barometer, (2010) *The PB Report 2010: Here comes another privatization wave*.
120. Radaelli, M. (2000) Whither Europeanization? Concept, Stretching and Substantive Change. *European Integration Online Papers*, Vol. 4 No 8.
121. Ranson, S., Stewart, J. (1994) *Management for the Public Domain: Enabling the Learning Society*. New York: St. Martin's Press.
122. Reed, M. (1989) *The Sociology of Management*. London: Harvester Wheatsheaf.
123. Ridley, F. F. (1996) The New Public Management in Europe: Comparative Perspectives. *Public Policy and Administration*. Vol. 11.

124. Richardson, J. (2001) *Policy-making in the EU: Interests, ideas and garbage cans of primeval soup*. European Union, Power and policy making, London: Routledge.
125. Robertson, R. (1992) *Globalisation: Theory and Global Culture*. London: Sage Publications.
126. Robbins, S. (2000) *Essentials of Organizational Behaviour*. New York: Prentice Hall.
127. Robbins, S. (1998) *Organizational Behaviour*. New York: Prentice Hall.
128. Rose, A., Lawton, A. (1999) *Public Services Management*. Essex: Pearson Education Limited.
129. Rose, R. (1993) *Lesson Drawing in Public Policy*. New Jersey: Chatman House.
130. Rosenbloom, D., Kravchuk, R. (2005) *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*. New York: McGraw-Hill.
131. Rosenbloom, D. (1998) *Public Administration: Understanding management, politics and law in the public sector*. New York: McGraw-Hill.
132. Rouban, L. (1999) *Citizens and the New Governance: Beyond New Public Management*. Amsterdam: IOS Press.
133. Ryan, C., Ng, C. (2000) Public Sector Corporate Governance Disclosures: An Examination of Annual Reporting Practices in Queensland. *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 59.
134. Ryde, R. (2008) Διαμόρφωση ηγετικών στελεχών σε μια σύγχρονη δημόσια διοίκηση. Πρακτικά Διεθνούς Συνεδρίου Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης & Αυτοδιοίκησης, με θέμα: Επιμόρφωση και Εκπαίδευση στη Σύγχρονη Δημόσια Διοίκηση, Αθήνα: Εθνικό Τυπογραφείο.
135. Saxena, K. B.C. (1996) Reengineering Public Administration in Developing Countries. *Long Range Planning*. Vol. 29 No 5.
136. Self, P. (1993) *Government by the Market: The Politics of the Public Choice*. London: Macmillan.
137. Shamsul Haque M., (2000) *Privatization in Developing Countries: Formal Causes, Critical Reasons and Adverse Impacts*. στο Privatization or Public Enterprise Reform, ed. A. Farazmand, Greenwood Press.
138. Sheram, K., Soubotina, T. (2000) *Public and Public Enterprise: Finding the Right Mix, in Beyond Economic Growth*. World Bank.
139. Shirley, M. *Managing State Owned Enterprises*. World Bank Staff Paper, No 577.

140. Schmidt, K. (1996) Incomplete Contracts and Privatization. *European Economic Review*. Vol. 40.
141. Smith, B. C. (1988) *Bureaucracy and Political Power*. Sussex: Wheatsheaf.
142. Stanton, E. (1992) *Ρεαλιστικό Μάνατζμεντ – Κλειδί για την υψηλή παραγωγικότητα*. Αγροτικές Συνεταιριστικές Εκδόσεις Α.Ε.
143. Stoker, G. (1998) Governance as Theory: Five Propositions. *International Social Science Journal*. Vol. 50 No 1.
144. Sun, B. (2009) *New Public Management*. Taipei: Bestbooks Publisher.
145. Sun, B. (2007) The Theoretic and Practical Analysis of Stimulation Issue. Public Performance Management. *Personnel Monthly*. Vol. 45 No 5.
146. Sweden, Government Offices of Sweden (2004) *Public Administration in the Service of Democracy – an Action Program*. Stockholm.
147. Swiss, J. (1991) *Public Management Systems: Monitoring and Managing Government Performance*. New Jersey: Prentice Hall.
148. Taiaiake, A. (1999) *Peace, Power, Righteousness: An Indigenous Manifesto*. Ontario: Oxford University Press.
149. Thomas, B. (1992) *Total Quality Training: The Quality Culture and Quality Trainer*. New York: McGraw-Hill.
150. Torence, R. (1976) *Organization Theory. A Structural and Behavioral Analysis*. Homewood: R. D. Irwin, Inc.
151. Treisman, D. (2000) The Causes of Corruption: A Cross-National Study. *Journal of Public Economics*. Vol. 76 No 3.
152. Tsybakov, A. B. (2009) *Introduction to Nonparametric Estimation*. Springer Series in Statistics.
153. Ulrich, D., Zenger, J., Smallwood, N. (1999) *Results based leadership*. Harvard Business School Press.
154. United Kingdom – Scotland (2004) *Citizens Innovation Local Governance: A 21st Century Approach*, Demos Project. City of Edinburgh Council Corporate Services. Edinburgh.
155. United Nations, (2008) Department of Economic and Social Affairs. *Division for Public Administration and Development Management, Public Enterprises: Unresolved Challenges and New Opportunities*. ST/ESA/PAD/SER.E/69, New York.

156. United Nations, (2008) *Department of Economic and Social Affairs, Standards of Excellence for Public Administration Education and Training*,.
157. Vasu, M., Stewart, D., Garson, D. (1998) *Organizational Behavior and Public Management*. New York: Marcel Dekker.
158. Walsh, K. (1995) *Public Services and market mechanisms: Competition, Contracting and the New Public Management*. Basingstoke: Macmillan.
159. Wart, M. V. (1996) *Reinventing in the Public Sector: The critical role of value restructuring*. Winter: Public Administration Quarterly.
160. Warwick, D. (1975) *A Theory of Public Bureaucracy*. Harvard University Press.
161. Wassenaar, A. (2000) *E-Governmental Value Chain Models*. IEEE Press.
162. Waters, M. (1995) *Globalization*. London: Routledge.
163. Weick, K. (2001) *Making Sense of the Organization*. Oxford: Blackwell.
164. Weiss, C. (1992) *Organizations for Policy Analysis: Helping Government Think*. London: Sage Publications.
165. World Bank (2007) *Alternatives to Infrastructure Privatization Revisited: Public Enterprise Reform from the 1960s to the 1980s*. World Bank Policy Research Working Paper 4391.
166. World Bank (2006) *Infrastructure and Public Utilities Privatization in Developing Countries*. World Bank Policy Research Working Paper 3950.
167. World Bank (2005) *Privatization: Trends and Recent Developments*. World Bank Policy Research Working Paper 3765.
168. World Bank (1991) *The Reform of Public Sector Management: Lessons from Experience*. Policy Research Series 18, Washington D.C.: World Bank.
169. World Development Report (1997) *The State in a Changing World*. Oxford: Oxford University Press.
170. Yang, H. (2009) Then Trend Analysis of Public organization management. *Chief Trial Hearing*. Vol. 28 No 8.
171. Yukl, G.A. (1989) *Leadership in organizations*. New York: Prentice Hall.

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

172. Αδάμ, Σ. (2004) *Έλεγχος και λογοδοσία των αρχών στην αθηναϊκή δημοκρατία*. Αθήνα: εκδ. Αντ. Σάκκουλα.

173. Αδάμ, Σ. (2005) Η διαφθορά και η νομοθετική της αντιμετώπιση στην αρχαία Αθήνα. στο *Διαφθορά και Σκάνδαλα στη Δημόσια Διοίκηση και την Πολιτική*, επιμέλεια Κ. Κουτσούκης, Π. Σκλιάς, Αθήνα: εκδ. Σιδέρης.
174. ΑΔΕΔΥ, Τμήμα Ερευνών Κοινωνικού Πολύκεντρου (2007) *Δημόσια διοίκηση και ηλεκτρονική διακυβέρνηση: επιπτώσεις και προοπτικές*. Ερέτρια.
175. Ακαδημία Αθηνών/Επιτροπή Ερευνών (1998) *Η Δημόσια Διοίκηση μπροστά στην πρόκληση του 21^{ου} αιώνα*. Αθήνα.
176. Αλυγιάκης, Μ. (2007) *Θέσεις και αντιθέσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης για το ρόλο του Δημοσίου Τομέα, εισήγηση στο διεθνές συνέδριο: Δημόσια Διοίκηση: Προστασία και ποιότητα Δημοσίων Υπηρεσιών – Διεθνείς Τάσεις*. Κοινωνικό Πολυκέντρο.
177. Αργυριάδης, Δ. (1998) *Για μια Δημόσια Διοίκηση που αποδίδει και επικοινωνεί με τους πολίτες*. Αθήνα – Κομοτηνή: εκδ. Αντ. Σάκκουλα.
178. Βαβούρας, Ι. (1992) *Οικονομική πολιτική: θεωρητική εισαγωγή*. Αθήνα: εκδ. Παπαζήσης.
179. Βαβούρας, Ι., Καραβίτης, Ν., Τσούγλου, Α. (1990) *Η παραγωγική διαδικασία στο δημόσιο τομέα και η αύξηση των δημοσίων δαπανών: η περίπτωση της Ελλάδας*. Αθήνα: εκδ. Κριτική.
180. Βαβούρας, Ι. (1985) *Κοινωνικός προγραμματισμός: η βάση για την ανάπτυξη επιχειρηματικών δραστηριοτήτων από την τοπική αυτοδιοίκηση*. Αθήνα: Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών.
181. Βαλασκάκης, Κ. (1995) *Ιδιωτικοποίηση ή re-engineering...το μέλλον, άρθρο στον τόμο του ΙΜΕΟ: Οι δημόσιες επιχειρήσεις και το ζήτημα της ιδιωτικοποίησης. Η ελληνική περίπτωση*. Αθήνα: εκδ. Λιβάνη.
182. Βαρβάκης, Κ. (2003) *Κοστολόγηση και Κοστολογική Οργάνωση*. Αθήνα: εκδ. Παπαζήση.
183. Βαρβάκης, Κ. (2002) *Κοστολόγηση των λειτουργιών – των δραστηριοτήτων, των προϊόντων και των υπηρεσιών*. Αθήνα: εκδ. Παπαζήση.
184. Βενετσανοπούλου, Μ. (2002) *Η θεσμική διαδρομή της ελληνικής δημόσιας διοίκησης*. Αθήνα: εκδ. Αντ. Σάκκουλας.
185. Βενετσανοπούλου, Μ., Δόξας, Ε. (1997) *Ιστορία της ελληνικής δημόσιας διοίκησης*. Σημειώσεις για το μάθημα "Ιστορία της ελληνικής διοίκησης" του Τμήματος Δημόσιας Διοίκησης του Παντείου Πανεπιστημίου.
186. Γνώμη της ΟΚΕ, (2008) *Δημόσια Διοίκηση*. Αθήνα.

