



**ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΙΓΑΙΟΥ
ΠΟΛΥΤΕΧΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ**

ΤΜΗΜΑ ΜΗΧΑΝΙΚΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

**ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΓΙΑ ΜΗΧΑΝΙΚΟΥΣ
(ΠΜΣ-Ο.ΔΙ.Μ.)**

ΤΙΤΛΟΣ ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

**«Η Εισαγωγή των Μεθόδων του NEW PUBLIC MANAGEMENT
στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση: Ποιότητα και Απόδοση»**

Εισηγήτρια: Σολδάτου Αιμιλία (Α.Μ.: 2332019027)

Επιβλέπουσα Καθηγήτρια: Δρ. Κόκκινου Αικατερίνη

Χίος, Οκτώβριος 2020

Ευχαριστίες

*Σα βγεις στον πηγαιμό για την Ιθάκη,
να εύχεται να ναι μακρύς ο δρόμος,
γεμάτος περιπέτειες, γεμάτος γνώσεις.*

-Καβάφης-

Το ταξίδι προς την Ιθάκη ήταν μακρύ και δύσκολο. Στην πορεία υπήρξαν κύκλωπες, λαιστρυγόνες και σειρήνες αλλά και νησιά των Φαιάκων και των Λωτοφάγων. Αποκτήθηκαν «κοράλλια, σιντέφια, κεχρμπάρια και έβενοι», γνώσεις και εμπειρίες.

Με το παρών πόνημα τελειώνει ένα από τα ομορφότερα ταξίδια της ζωής μου, αυτό του Μεταπτυχιακού Προγράμματος στο τμήμα Μηχανικών Οικονομίας και Διοίκησης του Πανεπιστημίου Αιγαίου, με πλήθος εμπειριών και γνώσεων, με άνοιγμα και προσανατολισμό σκέψεων σε νέους δρόμους.

Στο δισάκι της ζωής μου έχουν προστεθεί νέες γνωριμίες και φίλιες, που ευελπιστώ να συνεχίσουν να υφίστανται στο πέρασμα του χρόνου και τις ευχαριστώ που υπήρξαν διότι έκαναν πιο ευχάριστο το ταξίδι αυτό.

Θα ήθελα να ευχαριστήσω θερμά την επιβλέπουσα καθηγήτρια μου, κ. Κόκκινου Αικατερίνη, κυρίως για την υπομονή της και την εμπιστοσύνη που μου έδειξε καθώς και για την άρτια συνεργασία που είχαμε καθ'όλη την διάρκεια της εκπόνησης της εργασίας μου. Επίσης, ευχαριστώ θερμά και τα υπόλοιπα μέλη της τριμελούς επιτροπής για τη συμμετοχή τους.

Θα ήταν παράλειψη να μην ευχαριστήσω όλους τους καθηγητές του Μεταπτυχιακού Προγράμματος διότι πέραν από την μετάδοση των επιστημονικών τους γνώσεων, υπήρξαν κοντά τους φοιτητές και πρόσδωσαν αξία στην εμπειρία του εν λόγω Μεταπτυχιακού.

Τέλος, δε μπορώ να μην εκφράσω την ευγνωμοσύνη μου στην οικογένεια μου και τον σύζυγο μου για τη διαχρονική συμπαράσταση τους καθώς και για την ηθική και υλική τους στήριξη στις επιλογές μου όλα αυτά τα χρόνια.

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Στη σύγχρονη εποχή, η Ελλάδα αποτελεί κράτος-μέλος μιας Ενιαίας Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Για τον λόγο αυτό, επιτακτική κρίνεται η ανάγκη για άμεση αναβάθμιση των συνθηκών λειτουργίας του δημοσίου τομέα της καθώς και η εξίσωσή του με τις αντίστοιχες συνθήκες των υπόλοιπων ευρωπαϊκών κρατών. Προς αυτή την κατεύθυνση, απαραίτητη κρίνεται η καθιέρωση ενός νέου, σύγχρονου συστήματος διοίκησης όπως και η υιοθέτηση εργαλείων και τεχνικών μανάτζμεντ που στόχο θα έχουν να καλύψουν το έλλειμμα της «σύγχρονης διοίκησης» που υπάρχει στο ελληνικό δημόσιο από την ίδρυσή του.

Στα πλαίσια αυτά, τις τελευταίες δεκαετίες, κάνει την εμφάνιση της μία νέα σχολή διοίκησης που ονομάζεται Νέο Δημόσιο Μανάτζμεντ (New Public Management). Πρόκειται για μία νέα προσέγγιση σύγχρονης διοίκησης δημόσιων οργανισμών και φορέων, η οποία αντιπροσωπεύει ένα μοντέλο νέας δημόσιας διαχείρισης, σύμφωνα με το οποίο, ο ρόλος και η αποτελεσματικότητα της δημόσιας διοίκησης κρίνονται στη βάση της ικανοποίησης των αναγκών των πολιτών καθώς επίσης και στη βάση της ποιότητας των αποτελεσμάτων των διοικούντων στις δημόσιες υπηρεσίες. Το μοντέλο αυτό προτείνει και εφαρμόζει δέσμες προτάσεων, μέτρων και αποφάσεων για τη βελτίωση της δημόσιας διοίκησης στα πεδία της αποτελεσματικότητας και της παραγωγικότητας, της περιστολής των δημοσίων δαπανών και της ανάγκης για μία ευρεία σύγχρονη διοικητική μεταρρύθμιση.

Η παρούσα διπλωματική εργασία πραγματεύεται την εισαγωγή του Νέου Δημοσίου Μανάτζμεντ καθώς και τον τρόπο που έχει επηρεάσει τα τελευταία χρόνια την εξέλιξη της δημόσιας διοίκησης. Η δημοσιονομική κρίση, καθώς και η αδυναμία της δημόσιας διοίκησης να ανταπεξέλθει στις συνεχείς μεταβαλλόμενες συνθήκες αποτελούν σημείο συζήτησης και έντονης κριτικής από την παγκόσμια κοινή γνώμη.

Αναλυτικότερα λοιπόν, μετά από συστηματική δευτερογενής έρευνα στο παρόν πόνημα αναλύονται οι ενέργειες που έχουν πραγματοποιηθεί τα τελευταία χρόνια όσον αφορά την εξέλιξη της δημόσιας διοίκησης και οι οποίες προσανατολίζονται κυρίως προς τον πολίτη. Διερευνάται επίσης, η επιρροή που έχει το νέο μοντέλο διοίκησης στις υφιστάμενες συνθήκες, εντοπίζει τα χαρακτηριστικά στοιχεία και τις νομοθετικές πρωτοβουλίες που υιοθετήθηκαν από την πολιτική ηγεσία του τόπου και έλαβαν χώρα στο χρονικό πλαίσιο της έντονης δημοσιονομικής κρίσης που πέρασε η

χώρα. Επίσης, επεξηγεί τις σχετικές σύγχρονες μεταρρυθμίσεις σε συνδυασμό με τα πρότυπα και τα μέτρα απόδοσης. Συγκεκριμένα, παρουσιάζονται και αναλύονται οι δείκτες μέτρησης και αποτίμησης της απόδοσης, της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας της δημόσιας διοίκησης, υπό το πρίσμα του ΝΔΜ, σε διεθνή και ευρωπαϊκό επίπεδο.

Σκοπός της παρούσας διπλωματικής εργασίας αποτελεί η μελέτη και η κατανόηση του τρόπου με τον οποίο επηρεάζεται η δημόσια διοίκηση και κατ' επέκταση η εξυπηρέτηση του πολίτη από την νέα αυτή τάση παρουσιάζοντας μια σαφή εικόνα της δυναμικής του εν λόγω μεταρρυθμιστικού μοντέλου. Επιχειρείται λοιπόν, μια προσέγγιση στις βασικές έννοιες που συνθέτουν το λόγο του δημόσιου μάνατζμεντ. Με τον τρόπο αυτό, πρώτον, καθίσταται δυνατή η αποσαφήνιση ορισμένων στοιχείων της επιχειρηματολογίας για τη νέα δημόσια διοίκηση και, δεύτερον επισημαίνονται οι ουσιαστικές διαφορές σε σχέση με το γραφειοκρατικό μοντέλο διοίκησης που ευδοκίμωσε τόσα χρόνια.

Αρχικά, στην εν λόγω εργασία θα γίνει αναφορά στην φιλοσοφία και στις βασικές αρχές που διέπουν το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ καθώς και στους λόγους που οδήγησαν το κράτος στο να εισάγει τη νέα αυτή μεταρρυθμιστική τάση. Πως λοιπόν, η χώρα οδηγήθηκε στον διοικητικό εκσυγχρονισμό των οργανισμών της και ποια σημαντικά προβλήματα κλίθηκε να επιλύσει το νέο μοντέλο διοίκησης. Εν συνεχεία, θα ερευνηθεί η εφαρμογή του ΝΔΜ στους κόλπους της δημόσιας διοίκησης αναφορικά με τον δείκτη αποδοτικότητας και τις συνέργειες. Κατόπιν, θα αναφερθούν κάποιες μελέτες περίπτωσης και συγκεκριμένα παραδείγματα ώστε να κατανοήσει ο αναγνώστης τους δείκτες αποτίμησης. Θα αναλυθεί η περίπτωση του ελληνικού παραδείγματος και πώς λειτούργησε σε αυτό, καθώς και η διεθνής εμπειρία. Εν κατακλείδι, θα καταλήξουμε στα απαραίτητα συμπεράσματα έτσι ώστε να γίνει αντιληπτή στον αναγνώστη η σημασία του συγκεκριμένου μοντέλου, καθώς και η σπουδαιότητα της εφαρμογής του στους κόλπους της σύγχρονης δημόσιας διοίκησης.

Όντας μέλος της σύγχρονης κοινωνίας και εργαζόμενη με απασχόλησε εντόνως ο τρόπος λειτουργίας του δημόσιου τομέα καθώς και η αποτελεσματικότητα των ενεργειών των υπαλλήλων που εργάζονται σε αυτό. Έτσι λοιπόν, το επιστημονικό μου ενδιαφέρον για το συγκεκριμένο θέμα προέκυψε από το κίνητρο για βελτίωση

της υφιστάμενης διοικητικής δυσλειτουργίας του δημοσίου τομέα και της εκπορευόμενης συνολικής κοινωνικοοικονομικής αναδιοργάνωσης. Η ακολουθούμενη μεθοδολογική προσέγγιση είναι η ανάδειξη της διοικητικής μεταρρύθμισης του ΝΔΜ ως βασικό εργαλείο προσαρμογής του κράτους στη σύγχρονη συγκυρία με σκοπό τη μέγιστη άνοδο της κοινωνικής ευημερίας.

«Είμαι συγγραφέας αυτής της Μεταπτυχιακής Διπλωματικής Εργασίας και κάθε βοήθεια την οποία είχα για την προετοιμασία της είναι πλήρως αναγνωρισμένη και αναφέρεται στην εργασία. Επίσης, έχω αναφέρει τις όποιες πηγές από τις οποίες έκανα χρήση δεδομένων ή ιδεών, είτε αυτές αναφέρονται ακριβώς είτε παραφρασμένες. Επίσης, βεβαιώνω ότι αυτή η εργασία προετοιμάστηκε από εμένα προσωπικά, ειδικά για τη συγκεκριμένη μεταπτυχιακή διπλωματική εργασία».

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Πρόλογος.....2

Εισαγωγή.....7

Κεφάλαιο Πρώτο

Φιλοσοφία & Βασικές Αρχές του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ: Έννοιες και Ορισμοί

1.1 Η Έννοια του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ.....10

1.2 Εισαγωγή του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ.....14

1.3 Το Νέο Μοντέλο Διοίκησης-Διοικητικός Εκσυγχρονισμός.....18

1.4 Αντιμετώπιση των Προβλημάτων της Δημόσιας Διοίκησης.....23

Κεφάλαιο Δεύτερο

Εφαρμογή ΝΔΜ στην Δημόσια Διοίκηση: Αποδοτικότητα & Συνέργειες

2.1 Το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ ως Σύγχρονη Μεταρρυθμιστική Πρόταση.....27

2.2 Διορθωτικές Παρεμβάσεις στον Δημόσιο Τομέα.....32

2.3 Οργανωτική Βελτίωση.....34

2.4 Εφαρμογές Πληροφορικής.....42

2.5 Οφέλη και Συνέργειες.....45

2.6 Οι Σύγχρονες Προκλήσεις52

Κεφάλαιο Τρίτο

Η Εφαρμογή του ΝΔΜ στη Δημόσια Διοίκηση: Μελέτες Περίπτωσης & Δείκτες

3.1 Διεθνές Πλαίσιο: Οι Δράσεις στην Ατζέντα του ΝΔΜ.....	56
3.2 Η Ευρωπαϊκή Εμπειρία από την Εφαρμογή του ΝΔΜ	58
3.3 Η Ελληνική Εμπειρία από την Εφαρμογή του ΝΔΜ και οι Προοπτικές του.....	62
3.4 Η Αξιολόγηση της Εφαρμογής του ΝΔΜ	71
3.5 Δείκτες Μέτρησης της Απόδοσης: Δείκτες Ποιότητας-Αποδοτικότητας-Αποτελεσματικότητας.....	75
3.6 Αποτίμηση και Δείκτες Απόδοσης, Αποτελεσματικότητας και Αποδοτικότητας στη Δημόσια Διοίκηση σε Διεθνές και Ελληνικό Επίπεδο.....	79

Παράρτημα Διαγραμμάτων.....	85-129
------------------------------------	---------------

Κεφάλαιο Τέταρτο

Συμπεράσματα-Προτάσεις

4.1 Συμπεράσματα Εφαρμογής.....	130
4.2 Προτάσεις Πολιτικής.....	134
4.3 Συμβολή της Παρούσας Εργασίας.....	138
4.4 Περιορισμοί.....	138
4.5 Μελλοντικές Ερευνητικές Προσεγγίσεις.....	139

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....	141
--------------------------	------------

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Είναι γεγονός πως στη σύγχρονη εποχή, παρατηρείται εντόνως μια κρίση στη δημόσια διοίκηση εξαιτίας των υφιστάμενων δυσμενών οικονομικών συγκυριών. Η χρόνια αναποτελεσματικότητα του δημοσίου τομέα υπήρξε τροχοπέδη για την οικονομική ανάπτυξη των κρατών και μία από τις κύριες αιτίες για την παγκόσμια οικονομική κρίση. Προς αυτή την κατεύθυνση κρίθηκε αναγκαία η εφαρμογή μιας νέας μεταρρύθμισης που θα βελτίωνε την υπάρχουσα κατάσταση. Μία σειρά από φαινόμενα όπως η έντονη γραφειοκρατία, η διαφθορά, η αναποτελεσματικότητα, η αλόγιστη σπατάλη πόρων, οι πολιτικές αγκυλώσεις και η κακοδιαχείριση, συνέθεταν το τοπίο της έντονης παθογένειας στους κόλπους των κρατικών συστημάτων διοίκησης και αυτό είχε ως αποτέλεσμα να κινδυνέψει η ανάπτυξη της οικονομίας, να διαταραχθεί η κοινωνική ισορροπία και να σπάσουν οι σταθεροί κοινωνικοί δεσμοί.

Με έναυσμα την έντονη κριτική που εδώ και πολλά έτη έχει δεχθεί το παραδοσιακό γραφειοκρατικό μοντέλο οργάνωσης του δημοσίου τομέα, γίνεται ολοένα και πιο επιτακτική η ανάγκη για άμεση μεταρρύθμιση, προκειμένου η δημόσια διοίκηση να συνεχίσει να έχει ως κύρια αρμοδιότητα της τη διαχείριση δημοσίων ζητημάτων ύψιστης σημασίας. Συνεπώς βασικός της στόχος καθίσταται η βελτίωση των επιδόσεων της, καθώς και των δεικτών αποτελεσματικότητάς της.

Η πορεία προς τον παραπάνω στόχο, περιλαμβάνει την οργάνωση των κύριων και των επιμέρους δομών του δημοσίου τομέα με τέτοιο τρόπο ώστε να καταλήγουν σε απτά αποτελέσματα, την ορθολογική διαχείριση των διαθέσιμων πόρων και τέλος την προαγωγή του κοινωνικού και εθνικού συμφέροντος. Στα πλαίσια αυτά, κρίνεται απαραίτητη η σωστή διαχείριση των διαθέσιμων πόρων, η αναδιάρθρωση των δομών, η αύξηση της παραγωγικότητας, η ενίσχυση της αποτελεσματικότητας, η εκμηδένιση της διαφθοράς και η βελτίωση της ευημερίας της κοινωνίας. Βασικό εργαλείο για την πραγματοποίηση των επιδιώξεων αυτών αποτελούν οι επιτυχημένες πρακτικές που χρησιμοποιούνται εδώ και πολλά χρόνια κυρίως στον ιδιωτικό τομέα.

Συμπερασματικά λοιπόν, γίνεται κατανοητό πως η κρατική διοίκηση υιοθετεί ολοένα και περισσότερο αρχές και μεθόδους του επιχειρησιακού μάνατζμεντ. Η μετάβαση από το γραφειοκρατικό μοντέλο οργάνωσης στο δημόσιο μάνατζμεντ επανακαθορίζει τους στόχους της διοίκησης εστιάζοντας κυρίως όχι τόσο στις διαδικασίες όσο στο τελικό αποτέλεσμα. Αντικειμενικός σκοπός της εν λόγω μετάβασης είναι να

αποκτήσει ο δημόσιος φορέας όλα εκείνα τα εφόδια που θα τον καταστήσουν ισχυρό φορέα οικονομικής ανάπτυξης.

Όσον αφορά την Ελλάδα, για πολλά χρόνια ένα σημαντικό πρόβλημα που ταλάνιζε τις μεταπολεμικές κυβερνήσεις του ελληνικού κράτους ήταν ο τρόπος λειτουργίας και οργάνωσης της δομής της πολιτείας. Ακόμη και σήμερα, εύκολα διακρίνει κανείς έντονα στοιχεία διοικητικών προβλημάτων που χρήζουν άμεσης επίλυσης. Ο δημόσιος τομέας συνεχίζει να αποτελεί θέμα έντονης κριτικής και αμφισβήτησης τόσο για τη διάρθρωσή του όσο και για τις δομικές- λειτουργικές του αδυναμίες (Μπαμπαλιούτας, 2007). Στο στόχαστρο έχουν μπει κυρίως οι δημόσιοι λειτουργοί, καθώς και η αναποτελεσματικότητα των ενεργειών τους, οι οποίες παρεμποδίζουν την οικονομική ανάπτυξη της χώρας.

Είναι κοινά παραδεκτό ότι για πληθώρα ετών, η δημόσια διοίκηση αντιμετώπιζε σοβαρή κρίση θεσμών ενώ παράλληλα δεν μπορούσε να παρέχει ποιοτικές υπηρεσίες στους πολίτες της. Ο εκσυγχρονισμός της δημόσιας διοίκησης καθώς και ο τρόπος ανάκαμψης της υπάρχουσας διοικητικής δυσλειτουργίας αποτελούσε βασικό ζητούμενο και θέμα στις συζητήσεις των πολιτικών αρχών της χώρας, καθώς και στην επιστημονική και ερευνητική κοινότητα. Βασικός υπεύθυνος της παραπάνω κατάστασης θεωρήθηκε η έντονη γραφειοκρατία, οι ασαφείς νόμοι, οι πολυάριθμες νομοθετικές παρεμβάσεις καθώς και η ογκώδης, πολυδάπανη και πολύπλοκη οργάνωση της ίδιας της διοικητικής εφαρμογής. Να τονιστεί ότι, η Δημόσια Διοίκηση μιας χώρας αποτελεί μέρος της εκτελεστικής εξουσίας του κρατικού μηχανισμού τόσο της κάθε κυβέρνησης, όσο και της ίδιας της διοίκησης.

Το 2009, η Ελλάδα ήταν ένα από τα κράτη που μπήκε σε καθεστώς δημοσιονομικής κρίσης. Αυτό σήμαινε πως τη διαχειριστική και την οικονομική εποπτεία του κράτους θα την είχαν τρίτοι, γεγονός που την οδήγησε σε ένα ασφυκτικό δημοσιονομικό περιβάλλον. Μία σειρά από προτάσεις, μέτρα και αποφάσεις υιοθετήθηκαν για τη βελτίωση της δημόσιας διοίκησης σε επίπεδο αποτελεσματικότητας. Απαραίτητη κρίθηκε η εφαρμογή μιας σύγχρονης διοικητικής μεταρρύθμισης για τον περιορισμό των υπέρογκων δημοσίων δαπανών. Στο πλαίσιο αυτό, εισέρχονται οι όροι, Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ (New Public Management), Δημόσια Διακυβέρνηση (Public Governance) και Νέο Βεμπεριανή Θεωρία (Neo-Weberian State). Τον βασικό ρόλο

στην επιτυχία ή μη των μεταρρυθμιστικών πρωτοβουλιών θα έπαιζε το ανθρώπινο δυναμικό (Πικραμένος, 2009).

Με τον όρο Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ (εφεξής ΝΔΜ), ο οποίος έγινε επίσης γνωστός και ως «επανίδρυση του κράτους», αναφερόμαστε σε μια σύγχρονη τάση διοίκησης δημόσιων οργανισμών και φορέων, η οποία χρησιμοποιεί ως βασικά εργαλεία τις μεθόδους διοίκησης του ιδιωτικού τομέα προσαρμοσμένα με τέτοιο τρόπο, ώστε να καθιστούν αποτελεσματικότερη τη λειτουργία του δημόσιου τομέα. Βασικός πυλώνας του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ είναι ο πολίτης, ο οποίος αποτελεί τον τελικό αποδέκτη των υπηρεσιών του δημόσιου τομέα, καθώς και η γρήγορη και αποτελεσματική εξυπηρέτησή του. Πρόκειται, λοιπόν για μια λογική διοίκησης εμπνευσμένη από πρακτικές και πολιτικές του ιδιωτικού τομέα. Οι ειδικοί επισημαίνουν ότι βασίζεται αρκετά στο μοντέλο του ατομικισμού, καθώς και ότι εμφανίστηκε ως μια νέα σύγχρονη πρόταση έναντι του ιεραρχικού μοντέλου δημόσιας διοίκησης που λειτουργούσε τόσα χρόνια (Ρωσσίδης, 2014). Η Θάτσερ, ο Μπλερ, όπως και ο Κλίντον, ήταν οι κύριοι υποστηρικτές αυτής της νέας τάσης. Η βασική φιλοσοφία του Νέου Μάνατζμεντ είναι η λιτή μορφή διοίκησης, καθώς και η μικρότερη συμβολή και παρέμβαση του κράτους στην αποτελεσματικότερη λειτουργία του δημόσιου τομέα. Με τον τρόπο αυτό οδηγούμαστε σε σημαντικές περικοπές δημοσίων δαπανών.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1

Φιλοσοφία & Βασικές Αρχές ΝΔΜ: Έννοιες και Ορισμοί

1.1 Η Έννοια του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ

Τα τελευταία έτη η ανάγκη για αλλαγή κρίνεται απαραίτητη, καθώς ο δημόσιος τομέας αποτελεί μελανό σημείο της σύγχρονης διοίκησης αφού ολοένα και περισσότερο αυξάνονται τα προβλήματα του. Οι ειδικοί υποστηρίζουν έντονα την υιοθέτηση μιας νέας διοικητικής μεταρρύθμισης που θα φέρει τα προσδοκώμενα αποτελέσματα. Οι νέες κοινωνικές συνθήκες, οι ραγδαίες τεχνολογικές εξελίξεις και η απελευθέρωση των αγορών συνδυαστικά με την υφιστάμενη κατάσταση της δημόσιας διοίκησης συνθέτουν τις προϋποθέσεις για το ξεκίνημα μιας νέας εποχής μεταρρυθμίσεων και αναδιαρθρώσεων. Στοιχεία όπως η ογκώδης γραφειοκρατία, η ανεξέλεγκτη διαφθορά, η σοβαρή κακοδιαχείριση, η αναποτελεσματικότητα και η εσωστρέφεια συνθέτουν τον ετερόκλητο καμβά των προβλημάτων που χρήζουν άμεσης αντιμετώπισης. Παράλληλα, η αναγκαιότητα κατά τον 21ο αιώνα για συμπόρευση του υποανάπτυκτου δημόσιου τομέα με τον αναπτυσσόμενο ιδιωτικό οδηγεί σε έναν επιπλέον λόγο για κοινωνική και οικονομική ανάπτυξη, συνεπώς η μεταρρύθμιση του δημοσίου τομέα αποτελεί ένα από τα κυριότερα διοικητικά ζητήματα των εκάστοτε κυβερνήσεων (Βενετσανοπούλου, 2002).

Με τον όρο διοικητική μεταρρύθμιση εννοούμε ένα σύνολο ενεργειών που στοχεύουν στην αναζήτηση τρόπων (οργανωτικών και διοικητικών) που σκοπό θα έχουν τη βελτίωση και την αναβάθμιση της λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, προκειμένου αυτή να ανταποκριθεί ικανά και αποτελεσματικά στις διαρκώς μεταβαλλόμενες πολιτικές συνθήκες, καθώς και στις σύγχρονες κοινωνικές απαιτήσεις (Μπουραντάς, 2002).

Κύριο γνώρισμα των σύγχρονων κοινωνιών είναι η βελτίωση και ο εκσυγχρονισμός των δομών όσον αφορά την οργάνωση και τον τρόπο λειτουργίας τους. Μέχρι πριν λίγα χρόνια, η κρατική δημόσια διοίκηση βασιζόταν στις αρχές του Βεμπεριανού Γραφειοκρατικού Μοντέλου, το οποίο είχε ως βασική θεωρία την ακολουθία διαδικασιών, όπως πρόσταζε το κανονιστικό σύστημα. Το μοντέλο αυτό, στην αρχή της εφαρμογής του, έδινε λύσεις σε δυσεπίλυτα προβλήματα και αυτό διότι περιείχε ένα αυστηρό σύστημα νόμων-κανόνων, το οποίο έδινε το δικαίωμα της νομιμότητας

στην εκάστοτε διοίκηση και με το οποίο όλα τα μέλη προσηλωνόταν στον νομικό ρυθμιστικό κώδικα (Μιχαλόπουλος, 2003).