187. Γνώμη της ΟΚΕ, (2003) *Διοίκηση με στόχους, αξιολόγηση και σταδιοδρομία δημοσίων υπαλλήλων, μετατάξεις και άλλες διατάξεις*. Αθήνα
188. Δαλαμάγκας, Β. (2010) *Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική*. Αθήνα: εκδ. Κριτική.
189. Δασκαλάκης, Δ. (1993) *Το εργασιακό καθεστώς του προσωπικού των δημοσίων επιχειρήσεων*. Αθήνα – Κομοτηνή: εκδ. Αντ. Σάκκουλα.
190. Δέκλερης, Μ. (1989) *Διοίκηση Συστημάτων*. Αθήνα – Κομοτηνή: εκδ. Αντ. Σάκκουλα.
191. Δερβιτσιώτης, Κ. (1997) *Διοίκηση Ολικής Ποιότητας*. Αθήνα.
192. Δράκος, Γ. Ε. (1996) *Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική*. Αθήνα – Πειραιάς: εκδ. Α. Σταμούλης.
193. Εθνική Τράπεζα της Ελλάδος/Επιτροπή για την Εξέταση της Μακροπρόθεσμης Οικονομικής Πολιτικής, (1998) *Ποιότητα στη Δημόσια Διοίκηση: Πρόταση Αλλαγών*. Αθήνα.
194. Ευθύμογλου, Π. Ξαπαπαδέα, Α. (1990) *Δημόσιες επιχειρήσεις: Θεωρητική και εφαρμοσμένη προσέγγιση*. Πειραιάς: εκδ. Σταμούλη.
195. Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Λισσαβώνας – Ατζέντα για την Οικονομική και Κοινωνική Ανανέωση της Ευρώπης (2000) DOC/00/7, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Βρυξέλες.
196. Ελληνικό Ανοικτό Πανεπιστήμιο (2000) *Δημόσια Διοίκηση και Πολιτική: Οικονομικά Δημοσίων Επιχειρήσεων*, Τόμος Δ', Πάτρα.
197. Ελληνικό Ινστιτούτο Διοικητικών Επιστημών (2001) *Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα*, Αθήνα: εκδ. Αντ. Σάκκουλα.
198. Zervopoulos, P., Palaskas, T. (2010) *Performance – effectiveness – efficiency measurement methods in public sector: international and Greek experience*, MPRA, No 30936.
199. Θεοφανίδης, Σ. (1985) *Εγχειρίδιο αποτελεσματικής διοίκησης δημοσίων υποθέσεων*, Αθήνα: εκδ. Παπαζήση.
200. Ίδρυμα Σάκη Καράγιωργα (1996) *Όρια και σχέσεις δημόσιου και ιδιωτικού τομέα*. 5ο Επιστημονικό Συνέδριο, Αθήνα.
201. Κανελλόπουλος, Α. (1984) *Δημόσιες επιχειρήσεις: μια πραγματικότητα σκεπασμένη με σύγχυση άγνοια και αφορισμούς*, Αθήνα: εκδ. Παπαζήσης.
202. Κανελλόπουλος, Χ. (2002) *Διοίκηση Προσωπικού-Ανθρώπινου Δυναμικού*. Αθήνα: εκδ. CEMS.

203. Κανελλόπουλος, Χ. (1990) *Μάνατζμεντ: Αποτελεσματική Διοίκηση*, Αθήνα: εκδ. Προμηθευτής Σταμούλης.
204. Κανελλόπουλος, Χ. (1991) *Οργανωτική θεωρία: Εξέλιξη και νεότερες διαπιστώσεις ως προς τη δομή των οικονομικών μονάδων και τη διαμόρφωση της συμπεριφοράς σ' αυτές*. Αθήνα: εκδ. Icon International Training.
205. Καρβούνης, Α. (2003) *Εισαγωγή στην Οργάνωση και λειτουργία του Κράτους*. Αθήνα: εκδ. Πατάκη.
206. Κάρκαλης, Ι. (2005) *Αντιδιαφθορά και Ελεγκτικό Συνέδριο*. Αθήνα-Θεσσαλονίκη: εκδ. Σάκκουλα.
207. Καρκατσούλης, Π. (1998) *Διοικητική μεταρρύθμιση και προεισαγωγική διοικητική εκπαίδευση*. Αθήνα: εκδ. Αντ. Σάκκουλα.
208. Καρκατσούλης, Π. (2004) *Το κράτος σε μετάβαση: από τη "διοικητική μεταρρύθμιση" και το "νέο δημόσιο μάνατζμεντ" στη "διακυβέρνηση"*. Αθήνα: εκδ. Ι. Σιδέρης.
209. Κέφης, Β. (2010) *Δημόσιες Επιχειρήσεις και Δημόσιο Μάνατζμεντ στην Ελλάδα. Διοικητική Ενημέρωση. Νο 53*.
210. Κέφης, Β. (2005) *Διοίκηση Ολικής Ποιότητας: Θεωρία και Πρότυπα*. Αθήνα: εκδ. Κριτική.
211. Κέφης, Β. (1998) *Το μάνατζμεντ των δημόσιων επιχειρήσεων και οργανισμών: συστηματική προσέγγιση των επιδράσεων του στην ανάπτυξη της ελληνικής οικονομίας*. Αθήνα εκδ. Interbooks.
212. Κέφης, Β. (1995) *Η αποτελεσματικότητα του μάνατζμεντ των δημόσιων επιχειρήσεων για την προσέλκυση επενδύσεων του εξωτερικού που θα συμβάλλουν στην ανάπτυξη της ελληνικής οικονομίας*. Διδακτορική Διατριβή υποβληθείσα στο Πάντειο Πανεπιστήμιο, Αθήνα.
213. Κιόχος, Π. Παπανικολάου, Γ. (2001) *Προγραμματισμός Δράσεως Επιχειρήσεων*. Αθήνα: εκδ. Αθ. Σταμούλη.
214. Κονδύλης, Ε. (1996) *Στατιστικές Τεχνικές Διοίκησης Επιχειρήσεων*. Αθήνα: εκδ. Interbooks.
215. Κόντης, Θ. (1997) *Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση*. Αθήνα: Σύγχρονη Εκδοτική.
216. Κουτσούκης, Κ., Σκλιάς, Π. (2005) *Διαφθορά και Σκάνδαλα στη Δημόσια Διοίκηση και την Πολιτική*. Αθήνα: εκδ. Σιδέρης.

217. Κριεμάδης, Α., Χρηστάκης, Μ. (2009) *Αρχές και Πρότυπα Μάνταζμεντ για τη Δημόσια Διοίκηση και τους Μη Κερδοσκοπικούς Οργανισμούς. Διεθνείς Τάσεις και Ευρωπαϊκή Προσέγγιση*. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.
218. Κριεμάδης, Α. (2008) Ο ρόλος της ηγεσίας στον σχεδιασμό και την εφαρμογή συστήματος διοίκησης ολικής ποιότητας. *Πρακτικά Διεθνούς Συνεδρίου Ε.Κ.Δ.Δ.Α.* Αθήνα: Εθνικό Τυπογραφείο.
219. Κυβέλου-Χιωτίνη, Σ. (1995) *Προβλήματα διοικητικής μεταρρύθμισης*. Αθήνα: εκδ. Αντ. Σάκκουλα.
220. Κυπριακή Ακαδημία Δημόσιας Διοίκησης (2004) *Η Οργάνωση και η Λειτουργία της Κυπριακής Δημόσιας Διοίκησης*. Λευκωσία.
221. Κωνσταντίνου, Κ. (2005) *Πολιτική οικονομία και Δημόσια Οικονομική*. Αθήνα: εκδ. Μπόνια και Σία Ε.Ε.
222. Λάσπα, Χ. (2007) *Διαχείριση Διαδικασιών: Θεωρία και Πράξη σε επιχειρήσεις και νοσοκομεία*. Αθήνα: εκδ. Κριτική.
223. Λιούκας, Σ. (1995) Αναδιάρθρωση των δημοσίων επιχειρήσεων. στο *Δημόσιος Τομέας και δημόσια επιχείρηση στην Ευρώπη του 21^{ου} αιώνα*. Αθήνα.
224. Μακρυδημήτρης, Α. (2010) *Δημόσια Διοίκηση: Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης*, Θεσσαλονίκη: εκδ. Σάκκουλα.
225. Μακρυδημήτρης, Α. (2003) *Κράτος και Κοινωνία των Πολιτών*. Αθήνα: Μεταμεσονύκτιες Εκδόσεις.
226. Μακρυδημήτρης, Α. (2002) *Προσεγγίσεις στη θεωρία των Οργανώσεων*. Αθήνα: εκδ. Καστανιώτη.
227. Μακρυδημήτρης, Α. (2001) *Η δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα*. Αθήνα: εκδ. Αντ. Σάκκουλα.
228. Μακρυδημήτρης, Α., Μιχαλόπουλος, Ν. (2000) *Εκθέσεις εμπειρογνομώνων για τη δημόσια διοίκηση 1950 – 1998*. Αθήνα: εκδ. Παπαζήση.
229. Μακρυδημήτρης, Α. (1999) *Διοίκηση και κοινωνία: Η δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα*. Αθήνα: εκδ. Θεμέλιο.
230. Μαλινδρέτου, Β. (1998) *Χρηματοδότηση των ΔΕΚΟ: Διοίκηση Ολικής Ποιότητας*. Τετράδια Εργασίας, Αρ. 19, Πάντειο Πανεπιστήμιο, Αθήνα.
231. Μιχαλόπουλος, Ν. (2003) *Από τη Δημόσια Γραφειοκρατία στο Δημόσιο Management*. Αθήνα: εκδ. Παπαζήση.

232. Μιχαλόπουλος, Ν. (2007) *Η Δημόσια Διοίκηση στην εποχή των αποτελεσμάτων*. Αθήνα: εκδ. Παπαζήση.
233. Μούσης, Ν. (2003) *Ευρωπαϊκή Ένωση: Δίκαιο, Οικονομία, Πολιτική*. Αθήνα: εκδ. Παπαζήσης.
234. Μπαλτζάκης, Ε. Π. (2006) *Ιδιωτικοποιήσεις και Απορρυθμίσεις: Μια ματιά στη Θεωρία*. Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών, Αθήνα, Νο 88.
235. Μπαμπανάσης, Στ. (1999) *Δημόσιες Επιχειρήσεις: Οργάνωση και Διοίκηση*. Αθήνα: εκδ. Παπαζήση.
236. Μπένος, Β. (1991) *Μέθοδοι και τεχνικές δειγματοληψίας*. Πειραιάς: εκδ. Α. Σταμούλης.
237. Μπέσιλα-Μακρίδη, Ε., Ρομπόκου-Καραγιάννη, Α. (2001) *Έλεγχος και διοικητική μεταρρύθμιση*. Πάντειο Πανεπιστήμιο, Αθήνα.
238. Μπέσιλα-Μακρίδη, Ε. (2006) *Έλεγχος Διοίκησης*. Αθήνα: εκδ. Αντ. Σάκκουλα.
239. Μπουραντάς, Δ. (2005) *Ηγεσία: ο δρόμος της διαρκούς επιτυχίας*. Αθήνα: εκδ. Κριτική.
240. Μπουραντάς, Δ. (2002) *Μάνατζμεντ: Θεωρητικό Υπόβαθρο-Σύγχρονες Πρακτικές*. Αθήνα: εκδ. Γ. Μπένου.
241. Μπουρσανίδης, Χ. (2005) *Στρατηγικό Μάνατζμεντ στη Δημόσια Διοίκηση*. Τόμος Εισηγήσεων του 1^{ου} Συνεδρίου Διοικητικών Επιστημόνων. Αθήνα: εκδ. Αντ. Σάκκουλα.
242. Νεγρεπόντη-Δελιβάνη, Μ. (1993) *Ιδιωτικές και δημόσιες επιχειρήσεις: επίκαιροι προβληματισμοί*. Θεσσαλονίκη: εκδ. Αντ. Σάκκουλα.
243. Νίνα-Παζαρζή, Ε. (2001), *Κοινωνιολογία: Η κοινωνιολογική θεωρία*. Αθήνα: εκδ. Μπένου.
244. Νίνα-Παζαρζή, Ε. (2005), *Κοινωνική Ψυχολογία*. Αθήνα: ιδιωτική έκδοση.
245. Πάγγλιος, Γ. (1993) *Άμεση Κοστολόγηση*. Αθήνα – Πειραιάς: εκδ. Α. Σταμούλης.
246. Παναγιωτοπούλου, Ρ. (1997) *Η επικοινωνία στις οργανώσεις*. Αθήνα: εκδ. Κριτική.
247. Παπαδάκης, Β. (1999) *Στρατηγική των επιχειρήσεων*. Αθήνα: εκδ. Ε. Μπένου.
248. Παπαδημητρίου, Κ. (2008) *Οργάνωση της κρατικής Διοίκησης, κεντρικής, αποκεντρωμένης και Αυτοδιοίκησης*. Εισήγηση στο Συνέδριο Διοικητικού Επιμελητηρίου (ΔΕΕ) με θέμα: «Προτάσεις για τη μεταρρύθμιση της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης στη σημερινή ιστορική συγκυρία».

249. Παπαδημητρόπουλος, Δ. (2009) Προϋποθέσεις μεταφοράς διοικητικής τεχνολογίας από τον ιδιωτικό στον δημόσιο τομέα. *Διοικητική Ενημέρωση*. Vol. 50.
250. Παπαλεξανδρή, Ν., Μπουραντάς, Δ. (2003) *Διοίκηση ανθρώπινων πόρων*. Αθήνα: εκδ. Γ. Μπένος.
251. Παπούλιας, Δ., Σωτηρόπουλος, Δ., Οικονόμου, Χ. (2002) *Το Εκκρεμές της Διοικητικής Μεταρρύθμισης: Το παράδειγμα της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης*. Αθήνα: εκδ. Ποταμός.
252. Πασσάς, Α., Τσέκος, Θ. (2009) *Δημόσια Πολιτικοί & Θεσμοί, Εθνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση: Η Ελληνική Εμπειρία*. Αθήνα: εκδ. Παπαζήση.
253. Πρακτικά Διεθνούς Συνεδρίου Ε.Κ.Δ.Δ.Α.: «Επιμόρφωση και Εκπαίδευση στη Σύγχρονη Δημόσια Διοίκηση». 21-22 Ιανουαρίου 2008, Αθήνα: Εθνικό Τυπογραφείο.
254. Πρακτικά ημερίδας: «Η Διοίκηση Ολικής Ποιότητας στο Δημόσιο Τομέα. Νέες Προσεγγίσεις Διαχείρισης» 4 Φεβρουαρίου 2000, Αθήνα: Πάντειο Πανεπιστήμιο, Τμήμα Δημόσιας Διοίκησης.
255. Πρακτικά συνεδρίου: «Εφαρμογή του Management Ολικής Ποιότητας στο χώρο των Υπηρεσιών Υγείας». 4-6 Νοεμβρίου 1994, Θεσσαλονίκη.
256. Πραστάκος, Γ. (2000) *Διοικητική Επιστήμη*. Αθήνα: εκδ. Α. Σταμούλη.
257. Προβόπουλος, Γ. (1982) *Οι δημόσιες επιχειρήσεις και οργανισμοί: οικονομική θεωρία και ελληνική πραγματικότητα*. Αθήνα: Ειδικές Μελέτες ΙΟΒΕ.
258. Ράικος, Δ. (2006) *Δημόσια διοίκηση και διαφθορά*. Αθήνα: εκδ. Σάκκουλας.
259. Ραμματά, Μ. (2011) *Σύγχρονη Ελληνική Δημόσια Διοίκηση: Ανάμεσα στη Γραφειοκρατία και το Μάνατζμεντ*. Αθήνα: εκδ. Κριτική.
260. Ραμματά, Μ. (2005) Η Διοίκηση Ολικής Ποιότητας, η Στοχοθεσία και η Μέτρηση της Απόδοσης στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση. Αθήνα: *Διοικητική Ενημέρωση*. Vol. 39.
261. Ράπανος, Β. (2009) *Μέγεθος και εύρος δραστηριοτήτων του δημόσιου τομέα*. Αθήνα: ΙΟΒΕ.
262. Ρομπόκου-Καραγιάννη, Α. (2000) *Το Δημογραφικό ως το Θεμελιώδες Κοινωνικό Πρόβλημα της Ελλάδος: Προβληματισμοί στο Άρθρο 21 του Συντάγματος*. Αθήνα: εκδ. Εριφύλη.
263. Ρομπόκου-Καραγιάννη, Α., Ρωσσίδης, Ι. (2011) *Η συμβολή της επιστήμης της Διοίκησης Επιχειρήσεων στη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των δημοσίων*