Το γραφειοκρατικό μοντέλο λειτούργησε επιτυχώς σε μεγάλους και πολυπληθείς οργανισμούς διότι εφαρμόζε το ιεραρχικό σύστημα διοίκησης, καθώς όλες οι εξουσίες συγκεντρωνόταν στην κεντρική διοίκηση δίνοντας της το δικαίωμα να ασκεί στενό έλεγχο και να κατέχει συγκεντρωτική εξουσία. Τα θετικά αποτελέσματα του μοντέλου αυτού είχαν σοβαρή απήχηση στον δημόσιο τομέα, αφού μέχρι τότε όλα τα συστήματα διοίκησης ήταν άναρχα δομημένα και στελεχωμένα από ανειδίκευτο ή χαμηλού μορφωτικού επιπέδου υπαλληλικό προσωπικό. Όλα αυτά είχαν ως αποτέλεσμα, η γραφειοκρατία να λάβει τεράστιες διαστάσεις αντί να περιοριστεί, οι οργανισμοί να δείχνουν ανίκανοι να ακολουθήσουν κάθε μορφής πολιτική, κοινωνική και οικονομική εξέλιξη, το ανθρώπινο δυναμικό, ενώ βαθμιαία καταρτίστηκε ταυτόχρονα έχασε το εργασιακό του ενδιαφέρον και οι δομές έγιναν περισσότερο πολύπλοκες. Εντούτοις, η κατάσταση σήμερα είναι τελείως διαφορετική.

Ακολουθώντας μεταρρυθμιστικές στρατηγικές εστιάζουμε στον εκσυγχρονισμό της λειτουργίας και στον νέο τρόπο εξυπηρέτησης των δημοσίων υπηρεσιών θέτοντας ως στόχο τις υψηλές αποδόσεις και τα σημαντικά αποτελέσματα. Πάνω στα θεμέλια των εννοιών της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας στήθηκε το νέο μοντέλο διοίκησης, αυτό του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ. Είναι πλέον ξεκάθαρο, πως ο λόγος που δημιουργήθηκε ήταν οι επιδιώξεις του κάθε οργανισμού (Μπουρσανίδης, 2007).

Οι ειδικοί υποστηρίζουν ότι το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ (ΝΔΜ) αποτελεί βελτιωμένη και ίσως αναβαθμισμένη μορφή του δημόσιου μάνατζμεντ και αυτό στηρίζεται στο γεγονός ότι ενώ δεν ακολουθεί αυστηρή επιστημονική πειθαρχία θεωρείται ένα από τα πιο αποτελεσματικά μοντέλα σύγχρονης διοικητικής δράσης (Ρωσσίδης, 2014). Σύμφωνα με τους Osborne & Gaebler (1992)- στο έργο τους «Reinventing Government», αλλά και με βάση την σύγχρονη κοινωνιολογική προσέγγιση έχουμε οδηγηθεί στα βασικά στοιχεία που συνθέτουν το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ, τα χαρακτηριστικά του οποίου είναι:

- Η εστίαση στους όρους αποτελεσματικότητας, αποδοτικότητας, οικονομικότητας και ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών κατά τη διαδικασία λήψης αποφάσεων.
- Η αποκέντρωση των διοικητικών φορέων και των αρμοδιοτήτων αυτών, που σκοπό θα έχουν τη λήψη αποφάσεων πιο κοντά στα σημεία "δράσης", καθώς έτσι επιτυγχάνεται η ευελιξία της διοίκησης των δημοσίων φορέων και η ανατροφοδότηση του συστήματος.
- Η ύπαρξη σε κάθε διοικητική μονάδα ενός διευθυντικού στελέχους-μάνατζερ, το οποίο θα αποτελεί σημείο αναφοράς για τους υπολοίπους.
- Ο προσδιορισμός με σαφήνεια των στόχων, του σκοπού και των δεικτών μέτρησης και επίτευξης των στόχων της κάθε μονάδας.
- Η ποιοτική και οικονομική αποτελεσματικότητα των υπηρεσιών, η οποία βρίσκεται στο επίκεντρο της διοίκησης. Σε δεύτερο ρόλο έρχονται οι διαδικασίες, δίνοντας σημασία στην σχέση κόστους-οφέλους εφαρμόζοντας το μότο "Doing more with less".
- Η προαγωγή της επίπεδης οργάνωσης αντί της ιεραρχικής. Αυτό σημαίνει ότι η έννοια της ιεράρχησης αλλάζει, παύει να είναι αυστηρή και αυταρχική και μετατρέπεται σε περισσότερο συμμετοχική.
- Ο παραγκωνισμός του κράτους με την στενή έννοια, καθώς δημιουργούνται επιμέρους ανεξάρτητες μονάδες με δικό τους προϋπολογισμό. Πολλές δομές του κρατικού μηχανισμού ανεξαρτητοποιούνται και αποκτούν δική τους υπόσταση.
- Ο περιορισμός των δαπανών. Σκοπεύουμε στο βέλτιστο αποτέλεσμα με τη μικρότερη δυνατή δαπάνη- συντηρητική και πειθαρχημένη διαχείριση πόρων (Brown, 2003).
- Η υιοθέτηση μεθόδων και τακτικών μάνατζμεντ που εφαρμόζονται επιτυχώς στον ιδιωτικό τομέα.
- Η δημιουργία ανταγωνιστικού περιβάλλοντος μεταξύ των δημοσίων οργανισμών, θέτοντας στόχους παραγωγικότητας.
- Η δημιουργία κλίματος εξωστρέφειας, που στόχο έχει τη βελτίωση της παρεχόμενης ποιότητας υπηρεσιών των πολιτών.
- Η εισαγωγή και η εφαρμογή εννοιών όπως επιχειρηματικό σχέδιο και αρχές οργάνωσης.

- Η εφαρμογή της Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και των τεχνολογιών πληροφορικής αντί του προσανατολισμού στη γραφειοκρατία.
- Η συνεχής εκπαίδευση και κατάρτιση του ανθρώπινου δυναμικού.
- Η εισαγωγή ολοκληρωμένων συστημάτων μέτρησης απόδοσης.
- Η προαγωγή αξιών όπως η αυτοευθύνη.
- Η δημιουργία συνθηκών ανταγωνισμού θέτοντας στόχους παραγωγικότητας μεταξύ του δημόσιου φορέα και των ομοειδών ιδιωτικών επιχειρήσεων, αφού και οι δύο προσφέρουν συναφείς υπηρεσίες προς τους πολίτες.
- Η ενίσχυση του προγραμματισμού και της οργανωσιακής ευελιξίας, προκειμένου να μεγιστοποιείται το τελικό αποτέλεσμα.
- Η εισαγωγή και η συμβολή των επιστημών της Κοινωνιολογίας, Οικονομίας, Νομικής, Ψυχολογίας και Πολιτικών Επιστημών.

Όλα τα παραπάνω χαρακτηριστικά χρησιμοποιούνται ως επί το πλείστον στον ιδιωτικό τομέα. Εδώ αξίζει να επισημάνουμε ότι κάποιοι φορείς, στην προσπάθεια τους να ακολουθήσουν αυτό το νέο μοντέλο, ιδιωτικοποιήθηκαν. Παρατηρήθηκε επίσης, το φαινόμενο κάποιες αρμοδιότητες του δημοσίου τομέα να μεταφέρονται σε ιδιωτικές επιχειρήσεις (outsourcing). Οι ιδιωτικές αυτές επιχειρήσεις λόγω της τεχνογνωσίας τους σε κάποιους τομείς υποστήριξαν τον δημόσιο τομέα αναλαμβάνοντας έναν σημαντικό όγκο εργασίας με αποτέλεσμα, αυτό να οδηγήσει σε μείωση του δημόσιου υπαλληλικού δυναμικού.

Τα βασικά στοιχεία που διαφοροποιούν το ΝΔΜ από τα παραδοσιακά μοντέλα διοίκησης είναι πρώτον η απόδοση αξίας σε όρους όπως η αποτελεσματικότητα, η αποδοτικότητα, η παραγωγικότητα και η οικονομικότητα των διοικητικών λειτουργιών και δεύτερον η ύπαρξη έντονης εξωστρέφειας, αφού το εν λόγω σύστημα δομείται με βάση τις απαιτήσεις του κράτους και των πολιτών και οδηγείται σε επιτυχία όταν τα αποτελέσματα επιτυγχάνουν τον στόχο της άμεσης και ποιοτικής εξυπηρέτησης αυτών. Οι σχέσεις του κράτους με την κοινωνία και την οικονομία επαναπροσδιορίζονται μέσα από τις αρχές που πρεσβεύει το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ, καθώς χρησιμοποιούνται οικονομικά εργαλεία διοίκησης στους τομείς της δημόσιας διοίκησης με στόχο την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας των υπηρεσιών του (Μπουραντάς, 2002).

Στόχος του λοιπόν, είναι η μετατροπή του πολίτη σε πελάτη μέσα από ένα οργανωμένο σύστημα ποιοτικής παροχής. Επιπλέον, εφαρμόζοντας αρχές του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ λαμβάνονται σωστότερες αποφάσεις μέσω της ανάλυσης της σχέσης κόστους-οφέλους συνεκτιμώντας την εκπορευόμενη αποτελεσματικότητα. Τέλος, σημαντική συνθήκη είναι και τα χρονικά πλαίσια εντός των οποίων θα πρέπει να επιτυγχάνονται οι στόχοι που έχουν τεθεί. Οι βασικές αξίες που διέπουν αυτή τη νέα μεταρρυθμιστική τάση είναι:

- ✓ Η παραγωγικότητα (productivity), η οποία, έχει σχέση με την προσπάθεια που κάνουμε και το τελικό αποτέλεσμα που έχουμε, δηλαδή είναι η σχέση ανάμεσα σε αποτέλεσμα και μέθοδο-μέσο.
- ✓ Η οικονομικότητα (thriftiness), δηλαδή η εξοικονόμηση πόρων μέσω της μείωσης των δαπανών και τον περιορισμό του κόστους λειτουργίας του δημόσιου τομέα.
- ✓ Η αποδοτικότητα (efficiency), αναφέρεται στην σχέση εισροών-εκροών, αφορά την εσωτερική λειτουργία του φορέα και έχει να κάνει με τα κόστη που χρειάζονται για την επίτευξη του σκοπού.
- ✓ Η αποτελεσματικότητα (effectiveness), είναι η σχέση ανάμεσα στο τελικό αποτέλεσμα και στις προσδοκίες του κοινού με βάση τις προδιαγραφές της υπηρεσίας (Ρωσσίδης, 2014).

1.2 Η Εισαγωγή του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ

Το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ δεν είναι δημιούργημα των τελευταίων ετών, αφορμή υπήρξε η ενεργειακή κρίση που ξέσπασε, με αποτέλεσμα οι διάφορες κυβερνήσεις να στραφούν στην αναζήτηση πιο ορθολογικών τρόπων διαχείρισης των πόρων τόσο των υλικών όσο και των άυλων. Οι πρώτες πρακτικές που σχετίζονται με τις αρχές και τις πρακτικές του εφαρμόζονται ήδη στα τέλη της δεκαετίας του '80 και κυρίως την δεκαετία του '90. Η φιλοσοφία της παραπάνω αρχής έρχεται σε αντίθεση με το βασικό παραδοσιακό ιεραρχικό μοντέλο της Δημόσιας Διοίκησης.

Στο σημείο αυτό είναι αναγκαίο να αποσαφηνιστούν οι έννοιες της «Δημόσιας Διοίκησης» και του «Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ». Η δημόσια διοίκηση αποτελεί τον βασικό διοικητικό μηχανισμό του κράτους, ο οποίος έχει ως κύρια αρμοδιότητα την εφαρμογή των νόμων και την υλοποίηση των προγραμμάτων της δημόσιας

πολιτικής, όπως αυτές καθορίζονται και οριστικοποιούνται από την ανώτατη εκτελεστική εξουσία. Αντικειμενικός στόχος της κρατικής διοίκησης είναι η εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος. Το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ θεωρείται αναβαθμισμένη μορφή του δημόσιου μάνατζμεντ και αποτελεί ένα σύγχρονο μοντέλο διοικητικής οργάνωσης, στο οποίο η διοίκηση θεωρείται το μέσο για την επίτευξη των οικονομικών στόχων και των επιδιώξεων της δημόσιας διοίκησης. Οι δύο βασικοί άξονες γύρω από τους οποίους περιστρέφεται είναι οι πολιτικές και οργανωτικές διαδικασίες υλοποίησης των αποφάσεων που λαμβάνονται και η συστηματική ανάλυση της διοικητικής πρακτικής (Μιχαλόπουλος, 2003).

Ακολουθεί μία αναφορά στις ομοιότητες και στις διαφορές μεταξύ Δημόσιας Διοίκησης και ΝΔΜ. Και η δημόσια διοίκηση και το ΝΔΜ ασχολούνται με τη δημόσια πολιτική και έχουν ως στόχο τη βελτίωση των κοινωνικών συνθηκών. Επίσης, και οι δύο τομείς υποστηρίζουν την υιοθέτηση και την εφαρμογή της δημόσιας πολιτικής. Άλλη μία ομοιότητα μεταξύ των δύο εννοιών είναι το γεγονός πως χρησιμοποιούν σε μεγάλο βαθμό τις ίδιες βασικές δεξιότητες, όπως γνώση των δημόσιων οικονομικών, ηγετικές ικανότητες, διαπροσωπικές δεξιότητες επικοινωνίας και στρατηγική σκέψη.

Όσον αφορά τις διαφορές μεταξύ Δημόσιας Διοίκησης και ΝΔΜ, η πιο σημαντική έγκειται στους βασικούς ορισμούς της διοίκησης και της διαχείρισης. Η διοίκηση ασχολείται με το σχεδιασμό και τη λήψη μέτρων, ενώ η διαχείριση σχετίζεται με την εφαρμογή πολιτικών που υπαγορεύουν τον τρόπο δράσης του διοικητικού προσωπικού. Οι κανόνες της δημόσιας διοίκησης είναι καθοριστικοί στη διαδικασία χάραξης πολιτικής, παρέχοντας ένα μέτρο καθοδήγησης για το πώς αυτές οι πολιτικές πρέπει να εισαχθούν στις κοινωνίες. Αντιθέτως, οι κανόνες του νέου δημόσιου μάνατζμεντ υπαγορεύουν τον τρόπο με τον οποίο οι δημόσιοι υπάλληλοι πρέπει να εφαρμόζουν αυτές τις πολιτικές. Η δημόσια διαχείριση είναι μια πρακτική προσέγγιση που επικεντρώνεται στις καθημερινές εργασίες που σχετίζονται με την εφαρμογή πολιτικών, ενώ η δημόσια διοίκηση δίνει προτεραιότητα στον έλεγχο των ιεραρχιών, των κανόνων και των κανονισμών που συμβάλλουν στη θέσπιση της δημόσιας πολιτικής.

Εκτός από τα προαναφερθέντα, στη διεθνή βιβλιογραφία έχουν επισημανθεί οι παρακάτω σημαντικές διαφορές μεταξύ των δύο πεδίων:

1. Μία σαφή διαφορά είναι το γεγονός ότι η δημόσια διοίκηση δανείστηκε αρκετές ιδέες από τη διοίκηση των επιχειρήσεων, ενώ το ΝΔΜ θεωρείται από τους οικονομολόγους ένα μοντέλο που ταυτίζεται με την γενικότερη επιχειρηματική δραστηριότητα.

2. Παρόλο που και οι δύο τομείς (ΔΔ και ΝΔΜ) ασχολούνται με το ίδιο αντικείμενο εντούτοις το προσεγγίζουν με διαφορετικούς τρόπους. Και οι δύο έννοιες ενώ έχουν κοινό πεδίο συνεισφοράς στη θεωρία οργάνωσης, στη θεωρία αποφάσεων, στην οικονομική διαχείριση, στην ψυχολογία της εργασίας και στην ανάλυση συστημάτων, ωστόσο διαφέρουν στο γεγονός ότι η δημόσια διοίκηση βασίζεται περισσότερο στο δημόσιο τομέα και στο νομικό πλαίσιο που τον διέπει, ενώ το ΝΔΜ βασίζεται ξεκάθαρα στην οικονομία και στη διοικητική εφαρμογή.

3. Τόσο η δημόσια διοίκηση όσο και το ΝΔΜ έχουν κατηγορηθεί για έλλειψη θεωρητικού πλαισίου και έρευνας. Καμία από τις δύο προσεγγίσεις δεν έχει συνεκτική και ολοκληρωμένη άποψη συνολικά για το κάθε πεδίο, ούτε υπάρχει μεγάλη συσσώρευση γνώσεων αναφορικά με αυτές.

4. Λόγω του ελλιπούς θεωρητικού υπόβαθρου τόσο στο πεδίο της δημόσιας διοίκησης, όσο και στο ΝΔΜ, η πολιτική ηγεσία στο πλαίσιο των μεταρρυθμίσεων που εφαρμόζει κατά καιρούς είναι πολύ πιθανό να συγχέει τους δύο τομείς και να χρησιμοποιεί χαρακτηριστικά, μεθόδους και αρχές που ταιριάζουν και στις δύο έννοιες.

Η Νέα Δημόσια Διοίκηση εφαρμόστηκε πρωτίστως από τις αγγλοσαξονικές χώρες, τον καιρό της πρωθυπουργίας της Μάργκαρετ Θάτσερ στο Ηνωμένο Βασίλειο και του Ρήγκαν στις ΗΠΑ και στην συνέχεια επί της κυβέρνησης του Μπιλ Κλίντον. Η κυβέρνηση της Μ. Θάτσερ έκανε σημαντικές αλλαγές στη διοίκηση του δημόσιου τομέα, και κυρίως στην οργάνωση των δημοσίων υπηρεσιών, στις εργασιακές σχέσεις, στον προγραμματισμό των δαπανών και στην αξιολόγηση των λειτουργιών της δημόσιας διοίκησης. Στο τέλος της δεκαετίας του '90, διακρίνουμε έναν προσανατολισμό του ΝΔΜ προς τις κεντροευρωπαϊκές χώρες (Μιχαλόπουλος, 2003).

Σύντομα, η τάση αυτή η οποία παρουσιάζεται και με διάφορα άλλα ονόματα, όπως νέος διευθυντισμός (new managerialism), δημόσια διοίκηση βασισμένη στην αγορά (market based public administration), επιχειρηματική διακυβέρνηση (entrepreneurial government) εφαρμόστηκε στην Αυστραλία, στο Ηνωμένο Βασίλειο, στη Νέα Ζηλανδία, στη Βόρεια Αμερική και στις Σκανδιναβικές χώρες (Ρωσσίδης, 2014).

Η νέα αυτή διοικητική μεταρρύθμιση λόγω της μεγάλης επιτυχίας που γνώρισε στα παραπάνω κράτη, σύντομα εξαπλώθηκε και σε άλλες χώρες του ΟΟΣΑ. Σημαντικό ρόλο στη υιοθέτηση του νέου αυτού ρεύματος έπαιξαν και συνεχίζουν να παίζουν οι διεθνείς οργανισμοί όπως ο ΟΟΣΑ, ο ΟΗΕ, η Παγκόσμια Τράπεζα και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο. Οι οργανισμοί αυτοί, λειτούργησαν καταλυτικά, αφού έγιναν κανάλια πληροφοριών και υποκινητές για τη χάραξη πολιτικών υιοθέτησης της νέας αυτής τάσης από τις χώρες-μέλη τους.

Οι λόγοι που συνέβαλαν στην εμφάνιση του ΝΔΜ είναι οι εξής:

- ❖ Η δυσκολία των υπηρεσιών να λειτουργήσουν ακολουθώντας πιστά τη γραφειοκρατική δομή οργάνωσης σε συνθήκες έντονης χρηματοοικονομικής στενότητας.
- ❖ Η αλματώδης ανάπτυξη του τομέα της πληροφορικής και η τεράστια τεχνολογική έκρηξη.
- ❖ Η παγκοσμιοποίηση της αγοράς και η διεθνής ανταγωνιστικότητα.
- ❖ Οι αυξημένες απαιτήσεις των πολιτών-πελατών για ποιοτικότερες υπηρεσίες από το δημόσιο τομέα καθώς επίσης και η δυσπιστία τους σχετικά με την ικανότητα των κρατικών λειτουργιών να τους τις παρέχουν.
- ❖ Η αναζήτηση εργασίας που θα παρείχε την δυνατότητα στον κάθε υπάλληλο να αναπτύξει στοιχεία της προσωπικότητας του και των δεξιοτήτων του (Τσακνή, 2020).

Όλοι οι παραπάνω λόγοι αποτέλεσαν την αφορμή για την απαρχή της εφαρμογής των κανόνων του σύγχρονου μάνατζμεντ στο δημόσιο τομέα. Σκοπός του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ ήταν η άμβλυση των διαφορών μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα και η κατάργηση των «προνομίων» που συνόδευαν τις εργασιακές σχέσεις του δημοσίου τομέα για πολλά χρόνια. Για τον λόγο αυτό προσδιορίστηκαν εκ νέου τα όρια ανάμεσα στον ιδιωτικό και στον δημόσιο τομέα. Το νέο μοντέλο, εστιάζει κυρίως στην αποδοτικότητα, στην αποκέντρωση των διοικητικών λειτουργιών και

αρχών και στη δημιουργία ενός συστήματος παροχής υπηρεσιών βασισμένο σε τεχνικές μάρκετινγκ.

Μελετώντας τα κανονιστικά πλαίσια μέσα στα οποία δημιουργήθηκε και αναπτύχθηκε η έννοια της Νέας Δημόσιας Διοίκησης μας δίνεται πλέον μια πιο ξεκάθαρη εικόνα σχετικά με το που αυτή στοχεύει και σε τι αποσκοπεί. Η Νέα Δημόσια Διοίκηση, συνεπώς, είναι προσανατολισμένη στο να παρέχει ποιοτικές υπηρεσίες στους πολίτες, αντιμετωπίζει τους πολίτες ως πελάτες, αποκεντρώνει τους διοικητικούς φορείς, διαχωρίζει τον ρόλο των πολιτικών από την δημόσια διοίκηση, επικεντρώνεται στην αποτελεσματικότητα και στη μείωση κόστους, ενοποιεί παρεμφερείς υπηρεσίες, μειώνει σημαντικά τη γραφειοκρατία, προλαμβάνει προβλήματα κανονιστικού και διοικητικού δικαίου πριν ανακύψουν, ενεργοποιεί το ανθρώπινο δυναμικό μέσα από σύστημα αξιολόγησης, προσφέρει κίνητρα, επιλύει κοινωνικές ανισότητες, αφού απασχολεί άτομα από διάφορες ομάδες, μειώνει τα κόστη, αφού συμπύσσει φορείς, ενισχύει την ανταγωνιστικότητα των δημοσίων επιχειρήσεων και, τέλος, συρρικνώνει το χαοτικό δημόσιο περιβάλλον (Καρκατσούλης, 2004). Συνεπώς, η εισαγωγή και η εφαρμογή μεθόδων και πρακτικών του ιδιωτικού τομέα στον δημόσιο κρίνεται καταλυτική.

Αξίζει να αναφερθεί ότι, όλη η δομή του δημοσίου τομέα ήταν βασισμένη σε αρχές και αξίες που είχαν επιτευχθεί. Τα ζητούμενα είχαν γίνει πλέον δεδομένα. Η αυστηρή οριοθέτηση που υπήρχε δεν άφηνε περιθώρια για ανακάλυψη νέων πιο αποτελεσματικών τρόπων εξυπηρέτησης του πολίτη. Το νέο αυτό μοντέλο διοίκησης έδινε πλέον τη δυνατότητα για πιο οικονομικές μεθόδους εξυπηρέτησης, καθώς επίσης έδινε μεγάλη έμφαση στην ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών.

1.3 Το Νέο Μοντέλο Διοίκησης-Διοικητικός Εκσυγχρονισμός

Η οικονομική κρίση των τελευταίων ετών επηρέασε αναμφισβήτητα όλες τις χώρες. Τα δραστικά μέτρα που ελήφθησαν για την αντιμετώπισή της είχαν κοινή κατεύθυνση τη μείωση των δημοσίων δαπανών. Παρόλα αυτά οι χώρες που υπέγραψαν μνημόνια όπως η Ελλάδα κινήθηκαν στην λογική της συρρίκνωσης του δημοσίου τομέα (minimizing approach) (Δραγουμά, 2011). Στα πλαίσια αυτά, η Ευρωπαϊκή Ένωση έθεσε ως κύριο όρο για την οικονομική ενίσχυση των κρατών αυτών την συμπίεση των δημοσίων δαπανών της διοίκησης ως βασική πηγή εσόδων.

Ο τρόπος με τον οποίο είχε διαμορφωθεί ο δημόσιος τομέας με την πάροδο των χρόνων και μετά από τόσες νομοθετικές παρεμβάσεις έδειχνε να είναι ασαφής και χαοτικός. Ένα τεράστιο πλήθος ασαφών νόμων, πολυάριθμο προσωπικό καθώς και ένας μεγάλος όγκος δαπανών συνέθεταν το περιβάλλον μέσα στο οποίο ευδοκίμωσε ο δημόσιος τομέας. Πολλοί δημόσιοι λειτουργοί εξακολουθούσαν να επιδιώκουν θέσεις και σκοπούς των οποίων το αντικείμενο είχε παύσει ή είχε ξεπεραστεί από τις συνεχή κοινωνικές εξελίξεις. Κάποιες άλλες θέσεις δημιουργούνταν χωρίς μελέτη σκοπιμότητας, ενώ κάποιες άλλες ευνοϊκές υπερστελεχώνονταν στα πλαίσια του βολέματος, αναπτύσσονταν έντονες πελατειακές σχέσεις, συγκρούσεις και διαμάχες συμφερόντων αποτελούσαν σύνηθες φαινόμενο, ενώ παράλληλα υπήρχε επικάλυψη αρμοδιοτήτων και ελλειμματική οριοθέτηση (Κοντής, 2001).

Για όλους τους παραπάνω λόγους, απαραίτητος κρίθηκε ο επαναπροσδιορισμός του δημοσίου τομέα. Προς αυτή την κατεύθυνση στρέφεται το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ, το οποίο επαναπροσδιορίζει με σαφήνεια τον ρόλο και τις αρμοδιότητες του κρατικού μηχανισμού απέναντι στον πολίτη και το γενικό καλό.

Το κύριο χαρακτηριστικό του Νέου Δημοσίου Μάνατζμεντ είναι ότι εφαρμόζει τεχνικές αλλαγών «μέσω περικοπών» (cutback change) όπως επίσης και «μέσω καινοτομίας» (innovation change). Πολύ συχνά οι δύο αυτοί όροι, αλλαγή και καινοτομία, συγχέονται, καθώς πολλοί τους ταυτίζουν. Για τον λόγο αυτό η καινοτομία μπορεί να θεωρηθεί ως μια ειδική μορφή αλλαγής που παραπέμπει σε κάτι νέο, το οποίο εισάγεται σε έναν οργανισμό και βασίζεται στην εισαγωγή ή στην υιοθέτηση νέων διαδικασιών και πρακτικών (Μιχαλόπουλος, 2003).