- επιχειρήσεων. *Το παράδειγμα της Αγροτικής Τράπεζας*. στο Τόμος Εισηγήσεων 3^{ου} Συνεδρίου Διοικητικών Επιστημόνων. Αθήνα: εκδ. Σάκκουλα.
264. Ρωσσίδης, Ι., Μπιτσάνη, Ε. (2011) *Η Διοίκηση Ολικής Ποιότητας στο Δημόσιο Τομέα. Η περίπτωση της Ελλάδος*. Τόμος Εισηγήσεων 2^{ου} Πανελληνίου Συνεδρίου Εφαρμοσμένων Οικονομικών, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας, Βόλος.
265. Ρωσσίδης, Ι., Πετροπουλάκος, Σ. (2011) *Μεταρρυθμίσεις των συστημάτων προσλήψεων του δημόσιου τομέα στην Ελλάδα από το 1974 έως σήμερα. Αξιολόγηση και προτάσεις*. Εισήγηση στο 4^ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων, Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο, Θεσσαλονίκη.
266. Ρωσσίδης, Ι. (2010) *Σημειώσεις του μαθήματος Δημόσιας Διοίκησης*. Τμήμα Διοίκησης Μονάδων Υγείας και Πρόνοιας, ΤΕΙ Καλαμάτας.
267. Σκανδάμης, Ν. (1990) *Η Κοινοτική Λειτουργία της Εθνικής Διοίκησης*. Αθήνα – Κομοτηνή: εκδ. Αντ. Σάκκουλα.
268. Σπακουρή, Α., Σπηλιωτόπουλος, Ι. (2008) *Σύγχρονες Προσεγγίσεις στη Διαχείριση των Δημόσιων Προβλημάτων. Το Παράδειγμα της Διοίκησης Μέσω Στόχων, του Κοινού Πλαισίου Αξιολόγησης και της Καλύτερης Νομοθέτησης*. Αθήνα: *Διοικητική Ενημέρωση, Vol. 46*.
269. Σπανού, Κ. (2001) *Ελληνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση*. Αθήνα: εκδ. Παπαζήση.
270. Σπανού, Κ. (2000) *Διοίκηση, Πολίτες και Δημοκρατία*. Αθήνα: εκδ. Παπαζήση.
271. Σπανού, Κ. (1992) *Διοίκηση, Οργάνωση και εξουσία: Προβλεψιμότητα και διαφάνεια στη δημόσια διοίκηση*. Αθήνα: εκδ. Παπαζήση.
272. Σπηλιωτόπουλος, Ε. (1991) *Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου*. Αθήνα: εκδ. Αντ. Σάκκουλα.
273. Τσάτσος, Δ. Θ. (2007) *Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία*. Αθήνα: εκδ. Λιβάνης.
274. Τσέκος, Θ. (1999) *Εισαγωγή στη διοίκηση ανθρώπινου δυναμικού σε δημόσιες οργανώσεις*. Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης.
275. Τσουντας, Κ., Τριάνταφύλλου, Α. (2009) *Η Οργάνωση και οι Λειτουργίες της Κεντρικής Διοίκησης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης*. Αθήνα: εκδ. Παπαζήση.
276. Σάββα, Σ. (2005) *Η πρόοδος των διαρθρωτικών αλλαγών και οι προκλήσεις του νέου οικονομικού περιβάλλοντος. Οικονομικές Εξελίξεις, ΚΕΠΕ, Vol. 9*.
277. Τσιβάκου, Ι. (1995) *Δράση και Σύστημα: Σύγχρονες προσεγγίσεις στη θεωρία των Οργανώσεων*. Αθήνα: εκδ. Θεμέλιο.

278. Φαναριώτη, Π. (2000) *Δημόσια Γραφειοκρατία: Προβλήματα, Επιπτώσεις, Προοπτικές*. Αθήνα: εκδ. Αθ. Σταμούλη.
279. Φαναριώτη, Π. (1999) *Διοίκηση Δημοσίων Υπηρεσιών και Οργανισμών: Εισαγωγή στο Σύγχρονο Δημόσιο Management*. Αθήνα: εκδ. Αθ. Σταμούλη.
280. Φλωράτος, Χ. (2005) *Η Ελληνική Δημόσια Διοίκηση: Αδυναμίες – Μέτρα Εξυγίανσης*. Αθήνα: εκδ. Αρσένη.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

Στη συνέχεια παρατίθεται η στατιστική ανάλυση της πρωτογενούς έρευνας όπως διενεργήθηκε από στατιστικό πληροφοριακό σύστημα (πρόγραμμα Minitab).

I. Συγκριτική ανάλυση ερωτηματολογίων που απευθύνονται στους υπαλλήλους δημοσίων – ιδιωτικών τραπεζών

Mann-Whitney Test and CI: QA1; QB1

	N	Median
QA1	116	4,0000
QB1	81	5,0000

Point estimate for ETA1-ETA2 is -1,0000
95,0 Percent CI for ETA1-ETA2 is (-0,9997;0,0001)
W = 10326,5
Test of ETA1 = ETA2 vs ETA1 not = ETA2 is significant at 0,0033
The test is significant at 0,0027 (adjusted for ties)

Mann-Whitney Test and CI: QA2; QB2

	N	Median
QA2	116	3,0000
QB2	81	5,0000

Point estimate for ETA1-ETA2 is -1,0000
95,0 Percent CI for ETA1-ETA2 is (-1,9999;-1,0001)
W = 9243,0
Test of ETA1 = ETA2 vs ETA1 not = ETA2 is significant at 0,0000
The test is significant at 0,0000 (adjusted for ties)

Mann-Whitney Test and CI: QA3; QB3

	N	Median
QA3	116	4,0000
QB3	81	5,0000

Point estimate for ETA1-ETA2 is -1,0000
95,0 Percent CI for ETA1-ETA2 is (-2,0000;-1,0000)
W = 9212,0
Test of ETA1 = ETA2 vs ETA1 not = ETA2 is significant at 0,0000
The test is significant at 0,0000 (adjusted for ties)

Mann-Whitney Test and CI: QA4; QB4

	N	Median
QA4	116	3,0000
QB4	81	5,0000

Point estimate for ETA1-ETA2 is -1,0000
95,0 Percent CI for ETA1-ETA2 is (-0,9999;-0,9999)
W = 9840,5
Test of ETA1 = ETA2 vs ETA1 not = ETA2 is significant at 0,0000
The test is significant at 0,0000 (adjusted for ties)

Mann-Whitney Test and CI: QA5; QB5

	N	Median
QA5	116	3,0000
QB5	81	5,0000

Point estimate for ETA1-ETA2 is -1,0000
95,0 Percent CI for ETA1-ETA2 is (-2,0000;-1,0001)
W = 8843,0
Test of ETA1 = ETA2 vs ETA1 not = ETA2 is significant at 0,0000
The test is significant at 0,0000 (adjusted for ties)

Mann-Whitney Test and CI: QA6; QB6

	N	Median
QA6	116	4,0000
QB6	81	5,0000

Point estimate for ETA1-ETA2 is -1,0000
95,0 Percent CI for ETA1-ETA2 is (-0,9998;-0,0002)
W = 10148,0
Test of ETA1 = ETA2 vs ETA1 not = ETA2 is significant at 0,0007
The test is significant at 0,0004 (adjusted for ties)

Mann-Whitney Test and CI: QA7; QB7

	N	Median
QA7	116	4,0000
QB7	81	6,0000

Point estimate for ETA1-ETA2 is -1,0000
95,0 Percent CI for ETA1-ETA2 is (-1,9999;-1,0001)
W = 8903,5
Test of ETA1 = ETA2 vs ETA1 not = ETA2 is significant at 0,0000
The test is significant at 0,0000 (adjusted for ties)

Mann-Whitney Test and CI: QA8; QB8

	N	Median
QA8	116	4,0000
QB8	81	5,0000

Point estimate for ETA1-ETA2 is -1,0000
95,0 Percent CI for ETA1-ETA2 is (-1,9998;-0,9998)
W = 9247,0
Test of ETA1 = ETA2 vs ETA1 not = ETA2 is significant at 0,0000
The test is significant at 0,0000 (adjusted for ties)

Mann-Whitney Test and CI: QA9; QB9

	N	Median
QA9	116	6,0000
QB9	81	5,0000

Point estimate for ETA1-ETA2 is 1,0000
95,0 Percent CI for ETA1-ETA2 is (0,9999;0,9997)
W = 13974,0
Test of ETA1 = ETA2 vs ETA1 not = ETA2 is significant at 0,0000
The test is significant at 0,0000 (adjusted for ties)

Mann-Whitney Test and CI: QA10; QB10

	N	Median
QA10	116	4,0000
QB10	81	5,0000

Point estimate for ETA1-ETA2 is -1,0000
95,0 Percent CI for ETA1-ETA2 is (-1,0002;0,0000)
W = 9689,0
Test of ETA1 = ETA2 vs ETA1 not = ETA2 is significant at 0,0000
The test is significant at 0,0000 (adjusted for ties)

Mann-Whitney Test and CI: QA11; QB11

	N	Median
QA11	116	4,0000
QB11	81	5,0000

Point estimate for ETA1-ETA2 is -1,0000
95,0 Percent CI for ETA1-ETA2 is (-1,9999;-1,0002)
W = 9258,0
Test of ETA1 = ETA2 vs ETA1 not = ETA2 is significant at 0,0000
The test is significant at 0,0000 (adjusted for ties)

Mann-Whitney Test and CI: QA12; QB12

	N	Median
QA12	116	3,0000
QB12	81	5,0000

Point estimate for ETA1-ETA2 is -2,0000
95,0 Percent CI for ETA1-ETA2 is (-2,0000;-0,9999)
W = 8631,5
Test of ETA1 = ETA2 vs ETA1 not = ETA2 is significant at 0,0000
The test is significant at 0,0000 (adjusted for ties)

Mann-Whitney Test and CI: QA13; QB13

	N	Median
QA13	116	5,0000
QB13	81	5,0000

Point estimate for ETA1-ETA2 is -0,0000
95,0 Percent CI for ETA1-ETA2 is (-0,9999;-0,0002)
W = 10906,0
Test of ETA1 = ETA2 vs ETA1 not = ETA2 is significant at 0,1425
The test is significant at 0,1305 (adjusted for ties)

Mann-Whitney Test and CI: QA14; QB14

	N	Median
QA14	116	5,0000
QB14	81	6,0000

Point estimate for ETA1-ETA2 is -0,0000
95,0 Percent CI for ETA1-ETA2 is (0,0001;-0,0000)
W = 10891,0
Test of ETA1 = ETA2 vs ETA1 not = ETA2 is significant at 0,1324
The test is significant at 0,1088 (adjusted for ties)

Mann-Whitney Test and CI: QA15; QB15

	N	Median
QA15	116	5,0000
QB15	81	5,0000

Point estimate for ETA1-ETA2 is 0,0000
95,0 Percent CI for ETA1-ETA2 is (-0,0001;0,9999)
W = 12339,0
Test of ETA1 = ETA2 vs ETA1 not = ETA2 is significant at 0,0300
The test is significant at 0,0242 (adjusted for ties)

Mann-Whitney Test and CI: QA16; QB16

	N	Median
QA16	116	4,0000
QB16	81	5,0000

Point estimate for ETA1-ETA2 is 0,0000
95,0 Percent CI for ETA1-ETA2 is (-1,0001;0,0000)
W = 10501,5
Test of ETA1 = ETA2 vs ETA1 not = ETA2 is significant at 0,0126
The test is significant at 0,0093 (adjusted for ties)

Mann-Whitney Test and CI: QA17; QB17

	N	Median
QA17	116	4,0000
QB17	81	5,0000

Point estimate for ETA1-ETA2 is -1,0000
95,0 Percent CI for ETA1-ETA2 is (-1,0000;-0,0001)
W = 10051,5
Test of ETA1 = ETA2 vs ETA1 not = ETA2 is significant at 0,0003
The test is significant at 0,0001 (adjusted for ties)

Mann-Whitney Test and CI: QA18; QB18

	N	Median
QA18	116	4,0000
QB18	81	5,0000

Point estimate for ETA1-ETA2 is -1,0000
95,0 Percent CI for ETA1-ETA2 is (-0,9999;-0,9999)
W = 9483,0
Test of ETA1 = ETA2 vs ETA1 not = ETA2 is significant at 0,0000
The test is significant at 0,0000 (adjusted for ties)

Mann-Whitney Test and CI: QA19; QB19

	N	Median
QA19	116	4,0000
QB19	81	5,0000

Point estimate for ETA1-ETA2 is -1,0000
95,0 Percent CI for ETA1-ETA2 is (-2,0000;-0,9998)
W = 9388,0
Test of ETA1 = ETA2 vs ETA1 not = ETA2 is significant at 0,0000
The test is significant at 0,0000 (adjusted for ties)

Mann-Whitney Test and CI: QA20; QB20

	N	Median
QA20	116	6,0000
QB20	81	5,0000

Point estimate for ETA1-ETA2 is 1,0000
95,0 Percent CI for ETA1-ETA2 is (1,0000;0,9998)
W = 13784,5
Test of ETA1 = ETA2 vs ETA1 not = ETA2 is significant at 0,0000
The test is significant at 0,0000 (adjusted for ties)

Mann-Whitney Test and CI: QA21; QB21

	N	Median
QA21	116	4,0000
QB21	81	5,0000

Point estimate for ETA1-ETA2 is -1,0000
95,0 Percent CI for ETA1-ETA2 is (-1,0001;-1,0001)
W = 9785,0
Test of ETA1 = ETA2 vs ETA1 not = ETA2 is significant at 0,0000
The test is significant at 0,0000 (adjusted for ties)

Mann-Whitney Test and CI: QA22; QB22

	N	Median
QA22	116	3,0000
QB22	81	4,0000

Point estimate for ETA1-ETA2 is -1,0000
95,0 Percent CI for ETA1-ETA2 is (-1,0000;-0,0001)
W = 10097,5
Test of ETA1 = ETA2 vs ETA1 not = ETA2 is significant at 0,0004
The test is significant at 0,0003 (adjusted for ties)

Mann-Whitney Test and CI: QA23; QB23

	N	Median
QA23	116	5,0000
QB23	81	5,0000

Point estimate for ETA1-ETA2 is 0,0000
95,0 Percent CI for ETA1-ETA2 is (0,0001;0,0000)
W = 11483,0
Test of ETA1 = ETA2 vs ETA1 not = ETA2 is significant at 0,9990
The test is significant at 0,9989 (adjusted for ties)

Mann-Whitney Test and CI: QA24; QB24

	N	Median
QA24	116	4,0000
QB24	81	5,0000

Point estimate for ETA1-ETA2 is -1,0000
95,0 Percent CI for ETA1-ETA2 is (-1,0001;-0,0003)
W = 10345,5
Test of ETA1 = ETA2 vs ETA1 not = ETA2 is significant at 0,0038
The test is significant at 0,0030 (adjusted for ties)

Mann-Whitney Test and CI: QA25; QB25

	N	Median
QA25	116	4,0000
QB25	81	5,0000

Point estimate for ETA1-ETA2 is -1,0000
95,0 Percent CI for ETA1-ETA2 is (-2,0000;-0,9999)
W = 9036,0
Test of ETA1 = ETA2 vs ETA1 not = ETA2 is significant at 0,0000
The test is significant at 0,0000 (adjusted for ties)

Mann-Whitney Test and CI: QA26; QB26

	N	Median
QA26	116	5,0000
QB26	81	5,0000

Point estimate for ETA1-ETA2 is -1,0000
95,0 Percent CI for ETA1-ETA2 is (-1,0001;0,0002)
W = 10280,0
Test of ETA1 = ETA2 vs ETA1 not = ETA2 is significant at 0,0022
The test is significant at 0,0016 (adjusted for ties)

Mann-Whitney Test and CI: QA27; QB27

	N	Median
QA27	116	5,0000
QB27	81	5,0000

Point estimate for ETA1-ETA2 is -0,0000
95,0 Percent CI for ETA1-ETA2 is (0,0000;1,0000)
W = 12145,0
Test of ETA1 = ETA2 vs ETA1 not = ETA2 is significant at 0,0934
The test is significant at 0,0806 (adjusted for ties)

Mann-Whitney Test and CI: QA28; QB28

	N	Median
QA28	116	3,0000
QB28	81	5,0000

Point estimate for ETA1-ETA2 is -1,0000
95,0 Percent CI for ETA1-ETA2 is (-2,0000;-0,9999)
W = 8797,0
Test of ETA1 = ETA2 vs ETA1 not = ETA2 is significant at 0,0000
The test is significant at 0,0000 (adjusted for ties)

Mann-Whitney Test and CI: QA29; QB29

	N	Median
QA29	116	4,0000
QB29	81	5,0000

Point estimate for ETA1-ETA2 is -1,0000
95,0 Percent CI for ETA1-ETA2 is (-1,0000;-1,0000)
W = 9280,5
Test of ETA1 = ETA2 vs ETA1 not = ETA2 is significant at 0,0000
The test is significant at 0,0000 (adjusted for ties)

Mann-Whitney Test and CI: QA30; QB30

	N	Median
QA30	116	4,0000
QB30	81	5,0000

Point estimate for ETA1-ETA2 is -1,0000
95,0 Percent CI for ETA1-ETA2 is (-1,9999;-0,9999)
W = 8665,0
Test of ETA1 = ETA2 vs ETA1 not = ETA2 is significant at 0,0000
The test is significant at 0,0000 (adjusted for ties)

Mann-Whitney Test and CI: QA31; QB31

	N	Median
QA31	116	5,0000
QB31	81	6,0000

Point estimate for ETA1-ETA2 is -1,0000
95,0 Percent CI for ETA1-ETA2 is (-1,0001;-1,0001)
W = 9459,0
Test of ETA1 = ETA2 vs ETA1 not = ETA2 is significant at 0,0000
The test is significant at 0,0000 (adjusted for ties)

Mann-Whitney Test and CI: QA32; QB32

	N	Median
QA32	116	4,0000
QB32	81	5,0000

Point estimate for ETA1-ETA2 is -1,0000
95,0 Percent CI for ETA1-ETA2 is (-2,0000;-0,9999)
W = 9273,5
Test of ETA1 = ETA2 vs ETA1 not = ETA2 is significant at 0,0000
The test is significant at 0,0000 (adjusted for ties)

Mann-Whitney Test and CI: QA33; QB33

	N	Median
QA33	116	4,0000
QB33	81	5,0000

Point estimate for ETA1-ETA2 is -1,0000
95,0 Percent CI for ETA1-ETA2 is (-1,9999;-0,9998)
W = 8572,5
Test of ETA1 = ETA2 vs ETA1 not = ETA2 is significant at 0,0000
The test is significant at 0,0000 (adjusted for ties)

Mann-Whitney Test and CI: QA34; QB34

	N	Median
QA34	116	3,5000
QB34	81	4,0000

Point estimate for ETA1-ETA2 is -0,0000
95,0 Percent CI for ETA1-ETA2 is (-1,0001;-0,0002)
W = 11170,0
Test of ETA1 = ETA2 vs ETA1 not = ETA2 is significant at 0,4259
The test is significant at 0,4180 (adjusted for ties)

Mann-Whitney Test and CI: QA35; QB35

	N	Median
QA35	116	3,0000
QB35	81	4,0000

Point estimate for ETA1-ETA2 is -1,0000
95,0 Percent CI for ETA1-ETA2 is (-0,9999;-1,0000)
W = 9551,5
Test of ETA1 = ETA2 vs ETA1 not = ETA2 is significant at 0,0000
The test is significant at 0,0000 (adjusted for ties)

Mann-Whitney Test and CI: QA36; QB36

	N	Median
QA36	116	5,0000
QB36	81	4,0000

Point estimate for ETA1-ETA2 is -0,0000
95,0 Percent CI for ETA1-ETA2 is (0,0001;1,0000)
W = 12402,0
Test of ETA1 = ETA2 vs ETA1 not = ETA2 is significant at 0,0198
The test is significant at 0,0166 (adjusted for ties)