Αντιθέτως, οι αλλαγές μέσω περικοπών περιλαμβάνουν κινήσεις όπως απολύσεις, πάγωμα προσλήψεων, περιορισμό παρεχόμενων υπηρεσιών, καθώς και συγχωνεύσεις. Αξίζει να σημειωθεί, ότι σε περιόδους δημοσιονομικών περιορισμών οι αλλαγές μέσω περικοπών θεωρούνται συνήθης πρακτική και έχει επικρατήσει να ονομάζονται και πρακτικές «σαλαμοποίησης» (salami-slicing) της διοίκησης και των υπηρεσιών. Το γεγονός, αυτό επιβεβαιώνεται και από μελέτες που έγιναν σε περιόδους κρίσεων των χωρών.

Σύμφωνα με τους Lodge and Hood (2012), και σε προγενέστερες κρίσεις, υπήρξε ένας επαναπροσανατολισμός των πολιτικών των κρατών, που οδήγησε μεταξύ άλλων, σε αλλαγές στον δημόσιο τομέα (public service bargain). Από την άλλη βέβαια, ο Pollitt (2010) υποστηρίζει ότι συχνά οι μεταρρυθμίσεις δεν προϋποθέτουν ένα «επεισόδιο» οικονομικής κρίσης για να συμβούν. Σχεδόν πάντα, οι μεταρρυθμίσεις του δημόσιου τομέα παίρνουν τη μορφή «διαχείρισης μέσω περικοπών» και όχι ουσιαστικών αλλαγών του συστήματος. Κάτι ανάλογο συνέβη και στην ελληνική περίπτωση.

Κάθε οργανισμός για να εξασφαλίσει την βιωσιμότητά του θα πρέπει να ικανοποιεί τέσσερις βασικές παραμέτρους. Αυτές είναι η αποτελεσματικότητα, η αποδοτικότητα, η οικονομικότητα και η παραγωγικότητα. Οι έννοιες αυτές, σχετίζονται άμεσα με τους όρους που χρησιμοποιούνται στο σύστημα του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ, κατά το οποίο οι επιμέρους διαδικασίες διαμορφώνονται βάση του τελικού αποτελέσματος.

Στο σημείο αυτό, οφείλουμε να αναφέρουμε το εξής είναι αρκετά δύσκολο και πολύπλοκο να εξασφαλιστούν τα μέγιστα αποτελέσματα των παραπάνω παραμέτρων στο δημόσιο τομέα, και αυτό διότι στον τομέα αυτόν υπάρχει μεγάλη πολυμορφία μεταξύ των φορέων, καθώς επίσης και κάθε οργανισμός έχει διαφορετικό σκοπό λειτουργίας και διαφορετικό τρόπο εξυπηρέτησης του κοινού. Συνεπώς, όλοι αυτοί οι λόγοι δυσκολεύουν την θέσπιση κοινών διαδικασιών και ενιαίων κριτηρίων, τα οποία θα χρησιμοποιούσαμε για την αξιολόγηση των παραμέτρων που θέτει η νέα μεταρρύθμιση.

Η ιδεολογία του ΝΔΜ σχετίζεται με την κατασκευή ολοκληρωμένων συστημάτων μέτρησης απόδοσης. Τα βασικά στοιχεία του νέου αυτού μοντέλου είναι ότι δίνει μεγάλη έμφαση στο αποτέλεσμα και στις εκροές, αποκεντρώνει τις υπηρεσίες και αποδίδει ένα μεγάλο κομμάτι εξουσίας σε φορείς της περιφέρειας, ενισχύει τον ανταγωνισμό μεταξύ των φορέων, υιοθετεί μεθόδους μάνατζμεντ που έχουν επιτυχή εφαρμογή στον ιδιωτικό τομέα και διαχειρίζεται συντηρητικά και πειθαρχημένα τους πόρους (Κτιστάκη, 2014).

Οι δράσεις του νέου τρόπου οργάνωσης αφορούν την:

- Βελτίωση της παροχής υπηρεσιών στους πολίτες.
- Εκχώρηση εξουσίας στα χαμηλά στρώματα και αποφυγή της συγκεντρωτικής ιεράρχησης, στοιχείο που προσδίδει ευελιξία.
- Στοχοθεσία, που αφορά επίσης τους δείκτες μέτρησης αποδόσεων και αποτελεσμάτων καθώς και την αξιολόγηση της συγκριτικής απόδοσης.
- Διοίκηση βάσει γνώσεων του υπαλληλικού προσωπικού.
- Εισαγωγή νέων τεχνολογιών πληροφορικής καθώς και την αναβάθμιση των πληροφοριακών συστημάτων.
- Ρυθμιστική λιτότητα και κανονιστική μεταρρύθμιση.

Η νέα αυτή μεταρρύθμιση έφερε σαρωτικές αλλαγές στις διοικητικές δομές της δημόσιας διοίκησης με τη δημιουργία του επιτελικού κράτους. Όπως κάθε μοντέλο διοίκησης, έτσι και αυτό διέθετε αρκετά πλεονεκτήματα, όπως και μειονεκτήματα.

Τα πλεονεκτήματα που απορρέουν από την εφαρμογή της νέας τάσης διοίκησης είναι ιδιαίτερα σημαντικά καθώς εστιάζουν στο κοινωνικό όφελος αφού έχουν να κάνουν με την παροχή ποιοτικότερων και αποτελεσματικότερων υπηρεσιών προς αυτό. Ένα βασικό όφελος είναι ότι προήγαγε την εξωστρέφεια, ανέπτυξε ουσιαστική σχέση εμπιστοσύνης μεταξύ των πολιτών και των κρατικών λειτουργών, το κράτος ευαισθητοποιήθηκε απέναντι στις ανάγκες των πολιτών του, αφού τους αντιμετωπίζει πλέον ως πελάτες, έτσι προσπαθεί να τους παρέχει την καλύτερη δυνατή ποιότητα υπηρεσιών. Ένα άλλο όφελος είναι ότι διευκόλυνε την πρόσβαση στην πληροφορία, ενώ μείωσε αισθητά τον χρόνο αναζήτησης αυτής, καθώς μία σειρά από καινούργια, εκσυγχρονισμένα, ενημερωμένα πληροφοριακά συστήματα βοήθησαν προς την κατεύθυνση αυτή (Κοντής, 2001).

Κομβικής σημασίας είναι ότι περιόρισε σε μεγάλο βαθμό την πολιτική παρέμβαση και οριοθέτησε τον ρόλο της πολιτικής εξουσίας στην εύρυθμη λειτουργία των οργανισμών του. Άλλο ένα σημαντικό όφελος είναι ότι εξασφάλισε την αντικειμενικότητα και την διαφάνεια των υπηρεσιών αφού πλέον υπάρχουν πιο σαφείς και μετρήσιμοι στόχοι, καθώς και νομικά πλαίσια που τις στηρίζουν. Επίσης, τροποποίησε το μοντέλο της αυστηρής κάθετης ιεραρχίας σε συμμετοχική διαδικασία μοιράζοντας αρμοδιότητες και ευθύνες σε όλο το προσωπικό, κατά συνέπεια, μέσω της αυξημένης λογοδοσίας και του συστηματικού και στενού έλεγχου, που ασκείται

στο σύνολο των δομών και των υπηρεσιών του κράτους, δεν αφήνονται περιθώρια για κατάχρηση της εξουσίας. Τέλος προσέδωσε μεγαλύτερη ευελιξία και αξιοπιστία στο σύστημα, αφού κατακερμάτισε την εξουσία στα χαμηλότερα στρώματα, ούτως ώστε απλές υποθέσεις να λύνονται πιο γρήγορα. Η αυστηρή οριοθέτηση του πεδίου δράσης της διοίκησης δεν άφηνε περιθώρια για ανακάλυψη νέων τρόπων ικανοποίησης των αναγκών των πολιτών.

Το νέο μοντέλο που εισήχθη, διαμόρφωσε πιο λειτουργικό και αποτελεσματικό τον τομέα αυτό προσδίδοντας μεγαλύτερη αξία στην ποιότητα των παρεχομένων αγαθών και υπηρεσιών προς το κοινό. Η φιλοσοφία του μοντέλου αυτού βασιζόταν στην λογική της εισαγωγής οικονομικών αρχών και αξιών προερχόμενων από τον τρόπο λειτουργίας του μάρκετινγκ. Ωστόσο, πολλές φορές η προσπάθεια υιοθέτησης και εφαρμογής πρακτικών του ιδιωτικού τομέα στον δημόσιο καταλήγει σε προβλήματα, αφού υπάρχει το ενδεχόμενο πολιτικού κόστους. Οι αρχές που χρησιμοποιούνται στο ΝΔΜ έχουν τις ρίζες τους στον ιδιωτικό τομέα, όμως η κουλτούρα των ιδιωτικών οργανισμών, διαφέρει κατά πολύ από αυτή του δημοσίου τομέα. Η εφαρμογή αυτών των αρχών στους δημόσιους οργανισμούς είχε ως αποτέλεσμα την ιδιωτικοποίηση αρκετών από αυτούς, ή ακόμα και την μεταφορά αρμοδιοτήτων των δημόσιων οργανισμών σε ιδιωτικές εταιρίες, λόγω καλύτερης εξειδίκευσης και τεχνογνωσίας. Έτσι σταδιακά οδήγησε σε απολύσεις προσωπικού και έφερε σε αντιπαράθεση το προσωπικό με τους κυβερνώντες που ήταν οι υπαίτιοι για αυτή την κατάσταση.

Είναι ξεκάθαρο, ότι βασικός προσανατολισμός του δημόσιου τομέα, είναι η εξυπηρέτηση του πολίτη, καθώς και η προώθηση συλλογικών και όχι ατομικών συμφερόντων. Εντούτοις, κάποιες φορές τίθεται θέμα έντονης ανησυχίας για την απώλεια κεκτημένων δικαιωμάτων, όπως η μονιμότητα και η μισθολογική ισότητα. Η ανησυχία αυτή ερμηνεύεται απόλυτα αν ληφθεί υπόψη ότι η εφαρμογή σκληρών μέτρων, όπως οι περικοπές υπαλληλικού προσωπικού και η αξιολόγηση της σχέσης αμοιβής και απόδοσης αποτελεί συνηθισμένο μέτρο στους φορείς που διέπονται από τις αρχές του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ. Θεωρείται, λοιπόν, απειλή για το προσωπικό η αλλαγή της υφιστάμενης οργανωσιακής κουλτούρας του από κοινωνική σε πελατοκεντρική (Κοντής, 2001).

Συνεπώς, η εφαρμογή τέτοιων μεθόδων έχει πολιτικό κόστος, αφού ενδέχεται να στερήσει την εκλογική νίκη στους πολιτικούς ηγέτες. Χαρακτηριστικό παράδειγμα υπήρξε η περίπτωση της Αυστραλίας, της οποίας η κυβέρνηση ηττήθηκε εκλογικά, διότι ακολούθησε πιστά το μοντέλο του ΝΔΜ.

Το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ, όπως και όλα τα μοντέλα διοίκησης, έχει και αυτό τις ατέλειές του και τα ελλείψια του χαρακτηριστικά. Έχει παρατηρηθεί το φαινόμενο με την αποκέντρωση της διοίκησης να διογκώνεται ο όγκος της γραφειοκρατίας, αντί να μειώνεται. Επίσης, για να εκσυγχρονιστεί ένα κράτος χρειάζεται ένα τεράστιο κόστος δαπάνης, αφού πρέπει να αγοραστεί ο απαιτούμενος εξοπλισμός και να μεταφερθούν υπηρεσίες. Δίνοντας μεγάλη έμφαση στις αποκρατικοποιήσεις είναι πιθανόν να οδηγηθεί ένα κράτος σε προβλήματα επιχειρηματικής ηθικής με τη δημιουργία εξωτερικών οικονομιών, αλλά και κοινωνικών σχέσεων (Μακρυδημήτρης, 2003).

Ανέκαθεν ο συνδικαλισμός και η πολιτική επιρροή έπαιζαν σημαντικό ρόλο στον δημόσιο τομέα, οπότε η νέα αυτή τάση ίσως φέρει συγκρούσεις με αυτές τις ομάδες συμφερόντων. Καθώς οι δημόσιες επιχειρήσεις έχουν μονοπωλιακή φύση, κάποιες πρακτικές του ιδιωτικού τομέα δεν μπορούν να εφαρμοστούν στον δημόσιο, και, εάν εντέλει εφαρμοστούν, ίσως υποσκάψουν τα θεμέλια του κοινωνικού κράτους. Η πολυπλοκότητα είναι στοιχείο του δημοσίου τομέα, οπότε κάθε μεταρρύθμιση είναι δύσκολη να εφαρμοστεί λόγω της φύσης των υπηρεσιών που ζητούν οι πολίτες, καθώς είναι αρκετά διαφορετική από αυτή του ιδιωτικού τομέα. Η κουλτούρα των δημοσίων υπαλλήλων είναι τέτοια που επαναπαύονται στην τυποποίηση και δεν υιοθετούν εύκολα νοοτροπία αλλαγής. Τέλος, το νέο μοντέλο Δημόσιας Διοίκησης δεν ενδείκνυται σε χώρες, όπου υπάρχει πίστη στον δημόσιο τομέα και στους υπαλλήλους του, και η γραφειοκρατία δεν αποτελεί αρνητικό φαινόμενο.

1.4 Αντιμετώπιση των Προβλημάτων της Δημόσιας Διοίκησης

Το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ ήρθε για να λύσει ένα κυκεώνα σημαντικών παθογενειών που εδώ και πολλά έτη ταλάνιζαν το ελληνικό κράτος και περιόριζαν τον ρόλο του. Ένα λοιπόν, από τα μείζονα προβλήματα της ελληνικής δημόσιας διοίκησης είναι η πολυνομία. Η ύπαρξη εκατοντάδων χιλιάδων συγκρουσιακών νόμων, υπουργικών αποφάσεων και προεδρικών διαταγμάτων αποτέλεσαν τροχοπέδη

στην εξυπηρέτηση του πολίτη μπλοκάροντας τις διαδικασίες και στρεβλώνοντας τις αποφάσεις, έτσι οδήγησαν βαθμιαία στην κατάλυση του κράτους δικαίου.

Ένα εξίσου σημαντικό πρόβλημα της ελληνικής δημόσιας διοίκησης θεωρείται ο ασαφής προσδιορισμός των αρμοδιοτήτων της κάθε δημόσιας υπηρεσίας. Στο πλαίσιο αυτό χιλιάδες αρμοδιότητες άτακτα αποδιδόμενες συνέθεταν τον ετερόκλητο καμβά που οδηγούσε την ήδη παραπαίουσα δημόσια διοίκηση στους λαβυρίθους της γραφειοκρατίας, αυτό είχε ως αποτέλεσμα να διακυβεύεται η αποτελεσματικότητα της χρηστής διοίκησης και της οικονομικότητας (Φαναριώτης, 2000). Αξίζει να αναφερθεί ότι παρά τις χιλιάδες αρμοδιότητες, ελάχιστες από αυτές οδηγούν σε πρακτικά αποτελέσματα. Έτσι ενώ θα περίμενε κανείς ότι με τόσες αρμοδιότητες ο κρατικός μηχανισμός θα είχε να επιδείξει αντίστοιχα αποτελέσματα ωστόσο αυτό δεν συμβαίνει.

Αντίστοιχου βεληνεκούς πρόβλημα με την πολυνομία είναι και η τεράστια και δαιδαλώδης γραφειοκρατία, η οποία είναι αποτέλεσμα των δεκάδων χιλιάδων αρμοδιοτήτων και του γενικότερου ρυθμιστικού πλαισίου. Ένα υπέρογκο ποσό δαπανάται κάθε χρόνο για αυτήν και επιβαρύνει τόσο την οικονομία όσο και την κοινωνία. Η ελληνική γραφειοκρατία θα μειωθεί δραστικά, εάν υπάρξουν προγράμματα εκτίμησης του ενδο-διοικητικού φόρτου. Τα προγράμματα αυτά θα πρέπει να συνδεθούν με τα προγράμματα απλούστευσης τα οποία από μόνα τους, δεν αποδίδουν. Ενώ έχει λάβει η ελληνική δημόσια διοίκηση τέσσερα κοινοτικά πλαίσια στήριξης από την Ευρωπαϊκή Ένωση με σκοπό την ανάπτυξη της ηλεκτρονικής διοίκησης στα πλαίσια του εκσυγχρονισμού της, εντούτοις δεν έχει να επιδείξει καμία οργανωμένη απόπειρα τυποποίησης εγγράφων και διαδικασιών παρά μόνο κάποιες διάσπαρτες κινήσεις, οι οποίες, όμως από μόνες τους, καμία προτιθέμενη αξία φέρουν.

Οι πολλές αρμοδιότητες και οι χρονοβόρες διαδικασίες απαιτούν εξίσου πολλές και δαιδαλώδεις δομές για την άσκησή τους. Αξίζει να σημειωθεί ότι σε πρόσφατη έρευνα που έγινε σε 15 Υπουργεία, καταγράφηκαν 149 Γενικές Διευθύνσεις, 886 Διευθύνσεις και 3.720 Τμήματα υπερβολικά πολλές δομές για μια χώρα σαν την Ελλάδα. Γίνεται λοιπόν αντιληπτό, πως με τόσες πολυάριθμες δομές το εύρος εποπτείας είναι μικρό και σίγουρα υπάρχουν επικαλύψεις μεταξύ των δομών. Σταδιακά οι επικαλύψεις και η σύγχυση αρμοδιοτήτων καταλήγουν στην

αναποτελεσματικότητα, και ενίοτε σε τραγικές συνέπειες. Η ανασυγκρότηση των δομών απαιτεί την άμεση διάκριση και εκκαθάριση των αρμοδιοτήτων.

Η διασπορά και η μη διασύνδεση, δεν αφορούν μόνο τις αρμοδιότητες και τις δομές αλλά εκτείνονται και στις υποδομές. Έρευνα που διεξήχθη έδειξε ότι το ελληνικό κράτος διαθέτει 263 μισθωμένα, 271 ιδιόκτητα και 70 παραχωρημένα κτίρια τα οποία, στην πλειοψηφία τους, παραβιάζουν τις βασικές αρχές χωροταξίας, ασφάλειας και ποιότητας εργασίας. Σε τέτοιου είδους κτιριακές υποδομές που δεν είναι συγκεντρωμένες καμία τεχνολογία πληροφορικής και επικοινωνιών δεν μπορεί να αναπτυχθεί επιτυχώς.

Ένα άλλο σημαντικό πρόβλημα του ελληνικού κράτους είναι οι πολυπληθής υπάλληλοι, οι οποίοι έχουν συνάψει διάφορες μορφές σχέσεων εργασίας με το δημόσιο τομέα. Είναι πλέον γνωστό ότι κύριο μέλημα όλων των κυβερνήσεων από τη δεκαετία του '80 και μετά, ήταν η συστηματική στελέχωση του δημοσίου τομέα με πάσης φύσεως υπαλληλικό προσωπικό, εκ των οποίων ελάχιστοι πληρούσαν τις προϋποθέσεις του δημοσίου λειτουργού. Ο πληθυσμός των δημοσίων λειτουργών εκτοξεύτηκε στις 800.000 την δεκαετία του '80. Εξ αυτών, ένα μεγάλο ποσοστό (39%) εξακολουθεί να είναι ακόμη και σήμερα, προσωπικό δευτεροβάθμιας και υποχρεωτικής εκπαίδευσης, ενώ εξακολουθεί να υφίσταται ένα σημαντικό ποσοστό (12%) υπαλλήλων «άνευ κατηγορίας εκπαίδευσης». Οι υπάλληλοι πανεπιστημιακής και τεχνολογικής εκπαίδευσης ανέρχονται σε ποσοστό 47% επί του συνόλου <https://www.statistics.gr/>. Οι επιπτώσεις που έφεραν οι τακτικές των κυβερνήσεων στον δημόσιο τομέα είναι δραματικές. Ζούμε στην εποχή της απόλυτης κυριαρχίας των νέων τεχνολογιών, όμως η ελληνική δημόσια διοίκηση συνεχίζει να στελεχώνεται από υπαλλήλους που έχουν τελειώσει την βασική εκπαίδευση ή είναι χαμηλού μορφωτικού επίπεδου. Γίνεται σαφές στον καθένα ότι οι ανάγκες του πελατειακού συστήματος και οι ανάγκες της κοινωνίας διαφέρουν.

Κλείνοντας την σειρά των προβλημάτων της ελληνικής διοίκησης, αξίζει να αναφερθούμε στον τεράστιο προϋπολογισμό που χρειάζεται για να λειτουργήσει το διοικητικό σύστημα. Είναι γνωστό ότι ένα διοικητικό οικοδόμημα με τα χαρακτηριστικά που αναπτύχθηκαν παραπάνω χρηματοδοτείται από έναν προϋπολογισμό ο οποίος παρουσιάζει ακριβώς τα ίδια χαρακτηριστικά με τα επιμέρους μέρη του. Επεξηγηματικά λοιπόν, λόγω της εκτεταμένης διασποράς των

υπηρεσιών, της μη σύνδεσή τους με συγκεκριμένα αποτελέσματα, της μεγάλης κατάτμησης των επιμέρους δομών και των πολύμορφων σχέσεων εργασίας που υπάρχουν, δεν είναι εφικτό να υπολογιστούν, να ομαδοποιηθούν και να συγκριθούν τα οικονομικά αποτελέσματα. Για όλους αυτούς τους λόγους, οδηγούμαστε σε αδυναμία άσκησης εποπτείας από το Υπουργείο Οικονομικών. Να σημειωθεί ότι πολλές οικονομικές υπηρεσίες των υπουργείων και των οργανισμών υπολειτουργούν ή λειτουργούν με εντελώς απαρχαιωμένο τρόπο, χωρίς σύγχρονα πρότυπα λογιστικής διαχείρισης (Καρκατσούλης 2005).

Κάνοντας κανείς μία πρόχειρη αξιολόγηση οδηγείται στο συμπέρασμα ότι, όλες οι δομές του διοικητικού συστήματος πάσχουν από τρομερές παθολογίες και εγγενείς διοικητικές δυσχέρειες. Ενδεικτικά κάποιες από αυτές είναι η νομική τυπολατρία, η απουσία μεθόδων, αρχών και συστημάτων μάνατζμεντ, η τεράστια διασπορά δομών, το πολυάριθμο ανεκπαίδευτο υπαλληλικό προσωπικό, η παντελής έλλειψη συντονισμού, το μεγάλο πλήθος συγκρουσιακών νόμων και ο μεγάλος δείκτης ενδημικής διαφθοράς. Ως κύρια αιτία για κάποιους θεωρείται το πελατειακό πολιτικό σύστημα το οποίο προκαλεί, συντηρεί και αναπαράγει τέτοιου είδους καταστάσεις, έτσι σταδιακά οδηγεί το κράτος στο να εκμηδενίζει κάθε θεσμική, οργανωτική και διοικητική έννοια οργάνωσης και λειτουργίας του και να δυσκολεύεται να αυτό-προσανατολιστεί.

Τα τελευταία χρόνια το θολό τοπίο της εγχώριας διοικητικής κακοδιαχείρισης αρχίζει σιγά σιγά να ξεκαθαρίζει, σύμμαχοι σε αυτό υπήρξαν οι αρχές και οι τακτικές που πρεσβεύει το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ. Ακολουθώντας την νέα τάση διοικητικής μεταρρύθμισης, οι κυβερνήσεις οδηγούνται άμεσα σε αναζήτηση τρόπων και στρατηγικών, οι οποίες θα οργανώσουν τις δομές και τις επιμέρους λειτουργίες του κράτους μέσα από μια σειρά μεταρρυθμίσεων. Είναι επιτακτική η ανάγκη για άμεση αλλαγή, καθώς χωρίς στρατηγική δεν μπορεί να υπάρξει αξιόπιστος προϋπολογισμός, σωστή διαχείριση ανθρώπινου δυναμικού και ποιοτικές παρεχόμενες υπηρεσίες (Καρκατσούλης 2005).

Κεφάλαιο Δεύτερο

Εφαρμογή ΝΔΜ στην Δημόσια Διοίκηση: Αποδοτικότητα & Συνέργειες

2.1 Το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ ως Σύγχρονη Μεταρρυθμιστική Πρόταση

Η ελληνική δημόσια διοίκηση λειτουργούσε μέχρι πρότινος μέσα σε ένα περιβάλλον ρευστό και αβέβαιο, αντιμετωπίζοντας συνεχώς πληθώρα οικονομικών, πολιτικών και κοινωνικών αλλαγών. Οι κυριότερες από αυτές ήταν η ρευστότητα της οικονομίας, η οποία θεωρούταν εξαιρετικά ευάλωτη από την διεθνής παρατεταμένη δημοσιονομική κρίση, καθώς και η σοβαρή κρίση των θεσμών που άπτονταν των θεμάτων της εμπιστοσύνης των πολιτών προς τις ασκούμενες δημόσιες πολιτικές (Μιχαλόπουλος, 2007).

Μέσα σε αυτό το πλαίσιο, το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ προτάθηκε ως βασική λύση των προβλημάτων που αντιμετώπισε διαχρονικά ο δημόσιος τομέας. Έτσι, σταδιακά προτάσσονται υποδείγματα, τεχνικές και μέθοδοι του επιχειρηματικού μάνατζμεντ χρησιμοποιώντας μοντέλα διαχείρισης βασισμένα στον ιδιωτικό τομέα με σκοπό το νέο μοντέλο δημόσιας διοίκησης να καταστήσει τον δημόσιο τομέα πιο επιχειρηματικό καθώς και να βελτιώσει την αποτελεσματικότητα των υπηρεσιών του προσδίδοντας αξία στον πολίτη, ο οποίος ήταν ο άμεσος αποδέκτης των υπηρεσιών του. Πρότεινε μεταξύ άλλων έναν αποκεντρωμένο έλεγχο των πόρων όπως επίσης και νέα σύγχρονα μοντέλα παροχής υπηρεσιών που στόχο θα είχαν την επίτευξη καλύτερων αποτελεσμάτων.

Βασικός σκοπός του ΝΔΜ ήταν μέσα από τις αρχές του να προάγει:

- Τον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης, η οποία θα μπορεί πλέον να ανταπεξέλθει στον συνεχώς αυξανόμενο ρόλο της.
- Τη δίκαιη και αξιοκρατική διοίκηση μέσα από διαφανείς, ξεκάθαρες και σαφής διαδικασίες.
- Τη βιωσιμότητα των δημοσίων φορέων, περιορίζοντας τις ζημιές και τα ελλείμματα, αφού βασικός στόχος του δημόσιου τομέα δεν αποτελεί πλέον το καθαρό κέρδος αλλά η οικονομική του βιωσιμότητα παράλληλα με την αξίωση του κοινωνικού του έργου.

- Την οικονομική πρόοδο, στοχεύοντας σε πιο αποτελεσματικές υπηρεσίες, οι οποίες με τη σειρά τους θα βοηθήσουν στην ανάπτυξη του κράτους.

Το πεδίο του Δημόσιου Μάνατζμεντ εμπλουτίστηκε σταδιακά με στοιχεία των πολιτικών και νομικών επιστημών. Γίνεται σαφές στους ανώτατους λειτουργούς, η άμεση ανάγκη σύμπλευσης του ιδιωτικού με το δημόσιο τομέα. Προς αυτή την κατεύθυνση κινήθηκαν οι νέοι προβληματισμοί, τα καινούργια προγράμματα διοικητικής μεταρρύθμισης και οι πρώτες δράσεις. Εντούτοις, όπως είναι ευρύτερα γνωστό ο δημόσιος τομέας άργησε σημαντικά να μεταρρυθμιστεί συγκριτικά με τον ιδιωτικό, δημιουργώντας σοβαρά ελλείμματα και δημοσιονομικές κρίσεις. Επιπροσθέτως, το μεγάλο κύμα των μεταρρυθμίσεων στις εταιρίες κολοσσούς τις δεκαετίες '50 και '60, επίφερε την αλματώδη ανάπτυξη του ιδιωτικού τομέα καθώς διαμορφώθηκε ένα έντονο κλίμα αλλαγών προτάσσοντας τον σημαντικό και ουσιαστικό ρόλο των πολιτών στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων (Καρκατσούλης, 2005).

Οι ρηξικέλευθες αλλαγές που συντελέστηκαν στο σύστημα των διοικητικών αξιών καθώς και ο τρόπος προσαρμογής τους σε αυτές υπήρξαν οι κύριοι και καθοριστικοί παράγοντες στην προώθηση των διοικητικών μεταρρυθμίσεων. Οικονομολόγοι και ειδικοί αναλυτές υποστηρίζουν ότι η επιστήμη του μάνατζμεντ μπορεί να εφαρμοστεί σε κάθε τύπο οργάνωσης τόσο στις ιδιωτικές επιχειρήσεις όσο και στους δημόσιους οργανισμούς παρ'όλες τις μεταξύ τους διαφορές οι κυριότερες εκ των οποίων μπορούν να ταξινομηθούν στις παρακάτω ευρύτερες κατηγορίες (Παπαδόπουλος, 2008):

A. Θεσμικό και Κανονιστικό Πλαίσιο.

Αναφερόμενοι στο θεσμικό και στο κανονιστικό πλαίσιο των ιδιωτικών επιχειρήσεων κατανοεί κανείς ότι κάθε ιδιωτική επιχείρηση οφείλει με την δράση της να συμβαδίζει με τους ισχύοντες νόμους και κανόνες του κράτους και να μην παρανομεί. Ωστόσο οι δημόσιες υπηρεσίες διέπονται από μία άλλη λογική, η οποία καταλήγει συχνά να περιορίζει τις διοικητικές αποφάσεις και δράσεις και να θυσιάζεται το κοινό καλό στον βωμό της τυπολατρίας και του κανονικισμού-νομικισμού με αποτέλεσμα να μην παράγεται κανένα ωφέλιμο και χρήσιμο αποτέλεσμα αναφορικά με την κοινωνία.

B. Πολιτικό Περιβάλλον

Στην διοικητική επιστήμη κάθε διοικητική πράξη έχει σκόπιμο χαρακτήρα. Παρόλα αυτά, το κύριο γνώρισμα του δημόσιου τομέα είναι η αντιφατική του υπόσταση. Παρατηρείται συχνά το φαινόμενο να επιδιώκεται η πραγματοποίηση πολλαπλών σκοπών ταυτόχρονα και μάλιστα κάποιοι από αυτούς να είναι συγκρουσιακοί μεταξύ τους (π.χ. βιομηχανική ανάπτυξη \neq οικολογική προστασία). Αναλύοντας τους λόγους που συμβαίνει αυτό, καταλήγουμε στο συμπέρασμα ότι η στοχοθεσία του δημόσιου τομέα είναι μια πολιτική πράξη με διοικητική και τεχνοκρατική περίπλοκη λειτουργία.

Γ. Οικονομικό Όροι

Είναι σε όλους γνωστό ότι, ο δημόσιος τομέας χρηματοδοτείται αποκλειστικά και μόνο από τον κρατικό προϋπολογισμό, εν αντιθέσει με τις ιδιωτικές επιχειρήσεις που χρηματοδοτούνται κυρίως από ίδια κεφάλαια, για τον λόγο αυτό αφουγκράζονται περισσότερο τις απαιτήσεις των πελατών τους. Και ενώ το Δημόσιο Μάνατζμεντ δεν απέδωσε εξ αρχής τα αναμενόμενα αποτελέσματα όπως διαπιστώθηκε αφού τα σοβαρά προβλήματα του δημοσίου τομέα συνέχισαν να υφίστανται και σε κάποιες των περιπτώσεων ίσως και πιο διογκωμένα, κάνει την εμφάνιση του το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ, το οποίο προσπαθεί να καλύψει το παραπάνω κενό και έχει ως βάση του την πληρέστερη θεωρητική και πρακτική προσέγγιση του διοικητικού φαινομένου, λαμβάνοντας υπόψη, τα σημαντικά κενά και τις σοβαρές παραλήψεις της προηγούμενης διοικητικής μεταρρύθμισης, καθώς και τις κύριες διαφορές μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα.

Συνεπώς, ένας ορισμός που γίνεται καθόλα αποδεκτός από του ειδικούς, είναι ότι το ΝΔΜ θεωρείται μια σύγχρονη ολοκληρωμένη διοικητική πρόταση οργάνωσης του κράτους, της κοινωνίας των πολιτών και της αγοράς, η οποία διαμορφώθηκε από τις παγκόσμιες αλλά και τοπικές εξελίξεις και αφορά τομείς της οικονομίας, της πολιτικής αλλά και της κοινωνίας γενικότερα. Με το νέο αυτό μεταρρυθμιστικό μοντέλο ασχολήθηκαν τόσο ακαδημαϊκοί όσο και θεωρητικοί και εμπειροτέχνες, για τον λόγο αυτό καλύπτονται σχεδόν όλα τα επιστημονικά πεδία και τομείς της δημόσιας διοίκησης, καθώς κάθε τομέας αλληλοσυμπληρώνει τον άλλον, συνεπώς υπάρχει άμεση σχέση διάδρασης μεταξύ θεωρίας και πράξης (Καρκατσούλης, 2004).

Η σημερινή κατάσταση του δημόσιου τομέα έχει αισθητά αλλάξει. Οι δημόσιες υπηρεσίες εφαρμόζοντας τις αρχές που επικαλείται το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ εγκαταλείπουν την εσωστρέφεια τους, το αυστηρό πλαίσιο λειτουργίας τους και αξιολογούνται με βάση τα αποτελέσματα τους αναφορικά με τον τελικό αποδέκτη, τον πολίτη. Τα κύρια χαρακτηριστικά που διαφοροποιούν το ΝΔΜ από τα παραδοσιακά διοικητικά μοντέλα, είναι ο καθεαυτού προσανατολισμός στους πολίτες, τους οποίους αντιμετωπίζει ως πελάτες έχοντας ως σκοπό την βελτίωση της ποιότητας των υπηρεσιών που παρέχονται σε αυτούς. Επιπρόσθετα, δίνει έμφαση στους όρους της αποτελεσματικότητας, της αποδοτικότητας και της οικονομικότητας των διοικητικών δράσεων, εν αντιθέσει, με την παραδοσιακή θεωρία της δημόσιας διοίκησης, η οποία εστίαζε κυρίως και αυστηρά στις διαδικασίες και όχι στο τελικό αποτέλεσμα των διαδικασιών και, ειδικότερα, στην ορθή χρήση του κανονιστικού πλαισίου που τις διέπουν (Παπαδόπουλος, 2008).

Αναφορικά με το ανθρώπινο δυναμικό, το ΝΔΜ διαφοροποιείται από την παραδοσιακή αντίληψη, σύμφωνα με την οποία το υπαλληλικό προσωπικό θεωρούνταν απλά το μέσον, μέσω του οποίου υλοποιούνταν οι εντολές και οι προσωπικές επιθυμίες των πολιτικών προϊσταμένων. Με τις τακτικές του, το ΝΔΜ εστιάζει στην ατομική επίδοση και στην προσωπική ευθύνη του εργαζόμενου, η οποία μέσα από σύστημα αξιολόγησης μετράται και αξιολογείται συγκριτικά με τις επιδόσεις των λοιπών υπαλλήλων. Ταυτόχρονα το ΝΔΜ αντιμετωπίζει κάθε εργαζόμενο εξατομικευμένα όσον αφορά τις ανάγκες του και τις απαιτήσεις που έχει κάθε διοικητικός οργανισμός από εκείνον.

Μία από τις θεμελιώδεις αρχές του είναι η οικονομικότητα, η οποία εξυπηρετείται μέσω της συνεκτίμησης του οικονομικού κόστους σε σχέση με το όφελος που προκύπτει και απεικονίζεται στον προϋπολογισμό κάθε δημόσιου οργανισμού. Η οικονομικότητα σε συνδυασμό με την αποτελεσματικότητα αποτελούν τα βασικά εργαλεία του ΝΔΜ καθώς αποτυπώνουν την επίδραση του επιχειρησιακού μάνατζμεντ στη νέα μεταρρυθμιστική πρόταση. Το ΝΔΜ προτείνει την υιοθέτηση και άλλων οικονομικών εργαλείων διοίκησης ευρύτερα διαδεδομένων, όπως η συγκριτική αξιολόγηση και ο ανταγωνισμός μεταξύ των υπηρεσιών του δημόσιου τομέα, η διοικητική δράση βάσει στόχων και αποτελεσμάτων, κ.ά (Καρκατσούλης, 2004).

Αξίζει να σημειωθεί ότι ενώ δεν υπάρχει ξεκάθαρη εικόνα για τον ακριβή χρονικό προσδιορισμό του όσον αφορά την είσοδο του και την οριοθέτησή του σε σχέση με τις προηγούμενες θεωρίες και πρακτικές διοικητικής μεταρρύθμισης εντούτοις εξαπλώνεται τόσο γρήγορα ακόμη και σε χώρες με εντελώς διαφορετικά συστήματα διοίκησης και κοινωνικές δομές. Αυτό ερμηνεύεται από το γεγονός ότι, για πολλούς το ΝΔΜ θεωρείται μια ολοκληρωμένη, συνολική και επίκαιρη πρόταση οργάνωσης και διοίκησης κράτους, βάσει της οποίας κάθε κυβέρνηση ή οργανισμός υιοθετεί τις δράσεις εκείνες που πιστεύει ότι μπορεί να της αποδεχτούν χρήσιμες.

Συμπερασματικά λοιπόν, η ριζική μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης έχει ξεκινήσει με την εισαγωγή του μοντέλου του ΝΔΜ, παρόλα αυτά έχει ακόμη μακρό δρόμο για να αντιμετωπίσει τις σοβαρές ελλείψεις και την ανεπάρκεια του διοικητικού μηχανισμού. Το νέο μεταρρυθμιστικό μοντέλο στοχεύει στην δημιουργία ενός ισχυρού, επιτελικού κράτους με αποκεντρωμένες εκτελεστικές περιφερειακές διοικήσεις και τοπική αυτοδιοίκηση, με σύγχρονες αναβαθμισμένες δημόσιες υπηρεσίες προσανατολισμένες σε όρους αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας, εύκολα προσβάσιμες από το κοινό και στοχευμένες στην ποιοτικότερη εξυπηρέτηση των πολιτών, στην καλύτερη διαχείριση των υποθέσεων και τέλος, στην ανάπτυξη των δεξιοτήτων του ανθρώπινου δυναμικού. Δεδομένης της υφιστάμενης κατάστασης και των συνθηκών αστάθειας θα πρέπει να δημιουργηθούν τέτοιες συνθήκες μέσω της νέας μεταρρυθμιστής πρότασης του ΝΔΜ που θα έχουν ως βασικό στόχο την βιώσιμη ανάπτυξη και θα αντιμετωπίζουν τις νέες προκλήσεις. Οι προκλήσεις αυτές επιγραμματικά αναφέρονται σε τέσσερα βασικά επίπεδα. Το πρώτο επίπεδο έχει σχέση με την αποκατάσταση των σχέσεων εμπιστοσύνης απέναντι στους θεσμούς της διακυβέρνησης, το δεύτερο επίπεδο έχει σχέση με το βαθμό υποστήριξης της επιχειρηματικής δράσης, το τρίτο με την προώθηση της βιώσιμης ανάπτυξης και το τελευταίο με την ενδυνάμωση της κοινωνικής συνοχής και την αναβάθμιση των υπηρεσιών εξυπηρέτησης του πολίτη (QUALITY OF PUBLIC ADMINISTRATION, European Committee).

2.2 Διορθωτικές Παρεμβάσεις στον Δημόσιο Τομέα

Όλοι οι δημόσιοι οργανισμοί έχουν ως κύριο και αντικειμενικό στόχο την άμεση ικανοποίηση των αναγκών του πολίτη και κατ'επέκταση της κοινωνίας, λαμβάνοντας υπόψη τους περιορισμούς που θέτονται από τους προϋπολογισμούς της κάθε υπηρεσίας, από την στελέχωση της κάθε δομής καθώς και από την εργασιακή κουλτούρα του υπαλληλικού προσωπικού. Επιπλέον, εξαιτίας της περιορισμένης δημοσιονομικής πολιτικής, η βελτίωση της ποιότητας στο παρεχόμενο εργασιακό αποτέλεσμα αποτελεί δευτερευούσης σημασίας προτεραιότητα σε σχέση με την μείωση του λειτουργικού κόστους της κάθε υπηρεσίας (Μιχαλόπουλος, 2007).

Κάθε υπηρεσία πλέον οφείλει να καταστρώνει στρατηγική. Έτσι καθορίζει ξεκάθαρα τους στόχους και την αποστολή της. Πρωταρχικός σκοπός αυτής της λειτουργίας, η οποία συνήθως εκτελείται στα υψηλότερα επίπεδα εντός του οργανισμού είναι ο τρόπος μέσω του οποίου θα επιτευχθούν οι στόχοι του οργανισμού. Η κατάστρωση της στρατηγικής είναι μια διαρκής διαδικασία τόσο για τον ιδιωτικό όσο και για τον δημόσιο τομέα. Καμία επιχείρηση και κανένας οργανισμός δεν ακολουθεί μόνιμα την ίδια στρατηγική, αφού οι ανάγκες τους συνεχώς εξελίσσονται. Συνεπώς, υπάρχει πάντα κάτι νέο που χρειάζεται να ληφθεί υπ' όψη και κάποια καινούργια ευκαιρία που να χρειάζεται δράση. Με άλλα λόγια, η κατάστρωση στρατηγικής δεν είναι κάτι στατικό αλλά είναι μια πολυδύναμη διαδικασία που απαιτεί συνεχή έλεγχο και αναθεώρηση.

Τα τελευταία χρόνια με την έλευση της οικονομικής κρίσης, είναι γνωστό πως οι οικονομικοί πόροι περιορίστηκαν σημαντικά με αποτέλεσμα να μην αρκούν στο να ανταποκριθεί σωστά ο δημόσιος τομέας στις αυξημένες ανάγκες για ποιοτικές υπηρεσίες του κοινού. Στην παραπάνω κατάσταση έρχεται να προστεθεί συνδυάστηκα και το γεγονός ότι οι δημόσιοι οργανισμοί δεν διακατέχονται από την ευελιξία του ιδιωτικού τομέα και δεν ακολουθούν πιστά κάποιο στρατηγικό σχεδιασμό, έτσι γίνονται έρμαιο πιέσεων και πολιτικών παρεμβάσεων με ξεκάθαρο σκοπό την εξυπηρέτηση κυρίως κομματικών συμφερόντων. Επιπρόσθετα, δεν υπάρχει η δυνατότητα να στηθεί ένα σύστημα που θα λειτουργεί με μεγαλύτερη ευελιξία και θα αποδίδει οικονομικά ή εργασιακά κίνητρα στο υπαλληλικό προσωπικό.

Οι ειδικοί προσπαθούν να αναλύσουν το τι μπορεί να βελτιώσει και να συντελέσει στην παροχή καλύτερων υπηρεσιών προς τον πολίτη. Το πρώτο βήμα που πρέπει να γίνει είναι οι δημόσιες υπηρεσίες να καθορίσουν και να περιγράψουν επακριβώς τα προσόντα που οφείλει να έχει ο κάθε εργαζόμενος για την θέση που πρέπει να καλύψει και με βάση τα οποία θα αξιολογείται από τους προϊστάμενους τους. Πρόκειται λοιπόν, για ένα είδος «χαρτογράφησης» θέσης. Στην ουσία θα ορίζονται με κάθε λεπτομέρεια τα προσόντα και θα περιγράφονται ξεκάθαρα και με σαφήνεια τα καθήκοντα που θα πρέπει να έχει ο κάθε εργαζόμενος με σκοπό να αποφεύγονται οι συνήθεις αυθαιρεσίες. Εν συνεχεία, η κάθε υπηρεσία θα πρέπει να ορίσει την στοχοθεσία της σύμφωνα με την αποστολή που επιτελεί και τις δυνατότητες των υπαλλήλων που διαθέτει. Είναι παραδεκτό, πως η απόδοση ενός οργανισμού αυξάνεται κατακόρυφα μέσα από την ομαδική αίσθηση της κοινής προσπάθειας (Παπαδόπουλος, 2008).

Μία ακόμη αξιολογη διορθωτική παρέμβαση που οφείλει να κάνει ο δημόσιος τομέας είναι να εκπαιδεύει συνεχώς και να ενημερώνει για την υφιστάμενη κατάσταση που καλείται να αντιμετωπίσει το προσωπικό του, έτσι ώστε να αποφεύγονται παρανοήσεις και λάθη λόγω εσφαλμένης ή μηδαμινής ενημέρωσης. Έχοντας την δύναμη της γνώσης το σύστημα λειτουργεί θετικά, ποιοτικά με μεγαλύτερη απόδοση και παραγωγικότητα.

Στην σύγχρονη πραγματικότητα του δημοσίου τομέα λανθασμένα υπάρχουν για όλους τους εργαζόμενους τα ίδια επιδόματα. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα, να μη διαχωρίζονται οι άριστοι από τους υπολοίπους και τελικά να οδηγούμαστε στην ομαδοποίηση των αμοιβών των υπαλλήλων. Θα έπρεπε λοιπόν, να υπάρχει άμεση σύνδεση της αμοιβής με την αυξημένη αποδοτικότητα στην εργασία. Σίγουρα, αν δινότανε το κίνητρο σε κάθε εργαζόμενο η εργασία του να αμειφθεί συναρτήσει της προσπάθειας του και της ποιότητας του παρεχόμενου αποτελέσματος, η προσπάθεια του να αποδώσει θα μεγάλωνε ακόμη περισσότερο.

Μία ακόμη διορθωτική κίνηση είναι η εφαρμογή νέων τεχνολογικών υπηρεσιών και ειδικότερα της πληροφορικής σε όλους τους δημόσιους τομείς συνδυαστικά με την κωδικοποίηση της ήδη υπάρχουσας εργασίας. Μία τέτοια κίνηση βοηθάει σημαντικά

στον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης αφού την καθίστα πιο γρήγορη, ευέλικτη, αποδοτική και αποτελεσματική.

Τέλος, ιδιαίτερη αξία έχει ο νέος ρόλος του προϊστάμενου-ηγέτη, ο οποίος απαγκιστρωμένος από το γραφειοκρατικό πρότυπο του παρελθόντος αναλαμβάνει να καθοδηγήσει τους υφιστάμενους του, ώστε όλοι μαζί σαν μία ομάδα να αντιμετωπίσουν την κάθε νέα πρόκληση. Κύριο χαρακτηριστικό του γνώρισμα οφείλει να είναι ο δυναμισμός του, ο ακέραιος χαρακτήρας του, οι πολύπλευρες γνώσεις του, η αντικειμενικότητα του, χαρακτηριστικά που θα πείσουν τους απλούς υπαλλήλους να τον εμπιστευτούν και να τον ακολουθήσουν στην υλοποίηση του κοινού σκοπού. Ο αποτελεσματικός προϊστάμενος καθοδηγεί, παίρνει πρωτοβουλίες, εμπνέει, ανοίγει ορίζοντες, βελτιώνει το ομαδικό κλίμα και θέτει στόχους (Μπαμπαλιούτας, 2003).

Όμως, λόγω της φύσης και του τρόπου με τον οποίο είναι δομημένος ο δημόσιος τομέας, δυσκολεύεται εξαιρετικά η δυνατότητα για άμεσο έλεγχο και για διόρθωση της όποιας πορείας, συνδυαστικά με το γεγονός ότι τα στελέχη έχουν μικρά κίνητρα απόδοσης αλλά και αντικειμενική αδυναμία διορθωτικών επεμβάσεων οδηγούμαστε στην αναζήτηση έμμεσων τρόπων επέμβασης που στόχο θα έχουν την αύξηση της παραγωγικότητας.

2.3 Οργανωτική Βελτίωση-Αναμόρφωση του Οργανωτικού Σχεδιασμού στον Δημόσιο Τομέα

Αναφερόμενοι στην οργανωτική και διοικητική δομή κάθε δημόσιου οργανισμού, εννοούμε τις σχέσεις που διέπουν τα επιμέρους τμήματα κάθε υπηρεσίας, την μεταξύ τους επικοινωνία καθώς και τον τρόπο που αυτά λειτουργούν και ανταποκρίνονται στο έργο που επιτελούν. Βασικό πυλώνας στην οργανωτική βελτίωση του δημόσιου τομέα είναι το υπαλληλικό προσωπικό και τα διευθυντικά στελέχη που το απαρτίζουν. Σε δεύτερο ρόλο έρχεται ο τρόπος διοίκησης, η στρατηγική και το επιχειρησιακό σχέδιο. Κατανοεί λοιπόν κανείς, ότι η οργανωτική και διοικητική δομή είναι εξέχουσας σημασίας για κάθε οργανισμό καθώς ο συνδυασμός των συντελεστών παραγωγής είναι αδύνατον να λειτουργήσει επιτυχώς χωρίς την παραπάνω κατάλληλη δομή. Αξίζει να τονιστεί, ότι η οργανωτική με την διοικητική δομή είναι άμεσα αλληλένδετες αφού έχουν έντονη σχέση αλληλεξάρτησης. Αυτές

λοιπόν οι δύο έννοιες είναι εξαιρετικά σημαντικές για τη σύγχρονη υπηρεσιακή πραγματικότητα, καθώς από αυτές τις δύο εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό η ικανότητα κάθε δημόσιου οργανισμού να ανταποκριθεί ικανά και αποτελεσματικά στις συνεχείς μεταβολές της κοινωνίας. Συνεπώς η οργανωτική δομή επηρεάζει αναμφισβήτητα την στρατηγική της κάθε υπηρεσίας (Κατσαρός, 2008).

Είναι σημαντικό λοιπόν, η ύπαρξη οργανογραμμάτων ως κύριο μέσο για τη διοίκηση του κάθε οργανισμού καθώς μέσω αυτών βελτιώνεται κάθε δομή, διευκολύνεται η επικοινωνία μεταξύ των τμημάτων και εξασφαλίζεται η αμεσότητα και η αποτελεσματικότητα στις ενέργειες. Κάνοντας μια πρόχειρη ανάλυση διαπιστώνει κανείς ότι όλα τα τμήματα μεταξύ τους αλληλοεξαρτώνται και αλληλοελέγχονται για την καλύτερη λειτουργία του οργανισμού. Στην σύγχρονη εποχή με την έλευση του νέου μοντέλου δημόσιας διοίκησης έχει κάνει την εμφάνιση της στο δημόσιο τομέα μια νέα αίσθηση ευθύνης όσον αφορά τη σωστή στελέχωση των υπηρεσιών. Κύριο μέλημα των ανώτατων διοικήσεων αποτελεί η στελέχωση των οργανισμών από καταρτισμένο προσωπικό με αντικειμενικά και ουσιαστικά προσόντα. Μπορεί με την έλευση των τεχνολογικών εξελίξεων να αναβαθμίστηκαν οι υπηρεσίες και να εκσυγχρονίστηκε ο δημόσιος τομέας, εντούτοις ο ανθρώπινος παράγοντας ήταν, είναι και θα είναι ο βασικότερος συντελεστής για την επιτυχία του κάθε οργανισμού. Ο ρόλος του ανθρώπινου παράγοντα έχει γίνει κατανοητός και στην πολιτική κοινωνία του κράτους και στους ασχολούμενους με την διοίκηση, για το λόγο αυτό, η λειτουργία της στελέχωσης, έχει γίνει αντικείμενο ιδιαίτερης προσοχής και έχει λάβει εξέχουσα θέση μεταξύ των παραδοσιακών λειτουργιών της διοίκησης.

Εξαιρετικά σημαντική για την χάραξη του οργανωτικού σχεδιασμού του δημόσιου τομέα θεωρείται η κατανόηση του περιγραφικού και του δομικού πλαισίου που διέπει κάθε υπηρεσία, καθώς βάσει αυτού επιδιώκεται αφενός η αύξηση των επιδόσεων της και αφετέρου η υψηλή αποτελεσματικότητά της. Ο δημόσιος τομέας για πολλά έτη χαρακτηριζόταν από πλήθος παθογενειών, για το λόγο αυτό υπήρξε άμεση και επιτακτική η ανάγκη για αναδιάρθρωση της οργανωτικής του δομής. Η δημόσια διοίκηση ακολουθώντας έναν αυστηρά ιεραρχικό, δύσκαμπτο και στατικό τρόπο οργάνωσης, έδειχνε ανίκανη να εφαρμόσει σύγχρονες διοικητικές πρακτικές, καταλήγοντας να είναι αναποτελεσματική και δυσλειτουργική. Η κατάσταση αυτή οδήγησε τα ανώτατα δημόσια στελέχη καθώς και τους ακαδημαϊκούς να στρέψουν το

ενδιαφέρον τους στην αναζήτηση τρόπων και μεθόδων οι οποίοι θα οργάνωναν και θα δομούσαν καλύτερα κάθε τύπο δημόσια υπηρεσία. Κύριο μέλημα λοιπόν, ήταν η υιοθέτηση μιας οργανωτικής στρατηγικής μέσω της οποίας ο δημόσιος τομέας θα μπορούσε να μετασχηματίσει αποτελεσματικά τις εισροές σε εκροές παράγοντας υπεραξία (Γεωργιάδη, 2013).