Mann-Whitney Test and CI: QA37; QB37

	N	Median
QA37	116	4,0000
QB37	81	5,0000

Point estimate for ETA1-ETA2 is -1,0000
95,0 Percent CI for ETA1-ETA2 is (-1,0002;-1,0000)
W = 9313,0
Test of ETA1 = ETA2 vs ETA1 not = ETA2 is significant at 0,0000
The test is significant at 0,0000 (adjusted for ties)

Mann-Whitney Test and CI: QA38; QB38

	N	Median
QA38	116	6,0000
QB38	81	5,0000

Point estimate for ETA1-ETA2 is 1,0000
95,0 Percent CI for ETA1-ETA2 is (0,9999;2,0000)
W = 14072,5
Test of ETA1 = ETA2 vs ETA1 not = ETA2 is significant at 0,0000
The test is significant at 0,0000 (adjusted for ties)

Mann-Whitney Test and CI: QA39; QB39

	N	Median
QA39	116	6,0000
QB39	81	5,0000

Point estimate for ETA1-ETA2 is 0,0000
95,0 Percent CI for ETA1-ETA2 is (0,0001;0,9999)
W = 12594,5
Test of ETA1 = ETA2 vs ETA1 not = ETA2 is significant at 0,0048
The test is significant at 0,0022 (adjusted for ties)

Mann-Whitney Test and CI: QA40; QB40

	N	Median
QA40	116	4,0000
QB40	81	6,0000

Point estimate for ETA1-ETA2 is -1,0000
95,0 Percent CI for ETA1-ETA2 is (-2,0002;-1,0002)
W = 8573,0
Test of ETA1 = ETA2 vs ETA1 not = ETA2 is significant at 0,0000
The test is significant at 0,0000 (adjusted for ties)

Mann-Whitney Test and CI: QA41; QB41

	N	Median
QA41	116	4,0000
QB41	81	5,0000

Point estimate for ETA1-ETA2 is -1,0000
95,0 Percent CI for ETA1-ETA2 is (-0,9998;0,0001)
W = 10463,5
Test of ETA1 = ETA2 vs ETA1 not = ETA2 is significant at 0,0096
The test is significant at 0,0080 (adjusted for ties)

Mann-Whitney Test and CI: QA42; QB42

	N	Median
QA42	116	4,0000
QB42	81	5,0000

Point estimate for ETA1-ETA2 is -1,0000
95,0 Percent CI for ETA1-ETA2 is (-2,0000;-0,9999)
W = 9033,5
Test of ETA1 = ETA2 vs ETA1 not = ETA2 is significant at 0,0000
The test is significant at 0,0000 (adjusted for ties)

Mann-Whitney Test and CI: QA43; QB43

	N	Median
QA43	116	4,0000
QB43	81	5,0000

Point estimate for ETA1-ETA2 is -2,0000
95,0 Percent CI for ETA1-ETA2 is (-2,0001;-0,9999)
W = 8699,5
Test of ETA1 = ETA2 vs ETA1 not = ETA2 is significant at 0,0000
The test is significant at 0,0000 (adjusted for ties)

Mann-Whitney Test and CI: QA44; QB44

	N	Median
QA44	116	5,0000
QB44	81	5,0000

Point estimate for ETA1-ETA2 is -0,0000
95,0 Percent CI for ETA1-ETA2 is (-0,0001;1,0000)
W = 12343,5
Test of ETA1 = ETA2 vs ETA1 not = ETA2 is significant at 0,0291
The test is significant at 0,0240 (adjusted for ties)

Mann-Whitney Test and CI: QA45; QB45

	N	Median
QA45	116	6,0000
QB45	81	4,0000

Point estimate for ETA1-ETA2 is 2,0000
95,0 Percent CI for ETA1-ETA2 is (1,0001;2,0002)
W = 14150,5
Test of ETA1 = ETA2 vs ETA1 not = ETA2 is significant at 0,0000
The test is significant at 0,0000 (adjusted for ties)

Mann-Whitney Test and CI: QA46; QB46

	N	Median
QA46	116	5,0000
QB46	81	5,0000

Point estimate for ETA1-ETA2 is -1,0000
95,0 Percent CI for ETA1-ETA2 is (-1,0002;0,0001)
W = 10182,0
Test of ETA1 = ETA2 vs ETA1 not = ETA2 is significant at 0,0009
The test is significant at 0,0007 (adjusted for ties)

Mann-Whitney Test and CI: QA47; QB47

	N	Median
QA47	116	3,0000
QB47	81	4,0000

Point estimate for ETA1-ETA2 is -1,0000
95,0 Percent CI for ETA1-ETA2 is (-2,0000;-1,0002)
W = 9315,0
Test of ETA1 = ETA2 vs ETA1 not = ETA2 is significant at 0,0000
The test is significant at 0,0000 (adjusted for ties)

Mann-Whitney Test and CI: QA48; QB48

	N	Median
QA48	116	4,0000
QB48	81	5,0000

Point estimate for ETA1-ETA2 is -1,0000
95,0 Percent CI for ETA1-ETA2 is (-1,0003;0,0002)
W = 10371,0
Test of ETA1 = ETA2 vs ETA1 not = ETA2 is significant at 0,0047
The test is significant at 0,0039 (adjusted for ties)

Mann-Whitney Test and CI: QA49; QB49

	N	Median
QA49	116	3,5000
QB49	81	5,0000

Point estimate for ETA1-ETA2 is -1,0000
95,0 Percent CI for ETA1-ETA2 is (-1,9999;-1,0000)
W = 9342,0
Test of ETA1 = ETA2 vs ETA1 not = ETA2 is significant at 0,0000
The test is significant at 0,0000 (adjusted for ties)

Mann-Whitney Test and CI: QA50; QB50

	N	Median
QA50	116	6,0000
QB50	81	5,0000

Point estimate for ETA1-ETA2 is 1,0000
95,0 Percent CI for ETA1-ETA2 is (0,9998;2,0000)
W = 14750,5
Test of ETA1 = ETA2 vs ETA1 not = ETA2 is significant at 0,0000
The test is significant at 0,0000 (adjusted for ties)

Mann-Whitney Test and CI: QA51; QB51

	N	Median
QA51	116	4,0000
QB51	81	5,0000

Point estimate for ETA1-ETA2 is -0,0000
95,0 Percent CI for ETA1-ETA2 is (-1,0001;-0,0000)
W = 11123,0
Test of ETA1 = ETA2 vs ETA1 not = ETA2 is significant at 0,3599
The test is significant at 0,3465 (adjusted for ties)

Mann-Whitney Test and CI: QA52; QB52

	N	Median
QA52	116	3,0000
QB52	81	5,0000

Point estimate for ETA1-ETA2 is -1,0000
95,0 Percent CI for ETA1-ETA2 is (-1,9999;-1,0001)
W = 9895,5
Test of ETA1 = ETA2 vs ETA1 not = ETA2 is significant at 0,0001
The test is significant at 0,0000 (adjusted for ties)

Mann-Whitney Test and CI: QA53; QB53

	N	Median
QA53	116	6,0000
QB53	81	6,0000

Point estimate for ETA1-ETA2 is 0,0000
95,0 Percent CI for ETA1-ETA2 is (-0,0000;0,0000)
W = 11572,5
Test of ETA1 = ETA2 vs ETA1 not = ETA2 is significant at 0,8231
The test is significant at 0,8117 (adjusted for ties)

Mann-Whitney Test and CI: QA54; QB54

	N	Median
QA54	116	6,0000
QB54	81	6,0000

Point estimate for ETA1-ETA2 is -0,0000
95,0 Percent CI for ETA1-ETA2 is (-0,0000;0,0001)
W = 11516,5
Test of ETA1 = ETA2 vs ETA1 not = ETA2 is significant at 0,9352
The test is significant at 0,9310 (adjusted for ties)

Mann-Whitney Test and CI: QA55; QB55

	N	Median
QA55	116	2,0000
QB55	81	3,0000

Point estimate for ETA1-ETA2 is -1,0000
95,0 Percent CI for ETA1-ETA2 is (-1,0000;-1,0002)
W = 9317,0
Test of ETA1 = ETA2 vs ETA1 not = ETA2 is significant at 0,0000
The test is significant at 0,0000 (adjusted for ties)

Mann-Whitney Test and CI: QA56; QB56

	N	Median
QA56	116	5,0000
QB56	81	6,0000

Point estimate for ETA1-ETA2 is -1,0000
95,0 Percent CI for ETA1-ETA2 is (-1,9998;-0,9998)
W = 9181,0
Test of ETA1 = ETA2 vs ETA1 not = ETA2 is significant at 0,0000
The test is significant at 0,0000 (adjusted for ties)

Mann-Whitney Test and CI: QA57; QB57

	N	Median
QA57	116	4,5000
QB57	81	5,0000

Point estimate for ETA1-ETA2 is -0,0000
95,0 Percent CI for ETA1-ETA2 is (-1,0001;-0,0000)
W = 11359,0
Test of ETA1 = ETA2 vs ETA1 not = ETA2 is significant at 0,7519
The test is significant at 0,7472 (adjusted for ties)

Mann-Whitney Test and CI: QA58; QB58

	N	Median
QA58	116	4,0000
QB58	81	4,0000

Point estimate for ETA1-ETA2 is 0,0000
95,0 Percent CI for ETA1-ETA2 is (-0,0003;0,9998)
W = 11751,0
Test of ETA1 = ETA2 vs ETA1 not = ETA2 is significant at 0,4985
The test is significant at 0,4886 (adjusted for ties)