Μέχρι πρότινος, η κύρια μορφή διοικητικής οργάνωσης του δημόσιου τομέα βασιζόταν στη Βεμπεριανή θεωρία της γραφειοκρατίας, η οποία λειτουργούσε για αρκετά χρόνια θετικά προς το δημόσιο συμφέρον. Προοδευτικά, όμως, εμφάνισε φθίνουσα πορεία φτάνοντας σε σημείο, κάποιες δημόσιες υπηρεσίες να θεωρηθούν πλήρως αναποτελεσματικές και παρωχημένες. Έχει καταστεί πλέον σαφές ότι, η γραφειοκρατική δομή δεν μπορεί να λειτουργήσει αποτελεσματικά και σωστά ως βασικός τρόπος οργάνωσης, με αποτέλεσμα να οδηγούμαστε στην εύρεση νέων αναγκαίων τρόπων εμπλουτισμού και εκσυγχρονισμού του οργανωτικού σχεδιασμού του δημοσίου τομέα.

Η εξέλιξη των αναγκών της κοινωνίας και η απαίτηση για μετρήσιμα αποτελέσματα οδήγησαν στην επιδίωξη για άμεσο και εκ βαθέων ανασχεδιασμό των οργανωτικών δομών του δημοσίου τομέα. Η δημόσια διοίκηση έρχεται αντιμέτωπη με μια παγιωμένη οργανωτική πραγματικότητα, η οποία αντιμετωπίζει ως κύριο εμπόδιο στην επίτευξη των στόχων της το διαρκώς μεταβαλλόμενο περιβάλλον. Η παθογένεια της δημόσιας διοίκησης όσον αφορά τον οργανωτικό της τομέα εντοπίζεται στα παρακάτω οργανωσιακά αξιώματα:

- I. *Υπαρξη καθημερινής εργασιακής ρουτίνας με αποτέλεσμα την μείωση της διοικητικής δράσης του εργαζόμενου (Νόμος του Gresham).* Η συγκεκριμένη θεωρία υποστηρίζει ότι η ρουτίνα υπονομεύει τα θετικά αποτελέσματα του οργανωτικού σχεδιασμού. Επεξηγηματικά, ο νόμος του Gresham θεωρεί ότι η συχνή επανάληψη και η ανάληψη ομοειδών αποφάσεων σταδιακά οδηγεί στο αίσθημα της ρουτίνας. Για μια μερίδα ειδικών, η ρουτίνα θεωρείται αποδεκτή και πολλές φορές επιδιωκόμενη καθώς περικλείει έννοιες όπως η προβλεψιμότητα, η σταθερότητα και η εξειδίκευση. Όμως, για τους περισσότερους αναλυτές η ρουτίνα θεωρείται αποκλειστικά μειονέκτημα, λόγω της ταύτισης της με το μοντέλο της γραφειοκρατίας.. Ως κύρια μειονεκτήματα της θεωρούνται η απουσία ευελιξίας και προσαρμοστικότητας, η αρνητική διάθεση του

υπαλλήλου για απόδοση, η αδρανοποίηση της υπηρεσίας με αποτέλεσμα την αναπαραγωγή παγιωμένων σχημάτων, στατικότητα, αδυναμία προσαρμογής σε νέες μεθόδους και τεχνολογίες κ.α. Συνεπώς, η ρουτίνα θεωρείται ένα από τα βασικότερα προβλήματα του δημοσίου τομέα και χρήζει άμεσης επίλυσης. Στο σημείο αυτό το νέο μοντέλο διοικητικής μεταρρύθμισης προτείνει λύσεις έτσι ώστε η δημόσια διοίκηση να λειτουργεί αποτελεσματικά. Κάποιες από αυτές είναι η εναλλαγή θέσεων εργασίας, ο εμπλουτισμός της εργασίας, η συνεχής κατάρτιση μέσω επιμορφωτικών σεμιναρίων, αποτελούν σωστές πρακτικές για την καταπολέμηση της διοικητικής ρουτίνας. Αναφορικά με την εναλλαγή των θέσεων εργασίας, οι εργαζόμενοι έχουν την δυνατότητα να αλλάζουν εργασιακά καθήκοντα έτσι ώστε να διευρύνουν τις επαγγελματικές τους γνώσεις και να αναπτύσσουν νέες δεξιότητες. Ο εμπλουτισμός εργασίας προσθέτει περισσότερα καθήκοντα και διευρύνει το πεδίο λήψης αποφάσεων, παρέχοντας αυτονομία. Τέλος, η συμμετοχή του προσωπικού σε επιμορφωτικά σεμινάρια τους παρέχει την δυνατότητα της διαρκούς ενημέρωσης για τις νέες συνθήκες καθώς επίσης τους εφοδιάζει με γνώση και υλικό.

II. Διόγκωση της οργανωτικής πυραμίδας, διεύρυνση των χρονικών περιθωρίων και αύξηση των δημοσίων δαπανών (Νόμος του Parkinson). Σύμφωνα με τον Parkinson η διόγκωση της οργανωτικής πυραμίδας οφείλεται σε δύο προϋποθέσεις. Η πρώτη προϋπόθεση αφορά τον απαιτούμενο χρόνο που χρειάζεται μια εργασία για να ολοκληρωθεί. Σε πολλές περιπτώσεις εργασίες που θα μπορούσαν να περαιωθούν σε σύντομο χρονικό διάστημα παρατείνονται εσκεμμένα, με την σκοπιμότητα να πειστεί η ανώτατη διοίκηση ότι απαιτείται περισσότερος χρόνος για την εκτέλεση των υποθέσεων και συνεπώς να οδηγείται σε συνεχώς εκ νέου αποθέματα χρόνου. Κάθε, όμως, χρονικό περιθώριο συνοδεύεται και από αντίστοιχη χρηματική δαπάνη, έτσι λοιπόν, οδηγούμαστε στην γνωστή πρακτική κατά την οποία υπερτιμάται ο προϋπολογισμός προκειμένου η διαφορά μεταξύ πραγματικής και προϋπολογισμένης δαπάνης να την λαμβάνει η κάθε επιτήδεια διοίκηση. Ανάλογης λογικής είναι και η δεύτερη προϋπόθεση, η οποία αναφέρεται στα αποτελέσματα της χρονικής και της χρηματικής επέκτασης, τα οποία αν ξεφύγουν από τα προκαθορισμένα όρια από την διοίκηση είναι πολύ πιθανόν να επηρεάσουν και να αλλάξουν σε σημαντικό βαθμό τη διάρθρωση της δομής κάθε υπηρεσίας και τον στρατηγικό της σχεδιασμό έχοντας ως άμεσο αντίκτυπο την διόγκωση της οργανωτικής πυραμίδας. Η κατάσταση αυτή, αποτελεί συχνό φαινόμενο στον δημόσιο τομέα, ο οποίος εξαιτίας του μεγάλου

μεγέθους του σε συνάρτηση με την οργανωτική και διοικητική ανεπάρκεια υποθάλλει και ενισχύει τέτοιου είδους παθογένειες. Πολλές λοιπόν, από τις διαδικασίες που εκτελούνται στο δημόσιο τομέα θεωρούνται εξαιρετικά χρονοβόρες και δαπανηρές γεγονός που οδηγεί στην κατάλυση κάθε οργανωτικού σχεδιασμού. Η άσκοπη επιμήκυνση των χρονικών ορίων για την επίλυση υποθέσεων, η μη απλούστευση των διαδικασιών και η αύξηση των δαπανών που συνεπάγεται από τις παραπάνω ενέργειες οδηγούν σταδιακά στην υποβάθμιση και στην κατάλυση κάθε οργανωτικού σχεδιασμού. Η οργανωτική βελτίωση προϋποθέτει να υπολογιστούν εκ νέου οι πραγματικοί χρόνοι και οι δαπάνες που χρειάζεται κάθε υπηρεσία καθώς και να εξορθολογιστεί η διοίκηση, έτσι ώστε να δώσει κίνητρα στο προσωπικό για την τήρηση των χρονικών περιθωρίων και για τον περιορισμό του κόστους.

III. Έλλειψη συντονισμού και ελέγχου της διοίκησης (Νόμος του Downs). Σύμφωνα με το νόμο αυτό, οι μεγάλοι οργανισμοί αντιμετωπίζουν σημαντικά προβλήματα εφαρμογής ελέγχου. Με βάση τον Downs, κάθε κίνηση που γίνεται για άσκηση ελέγχου παρουσιάζεται μια αντίστοιχη αντίδραση για αποφυγή έλεγχου. Η κατάσταση αποφυγής ελέγχου ενισχύει την υιοθέτηση πιο αυστηρών διαδικασιών ελέγχου, δημιουργώντας έναν ατέρμονο κύκλο κατά τον οποίο δεν επωφελείται κανείς. Παράλληλα, ο Downs ανέπτυξε το θεώρημα του φθίνοντος συντονισμού, σύμφωνα με το οποίο δυσκολεύεται κάθε συντονιστική διαδικασία όσο αυξάνεται το μέγεθος μιας υπηρεσίας. Οι θεωρήσεις του Downs δείχνουν να έχουν εφαρμογή στον δημόσιο τομέα. Η ογκώδης ανάπτυξη του δημοσίου τομέα δημιουργεί έντονα συντονιστικά προβλήματα, ενώ οι παρωχημένες διαδικασίες ελέγχου οδηγούν σε ανεπαρκή και μη αποτελεσματικό έλεγχο. Η λύση που προτείνει ο Downs, στην παραπάνω προβληματική κατάσταση είναι η αποδυνάμωση των συνεκτικών μεθόδων και των μεθόδων ελέγχου, όπως οριζόταν παραδοσιακά. Προτείνει την εφαρμογή συστημάτων αυτοελέγχου.

IV. Γραφειοπαθολογία σε συνδυασμό με λειτουργική και προσωπική ανικανότητα (Νόμος του Peters). Σύμφωνα με το νόμο του Peters, στις οργανωσιακές πυραμίδες κάθε δημόσιας υπηρεσίας υπάρχει μια αναλογία μεταξύ της θέσης ευθύνης και των απαιτούμενων προσόντων προς αυτήν. Ακολουθώντας το παραδοσιακό μοντέλο διοίκησης, η ιεραρχική ανέλιξη πραγματοποιούνταν βάση αρχαιότητας και όχι βάσει προσόντων όπως όριζε το οργανόγραμμα της υπηρεσίας. Η ιεραρχική ανέλιξη

ακολουθώντας το σύστημα της αρχαιότητας οδηγούσε σε τεράστιο χάσμα μεταξύ αξιώματος και πραγματικής ικανότητας του υπαλλήλου να ανταποκρίνεται ικανά στις απαιτήσεις της θέσης. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα, συχνά να εμφανίζονται φαινόμενα συγκεντρωτισμού, υπερβολικής πρόσφυσης σε τύπους-τυπολατρία, απουσίας διορατικότητας και προσαρμοστικότητας και τέλος ανεπάρκειας εκπλήρωσης του προσδοκώμενου αποτελέσματος. Συχνή είναι η κατάσταση κατά την οποία οι υφιστάμενοι έχουν πολύ περισσότερα ουσιαστικά και τυπικά προσόντα από τον προϊστάμενο του τμήματος δημιουργώντας σημαντικό πρόβλημα στην οργανωτική βελτίωση της υπηρεσίας. Το πρόβλημα της μετάβασης από το γραφειοκρατικό μοντέλο στο νέο μοντέλο διοικητικής μεταρρύθμισης που πρεσβεύει το ΝΔΜ (το οποίο εστιάζει κυρίως στα αποτελέσματα) μπορεί να αντιμετωπισθεί με ριζική αλλαγή του υφιστάμενου οργανωτικού μοντέλου, με τη συστηματική εκπαίδευση του υπαλληλικού προσωπικού και των προϊσταμένων, καθώς και με την εφεύρεση κατάλληλων μεθόδων διάγνωσης οι οποίες θα ανακαλύπτουν τα οργανωτικά προβλήματα που απορρέουν από την αναντιστοιχία θέσεων και ουσιαστικών προσόντων (Ρωσσίδης, 2014).

Κύριο μέλημα κάθε δημόσιας διοικητικής μεταρρύθμισης αποτελεί ο οργανωτικός ανασχεδιασμός της δημόσιας διοίκησης. Η αναδιοργάνωση των δημόσιων οργανισμών συνδέεται άρρηκτα με τον όρο της αποδοτικότητας και για το λόγο αυτό αποτελεί βασική επιδίωξη των ανώτατων λειτουργών της κυβέρνησης. Η οργανωτική δομή με βάση το ΝΔΜ στηρίζεται στις παρακάτω αρχές:

- ❖ Μετάβαση σε επίπεδες και ευέλικτες δομές, δηλαδή το ΝΔΜ δεν θεσπίζει πολλά επίπεδα διοίκησης και έτσι επιτρέπει την ευκολότερη προσαρμογή στις απαιτήσεις των στελεχών, τη συνεχή και άμεση επικοινωνία μεταξύ των τμημάτων και του προσωπικού, τη συνεχή ροή των αναγκαίων πληροφοριών και τέλος την καλύτερη εποπτεία των τμημάτων.
- ❖ Μετάβαση από το κλασσικό πρότυπο διοίκησης που είχε ως βασικό άξονα τις εντολές και τον έλεγχο σε ένα μοντέλο πιο ανθρωποκεντρικό που στηρίζεται στις συνέργιες και στις συνεργασίες.
- ❖ Μετάβαση από το παραδοσιακό, γραφειοκρατικό μοντέλο το οποίο όριζε συγκεκριμένες, τυποποιημένες διαδικασίες σε ένα σύγχρονο αναβαθμισμένο, ευέλικτο και πιο αποτελεσματικό μοντέλο δημόσιας διοίκησης.

- ❖ Σαφή και ξεκάθαρη διάκριση των ρόλων μεταξύ επιτελικών και εκτελεστικών δημόσιων λειτουργιών με σκοπό την καλύτερη εκπλήρωση της αποστολής της υπηρεσίας.
- ❖ Διαμόρφωση συνθηκών εσωτερικής αγοράς εντός των δομών κάθε οργανισμού, μέσω της δημιουργίας ελεγκτικών μηχανισμών και μηχανισμών συντονισμού και διαχείρισης των διαθέσιμων πόρων (Μιχαλόπουλος, 2003).

Κατανοεί λοιπόν κανείς με βάση τα παραπάνω, ότι η βελτίωση της οργανωτικής δομής διαδραματίζει σημαντικό ρόλο στην εύρυθμη λειτουργία του δημόσιου τομέα. Ως εργαλείο του σύγχρονου δημόσιου μανάτζμεντ ο επανασχεδιασμός της οργανωτικής δομής του δημόσιου τομέα έγινε για να εξυπηρετήσει την ανάγκη του κοινού για ποιοτικότερες και αμεσότερες ενέργειες. Η διαδικασία της οργάνωσης του δημόσιου τομέα αποτελεί μία εκ των ύψιστων, ίσως και η σημαντικότερη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης.

Παρακάτω προσδιορίζονται με σαφήνεια τα επιμέρους στοιχεία για την αναβάθμιση της οργανωτικής βελτίωσης του δημοσίου τομέα:

- *Καλύτερη οριοθέτηση του διοικητικού εύρους εποπτείας*, έτσι ώστε μικρότερος αριθμός υφισταμένων να αντιστοιχούν σε κάθε προϊστάμενο, με σκοπό την στενότερη και καλύτερη εποπτεία των διαδικασιών ενώ ταυτόχρονα δίνεται η υποστηρικτική δυνατότητα γρηγορότερης προσαρμογής στις συνεχείς μεταβαλλόμενες εξελίξεις.
- *Σωστότερη εκχώρηση εξουσίας και ευθύνης*. Συχνά παρατηρείται το φαινόμενο της αναντιστοιχίας μεταξύ δικαιωμάτων και υποχρεώσεων του υπαλληλικού προσωπικού. Υπάλληλοι με μεγαλύτερη εξουσία έναντι άλλων έχουν μικρότερη ευθύνη από αυτή που αναλογεί στην θέση που κατέχουν, με αποτέλεσμα να εκμεταλλεύονται αυτή την κατάσταση προς δικό τους όφελος. Για το λόγο αυτό λοιπόν, θα πρέπει να υπάρχει προσεκτικότερος και καλύτερος οργανωτικός σχεδιασμός και πιο σαφή και ξεκάθαρη περιγραφή θέσης.
- *Σαφή διάκριση μεταξύ εκτελεστικών και επιτελικών καθηκόντων*. Η διάκριση μεταξύ επιτελικών και διοικητικών στελεχών οφείλει να είναι ξεκάθαρη για αποφυγή παρεξηγήσεων και συγκρούσεων που αποφέρει το πλεονέκτημα της κάθε θέσης.

- *Συνεχής εναλλαγή θέσεων εργασίας καθώς και διαρκής εμπλουτισμός της εργασίας, αποτρέπουν την εργασιακή ρουτίνα και προσφέρουν στο υπαλληλικό προσωπικό κίνητρα δημιουργικότητας όσον αφορά τα επαγγελματικά του καθήκοντα.*
- *Έμφαση στην ανθρωποκεντρική διοίκηση (συμμετοχικό μοντέλο) . Κύριος προσανατολισμός στον ανθρώπινο παράγοντα και όχι τόσο στις διαδικασίες, ως βασικός υπεύθυνος πραγματοποίησης των δημόσιων πολιτικών.*
- *Έμφαση στην αρχή της πολυπλοκότητας. Σύμφωνα με την θεωρία του Ashby, το επίπεδο της πολυπλοκότητας μιας διαδικασίας οφείλει να αντιστοιχεί με το επίπεδο πολυπλοκότητας του προβλήματος. Κάθε πολυσύνθετο πρόβλημα δεν μπορεί να λυθεί με απλό τρόπο καθώς έγκειται ο κίνδυνος να καταλήξουμε σε εσφαλμένη λύση ή σε αναποτελεσματική ολοκλήρωση. Συμπερασματικά λοιπόν, η επίλυση του συγκεκριμένου προβλήματος πρέπει να αντίστοιχα πολυσύνθετη.*
- *Βασική αντιμετώπιση των οργανώσεων ως συστημάτων. Η δημόσια διοίκηση είναι ένα δαιδαλώδες δίκτυο επιμέρους υποσυστημάτων, τα οποία αλληλεπιδρούν μεταξύ τους και συνδέονται με επιμέρους σχέσεις. Τα επιμέρους αλληλοεξαρτώμενα υποσυστήματα διατάσσονται σε ιεραρχική δομή, ενώ και μεταξύ τους αναπτύσσονται σχέσεις ευελιξίας και προσαρμοστικότητας.*
- *Σωστή εφαρμογή συνδυαστικής τμηματοποίησης. Επιλέγοντας την σύνθετη μορφή τμηματοποίησης, στοχεύουμε στην εκμετάλλευση των πλεονεκτημάτων που αποφέρει η ομαδοποίηση των λειτουργιών (Μακρυδημήτρης & Μιχαλόπουλος, 2000).*

Εν κατακλείδι, η διάρθρωση της οργανωτικής δομής κάθε δημόσιου οργανισμού οφείλει απαραίτητα να αναπτύσσεται και να προσαρμόζεται με γνώμονα την αποστολή που επιτελεί και τους στρατηγικούς στόχους που ορίζει. Η επιλογή μοντέλων διοίκησης ορίζεται με βάση την φύση τη εργασίας του κάθε οργανισμού καθώς και το αντικείμενο των αρμοδιοτήτων του.

2.4 Εφαρμογές Πληροφορικής

Θεμέλιος λίθος του ΝΔΜ αποτελούν οι σύγχρονες εφαρμογές πληροφορικής και επικοινωνιών, καθώς βοηθούν τους διαχειριστές του δημοσίου τομέα να επιτυγχάνουν καλύτερη διακυβέρνηση, αφού μέσω της ηλεκτρονικής τεχνολογίας ανταποκρίνονται πιο ικανά και πιο γρήγορα στις αυξημένες ανάγκες των πολιτών. Τα οφέλη που αποκομίζει ο δημόσιος τομέας από την ενσωμάτωση των νέων τεχνολογιών στους κόλπους του είναι άμεσα συνδεδεμένα με τους όρους της οικονομικότητας, της αποτελεσματικότητας και της ποιότητας. Μέσα στα πλαίσια αυτά κάνει την εμφάνιση του ο όρος ηλεκτρονική διακυβέρνηση αλλιώς «e-government», ο οποίος επεξηγείται ως ηλεκτρονική δικτυακή επικοινωνία μέσω παγκόσμιου ιστού. Το «e-government» αφορά κυρίως την ηλεκτρονική παροχή υπηρεσιών αλλά και την ηλεκτρονική λήψη αποφάσεων. Και ενώ οι τεχνολογίες πληροφορικής έκαναν την εμφάνισή τους πρώτα στον ιδιωτικό τομέα κυρίως σε μεγάλες εμπορικές επιχειρήσεις με αξιοσημείωτη επιτυχία άργησαν σημαντικά να υιοθετηθούν από το δημόσιο τομέα. Έτσι, περίπου στις αρχές της δεκαετίας του '90, ενσωματώνονται οι νέες εφαρμογές πληροφορικής μέσω της διαδικασίας κατάρτισης του υπαλληλικού προσωπικού (Πλέσσας, 2009).

Αξίζει να σημειωθεί ότι, τα πρώτα πεδία στα οποία διείσδυσε η πληροφορική ήταν η ασφάλεια και η οικονομία. Οι εφαρμογές πληροφορικής δεν αποτέλεσαν απλώς ένα σημαντικό τρόπο οικονομικής αποδοτικότητας, αλλά επιπλέον διασφάλισαν αποτελεσματικά τη νομική διαδικασία της κάθε υπηρεσίας. Επεξηγηματικά, οι ηλεκτρονικές προμήθειες, η ηλεκτρονική δημοσίευση προκηρύξεων και δημοπρασιών έργων, αποτέλεσαν πρωτοπόρες εφαρμογές ηλεκτρονικής διοίκησης και σήμερα συνιστούν μια απολύτως ενσωματωμένη κατάσταση για κάθε δημόσια υπηρεσία (Καρκατσούλης, 2004).

Οι δυνατότητες που προσφέρθηκαν μέσω της πληροφορικής λειτούργησαν ευεργετικά, τόσο στην ενδο-επικοινωνία των διαφόρων υπηρεσιών, όσο και στην εξωτερική επικοινωνία που ανέπτυξαν με τους πολίτες. Περισσότερα επίπεδα διοίκησης έχουν πλέον την δυνατότητα να επικοινωνούν πιο άμεσα και πιο γρήγορα μεταξύ τους αποκομίζοντας το κοινό τα θετικά αποτελέσματα. Η πληροφόρηση μεταξύ διαφορετικών δομών, υπουργιών, περιφερειών, δήμων καθίσταται ολοένα και

ευκολότερη αφού όλες οι υπηρεσίες διαθέτουν ιστοσελίδες, e-mails, forums δημιουργώντας έτσι τον δικό τους επικοινωνιακό τόπο. Είναι σαφές πως όλοι οι οργανισμοί επηρεάζονται άμεσα από τις τεχνολογικές εξελίξεις και βασιζόμενοι σε αυτές εξετάζουν και αναπροσαρμόζουν εξ αρχής τις στρατηγικές και τις τακτικές τους, θέτοντας ως βασικό στόχο τη μεγιστοποίηση της απόδοσης τους με απώτερο σκοπό την οικονομική ανάπτυξη του τόπου (Σπανού, 2001).

Μία σειρά από εφαρμογές απαντώνται σήμερα σε διάφορα επίπεδα συναλλαγών των πολιτών με το δημόσιο. Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι οι συναλλαγές που αναπτύσσονται με τις οικονομικές υπηρεσίες του κράτους, οι συναλλαγές που πραγματοποιούνται στον τομέα της εκπαίδευσης με κύρια την τηλ-εκπαίδευση, οι συναλλαγές που λαμβάνουν χώρα με τους διάφορους φορείς της υγείας και τέλος οι πιο απλές, διαδεδομένες και καθημερινές συναλλαγές του κοινού για την χορήγηση πληροφοριών, πιστοποιητικών, δικαιολογητικών, βεβαιώσεων και αδειών. Ας σημειωθεί ότι οι παραπάνω συναλλαγές έχουν αποδειχθεί ιδιαίτερα αποτελεσματικές όσον αφορά την αποσυμφόρηση των υπηρεσιών και την άμεση εξυπηρέτηση του πολίτη.

Και ενώ οι καινοτομίες στον τομέα των εφαρμογών πληροφορικής μπορούν να βοηθήσουν σημαντικά την ανθρώπινη ικανότητα να εξελιχθεί και κατ επέκταση συμβάλουν στην επίτευξη της καλής διακυβέρνησης, ωστόσο, είναι σημαντικό να αντιληφθεί κανείς ότι τέτοιες καινοτομίες δεν μπορούν από μόνες τους να αντικαταστήσουν την ανθρώπινη επικοινωνία. Επομένως, είναι ζωτικής σημασίας να κατανοήσουμε την ισορροπία μεταξύ της χρήσης εργαλείων πληροφορικής και των περιορισμών αυτών. Απαιτείται έρευνα για την κατανόηση της συμμετοχικής προστιθέμενης αξίας τέτοιων τεχνολογικών πλατφορμών και της πραγματικής επίδρασης στη βελτίωση της διακυβέρνησης. Για να θεωρηθεί επιτυχής η εφαρμογή της βιώσιμης ηλεκτρονικής διακυβέρνησης απαιτείται το εξής τρίπτυχο, υποστηρικτική υποδομή τεχνολογίας, κυβερνητική δέσμευση και ενεργός πολίτης (Lapsley, 2009).

Ακόμη και σήμερα, πολλές χώρες στην προσπάθεια τους να εκσυγχρονίσουν το δημόσιο τομέα τους εξαγγέλλουν νέα μεταρρυθμιστικά προγράμματα που αφορούν την ανάπτυξη νέων τεχνολογιών πληροφορικής. Μάλιστα, κάποιες από αυτές

υποδεικνύουν ακόμη και τον τρόπο προκειμένου να καταστήσουν το διαδίκτυο ικανό στο να τις οδηγήσει στην αναβάθμιση των δημόσιων υπηρεσιών τους.

Παρόλο που τα τελευταία χρόνια υπήρξε έντονο ενδιαφέρον για τον τρόπο με τον οποίο οι υπολογιστές και το διαδίκτυο μπορούν να αξιοποιηθούν καλύτερα ώστε να βελτιωθεί η αποδοτικότητα και η αποτελεσματικότητα της διακυβέρνησης εντούτοις η σχέση των διοικητικών μεταρρυθμίσεων με την ηλεκτρονική τεχνολογία και την πληροφορική δεν ήταν εξαρχής αυτονόητη και ανεμπόδιστη. Οι ειδικοί κάνοντας μια αποτίμηση των αποτελεσμάτων της νέας διοικητικής μεταρρύθμισης, επισημαίνουν αρκετά λάθη και παραλείψεις στη στρατηγική και στην εφαρμογή των αρχών της πληροφορικής σε κάποιες συγκεκριμένες δημόσιες πολιτικές. Ως κύριο σφάλμα θεωρούν την μειωμένη εργαλειακή αντίληψη της «κοινωνίας της πληροφορίας» σύμφωνα με την οποία σκοπός της δεν είναι να αλλάξει αλλά να υπηρετήσει κάποιες προτεραιότητες που προκύπτουν από τις ήδη υπάρχουσες δομές και λειτουργίες (Dunleavy, P & Margetts, H, 2000).

Όσο περνάει ο καιρός, η νέα διοικητική μεταρρύθμιση σταδιακά αφομοιώνει τις αρχές που διέπουν το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ με αυτές της πληροφορικής. Ο προσανατολισμός προς το νέο μοντέλο του «ψηφιακού κράτους» (digital state) και της «δικτυακής διοίκησης» (web-enabling government) οδηγεί στο συμπέρασμα ότι οι εφαρμογές της πληροφορικής μπορούν να άρουν αρκετές από τις ενδογενείς αντιφάσεις των μεταρρυθμίσεων (Καρκατσούλης, 2004).

Παρακάτω παραθέτονται οι πιο κοινές δράσεις ηλεκτρονικής διοίκησης.

- Η απευθείας (On line) παροχή υπηρεσιών όπως έκδοση πιστοποιητικών, βεβαιώσεων, υποβολή αιτήσεων κτλ.
- Οι υπηρεσίες μιας στάσης (One Stop Shop) διεκπεραιώνουν άμεσα απλές υποθέσεις έτσι αποφεύγει κανείς τη χρονοβόρα και ψυχοφθόρα διαδικασία της μετάβασης από υπηρεσία σε υπηρεσία.
- Οι ηλεκτρονικές προκηρύξεις διαγωνισμών.
- Οι πάσης φύσεως συμβουλευτικές υπηρεσίες μέσω διαδικτύου.
- Η μηχανογράφηση των υπηρεσιών.
- Οι ηλεκτρονικές δημοπρασίες ανάθεσης δημοσίων έργων.

Και ενώ οι χρήστες των νέων υπηρεσιών πληροφορικής έχουν αυξηθεί, εντούτοις καταγράφονται σημαντικά εμπόδια στην διάδοση των εφαρμογών της ηλεκτρονικής διοίκησης. Αξιοσημείωτα είναι η προβληματική οργανωτική συνεργασία ανάμεσα στους κεντρικούς και στους αποκεντρωμένους δημόσιους οργανισμούς, οι πολυάριθμες, δαιδαλώδεις και αντιφατικές νομοθετικές ρυθμίσεις, η έντονη γραφειοκρατία, η μη επανδρωμένη τεχνική υποδομή, η μη ολοκληρωμένη ενσωμάτωση των υφιστάμενων διαδικασιών στην νέα κατάσταση που επιβάλλει η νέα τεχνολογία καθώς τα πενιχρά κονδύλια χρηματοδότησης για αγορά εξοπλισμού.

Μέσα σε αυτό το πλαίσιο έρχεται να προστεθεί το μεγαλύτερο και εντονότερο πρόβλημα της ηλεκτρονικής διοίκησης το οποίο έχει σχέση με την ασυμβατότητα των πληροφοριακών συστημάτων μεταξύ τους. Το συγκεκριμένο πρόβλημα έχει τις ρίζες του στην απροσδόκητη ανάπτυξη της επιστημονικής έρευνας στον τομέα της ηλεκτρονικής τεχνολογίας σε συνδυασμό με τον ελλιπή συντονισμό με αποτέλεσμα να οδηγούμαστε στην άναρχη ανάπτυξη των εφαρμογών και των τεχνικών υποδομών (Πλέσσας, 2009). Κάποιες συντονιστικές δράσεις καταγράφηκαν στις αρχές της δεκαετίας του '90 και μετά, ωστόσο ακόμη και σήμερα δεν έχουν αποδώσει τα αναμενόμενα αποτελέσματα.

Παρόλα αυτά, γίνεται κατανοητό στον καθένα ότι, οι εφαρμογές πληροφορικής σηματοδοτούν την έναρξη μιας εντελώς νέας εποχής στον τομέα της δημόσιας διοίκησης και οι θετικές συνέπειες της είναι ολοφάνερές στον τομέα κυρίως της δημόσιας παροχής υπηρεσιών. Η ηλεκτρονική διοίκηση κατάφερε να βελτιώσει σημαντικά την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών ενώ ταυτόχρονα μείωσε κατακόρυφα τα κόστη διαχείρισης και τους χρόνους περαίωσης των διοικητικών υποθέσεων.

2.5 Οφέλη και Συνέργειες

Το ΝΔΜ κλήθηκε να λύσει μια σειρά σοβαρών προβλημάτων που ήταν σχετικά με την ορθή διαχείριση των πόρων και την βελτίωση της αποτελεσματικότητας. Από πολλούς θεωρήθηκε ως η σωστότερη λύση για την εξάλειψη των παθογενειών των κρατικών διοικητικών συστημάτων. Είναι παραδεκτό ότι, ο εκσυγχρονισμός που επιχειρήθηκε μέσω δραστικών μέσων βελτίωσε αρκετά την οικονομική ανάπτυξη. Η σύναψη συμβάσεων μεταξύ της κεντρικής κυβέρνησης και τους ΟΤΑ, μέσα στις

οποίες αναλυόταν οι εκατέρωθεν δεσμεύσεις οδήγησε στη λογική των ιδιωτικοποιήσεων. Με την εφαρμογή του ΝΔΜ οι συνθήκες του δημοσίου τομέα αλλάζουν, δίνονται κίνητρα στο προσωπικό και σιγά σιγά όλοι οι οργανισμοί ακολουθούν το νέο μοντέλο διοίκησης.

Παρ' όλα αυτά, το 1996 υπήρξε χρονιά ορόσημο, καθώς άρχισαν να γίνονται κάποιες διαπιστώσεις, οι οποίες παρέκκλιναν λίγο από τις παραδοσιακές αρχές του ΝΔΜ, όπως, ότι οι πολίτες δεν είναι απλώς πελάτες και πως ο ρόλος των κρατικών φορέων δεν μπορεί να είναι μόνο η παροχή υπηρεσιών. Πάνω σε αυτό, στηρίχτηκαν οι Βρετανοί ειδικοί, οι οποίοι εξαπέλυσαν σφοδρό κατηγορώ επισημαίνοντας ότι το ΝΔΜ οδήγησε σε έναν καταναλωτικό προσανατολισμό, αφού αυξήθηκε το κόστος των υπηρεσιών σε τέτοιο βαθμό που το κόστος των δημοσίων υπηρεσιών εξισώθηκε με αυτό των ιδιωτικών. Υποστήριζαν, επίσης, ότι το κράτος με την στενή έννοια της κυβέρνησης συνέβαλε πιο έντονα μέσω της πολιτικής του στην υποβάθμιση της κοινωνικής υπόστασης του κράτους (Μακρυδημήτρης & Μιχαλόπουλος, 2000).

Από την άλλη, οι υποστηρικτές του ΝΔΜ τόνιζαν την σημασία των νέων αυτών μεταρρυθμίσεων, κυρίως σε κοινωνίες με μεγάλο δείκτη διαφθοράς και κακοδιαχείρισης, οι οποίες καταπατούν κάθε αξία κοινωνικής δικαιοσύνης, εξέλιξης και αξιοκρατίας. Συνεπώς, γίνεται κατανοητό, πως σε πολλές χώρες, όπως και στην Ελλάδα, η εφαρμογή του νέου δημόσιου μοντέλου θα μπορούσε να θεωρηθεί απαραίτητη, αφού θα επέλυε σημαντικά προβλήματα της κρατικής δυσλειτουργίας. Εν τούτοις, κάποιες από τις σύγχρονες εξελίξεις απορροφήθηκαν από το υφιστάμενο διοικητικό σύστημα, ενώ κάποιες άλλες δημιούργησαν μία νέα διοικητική τάση, αυτή της δημόσιας διακυβέρνησης. Την τελευταία πενταετία δύο καινούργια στοιχεία ενσωματώθηκαν στο ΝΔΜ. Αυτά ήταν ο ενεργός ρόλος των πολιτών και η χρήση των δημοψηφισμάτων στη διαδικασία λήψης αποφάσεων (Ρωσσίδης, 2014).

Η αναβάθμιση των συνθηκών λειτουργίας του δημοσίου τομέα έχρηξε άμεσης αντιμετώπισης, για τον λόγο αυτό στοιχεία όπως η ανταγωνιστικότητα και οι σύγχρονες μέθοδοι παροχής υπηρεσιών θα επιτελούσαν σημαντικό ρόλο προς αυτή την κατεύθυνση. Το ΝΔΜ ενίσχυσε την αποδοτική λειτουργία των δημόσιων φορέων, την οικονομική διαχείριση των πόρων, προήγαγε την εξωστρέφεια, παραμέρισε τις

πολιτικές παρεμβάσεις και συνετέλεσε στην επίλυση σημαντικών προβλημάτων των δημοσίων οργανισμών.

Οι μεταρρυθμίσεις του ΝΔΜ θεωρήθηκαν από την πλειοψηφία των ειδικών απαραίτητες και επιτυχημένες κυρίως γιατί εστίαζαν στα εξής σημεία:

- Στην αναδιάρθρωση των διοικητικών δομών.
- Στην ανάπτυξη και στην επιμόρφωση του υπαλληλικού προσωπικού.
- Στην ανάπτυξη και την αξιοποίηση των νέων τεχνολογιών.
- Στη μείωση των διοικητικών ευθυνών μέσα από μία σειρά νόμων-κανόνων (Σπανού, 2001).

Η έλευση της σύγχρονης οικονομικής κρίσης οδήγησε στην ανάγκη για δραματική μείωση των δημοσίων δαπανών ακόμη και εκείνων που συνδέονται άμεσα με τις επενδύσεις. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα την υιοθέτηση ενός νέου μοντέλου που βασιζόταν σε συνέργειες και συνεργασίες. Με τον όρο συνέργειες αναφερόμαστε στις καταστάσεις εκείνες που δημιουργούν θετικά αποτελέσματα και οικονομίες κλίμακας μέσα από μία κοινή προσπάθεια με σκοπό την επίτευξη συγκεκριμένων στόχων με αμοιβαίο όφελος. Σκοπός της δημόσιας διοίκησης είναι η αύξηση της αποτελεσματικότητας της μέσα από τη βελτιστοποίηση των πόρων που διαθέτει για την επίτευξη συγκεκριμένων στόχων. Σε περίπτωση που η χώρα δε διαθέτει τους απαραίτητους πόρους ή δεν μπορεί να το καταφέρει μόνη της, θα πρέπει να αναζητήσει κατάλληλες συνέργειες και συνεργασίες που θα οδηγήσουν σε περισσότερο βιώσιμα σχήματα. Στο πλαίσιο αυτό προκειμένου να δημιουργηθούν νέες υποδομές και μεγάλα έργα που στόχο θα έχουν να τονώσουν την οικονομία της χώρας και την επιχειρηματικότητα έτσι ώστε να ξεκινήσει εκ νέου η αναπτυξιακή πορεία της χώρας, εισάγεται ένα νέο μοντέλο χρηματοδότησης το οποίο βασίζεται σε ίδια κεφάλαια και παίρνει την μορφή των Συμπράξεων του Δημοσίου με Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ).

Οι συμπράξεις Δημοσίου Τομέα με Ιδιωτικού αποτελούν κατά κανόνα συνθέσεις συνεργασίας με μακροπρόθεσμο χρονικό ορίζοντα δεσμεύσεων, συνάπτονται μεταξύ δημοσίων και ιδιωτικών φορέων και έχουν ως σκοπό τον σχεδιασμό, τη χρηματοδότηση, την κατασκευή, τη διαχείριση και τη συντήρηση δημοσίων έργων, όπως, επίσης, και την παροχή υπηρεσιών σε διάφορους τομείς της εθνικής οικονομίας

(Χριστοφάκης, 2007). Η συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα στην υλοποίηση αυτών των έργων ή των υπηρεσιών γίνεται είτε με τη μορφή του συνεργαζόμενου εταίρου (partner) με τον φορέα υλοποίησης, είτε με τη μορφή του παροχέα υπηρεσιών προς το δημόσιο.

Η Ειδική Γραμματεία ΣΔΙΤ του Υπουργείου Οικονομίας υποστηρίζει ότι, οι Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα αποτελούν πλέον «ένα ιδιαίτερα μεγάλο μεταρρυθμιστικό βήμα στον τομέα της υλοποίησης υποδομών και της παροχής υπηρεσιών στο δημόσιο. Η εφαρμογή της συγκεκριμένης μεταρρύθμισης θα συμβάλλει καθοριστικά τα επόμενα χρόνια στην εξέλιξη και στην ανάπτυξη της κοινωνίας και της οικονομίας, δίνοντας την δυνατότητα στο ευρύτερο δημόσιο να αξιοποιήσει πλήρως τους σύγχρονους παραγωγικούς του συντελεστές ώστε να παρέχει ποιοτικά δημόσια αγαθά στους πολίτες » (www.sdit.mnec.gr). Εφαρμόζοντας την τακτική των ΣΔΙΤ, το κράτος επιχειρεί την οικονομική του ανάπτυξη μέσω της υλοποίησης χρήσιμων και σημαντικών υποδομών, ενώ ταυτόχρονα επιδιώκει την απελευθέρωση των πόρων για περισσότερες αναπτυξιακές προτεραιότητες (Ρωσσίδης, 2014). Τα πλεονεκτήματα των ΣΔΙΤ είναι ιδιαίτερος σημαντικά τόσο για τον δημόσιο τομέα αφού βελτιώνονται οι υποδομές του όσο και για τον ιδιωτικό τομέα αφού διευρύνεται το συνολικό μερίδιο αγοράς.

Η προαγωγή του δημοσίου συμφέροντος και η ενίσχυση της οικονομικής ανάπτυξης κάθε χώρας αποτελούν κύριο στόχο των Συμπράξεων του Δημοσίου με τον Ιδιωτικό Τομέα. Εφαρμόζοντας την αρχή του κατακερματισμού των αρμοδιοτήτων, ο ιδιωτικός φορέας αναλαμβάνει μέρος ή ακόμη και όλο το σύνολο του κόστους του έργου, καθώς επίσης και σημαντικό μέρος από το ρίσκο των κινδύνων που απορρέουν από το εν λόγω εγχείρημα, ενώ ταυτόχρονα επωφελείται από την διαχείριση και την εκμετάλλευση της συγκεκριμένης επένδυσης για προβλεπόμενο χρονικό διάστημα. Σημαντικός ωστόσο και ο ρόλος του δημοσίου τομέα, ο οποίος καθορίζει τις σχεδιαστικές, τεχνικές, λειτουργικές και οικονομικές απαιτήσεις κάθε έργου. Είναι υπεύθυνος για την αποπληρωμή των ιδιωτών είτε με τμηματικές καταβολές αναλόγως την διαθεσιμότητα του έργου είτε συνάπτοντας μακροπρόθεσμες συμβάσεις εκμετάλλευσης έργου.

Σε κάθε ΣΔΙΤ οι ρόλοι του Δημόσιου και του Ιδιωτικού Τομέα είναι με σαφήνεια ορισμένοι. Ο Δημόσιος Τομέας (μέσω της Διυπουργικής Επιτροπής ΣΔΙΤ, των Αναθετουσών Αρχών, της Ειδικής Γραμματείας ΣΔΙΤ και του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών) αναλαμβάνει:

- ✓ τον καθορισμό του γενικού σχεδίου ΣΔΙΤ,
- ✓ την αξιολόγηση της πρότασης του ιδιωτικού φορέα,
- ✓ την υποστηρικτική εκτέλεση του έργου και τέλος,
- ✓ την παρακολούθηση της υλοποίησης του έργου και την τήρηση των συμβατικών υποχρεώσεων του Ιδιώτη (www.sdit.mnec.gr).

Στην αντίθετη πλευρά, ο Ιδιωτικός Τομέας (μέσω των Κατασκευαστικών Εταιρειών, των Χρηματοπιστωτικών Ιδρυμάτων, των Εταιρειών Διαχείρισης, Λειτουργίας και Εκμετάλλευσης και των Σύμβουλων) αναλαμβάνει:

- ✓ την εκπόνηση των μελετών σύμφωνα με το γενικό σχέδιο της προκήρυξης,
- ✓ την κατασκευή του έργου όπως αυτή ορίζεται από την τεχνική περιγραφή της σύμβασης,
- ✓ την εξασφάλιση των απαιτούμενων χρηματοδοτικών πόρων για την υλοποίηση του έργου,
- ✓ την καλή διαχείριση και τη σωστή λειτουργία του έργου καθώς και πιθανές συντηρήσεις και τέλος,
- ✓ την παράδοση του έργου στο Δημόσιο σε πλήρη λειτουργία, μετά το πέρας της περιόδου παραχώρησης (www.sdit.mnec.gr).

Όσον αφορά το ελληνικό παράδειγμα, η ανάγκη που οδήγησε στην καθιέρωση των πρακτικών ΣΔΙΤ ήταν η υλοποίηση μεγάλων και δαπανηρών έργων. Αρχικά, η εφαρμογή της εν λόγω μεταρρύθμισης (περίπου στις αρχές της δεκαετίας του '90) συνοδεύτηκε από κυκεώνα προβλημάτων, τα οποία είχαν τις ρίζες τους κυρίως στο ελλιπές θεσμικό και νομικό πλαίσιο καθώς και στην χρονοβόρα γραφειοκρατική διαδικασία ανάθεσης των έργων. Η λύση στην αναποτελεσματικότητα των έργων ΣΔΙΤ ήρθε κυρίως με την σαφής βελτίωση των διοικητικών διαδικασιών και συγκεκριμένα με την εξομάλυνση των διαδικασιών ανάθεσης έργων (Ρωσσίδης, 2014). Σε αυτό το πλαίσιο της αναπτυξιακής προοπτικής που προσφέρουν οι ΣΔΙΤ συμμετέχουν ως κύρια συντονιστικά όργανα: η Διυπουργική Επιτροπή και η Ειδική Γραμματεία ΣΔΙΤ.

Τα οφέλη που απορρέουν από την αξιοποίηση των ΣΔΙΤ περιλαμβάνουν:

- Την σημαντική δυνατότητα χρηματοδότησης δημοσίων έργων με χρήση ιδιωτικών κεφαλαίων. Η χρήση ιδιωτικών κεφαλαίων συμπληρωματικών προς τα διαθέσιμα δημόσια μπορεί να συμβάλλει στην ταχύτερη υλοποίηση των υποδομών ή στην άμεση παροχή των υπηρεσιών.
- Την ποιοτικότερη και πιο έγκαιρη υλοποίηση των έργων, ενώ ταυτόχρονα παρέχονται υψηλού επιπέδου υπηρεσίες προς τους πολίτες.
- Την αποφυγή πρόσθετης επιβάρυνσης του δημοσίου χρέους.
- Την οικονομικότερη και αποδοτικότερη συντήρηση των έργων.
- Την μείωση του τελικού κόστους κατασκευής και διαχείρισης του έργου μέσω της τακτικής των οικονομιών κλίμακας (economies of scale) . Η ενσωμάτωση του σχεδιασμού, της χρηματοδότησης, της κατασκευής και της λειτουργίας ενός έργου σε μία σύμβαση ΣΔΙΤ και η ανάληψη των αντίστοιχων επιχειρηματικών κινδύνων και ευθυνών από τον ιδιωτικό τομέα, δημιουργούν ισχυρά κίνητρα σε αυτόν για μεγαλύτερη επιμέλεια στην υλοποίηση του έργου. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα, τη μείωση των υπερβάσεων του κόστους κατασκευής και την έγκαιρη παράδοση των έργων.
- Την αξιοποίηση της υψηλής τεχνογνωσίας και των εξειδικευμένων γνώσεων που διαθέτει ο ιδιωτικός τομέας σε συνδυασμό με την εφαρμογή νέων τεχνολογιών με τις οποίες δεν είναι καθόλου εξοικειωμένος ο δημόσιος τομέας. Η συγκεκριμένη παράμετρος είναι ιδιαίτερος σημαντική, καθώς ο δημόσιος τομέας παραδοσιακά χαρακτηρίζεται από σοβαρά ελλείμματα σε ότι αφορά την τεχνογνωσία, την εμπειρία στην υλοποίηση μεγάλης κλίμακας έργων καθώς και στην παροχή ποιοτικών και αποτελεσματικών υπηρεσιών. Ωστόσο, ο δημόσιος τομέας εξακολουθεί να διατηρεί τον ισχυρό εποπτικό του ρόλο σε όλες τις φάσεις υλοποίησης του έργου.
- Την υποστήριξη της επιχειρηματικής αγοράς και την βελτίωση του επενδυτικού κλίματος. Μέσα από τις ΣΔΙΤ το δημόσιο δίνει τη δυνατότητα σε διάφορους επενδυτές του ιδιωτικού τομέα να συμμετέχουν σε αναπτυξιακά έργα, να αναπτύξουν καινοτομίες καθώς και νέες δραστηριότητες. Ο μακροχρόνιος ορίζοντας των συμβάσεων ΣΔΙΤ δημιουργεί το πλεονέκτημα στις εταιρίες να έχουν προβλέψιμα έσοδα και οικονομική σταθερότητα.
- Την διατήρηση της ιδιοκτησίας των παγίων. Μέσα από τον ισχυρό ρυθμιστικό και εποπτικό ρόλο που αναλαμβάνει ο δημόσιος τομέας, δίνεται η ευκαιρία στο

κράτος να υλοποιεί δημόσια έργα μεγάλης κλίμακας ακόμα και σε περιόδους δυσχερών οικονομικών συγκυριών (Μιχαλόπουλος, 2003).

Ωστόσο, εκτός από τα αναμφισβήτητα πλεονεκτήματα που συνεπάγεται η υλοποίηση έργων μέσω των ΣΔΙΤ υπάρχουν και σημαντικά μειονεκτήματα που προκύπτουν από τις συγκεκριμένες συμπράξεις. Οι επικριτές του συστήματος άσκησαν έντονη κριτική και διατύπωσαν σοβαρές αντιρρήσεις, για τον αν εντέλει ωφελεί η εφαρμογή της εν λόγω μεθόδου χρηματοδότησης το κράτος. Μάλιστα, εστίασαν την επιχειρηματολογία τους στα εξής σημεία:

- ❖ Στο ιδιαίτερος χρονοβόρο χρονικό διάστημα που απαιτεί η διαδικασία ανάθεσης των έργων.
- ❖ Στο γεγονός ότι το δημόσιο συμφέρον διακυβεύεται αφού εξυπηρετεί πλέον τα ιδιωτικά συμφέροντα.
- ❖ Στη σημαντική μείωση της ευελιξίας του δημοσίου φορέα, ο οποίος την χάνει λόγω της μακρόχρονης δέσμευσής του. Το συμβατικό κείμενο της Σύμπραξης προβλέπει κατά κανόνα εξαιρετικά μεγάλη χρονική περίοδο της συμβατικής δέσμευσης, σε αντίθεση με τις παραδοσιακές δημόσιες συμβάσεις που η χρονική τους διάρκεια δεν ξεπερνά συνήθως τα ένα με δύο χρόνια.
- ❖ Στο ότι οι ΣΔΙΤ θεωρούνται κύριες υπεύθυνες για τη εμπορευματοποίηση των κατεξοχήν δημοσίων αγαθών που παραδοσιακά άνηκαν στο κράτος όπως είναι τα μεγάλα έργα υποδομών λόγω της παραχώρησης τους σε ιδιωτικές εταιρίες, καταργώντας έτσι κάθε έννοια κοινωνικής διάστασης.
- ❖ Στο γεγονός ότι, λαμβάνεται υπόψη η εμπειρία σε ΣΔΙΤ ως βασικό κριτήριο ανάθεσης της σύμβασης, με αποτέλεσμα να δημιουργούνται μονοπωλιακές ή ολιγοπωλιακές συμπεριφορές από μεγάλες ιδιωτικές εταιρίες, οι οποίες αναλαμβάνουν συστηματικά την κατασκευή σημαντικών και νευραλγικών υποδομών, εξαλείφοντας κάθε πιθανότητα συμμετοχής από μικρότερου βεληνεκούς εταιρίες.

Συμπερασματικά λοιπόν, κάνοντας μια γενική αποτίμηση της εφαρμογής των ΣΔΙΤ, καθίσταται απόλυτα σαφές ότι, τόσο σε τοπικό όσο και σε διεθνές επίπεδο λειτουργούν ως χρήσιμο και βασικό εργαλείο βελτίωσης της αποτελεσματικότητας του δημοσίου τομέα, αφού παρουσιάζουν πληθώρα κοινωνικών και οικονομικών ευεργεσιών. Ωστόσο, αναφορικά με την Ελλάδα, το θεσμικό και κανονιστικό πλαίσιο

που διέπει τις ΣΔΙΤ δείχνει να είναι ήδη απαρχαιωμένο. Προς την κατεύθυνση αυτή, το ΝΔΜ, επιχειρεί μέσα από τις αρχές του και τις μεθόδους του να κωδικοποιήσει, να απλουστεύσει, να εξειδικεύσει και να λάβει υπόψη τις ιδιαιτερότητες και τις προοπτικές της υφιστάμενης κατάστασης με σκοπό να δημιουργήσει ένα νέο απλοποιημένο θεσμικό και νομικό πλαίσιο το οποίο θα ορίζει εκ νέου τους όρους και την διαδικασία των ΣΔΙΤ ενώ παράλληλα θα προστατεύει τα δικαιώματα του κράτους.