Mann-Whitney Test and CI: QA59; QB59

	N	Median
QA59	116	5,0000
QB59	81	3,0000

Point estimate for ETA1-ETA2 is 1,0000
95,0 Percent CI for ETA1-ETA2 is (-0,0004;1,0001)
W = 12645,0
Test of ETA1 = ETA2 vs ETA1 not = ETA2 is significant at 0,0032
The test is significant at 0,0027 (adjusted for ties)

Mann-Whitney Test and CI: QA60; QB60

	N	Median
QA60	116	4,0000
QB60	81	6,0000

Point estimate for ETA1-ETA2 is -2,0000
95,0 Percent CI for ETA1-ETA2 is (-2,0000;-1,0001)
W = 8868,0
Test of ETA1 = ETA2 vs ETA1 not = ETA2 is significant at 0,0000
The test is significant at 0,0000 (adjusted for ties)

Mann-Whitney Test and CI: QA61; QB61

	N	Median
QA61	116	5,0000
QB61	81	5,0000

Point estimate for ETA1-ETA2 is -0,0000
95,0 Percent CI for ETA1-ETA2 is (-1,0002;0,0001)
W = 10887,5
Test of ETA1 = ETA2 vs ETA1 not = ETA2 is significant at 0,1301
The test is significant at 0,1183 (adjusted for ties)

Mann-Whitney Test and CI: QA62; QB62

	N	Median
QA62	116	6,0000
QB62	81	6,0000

Point estimate for ETA1-ETA2 is -0,0000
95,0 Percent CI for ETA1-ETA2 is (0,0001;0,0001)
W = 11742,5
Test of ETA1 = ETA2 vs ETA1 not = ETA2 is significant at 0,5123
The test is significant at 0,4986 (adjusted for ties)

Mann-Whitney Test and CI: QA63; QB63

	N	Median
QA63	116	3,0000
QB63	81	5,0000

Point estimate for ETA1-ETA2 is -1,0000
95,0 Percent CI for ETA1-ETA2 is (-1,9999;-0,9997)
W = 9418,5
Test of ETA1 = ETA2 vs ETA1 not = ETA2 is significant at 0,0000
The test is significant at 0,0000 (adjusted for ties)

Mann-Whitney Test and CI: QA64; QB64

	N	Median
QA64	116	4,0000
QB64	81	4,0000

Point estimate for ETA1-ETA2 is -1,0000
95,0 Percent CI for ETA1-ETA2 is (-1,0000;-0,0001)
W = 9940,5
Test of ETA1 = ETA2 vs ETA1 not = ETA2 is significant at 0,0001
The test is significant at 0,0001 (adjusted for ties)

Mann-Whitney Test and CI: QA65; QB65

	N	Median
QA65	116	4,0000
QB65	81	5,0000

Point estimate for ETA1-ETA2 is -1,0000
95,0 Percent CI for ETA1-ETA2 is (-1,0001;-1,0000)
W = 9715,5
Test of ETA1 = ETA2 vs ETA1 not = ETA2 is significant at 0,0000
The test is significant at 0,0000 (adjusted for ties)

Mann-Whitney Test and CI: QA66; QB66

	N	Median
QA66	116	4,0000
QB66	81	5,0000

Point estimate for ETA1-ETA2 is -1,0000
95,0 Percent CI for ETA1-ETA2 is (-1,0002;-0,0001)
W = 10122,5
Test of ETA1 = ETA2 vs ETA1 not = ETA2 is significant at 0,0005
The test is significant at 0,0004 (adjusted for ties)

Mann-Whitney Test and CI: QA67; QB67

	N	Median
QA67	116	2,0000
QB67	81	5,0000

Point estimate for ETA1-ETA2 is -3,0000
95,0 Percent CI for ETA1-ETA2 is (-3,0001;-2,0000)
W = 7439,0
Test of ETA1 = ETA2 vs ETA1 not = ETA2 is significant at 0,0000
The test is significant at 0,0000 (adjusted for ties)

Mann-Whitney Test and CI: QA68; QB68

	N	Median
QA68	116	3,000
QB68	81	3,000

Point estimate for ETA1-ETA2 is 0,000
95,0 Percent CI for ETA1-ETA2 is (0,000;1,000)
W = 11584,5
Test of ETA1 = ETA2 vs ETA1 not = ETA2 is significant at 0,7995
The test is significant at 0,7966 (adjusted for ties)

Mann-Whitney Test and CI: QA69; QB69

	N	Median
QA69	116	4,0000
QB69	81	5,0000

Point estimate for ETA1-ETA2 is -2,0000
95,0 Percent CI for ETA1-ETA2 is (-1,9998;-0,9999)
W = 8852,5
Test of ETA1 = ETA2 vs ETA1 not = ETA2 is significant at 0,0000
The test is significant at 0,0000 (adjusted for ties)

Mann-Whitney Test and CI: QA70; QB70

	N	Median
QA70	116	4,0000
QB70	81	3,0000

Point estimate for ETA1-ETA2 is 1,0000
95,0 Percent CI for ETA1-ETA2 is (-0,0002;0,9998)
W = 12625,0
Test of ETA1 = ETA2 vs ETA1 not = ETA2 is significant at 0,0038
The test is significant at 0,0033 (adjusted for ties)

Mann-Whitney Test and CI: QA71; QB71

	N	Median
QA71	116	3,0000
QB71	81	4,0000

Point estimate for ETA1-ETA2 is -0,0000
95,0 Percent CI for ETA1-ETA2 is (-1,0001;-0,0001)
W = 10544,5
Test of ETA1 = ETA2 vs ETA1 not = ETA2 is significant at 0,0171
The test is significant at 0,0143 (adjusted for ties)

Mann-Whitney Test and CI: QA72; QB72

	N	Median
QA72	116	4,0000
QB72	81	3,0000

Point estimate for ETA1-ETA2 is 1,0000
95,0 Percent CI for ETA1-ETA2 is (-0,0002;0,9997)
W = 12611,5
Test of ETA1 = ETA2 vs ETA1 not = ETA2 is significant at 0,0042
The test is significant at 0,0034 (adjusted for ties)

Mann-Whitney Test and CI: QA73; QB73

	N	Median
QA73	116	3,0000
QB73	81	6,0000

Point estimate for ETA1-ETA2 is -2,0000
95,0 Percent CI for ETA1-ETA2 is (-2,0000;-1,0002)
W = 8365,5
Test of ETA1 = ETA2 vs ETA1 not = ETA2 is significant at 0,0000
The test is significant at 0,0000 (adjusted for ties)

Mann-Whitney Test and CI: QA74; QB74

	N	Median
QA74	116	6,0000
QB74	81	5,0000

Point estimate for ETA1-ETA2 is 1,0000
95,0 Percent CI for ETA1-ETA2 is (0,9999;0,9999)
W = 13421,5
Test of ETA1 = ETA2 vs ETA1 not = ETA2 is significant at 0,0000
The test is significant at 0,0000 (adjusted for ties)

Mann-Whitney Test and CI: QA75; QB75

	N	Median
QA75	116	5,0000
QB75	81	4,0000

Point estimate for ETA1-ETA2 is 1,0000
95,0 Percent CI for ETA1-ETA2 is (-0,0002;1,0000)
W = 12501,0
Test of ETA1 = ETA2 vs ETA1 not = ETA2 is significant at 0,0098
The test is significant at 0,0075 (adjusted for ties)

Mann-Whitney Test and CI: QA76; QB76

	N	Median
QA76	116	4,0000
QB76	81	4,0000

Point estimate for ETA1-ETA2 is -0,0000
95,0 Percent CI for ETA1-ETA2 is (-0,9998;0,0001)
W = 10738,0
Test of ETA1 = ETA2 vs ETA1 not = ETA2 is significant at 0,0583
The test is significant at 0,0533 (adjusted for ties)

Mann-Whitney Test and CI: QA77; QB77

	N	Median
QA77	116	3,0000
QB77	81	5,0000

Point estimate for ETA1-ETA2 is -1,0000
95,0 Percent CI for ETA1-ETA2 is (-2,0001;-0,9997)
W = 9634,5
Test of ETA1 = ETA2 vs ETA1 not = ETA2 is significant at 0,0000
The test is significant at 0,0000 (adjusted for ties)

II. Συγκριτική ανάλυση ερωτηματολογίων που απευθύνονται στους πελάτες δημοσίων – ιδιωτικών τραπεζών

Mann-Whitney Test and CI: GA1; GB1

	N	Median
GA1	115	4,0000
GB1	136	4,5000

Point estimate for ETA1-ETA2 is -1,0000
95,0 Percent CI for ETA1-ETA2 is (-1,0000;0,0001)
W = 12376,0
Test of ETA1 = ETA2 vs ETA1 not = ETA2 is significant at 0,0002
The test is significant at 0,0002 (adjusted for ties)

Mann-Whitney Test and CI: GA2; GB2

	N	Median
GA2	115	4,0000
GB2	136	5,0000

Point estimate for ETA1-ETA2 is -1,0000
95,0 Percent CI for ETA1-ETA2 is (-1,0000;-1,0001)
W = 10836,0
Test of ETA1 = ETA2 vs ETA1 not = ETA2 is significant at 0,0000
The test is significant at 0,0000 (adjusted for ties)

Mann-Whitney Test and CI: GA3; GB3

	N	Median
GA3	115	3,0000
GB3	136	4,0000

Point estimate for ETA1-ETA2 is 0,0000
95,0 Percent CI for ETA1-ETA2 is (-0,9998;0,0001)
W = 14177,0
Test of ETA1 = ETA2 vs ETA1 not = ETA2 is significant at 0,5856
The test is significant at 0,5784 (adjusted for ties)