2.6 Οι Σύγχρονες Προκλήσεις

Το σύγχρονο περιβάλλον μέσα στο οποίο λειτουργεί και δραστηριοποιείται η δημόσια διοίκηση παρουσιάζει νέες πολυάριθμες προκλήσεις. Τα δεδομένα έχουν αλλάξει σε σχέση με το παρελθόν. Στο σημείο αυτό εισέρχεται το ΝΔΜ που με τις αρχές και τις μεθόδους του λειτουργεί καταλυτικά στην νέα μετάβαση. Συγκεκριμένα, νέα προβλήματα προστίθενται στα ήδη άλυτα παλιά ή οξύνουν τα ήδη υπάρχοντα, κάποια άλλα θεωρούνται ιδιαίτερος πολύπλοκα. Στον ετερόκλητο καμβά των προβλημάτων προστίθεται και η παγκοσμιοποίηση και η διεθνοποίηση της οικονομίας, η οποία δημιουργεί νέα προβλήματα πολλά από τα οποία έχουν την βάση τους όχι τόσο στην εδαφική επικράτεια όσο στις σχέσεις με τις άλλες χώρες και τους υπερεθνικούς οργανισμούς.

Στην παραπάνω προβληματική κατάσταση έρχεται συνδυαστικά να προστεθεί και η αλματώδης ανάπτυξη των τεχνολογιών της πληροφορικής και των επικοινωνιών (ΤΠΕ) καθώς και οι υψηλές απαιτήσεις των πολιτών, οι οποίοι απαιτούν αντίστοιχο επίπεδο υπηρεσιών με αυτό του ιδιωτικού τομέα. Επιπλέον, το χαμηλό επίπεδο ικανοποίησης των πολιτών και ο μικρός βαθμός ανταπόκρισης της δημόσιας διοίκησης στις ανάγκες τους, η γενικευμένη απογοήτευση και δυσαρέσκεια στις εφαρμοσμένες πολιτικές καθώς και η αποστροφή των πολιτών για συμμετοχή στα κοινά αποτελούν τη νέα πραγματικότητα. Στην όλη κατάσταση έρχονται να προστεθούν και τα σκληρά προγράμματα λιτότητας για μείωση των κρατικών δαπανών που οδηγούν σαφέστατα σε ένα τεράστιο οικονομικό περιορισμό.

Όλα τα προαναφερόμενα δημιουργούν τεράστιες πιέσεις στην δημόσια διοίκηση, η οποία οφείλει να είναι αποτελεσματική και αποδοτική με πολύ λίγα όπλα στην φαρέτρα της, συνεπώς η ανάγκη για εκσυγχρονισμό, για άμεση προσαρμογή στις νέες

διαμορφούμενες συνθήκες και για δραστική βελτίωση των δεικτών της, την οδηγεί σε:

1. Αναζήτηση νέων μορφών οργάνωσης και λειτουργίας. Επεξηγηματικά οδηγούμαστε σταδιακά σε μετάβαση από τη διοίκηση εφαρμογής διαδικασιών (π.χ. νόμων, προεδρικών διαταγμάτων, εγκυκλίων, κ.λπ.) στη διοίκηση επίτευξης στόχων και αποτελεσμάτων.
2. Διεύρυνση και σε καθολική χρήση των τεχνολογιών της πληροφορικής και των επικοινωνιών τόσο για την υποστήριξη των εσωτερικών της λειτουργιών όσο και για την ανάπτυξη επικοινωνίας με το εξωτερικό της περιβάλλον (π.χ. πολίτες, επιχειρήσεις, κ.λπ.).

Στα πλαίσια αυτά γεννάται η νέα Ηλεκτρονική Δημόσια Διοίκηση αλλιώς e-Government, η οποία βασίζεται σχεδόν εξ ολοκλήρου στην χρήση των ΤΠΕ. Οι πολύπλοκες γραφειοκρατικές διαδικασίες της δημόσιας διοίκησης αποτελούσαν ανέκαθεν πρόβλημα στην υψηλή αποτελεσματικότητα του δημοσίου τομέα. Η αυξανόμενη εντατικοποίηση της χρήσης των τεχνολογιών της πληροφορικής από τις ιδιωτικές επιχειρήσεις έγιναν η αφορμή για την αξιοποίηση τους από τους φορείς της δημόσιας διοίκησης, με σκοπό να βελτιθούν οι οργανωτικές και διοικητικές δομές του κράτους προς όφελος της καλύτερης αποτελεσματικότητας, της εξοικονόμησης χρόνου και της μείωσης του κόστους. Οι τεχνολογίες πληροφορικής συνδυαστικά με τις κατάλληλες οργανωτικές αλλαγές μπορούν να λειτουργήσουν ως χρήσιμα εργαλεία για τη βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών. Στα πλαίσια αυτά, η εισαγωγή των τεχνολογιών και πληροφορικής και των επικοινωνιών θεωρήθηκε μία από τις σημαντικότερες και αποτελεσματικότερες διοικητικές μεταρρυθμίσεις. Η συγκεκριμένη προσπάθεια ξεκίνησε την δεκαετία του 1980 και άνθισε στις αρχές του 21ου αιώνα (Μακρυδημήτρης & Μιχαλόπουλος, 2000). Η διεκπεραίωση δημοσίων υποθέσεων με την χρήση νέων τεχνολογιών πλέον δεν αποτελεί πρόκληση αλλά γεγονός.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ορίζει την ηλεκτρονική διακυβέρνηση ως « την εκτεταμένη χρήση των τεχνολογιών της 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 κι την υποστήριξη των δημοσίων πολιτικών» (<http://europa.eu.int/scadplus/definitions>).

Η συνεισφορά της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης στη βελτίωση της λειτουργίας του δημόσιου τομέα προσδιορίζεται στα εξής σημεία:

- ✓ Εξοικονόμηση χρόνου και πόρων.
- ✓ Επίτευξη οικονομικής ανάπτυξης.
- ✓ Ύπαρξη ευελιξίας.
- ✓ Εύκολη προσβασιμότητα σε πληροφορίες των υπηρεσιών.
- ✓ Ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας, της παραγωγικότητας και της αποδοτικότητας.
- ✓ Αυτοματοποίηση διαδικασιών.
- ✓ Διαφάνεια του δημόσιου τομέα.
- ✓ Ενίσχυση των διακρατικών συνεργασιών.

Η συγκεκριμένη μεταρρυθμιστική προσπάθεια βρίσκεται σε συνεχή εξέλιξη αφενός διότι η τεχνολογία διαρκώς αναπτύσσεται και αφετέρου διότι η συγκεκριμένη προσπάθεια εφαρμογής της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης συναντά αρκετά εμπόδια, η επίλυση των οποίων εξελίσσεται σε ιδιαίτερος χρονοβόρα διαδικασία. Ωστόσο, η Ευρωπαϊκή Ένωση υποστηρίζει ένθερμα και δίνει μεγάλη έμφαση στην ανάπτυξη της Ηλεκτρονικής Δημόσιας Διοίκησης. Η ευρεία χρήση των ΤΠΕ οδηγεί σταδιακά σε αναδιάρθρωση των οργανωτικών δομών και σε ανασχεδιασμό των διαδικασιών της δημόσιας διοίκησης καθώς και σε σημαντικές αλλαγές του τρόπου λειτουργίας της. Το νέο μοντέλο της Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης χαρακτηρίζεται από υψηλή αποτελεσματικότητα αφού αντιμετωπίζει γρήγορα τις κοινωνικές προκλήσεις και καλύπτει σε μεγάλο βαθμό τις ανάγκες των πολιτών. Συνεπώς, τον 21ο αιώνα, καλούνται οι δημόσιες διοικήσεις σε ολόκληρο τον κόσμο να λειτουργήσουν σε ένα περιβάλλον διαρκώς μεταβαλλόμενο και να ανταποκριθούν ικανά και αποδοτικά στις αυξημένες απαιτήσεις των πολιτών και στα προβλήματα της σύγχρονης εποχής.

Η παγκοσμιοποίηση και η διεθνοποίηση της οικονομίας επηρεάζει σημαντικά τις εθνικές οικονομίες σχεδόν όλων των κρατών, προσφέροντας ταυτόχρονα ευκαιρίες και δημιουργώντας απειλές. Ειδικότερα, οι διαδικασίες της οικονομικής παγκοσμιοποίησης- διεθνοποίησης οδηγούν το σύγχρονο κράτος σε ένα σημαντικό δίλημμα. Ενώ ο αυξανόμενος διεθνής ανταγωνισμός περιορίζει τα φορολογικά έσοδα του κράτους, ταυτόχρονα οι ανάγκες και οι απαιτήσεις του για δημόσιες δαπάνες

λειτουργούν αυξητικά. Τα κράτη έχουν ως βασική υποχρέωση να προσφέρουν στους πολίτες την απαραίτητη εκπαίδευση και φτιάξουν τις κατάλληλες υποδομές, ώστε να εξασφαλίσουν την ισότιμη συμμετοχή των πολιτών καθώς και των επιχειρήσεων στην διεθνοποιημένη - παγκοσμιοποιημένη οικονομία. Ταυτόχρονα, οφείλουν να έχουν και παρεμβατικό ρόλο ώστε να περιορίζουν τις δυσμενείς επιπτώσεις που δημιουργούνται από την διεθνοποίηση της οικονομίας. Παράλληλα το ανθρώπινο δυναμικό επιζητά την ουσιαστική συμμετοχή του στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων. Έτσι λοιπόν, οι περιορισμένοι προϋπολογισμοί συνδυαστικά με τις αυξανόμενες απαιτήσεις, δημιουργούν πίεση στις δημόσιες υπηρεσίες στο να υιοθετήσουν καινούργια διαχειριστικά εργαλεία για να αντιμετωπίσουν τις νέες προκλήσεις (Μπουρσανίδης, 2007).

Μία ακόμη πρόκληση που καλείται να αντιμετωπίσει το ΝΔΜ με τις αρχές και τις μεθόδους του είναι οι αυξανόμενες σχέσεις αλληλεξάρτησης μεταξύ των χωρών οι οποίες λόγω της πολύπλοκης φύσης τους απαιτούν προσεκτικές πολιτικές και θεσμικές παρεμβάσεις. Οι διεθνείς εξελίξεις όπως η ενοποίηση των κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ο διεθνής ανταγωνισμός και η διεύρυνση των συνόρων των κρατών πιέζουν τις εθνικές δημόσιες διοικήσεις να αναπτύξουν νέες πολιτικές και καινούργιους θεσμούς στο πλαίσιο μιας διεθνούς προοπτικής.

Τέλος, οι νέες τακτικές και μεθόδους, που εφαρμόζονται εδώ και αρκετά χρόνια επιτυχημένα στον ιδιωτικό τομέα για τη διαχείριση της παραγωγής και την παροχή υπηρεσιών, δημιουργούν νέο καινοτόμο δομικό και διαδικαστικό πλαίσιο καθιστώντας την παραδοσιακή γραφειοκρατική δημόσια διοίκηση ανίκανη να τις ακολουθήσει. Απαραίτητη κρίνεται προς την κατεύθυνση αυτή η υιοθέτηση και η εφαρμογή του νέου μοντέλου της δημόσιας διοίκησης του ΝΔΜ, το οποίο έχει ως στόχο να υποκαταστήσει το Βεμπεριανό γραφειοκρατικό μοντέλο λειτουργίας. Κάνοντας μία πρόχειρη αξιολόγηση κατανοεί κανείς ότι το γραφειοκρατικό μοντέλο αναπτύχθηκε και λειτούργησε επιτυχημένα σε κοινωνίες που κύρια χαρακτηριστικά είχαν την σταθερότητα, την χαμηλή πολυπλοκότητα, των οποίων οι ανάγκες που όφειλε το κράτος να αντιμετωπίσει δεν ήταν σύνθετες αλλά προβλέψιμες, ομοιογενείς και επαναλαμβανόμενες. Κύρια στοιχεία του μοντέλου αυτού ήταν η νομιμότητα, η αμεροληψία και η πιστή εφαρμογή των προκαθορισμένων διαδικασιών όπως πρόσταζε το κανονιστικό σύστημα. Σήμερα όμως οι κοινωνίες έχουν διαφορετικά

χαρακτηριστικά και οι ανάγκες τους έχουν αλλάξει, κύριο γνώρισμα τους είναι οι γρήγορες αλλαγές, η υψηλή πολυπλοκότητα των προβλημάτων και των αναγκών καθώς και η τεράστια ανομοιογένεια μεταξύ των ομάδων του πληθυσμού. Συμπερασματικά λοιπόν το παραδοσιακό γραφειοκρατικό μοντέλο κρίθηκε αδύναμο να αντιμετωπίσει τη νέα κατάσταση, γεγονός που οδήγησε στην ανάπτυξη και στην πρακτική εφαρμογή του μοντέλου του ΝΔΜ. Το μοντέλο αυτό φέρνει νέα κρίσιμα στοιχεία και επιτυχημένες μεθόδους του ιδιωτικού τομέα, προσαρμοσμένα με τέτοιο τρόπο ώστε η δημόσια διοίκηση να καθίσταται ικανή να ανταποκριθεί στην νέα διαφοροποιημένη κατάσταση.

Κεφάλαιο Τρίτο

Η Εφαρμογή του NPM στη Δημόσια Διοίκηση: Μελέτες Περίπτωσης & Δείκτες

3.1 Διεθνές Πλαίσιο: Οι Δράσεις στην Ατζέντα του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ

Οι δράσεις που περιλαμβάνονται στην ατζέντα του ΝΔΜ δεν είναι αυστηρά ορισμένες και αυτό διότι περιλαμβάνουν τόσο μεθόδους και πρακτικές του κλασικού μάνατζμεντ όπως προγραμματισμός, αξιοποίηση ανθρώπινου δυναμικού και διαχείριση πόρων, όσο και εφαρμογές που αναπτύχθηκαν σε διάφορες κοινωνικές επιστήμες και επαναπροσδιόρισαν την σημασία του δημόσιου αγαθού. Οι ειδικοί προσπαθώντας να κατηγοριοποιήσουν το περιεχόμενο του ΝΔΜ σε κεφάλαια κατέληξαν στις εξής ενότητες: αποκέντρωση αρμοδιοτήτων και πόρων, διακυβέρνηση βάσει στόχων, εισαγωγή πλαισίων συμπεριφοράς για αποφυγή των άκαμπτων κανόνων, χάραξη δημοσίων πολιτικών με βάση την λογική του ανταγωνισμού, χρήση κριτηρίων ποιότητας με σκοπό την μέτρηση της ικανοποίησης του κοινού και τέλος, δημιουργία προϋπολογισμών και συστημάτων μισθοδοσίας βασισμένοι στα αποτελέσματα και στις επιδόσεις του ανθρώπινου δυναμικού. Μέσα σε αυτό το γενικό πλαίσιο, έρχεται να προστεθεί και η μεγάλη έκρηξη των νέων τεχνολογιών, η οποία λειτουργεί ως μοχλός ώθησης για την ανάπτυξη των σύγχρονων διοικητικών συστημάτων.

Οι στόχοι που αφορούν τη δομή και τη λειτουργία των οργανισμών παραμένουν διαχρονικά σταθεροί και αυτοί δεν είναι άλλοι από τη δημιουργία συστημάτων αξιών που προσδίδουν έμφαση στις ικανότητες του προσωπικού για μάθηση αντί των αυστηρών, τυπικών κανονισμών καθώς επίσης προτάσσουν την έννοια της αυτοευθύνης αντί της ιεραρχικής ευθύνης και τέλος, δίνουν αξία στα αποτελέσματα όσον αφορά την ικανοποίηση των αναγκών των πολιτών αντί του έντονου ανταγωνισμού μεταξύ των οργανισμών. Η ατζέντα του ΝΔΜ αποτελεί ακόμη και σήμερα θέμα συζήτησης και έντονου διαλόγου από τους ειδικούς, οι οποίοι αμφισβητούν τον βαθμό συγκρότησης της λαμβάνοντας υπόψη τις παραπάνω οριοθετήσεις.

Οι δράσεις που συνθέτουν την θεματολογία της ατζέντας του ΝΔΜ είναι οι ακόλουθες:

- Η διοίκηση βάσει αποτελεσμάτων χρησιμοποιώντας δείκτες και στόχους
- Η διοίκηση βάσει στόχων (Management by Objectives)
- Η διοίκηση ολικής ποιότητας
- Η διοίκηση βάσει γνώσης του προσωπικού
- Η διοίκηση αλλαγών
- Η τεχνική της συγκριτικής αξιολόγησης (Benchmarking)
- Η αποκέντρωση αρμοδιοτήτων και πόρων
- Η κανονιστική μεταρρύθμιση
- Η χάραξη δημοσίων πολιτικών με βάση την λογική του ανταγωνισμού
- Η δημιουργία προϋπολογισμών και συστημάτων μισθοδοσίας βασισμένοι στα αποτελέσματα και στις επιδόσεις του ανθρώπινου δυναμικού.
- Η λήψη αποφάσεων μέσω συστήματος διαφάνειας και κοινωνικής διαβούλευσης.
- Η υιοθέτηση προγραμμάτων κανονιστικής διαχείρισης που θα έχουν ως στόχο την ανάπτυξη της αγοράς και της νέας επιχειρηματικότητας.
- Η βελτιωμένη παροχή υπηρεσιών προς το κοινό μέσω εναλλακτικών μορφών εξυπηρέτησης.
- Η αξιοποίηση των σύγχρονων τεχνολογιών πληροφορικής σε εφαρμογές ηλεκτρονικής διακυβέρνησης.
- Η ενίσχυση της οργανωσιακής ευελιξίας.

Αξίζει να αναφερθεί, ότι τις περισσότερες από την παραπάνω δράσεις της ατζέντας του ΝΔΜ μπορεί κανείς να τις συναντήσει και να τις αναγνωρίσει σε διάφορα προγράμματα διοικητικής μεταρρύθμισης τόσο των ευρωπαϊκών χωρών όσο και των υπόλοιπων ανεπτυγμένων χωρών του κόσμου, ωστόσο λαμβάνοντας κανείς υπόψη τις ιδιαιτερότητες της κάθε χώρας κατανοεί ότι τα μεταρρυθμιστικά αυτά προγράμματα έχουν, σαφώς, διαφορετικό επίπεδο ωριμότητας και βαθμό επιτυχίας σε κάθε κράτος (Ρωσσίδης, 2014).

3.2 Η Ευρωπαϊκή Εμπειρία από την Εφαρμογή του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ

Είναι γεγονός ότι το νέο μοντέλο δημόσιας διοίκησης καθώς και οι αρχές του βρήκαν αρχικά πρόσφορο έδαφος ανάπτυξης και υιοθετήθηκαν κυρίως από τις συντηρητικές κυβερνήσεις. Στην συνέχεια προσπάθησαν να το ακολουθήσουν και οι σοσιαλδημοκρατικές χώρες παρόλα αυτά αρκέστηκαν στο να πράξουν μόνο ασήμαντες και μικρού μεγέθους αλλαγές. Σημαντική μερίδα επικριτών θεωρούν το ΝΔΜ δημιούργημα και τέχνασμα των συντηρητικών κυβερνήσεων Reagan και Thatcher. Ωστόσο, οι ισχυρισμοί αυτοί δεν ευσταθούν και δεν μπορούν να είναι πειστικοί καθώς το μέγεθος της διάδοσης του είναι εξαιρετικά μεγάλο και η επικράτηση του εντυπωσιακή. Αξίζει να σημειωθεί, ότι σταδιακά υιοθετήθηκε ακόμη και από χώρες με διαφορετική ιδεολογική και πολιτική κουλτούρα διακυβέρνησης. Οι οπαδοί του ισχυρίζονται ότι ο βασικός λόγος υπεροχής του έναντι των άλλων μοντέλων διοίκησης είναι το γεγονός ότι συνδέονται άμεσα οι ενέργειες και οι δράσεις του με την καθολική επικράτηση του στους μηχανισμούς της αγοράς αναφορικά με την οικονομική, αποτελεσματική και ποιοτική παροχή υπηρεσιών που προσφέρει.

Το νέο μοντέλο διοικητικής μεταρρύθμισης ξεκίνησε πειραματικά την εφαρμογή του στη δημόσια διοίκηση της Νέας Ζηλανδίας. Ακολουθώντας τις αρχές και τις μεθόδους του ΝΔΜ η συγκεκριμένη χώρα προχώρησε σταδιακά στη μεταφορά αρμοδιοτήτων προς τα κατώτερα στρώματα διοίκησης και τις τοπικές αυτοδιοικήσεις δίνοντας τους παράλληλα τη δυνατότητα να αποφασίζουν οι ίδιες χωρίς την κεντρική εποπτεία και καθοδήγηση. Η συγκριμένη τακτική οδήγησε σύντομα στην ελευθερία τόσο των προσλήψεων και της διοίκησης του προϋπολογισμού όσο και στην απελευθέρωση της ευθύνης για τα αποτελέσματα των ενεργειών τους (Bale, M. &

Dale, T., *Public Sector in New Zealand and its Relevance to Developing Countries*, σελ. 117). Και ενώ τα πρωτεία τα κατέχει η χώρα της Νέας Ζηλανδίας, εντούτοις η κυβέρνηση της Margaret Thatcher, ανέδειξε την αξία της συγκεκριμένης μεταρρυθμιστικής πρότασης. Η Μεγάλη Βρετανία υπήρξε η αφετηρία για την εφαρμογή πολλών δημοφιλών μεταρρυθμιστικών προγραμμάτων που εν συνεχεία υιοθετήθηκαν από διάφορες χώρες τόσο την δεκαετία του '80 όσο και του '90. Κάποια από αυτά τα προγράμματα ήταν οι «Χάρτες Δικαιωμάτων Πολιτών», ο έλεγχος των δημοσίων οικονομικών και των προϋπολογισμών καθώς και η ποιότητα των υπηρεσιών (Καρκατσούλης, 2004).

Κάνοντας μία ανασκόπηση στην δεκαετία του '90, παρατηρεί κανείς μια προοδευτική αλλαγή της οργανωτικής δράσης των σχεδίων της δημόσιας διοίκησης, η οποία μάλιστα έχει τον χαρακτήρα της «διοίκησης έργων» (project management). Ο τρόπος λειτουργίας του μοντέλου της έντονης γραφειοκρατίας επιχειρείται να γίνει πιο επιχειρησιακός βασιζόμενος στα επιτυχημένα πρότυπα μεγάλων ιδιωτικών επιχειρήσεων. Σε αυτό το γενικό πλαίσιο, επιχειρησιακά προγράμματα (business plans) κάνουν πλέον την εμφάνιση τους σε όλες της χώρες της Ευρώπης με σκοπό την διοικητική τους μεταρρύθμιση. Τα πιο γνωστά είναι το «Modernizing Government» του Ηνωμένου Βασιλείου και το «Modernier Staat» της Γερμανίας (www.cabinet-office.gov.uk, www.staat-modern.de).

Όπως έχει ήδη αναφερθεί, οι μεταρρυθμίσεις του ΝΔΜ εφαρμόστηκαν αρχικά κυρίως από τις αγγλοσαξονικές χώρες και στην συνέχεια από τις υπόλοιπες ευρωπαϊκές χώρες. Ωστόσο, ακόμη και μεταξύ των αγγλοσαξονικών χωρών υπήρξαν διαφορετικοί ρυθμοί ανάπτυξης των μεταρρυθμίσεων, γεγονός που επέτρεψε την δημιουργία μικρών διαφοροποιήσεων του εν λόγω μοντέλου. Επεξηγηματικά, κάποιες επικεντρώνονταν κυρίως στις δομικές αλλαγές που έπρεπε να γίνουν στο δημόσιο σύστημα, ενώ άλλες έδιναν μεγαλύτερη έμφαση σε αλλαγές λειτουργικού τύπου.

Σήμερα το ΝΔΜ εφαρμόζεται από τις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες με προεξέχουσες το Ηνωμένο Βασίλειο, τη Νέα Ζηλανδία, τη Φιλανδία, τη Νορβηγία και την Ολλανδία. Στις περισσότερες από αυτές έχουν ήδη εφαρμοστεί μεταρρυθμίσεις που θεωρούνται πρόγονοι του ΝΔΜ όπως παραδείγματος χάρη το

PPBS (Programming Planning Budgeting System) σύστημα προϋπολογισμού που βασίζεται στον προγραμματισμό και τον σχεδιασμό και το ZBBS (Zero Based Budgeting System) σύστημα προϋπολογισμού μηδενικής βάσης. Σημαντικός παράγοντας που δημιούργησε εύφορο έδαφος για την ανάπτυξη νέων, σύγχρονων διοικητικών μεταρρυθμιστικών μοντέλων υπήρξε η μεγάλη οικονομική ανάπτυξη των χωρών, η απότομη τεχνολογική έκρηξη καθώς και η έντονη κοινωνική άνθηση. Σίγουρα μεταξύ των χωρών της Ευρώπης δεν υπάρχει ενιαίο μέτρο απορρόφησης των τακτικών και των τεχνικών του ΝΔΜ, ούτε ίδιος βαθμός αντίληψης και κατανόησης των βασικών αρχών και πρακτικών του. Με το παράδειγμα που ακολουθεί γίνεται κατανοητό στον καθένα η παραπάνω τοποθέτηση. Η Γερμανία ήταν μία από τις χώρες η οποία κατά τη δεκαετία του '80 καθυστέρησε να εφαρμόσει τις μεταρρυθμίσεις στρέφοντας την προσοχή της κυρίως στην πολιτική και θεσμική της κατοχύρωση. Εν αντιθέσει με την Ολλανδία, η οποία εφάρμοσε πλήρως τις μεταρρυθμιστικές πρακτικές τη δεκαετία του '80 και έτσι τη δεκαετία του '90 προχώρησε μόνο στη θεσμική τους κατοχύρωση. Στις μέρες μας υπάρχουν αρκετές συγκριτικές μελέτες μέσα από τις οποίες μπορεί να αντιληφθεί κανείς τις διαφορές μεταξύ των χωρών καθώς και τις αιτίες που τις προκαλούν (Καρκατσούλης, 2004).