Mann-Whitney Test and CI: GA4; GB4

	N	Median
GA4	115	2,0000
GB4	136	2,0000

Point estimate for ETA1-ETA2 is 0,0000
95,0 Percent CI for ETA1-ETA2 is (-0,0003;0,0003)
W = 13994,5
Test of ETA1 = ETA2 vs ETA1 not = ETA2 is significant at 0,3877
The test is significant at 0,3710 (adjusted for ties)

Mann-Whitney Test and CI: GA5; GB5

	N	Median
GA5	115	3,0000
GB5	136	4,5000

Point estimate for ETA1-ETA2 is -1,0000
95,0 Percent CI for ETA1-ETA2 is (-0,9999;-0,0000)
W = 12295,0
Test of ETA1 = ETA2 vs ETA1 not = ETA2 is significant at 0,0001
The test is significant at 0,0001 (adjusted for ties)

Mann-Whitney Test and CI: GA6; GB6

	N	Median
GA6	115	4,0000
GB6	136	5,0000

Point estimate for ETA1-ETA2 is -1,0000
95,0 Percent CI for ETA1-ETA2 is (-0,9999;-0,0001)
W = 11892,5
Test of ETA1 = ETA2 vs ETA1 not = ETA2 is significant at 0,0000
The test is significant at 0,0000 (adjusted for ties)

Mann-Whitney Test and CI: GA7; GB7

	N	Median
GA7	115	4,0000
GB7	136	6,0000

Point estimate for ETA1-ETA2 is -1,0000
95,0 Percent CI for ETA1-ETA2 is (-1,9999;-1,0000)
W = 10668,5
Test of ETA1 = ETA2 vs ETA1 not = ETA2 is significant at 0,0000
The test is significant at 0,0000 (adjusted for ties)

Mann-Whitney Test and CI: GA8; GB8

	N	Median
GA8	115	5,0000
GB8	136	5,0000

Point estimate for ETA1-ETA2 is 1,0000
95,0 Percent CI for ETA1-ETA2 is (-0,0002;1,0002)
W = 16365,5
Test of ETA1 = ETA2 vs ETA1 not = ETA2 is significant at 0,0011
The test is significant at 0,0009 (adjusted for ties)

Mann-Whitney Test and CI: GA9; GB9

	N	Median
GA9	115	6,0000
GB9	136	5,0000

Point estimate for ETA1-ETA2 is -0,0000
95,0 Percent CI for ETA1-ETA2 is (-0,0001;0,0001)
W = 15005,0
Test of ETA1 = ETA2 vs ETA1 not = ETA2 is significant at 0,3693
The test is significant at 0,3482 (adjusted for ties)

Mann-Whitney Test and CI: GA10; GB10

	N	Median
GA10	115	5,0000
GB10	136	5,0000

Point estimate for ETA1-ETA2 is 0,0000
95,0 Percent CI for ETA1-ETA2 is (0,0002;0,0000)
W = 14086,0
Test of ETA1 = ETA2 vs ETA1 not = ETA2 is significant at 0,4814
The test is significant at 0,4660 (adjusted for ties)

Mann-Whitney Test and CI: GA11; GB11

	N	Median
GA11	115	6,0000
GB11	136	6,0000

Point estimate for ETA1-ETA2 is 0,0000
95,0 Percent CI for ETA1-ETA2 is (-1,0000;0,0001)
W = 13490,5
Test of ETA1 = ETA2 vs ETA1 not = ETA2 is significant at 0,0813
The test is significant at 0,0683 (adjusted for ties)

Mann-Whitney Test and CI: GA12; GB12

	N	Median
GA12	115	5,0000
GB12	136	6,0000

Point estimate for ETA1-ETA2 is -1,0000
95,0 Percent CI for ETA1-ETA2 is (-1,0001;0,0002)
W = 12280,5
Test of ETA1 = ETA2 vs ETA1 not = ETA2 is significant at 0,0001
The test is significant at 0,0001 (adjusted for ties)

Mann-Whitney Test and CI: GA13; GB13

	N	Median
GA13	115	5,0000
GB13	136	5,0000

Point estimate for ETA1-ETA2 is -0,0000
95,0 Percent CI for ETA1-ETA2 is (-0,0000;0,0000)
W = 14814,0
Test of ETA1 = ETA2 vs ETA1 not = ETA2 is significant at 0,5724
The test is significant at 0,5560 (adjusted for ties)

Mann-Whitney Test and CI: GA14; GB14

	N	Median
GA14	115	5,0000
GB14	136	2,0000

Point estimate for ETA1-ETA2 is 2,0000
95,0 Percent CI for ETA1-ETA2 is (2,0000;2,9997)
W = 19517,0
Test of ETA1 = ETA2 vs ETA1 not = ETA2 is significant at 0,0000
The test is significant at 0,0000 (adjusted for ties)

Mann-Whitney Test and CI: GA15; GB15

	N	Median
GA15	115	4,0000
GB15	136	1,5000

Point estimate for ETA1-ETA2 is 2,0000
95,0 Percent CI for ETA1-ETA2 is (2,0000;3,0000)
W = 18667,0
Test of ETA1 = ETA2 vs ETA1 not = ETA2 is significant at 0,0000
The test is significant at 0,0000 (adjusted for ties)

Mann-Whitney Test and CI: GA16; GB16

	N	Median
GA16	115	5,0000
GB16	136	4,0000

Point estimate for ETA1-ETA2 is 1,0000
95,0 Percent CI for ETA1-ETA2 is (-0,0001;0,9999)
W = 16582,5
Test of ETA1 = ETA2 vs ETA1 not = ETA2 is significant at 0,0003
The test is significant at 0,0002 (adjusted for ties)

Mann-Whitney Test and CI: GA17; GB17

	N	Median
GA17	115	3,0000
GB17	136	4,0000

Point estimate for ETA1-ETA2 is 0,0000
95,0 Percent CI for ETA1-ETA2 is (-1,0000;-0,0001)
W = 13236,5
Test of ETA1 = ETA2 vs ETA1 not = ETA2 is significant at 0,0288
The test is significant at 0,0252 (adjusted for ties)

Mann-Whitney Test and CI: GA18; GB18

	N	Median
GA18	115	5,0000
GB18	136	5,0000

Point estimate for ETA1-ETA2 is -1,0000
95,0 Percent CI for ETA1-ETA2 is (-0,9999;0,0001)
W = 12166,0
Test of ETA1 = ETA2 vs ETA1 not = ETA2 is significant at 0,0001
The test is significant at 0,0000 (adjusted for ties)

Mann-Whitney Test and CI: GA19; GB19

	N	Median
GA19	115	4,0000
GB19	136	5,0000

Point estimate for ETA1-ETA2 is -1,0000
95,0 Percent CI for ETA1-ETA2 is (-1,0000;-1,0001)
W = 11711,5
Test of ETA1 = ETA2 vs ETA1 not = ETA2 is significant at 0,0000
The test is significant at 0,0000 (adjusted for ties)

Mann-Whitney Test and CI: GA20; GB20

	N	Median
GA20	115	5,0000
GB20	136	6,0000

Point estimate for ETA1-ETA2 is -1,0000
95,0 Percent CI for ETA1-ETA2 is (-0,9999;-1,0002)
W = 11626,0
Test of ETA1 = ETA2 vs ETA1 not = ETA2 is significant at 0,0000
The test is significant at 0,0000 (adjusted for ties)

Mann-Whitney Test and CI: GA21; GB21

	N	Median
GA21	115	3,0000
GB21	136	2,0000

Point estimate for ETA1-ETA2 is 1,0000
95,0 Percent CI for ETA1-ETA2 is (-0,0001;1,0001)
W = 16749,0
Test of ETA1 = ETA2 vs ETA1 not = ETA2 is significant at 0,0001
The test is significant at 0,0000 (adjusted for ties)

Mann-Whitney Test and CI: GA22; GB22

	N	Median
GA22	115	4,0000
GB22	136	5,0000

Point estimate for ETA1-ETA2 is -0,0000
95,0 Percent CI for ETA1-ETA2 is (-0,9999;-0,0000)
W = 13056,0
Test of ETA1 = ETA2 vs ETA1 not = ETA2 is significant at 0,0124
The test is significant at 0,0091 (adjusted for ties)

Mann-Whitney Test and CI: GA23; GB23

	N	Median
GA23	115	5,0000
GB23	136	4,0000

Point estimate for ETA1-ETA2 is 1,0000
95,0 Percent CI for ETA1-ETA2 is (0,0002;1,0000)
W = 15867,0
Test of ETA1 = ETA2 vs ETA1 not = ETA2 is significant at 0,0163
The test is significant at 0,0142 (adjusted for ties)

Mann-Whitney Test and CI: GA24; GB24

	N	Median
GA24	115	5,0000
GB24	136	4,0000

Point estimate for ETA1-ETA2 is 0,0000
95,0 Percent CI for ETA1-ETA2 is (0,0002;0,9998)
W = 15528,5
Test of ETA1 = ETA2 vs ETA1 not = ETA2 is significant at 0,0701
The test is significant at 0,0659 (adjusted for ties)

Mann-Whitney Test and CI: GA25; GB25

	N	Median
GA25	115	5,0000
GB25	136	5,0000

Point estimate for ETA1-ETA2 is -0,0000
95,0 Percent CI for ETA1-ETA2 is (-1,0001;-0,0002)
W = 13022,0
Test of ETA1 = ETA2 vs ETA1 not = ETA2 is significant at 0,0104
The test is significant at 0,0086 (adjusted for ties)