Σημαντικό ρόλο στην προώθηση του μεταρρυθμιστικού μοντέλου του ΝΔΜ διαδραματίζουν οι διεθνείς οργανισμοί όπως είναι ο ΟΗΕ, ο ΟΟΣΑ, το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο και η Παγκόσμια Τράπεζα, των οποίων ο ρόλος δεν εξαντλείται μόνο στο να αποτελέσουν κανάλια μεταφοράς πληροφοριών, αλλά λειτουργούν κυρίως ως υποκινητές και σχεδιαστές χάραξης πολιτικών για τα κράτη-μέλη τους. Ταυτόχρονα με τον βασικό ελεγκτικό τους ρόλο, δρουν και ως μηχανισμοί επεξεργασίας των εθνικών πολιτικών τους. Η έντονη συνεισφορά και η μεγάλη συμμετοχή τους στη διαδικασία κατάρτισης και εφαρμογής των μεταρρυθμιστικών πολιτικών για τις χώρες-μέλη τους έχει ως συνέπεια την σταδιακή αναβάθμιση του πολιτικού τους ρόλου.

Ένα παράδειγμα σημαντικού εθνικού οργανισμού με σοβαρό ρόλο στην προώθηση των μεταρρυθμιστικών δράσεων του ΝΔΜ για τα ευρωπαϊκά κράτη είναι ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ). Η τοποθέτηση του ΟΟΣΑ είναι σαφής και είναι η εξής δεν μπορεί να υπάρξει κοινωνική και οικονομική ανάπτυξη σε οποιοδήποτε ανεπτυγμένο κράτος χωρίς τη συνδρομή και την

συνεισφορά των διοικητικών μεταρρυθμίσεων (ΟΟΣΑ, 1995). Για τον λόγο αυτό υποστηρίζει και υπερασπίζεται κυβερνήσεις που ασπάζονται την παραπάνω άποψη και προσανατολίζονται προς αυτή την κατεύθυνση. Επίσης, προάγει και ενθαρρύνει τη συνεργασία των κυβερνήσεων των χωρών με διάφορες ιδιωτικές επιχειρήσεις, με τον ακαδημαϊκό κόσμο, με μη κυβερνητικούς οργανισμούς, με εθελοντικές οργανώσεις και με διάφορα επίπεδα διοίκησης, με σκοπό την επίλυση των σύγχρονων κρατικών προβλημάτων. Θεωρεί απαραίτητες αυτές τις συνεργασίες προκειμένου να ανοίξουν δίαυλοι επικοινωνίας, να ξεπεραστούν οι δυσκολίες, να παραμεριστούν τα εμπόδια, να παρακαμφθούν τα στεγανά και να καμφθούν οι όποιες αντιστάσεις οι οποίες συχνά θεωρούνται υπεύθυνες για την χρόνια αναποτελεσματικότητα του δημοσίου τομέα.

Παρόλη την καθολική αποδοχή του σημαντικού ρόλου του ΟΟΣΑ από τις χώρες-μέλη στην διαδικασία βελτίωσης των λειτουργιών της κρατικής διοίκησης, εντούτοις στο σύνολο τους όλες οι υποδείξεις και οι συστάσεις που υποδεικνύει δεν υιοθετούνται και δεν υλοποιούνται στο βαθμό και στο μέγεθος που αυτές υποδεικνύονται. Να σημειωθεί ότι τα τελευταία χρόνια σημειώνεται μεγαλύτερη προθυμία των διοικήσεων για συμμετοχή σε προγράμματα και σε ομάδες εργασίας του ΟΟΣΑ. Κύρια ευθύνη για αυτό έχει η σύγχρονη παγκοσμιοποιημένη κοινωνία, η σύγκλιση των δράσεων των κυβερνήσεων αποτελεί βασική προτεραιότητα τόσο για την οικονομική όσο και για την κοινωνική ανάπτυξη των χωρών-μελών και οι υπερεθνικοί οργανισμοί έχουν ως κύριο μέλημα την μετάδοση της τεχνογνωσίας κατά την διαδικασία του σχεδιασμού και της χάραξης της πολιτικής (Μιχαλόπουλος, 2003).

Κλείνοντας, ενώ από τα τέλη της δεκαετίας του '90 διαπιστώνουμε ότι γίνεται μία σταδιακά οργανωμένη και συντονισμένη προσπάθεια από τα περισσότερα κράτη της Ευρωπαϊκής Ένωσης για εφαρμογή των αρχών και των μεθόδων που πρεσβεύει το ΝΔΜ, ωστόσο δεν μπορούμε να αναφερθούμε σε ένα γενικευμένο ευρωπαϊκό μοντέλο του ΝΔΜ. Η Ευρωπαϊκή Ένωση προσπαθεί να συνθέσει ένα νέο μοντέλο διοικητικής μεταρρύθμισης το οποίο θα συνδυάζει τα θετικά πρότυπα της αγοράς όπως αυτά αποτυπώνονται στο ΝΔΜ, με μια καινούργια θεσμική προσέγγιση, η οποία θα λαμβάνει σοβαρά υπόψη τους θεσμούς και τις ιδιαιτερότητες κάθε κράτους και κάθε διοίκησης.

3.3 Η Ελληνική Εμπειρία από την Εφαρμογή του Νέου δημόσιου Μάνατζμεντ και οι Προοπτικές του

Μέσα από μία πληθώρα ερευνών που διεξήχθησαν τα τελευταία χρόνια στην Ελλάδα από ειδικούς, αναδείχτηκε το σοβαρό πρόβλημα του πολιτικο-διοικητικού συστήματος που εφαρμοζόταν εδώ και πολλά χρόνια στη χώρα, καθώς βγήκαν στην επιφάνεια οι παθογένειες, οι αγκυλώσεις και οι αδυναμίες που τόσο καιρό καθιστούσαν δυσχερή την εφαρμογή των νέων μεταρρυθμιστικών προσπαθειών. Σύμφωνα με τον Featherstone (2005) η Ελλάδα χαρακτηριζόταν ως μία χώρα «μπλοκαρισμένη». Αυτό ενισχύεται από την πληθώρα δομών που λειτουργούσαν με δυσκολία, από τον κατακερματισμό των αρμοδιοτήτων, από την αναποτελεσματική διαχείριση των υλικών και των ανθρώπινων πόρων, από την παντελή έλλειψη στοχοθεσίας, συντονισμού και οργάνωσης, καθώς και από τη δυσκολία πρόσβασης στην πληροφόρηση.

Την παραπάνω εικόνα της ελληνικής διοικητικής κακοδαιμονίας δυσχέρανε ακόμη περισσότερο το υπερβολικά υψηλό δημόσιο χρέος, τα μεγάλα δημοσιονομικά ελλείμματα τρεχουσών συναλλαγών, η κατασπατάληση των κοινοτικών πόρων, τα σοβαρά φαινόμενα διαφθοράς, το μη βιώσιμο συνταξιοδοτικό σύστημα, η αδυναμία για διεθνής ανταγωνιστικότητα, η χαμηλή ποιότητα παρεχόμενων υπηρεσιών και κυρίως τα συντηρητικά και ημιτελή μεταρρυθμιστικά προγράμματα των προηγούμενων χρόνων. Η έννοια της αξιοκρατίας και τα κριτήρια για τη σωστή επιλογή του κατάλληλου προσωπικού εξανεμίστηκαν, αφού το διοικητικό οικοδόμημα βασίστηκε ξεκάθαρα σε πελατειακές σχέσεις και σε σχέσεις συμφέροντος. Στην παραπάνω άσχημη κατάσταση έρχεται να προστεθεί και η ύπαρξη πληθώρας νόμων, διατάξεων, νομοθετικών ρυθμίσεων και προεδρικών διαταγμάτων που συχνά συγκρούονται μεταξύ τους και συγχέουν το υπαλληλικό προσωπικό. Μελέτες καταδεικνύουν ότι ο δημόσιος τομέας της Ελλάδας αναλογικά με το μέγεθος της χώρας και την οικονομία της θεωρείται ένας από τους μεγαλύτερους και δαπανηρότερους της Ευρώπης. Σύμφωνα μάλιστα με το Παγκόσμιο Οικονομικό Φόρουμ, η χώρα για το έτος 2008 κατατάσσεται σε εξαιρετικά χαμηλά επίπεδα, όσον αφορά την ποιότητα των δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών που προσφέρει στους πολίτες της.

Η εισαγωγή της χώρας σε βαθιά οικονομική ύφεση το 2009, (η οποία δεν ήταν αμιγώς οικονομική αλλά είχε και ισχυρό κοινωνικό χαρακτήρα) καθώς και η σύναψη μνημονίων οδήγησαν την πολιτική κοινωνία σε προσπάθεια αναθεώρησης του παραπάνω διοικητικού συστήματος και στην εφαρμογή μιας σειράς πρωτόγνωρων δημοσιονομικών τακτικών, διαρθρωτικών αλλαγών και επώδυνων μέτρων τόσο για το ίδιο το σύστημα όσο και τους εργαζομένους σε αυτό. Έτσι, το νέο μοντέλο διοίκησης του ΝΔΜ εμφανίστηκε ως μία πολλά υποσχόμενη λύση απέναντι στα υπαρκτά προβλήματα της ελληνικής δημόσιας διοίκησης. Η νέα μεταρρύθμιση, λοιπόν, δομήθηκε υπό καθεστώς επείγουσας οικονομικής κατάστασης πάνω σε τρεις βασικούς άξονες: α) στις ιδιωτικοποιήσεις κάποιων οργανισμών, β) στη μείωση των δαπανών του δημοσίου φορέα και γ) στην εστίαση προς την κεντρική διοίκηση, την τοπική αυτοδιοίκηση, την ασφάλιση, τις συντάξεις, την δημόσια υγεία και τέλος στην παιδεία. Για την εφαρμογή αυτής της νέας μεταρρύθμισης έπρεπε να γίνουν σημαντικές αλλαγές τόσο στις ατομικές συμβάσεις όσο και στις συλλογικές με τον δημόσιο τομέα. Έτσι επηρεάζεται άμεσα και καταλυτικά ο αριθμός του ανθρώπινου δυναμικού, το είδος της εργασίας, καθώς και οι οικονομικές τους απολαβές-μισθοδοσία. Άξιο αναφοράς είναι ότι η Ελλάδα και η Ν. Ζηλανδία αποτελούν μοναδικά παραδείγματα διοικητικής μεταρρύθμισης σε περίοδο έντονης οικονομικής κρίσης. Η λογική των μεταρρυθμίσεων που εφαρμόστηκαν στην Ελλάδα είχε να κάνει αφ' ενός με τον εξορθολογισμό των δημοσίων δαπανών και αφ' ετέρου με τη βελτίωση της λειτουργικότητας του συστήματος.

Έγινε λοιπόν αντιληπτό στην πολιτική ηγεσία της χώρας και στους άμεσα εμπλεκόμενους, πως στη δύσκολη οικονομική κατάσταση που διένυε η χώρα μας έπρεπε να γίνουν σοβαρές και ταχύτατες διορθωτικές αλλαγές προς την αναβάθμιση του δημοσίου τομέα, με σκοπό τη μείωση των άσκοπων και αλόγιστων δαπανών αφ' ενός, και αφ' ετέρου τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των παροχών του. Παρ' όλα αυτά, οι αλλαγές που συντελέστηκαν από το 2010 και μετά, διέπονταν από τη λογική της «συρρίκνωσης» του κράτους, αφού εφαρμόστηκε η πολιτική των άμεσων και βίαιων περικοπών, και όχι εκείνη των μεταρρυθμιστικών μέτρων που πρεσβεύει παραδοσιακά η αρχή του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ.

Συγκεκριμένα, όσον αφορά το ελληνικό δημόσιο τομέα οι αλλαγές που πραγματοποιήθηκαν βασίστηκαν σε δύο λογικές. Η πρώτη οπτική είχε την φιλοσοφία της εφαρμογής του σχεδίου «Bing Bang» του ΟΟΣΑ. Βασικός σκοπός του, ήταν να συνθέσει μέσα από μία πληθώρα μεταρρυθμίσεων ένα στρατηγικό κράτος το οποίο θα καθόριζε και θα κατεύθυνε τους πολιτικούς στόχους λαμβάνοντας υπόψη τους οικονομικούς περιορισμούς, καθώς και τα μικρά περιθώρια ελιγμών που διέθετε η κυβέρνηση.

Η δεύτερη λογική αφορούσε τους ποσοτικούς στόχους και τα «γρήγορα κέρδη» (quickwins). Σκοπός ήταν η συρρίκνωση του δημοσίου τομέα μέσα από μία σειρά αυστηρών περικοπών. Αυτό όμως είχε ως αποτέλεσμα αντί να υπερτερούν οι αλλαγές καινοτομίας να υπερισχύουν οι αλλαγές περικοπών.

Έντονος διάλογος και σφοδρές αντιπαραθέσεις έλαβαν χώρα από την εξέλιξη αυτή, που είχαν ως επίκεντρο την καταλληλότητα των νέων αυτών μεταρρυθμίσεων και τις συνέπειες για το υπαλληλικό δυναμικό στα πλαίσια της διαχείρισης και της αποτελεσματικής ανταπόκρισης. Αξίζει να αναφερθεί, πως μία μεγάλη μερίδα έθεσε ως αντικείμενο συζήτησης το ηθικό ζήτημα που ανακύπτει από τον τρόπο και τις διαδικασίες που ακολούθησε η κυβέρνηση προκειμένου να λάβει δραστικά μέτρα για να μειώσει τις δαπάνες, ώστε να εξισορροπήσει τους εθνικούς λογαριασμούς.

Συνεπώς, υποχρεούνται το κράτος και οι εργαζόμενοι στον δημόσιο τομέα, να κατανοήσουν τον βαθμό αναγκαιότητας μιας τέτοιας μεταρρύθμισης, η οποία θα διέπεται από την αρχή της νομιμότητας, της ορθολογικότητας και της κοινωνικής δικαιοσύνης. Σημειώνεται ότι, η εφαρμογή αλλαγών και περικοπών είναι αναπόσπαστο τμήμα μιας συνολικής στρατηγικής και όχι απλώς μια άμεση, γρήγορη και απελπισμένη κίνηση εξοικονόμησης χρημάτων.

Αναλυτικότερα, οι αλλαγές που έγιναν στον ελληνικό δημόσιο τομέα εστίαζαν στα ακόλουθα:

➤ *Στο μέγεθος του κατακερματισμένου δημόσιου τομέα.*

Η κρίση χρέους επανέφερε στο προσκήνιο τον διάλογο για το μέγεθος και το ύψος των δαπανών του ελληνικού δημοσίου. Στη χώρα μας, ο δημόσιος τομέας ήταν στο απυρόβλητο για πολλά χρόνια, αντιπαραγωγικός και με πολύ χαμηλή απόδοση, με

αποτέλεσμα να παρουσιάζεται υπερτροφικός ως προς τα μεγέθη. Αξίζει να τονίσουμε ότι πάνω από 6.000 δημόσιοι οργανισμοί υπάρχουν στον ελλαδικό χώρο, γεγονός που δείχνει υπερσυγκέντρωση υπαλληλικού δυναμικού και συνεπώς αναποτελεσματική διαχείριση. Η υπερστελέχωση κάποιων οργανισμών έναντι άλλων αποκαλύπτει τους ανορθόδοξους και αντιπαραγωγικούς σχεδιασμούς των εκάστοτε κυβερνήσεων. Η δε έλλειψη προσωπικού σε τομείς πρώτης ευθύνης καθιστούσε την νέα μεταρρύθμιση πιο επιτακτική από ποτέ.

➤ *Στη μείωση μισθών και στην εφαρμογή του Ενιαίου Μισθολογίου.*

Το Ενιαίο Μισθολόγιο δεν εξισώνει μόνο τους μισθούς των ελλήνων δημοσίων υπαλλήλων, αλλά ταυτόχρονα αλλάζει ριζικά το σύστημα αξιολόγησης τους όσον αφορά τις προαγωγές και τις πειθαρχικές ποινές. Η νέα δημοσιονομική προσαρμογή που συντελέστηκε τα τελευταία έτη επικεντρωνόταν κυρίως στις οικονομικές απολαβές των δημοσίων υπαλλήλων, στη μείωση του κόστους εργασίας και παράλληλα στην αύξηση της φορολογίας. Το 2009-2012 διαδραματίστηκαν οι μεγαλύτερες περικοπές από την αρχή της κρίσης. Οι δαπάνες για μισθούς και εισφορές μειώθηκαν περίπου κατά 7,1 δισ. Οι περικοπές συνεχίστηκαν και τα επόμενα έτη οδηγώντας σε απώλεια, της τάξεως του 1/3 του πραγματικού διαθέσιμου εισοδήματος των υπαλλήλων (ΑΔΕΔΥ, 2014).

Η σημαντικότερη, ίσως, αλλαγή που έλαβε χώρα την περίοδο αυτή ήταν η εφαρμογή του Ενιαίου Μισθολογίου που θεσμοθετήθηκε με το ν. 4024/2011 και προέβλεπε τη μείωση των βασικών αποδοχών, την κατάργηση του οικογενειακού και γενικά όλων των κλαδικών επιδομάτων, τη μείωση εισοδήματος των κατηγοριών μέσης και βασικής εκπαίδευσης, καθώς και τη συσχέτιση της μισθολογικής εξέλιξης με την προαγωγή και την αξιολόγηση.

➤ *Πάγωμα και περικοπές στις κύριες και επικουρικές συντάξεις καθώς και στα εφάπαξ των δημοσίων υπαλλήλων- Αύξηση συνταξιοδοτικών ορίων ηλικίας.*

Αντίστοιχες μειώσεις υπήρξαν και στις συντάξεις, καθώς και στα εφάπαξ των δημοσίων υπαλλήλων. Το μνημόνιο είχε θέσει ως βασική προϋπόθεση για να δώσει δάνειο στην Ελλάδα, η χώρα να συρρικνώσει τις κοινωνικές της δαπάνες, όπως τις συντάξεις. Έτσι για την περίοδο 2009-2013, από 55,2 δισ. ευρώ τις μείωσε σε 40,3 δισ. ευρώ σύμφωνα με στοιχεία της ΑΔΕΔΥ.

- *Μετακινήσεις στο Δημόσιο: Εφεδρεία, προ-συνταξιοδοτική διαθεσιμότητα, διαθεσιμότητα, κινητικότητα.*

Πραγματοποιήθηκαν σημαντικές μειώσεις προσωπικού, συγχωνεύσεις οργανισμών, αναδιάρθρωση και αναδιοργάνωση φορέων και υπηρεσιών, κινητοποιήσεις μονίμων υπαλλήλων κ.ά. Άξιο αναφοράς είναι το γεγονός ότι στον τομέα της τοπικής αυτοδιοίκησης οι μεταρρυθμίσεις που επιχειρήθηκαν μέσα από τα προγράμματα Καποδίστριας και Καλλικράτης πραγματοποίησαν καταργήσεις και συγχωνεύσεις στα νομικά πρόσωπα των δήμων. Πραγματοποιήθηκε λοιπόν, μια οργανωμένη προσπάθεια μείωσης του μεγέθους του δημόσιου τομέα.

Στις 2 Ιουλίου 2011 θεσμοθετήθηκε η εργασιακή εφεδρεία, σύμφωνα με το άρθρο 22 «το πλεονάζον προσωπικό θα αντιμετωπίζοταν με μη εθελοντικές αποχωρήσεις και μέσα από τη διαδικασία εργασιακής εφεδρείας-απόθεμα εργατικού δυναμικού». Στην συνέχεια ακολούθησε ο ν. 4024/2011 ο οποίος εισήγαγε τον θεσμό της λεγόμενης «προ-συνταξιοδοτικής διαθεσιμότητας». Σύμφωνα με το ν.4046/2012, θα έπρεπε να μειωθούν οι θέσεις εργασίας στο δημόσιο κατά 150.000 ξεκινώντας από το 2010 και ολοκληρώνοντας μέχρι τα τέλη του 2015. Έμφαση δόθηκε στην ανάγκη για κατάργηση οργανικών θέσεων, ειδικοτήτων που πλέον είχαν ξεπεραστεί από τις σύγχρονες ανάγκες της κοινωνίας. Το υπαλληλικό προσωπικό που άνηκε σε αυτές όφειλε να μετακινηθεί σε τομείς που είχαν άμεση ανάγκη για στελέχωση από ανθρώπινο δυναμικό.

- *Αύξηση ευέλικτων μορφών εργασίας.*

Στις μέρες μας ολοένα και περισσότερο πλήττονται τα πρότυπα εργασίας και αυτό διότι ο δημόσιος τομέας προσπαθεί να βρει τρόπους εξοικονόμησης χρημάτων μέσω της μείωσης του κόστους λειτουργίας του. Όσον αφορά την ελληνική περίπτωση, το πρότυπο της «τυπικής» εργασιακής σχέσης έχει αλλοιωθεί λόγω των καταγιστικών εξελίξεων που συμβαίνουν στη χώρα. Η ευελιξία στον εργασιακό χώρο μπορεί να αφορά είτε την οργανωτική δομή ενός οργανισμού, είτε τη διάρθρωση των εργασιακών σχέσεων που αναπτύσσονται μέσα σε αυτόν. Η ευελιξία απαιτεί την ικανότητα να μπορεί ένας οργανισμός να προσαρμόζεται τόσο σε επίπεδο παραγωγικότητας και αποτελεσματικότητας όσο και σε επίπεδο ποιότητας παρεχόμενων υπηρεσιών. Στο επίπεδο αυτό, η ευελιξία μπορεί να εκφραστεί τόσο με αποκέντρωση των οργανισμών, όσο και με την ανάπτυξη υπεργολαβιών, που

συμβάλλουν ασφαλώς στη μείωση της δημόσιας δαπάνης. Οι συμβάσεις, η τηλεργασία, η εκ περιτροπής εργασία είναι φαινόμενα που τείνουν να επικρατήσουν (Καρκατσούλης, 2004).

Η έννοια των ευέλικτων μορφών απασχόλησης περιλαμβάνει όλες εκείνες τις μορφές εργασίας που βασίζονται στο μοντέλο της εξαρτημένης μίσθωσης. Υπάρχει όμως και μία άλλη παράμετρος, η οποία παρεκκλίνει από το τυπικό μοντέλο και έχει σχέση με το ωράριο εργασίας, τη διάρκεια της σύμβασης εργασίας και τον τόπο παροχής υπηρεσιών. Αξίζει να σημειωθεί πως τα τελευταία χρόνια γίνονται όλο και πιο έντονες προσπάθειες προς την κατεύθυνση της υιοθέτησης του μοντέλου της εργασιακής ευελιξίας με σκοπό την επικράτησή του ως καθολικού και βασικού μοντέλου απασχόλησης τόσο στον ιδιωτικό τομέα, όσο και στο ευρύτερο δημόσιο.

Εκτός όμως από τα παραπάνω μέτρα, εντατικοποιήθηκαν και οι ρυθμοί εργασίας των εργαζομένων εξαιτίας της παράτασης του ωραρίου εργασίας, της μείωσης των αδειών καθώς της επιφόρτισης με επιπρόσθετα καθήκοντα λόγω της σημαντικής μείωσης του υπαλληλικού δυναμικού. Επιπλέον, ο σημαντικός περιορισμός των λειτουργικών δαπανών του δημόσιου τομέα συνέβαλε σημαντικά στη χειροτέρευση των συνθηκών εργασίας των δημοσίων υπαλλήλων. Αυτό έχει ως συνέπεια τη μείωση της απόδοσης των μονίμων υπαλλήλων, και επομένως την παροχή χαμηλότερης ποιότητας υπηρεσιών προς τους πολίτες.

Στην Ελλάδα, τα τελευταία χρόνια, έχουν εφαρμοστεί ποικίλα διοικητικά προγράμματα εκσυγχρονισμού και δράσεις που σχετίζονται με την φιλοσοφία του ΝΔΜ. Η αρχική του υποδοχή υπήρξε επιφυλακτική, ενώ σημειώθηκε σημαντική χρονική καθυστέρηση στην υιοθέτηση των προτάσεων του, η οποία οφείλεται κυρίως στην γενικότερη άσχημη κοινωνικό-πολιτική και οικονομική κατάσταση καθώς και σε κάποιες επιμέρους αιτίες όπως η ύπαρξη οικονομικής δυσπραγίας, η απουσία πολιτικής βούλησης καθώς και η έλλειψη της κατάλληλης κατάρτισης.

Αξίζει να σημειωθεί ότι, ο ρόλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης ήταν ιδιαίτερα σημαντικός στην προώθηση μεταρρυθμίσεων. Το Μάρτιο 2000, μετά την Σύνοδο Κορυφής της Λισαβόνας παρατηρούνται θετικές εξελίξεις αναφορικά με την ελληνική δημόσια διοίκηση καθώς μεταρρυθμίσεις που είχαν παγώσει ή μπλοκαριστεί όπως το Κοινό

Πλαίσιο Αξιολόγησης της ποιότητας των υπηρεσιών και η αποδοτικότητα των δημοσίων οργανισμών δείχνουν να επανέρχονται στο προσκήνιο (Καρκατσούλης, 2004). Κάποιες από τις μεταρρυθμιστικές δράσεις που αναφέρονται στην βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών και δέχτηκαν καλής κριτικής είναι ο «Καλλικράτης», η «Ποιότητα για τον Πολίτη» η «Πολιτεία», η «Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013», καθώς και κάποια πιο ειδικά προγράμματα όπως το «TAXIS» του Υπουργείου Οικονομικών, το οποίο είναι ακόμη σε ισχύ.

Οι βασικότερες δράσεις των προγραμμάτων αυτών είναι:

- Η παράταση του ωραρίου κάποιων υπηρεσιών (απογευματινή λειτουργία).
- Η ψηφιοποίηση των εντύπων.
- Η δυνατότητα τηλεφωνικής αίτησης.
- Η χρήση νέων τεχνολογιών για την εξυπηρέτηση του πολίτη (πχ ηλεκτρονικό ταχυδρομείο , τηλεομοιοτύπο, κα.).
- Η απλοποίηση των διαδικασιών με την κατάργηση των δικαιολογητικών.
- Η δημιουργία υπηρεσιών μιας στάσης.
- Η εισαγωγή συστημάτων μέτρησης της αποδοτικότητας δημοσίων υπηρεσιών και υπαλλήλων (Ρωσσίδης, 2014).

Η ελληνική εμπειρία σχετικά με το ΝΔΜ δεν διαφέρει και πολύ από την αντίστοιχη των άλλων κρατών. Οι ελληνικές κυβερνήσεις αν και άργησαν αρκετά να ακολουθήσουν τις άλλες χώρες εντούτοις κατέβαλαν αξιόλογη προσπάθεια για την υιοθέτηση των νέων πρακτικών. Σημαντικά εμπόδια στην εφαρμογή των νέων αλλαγών υπήρξαν οι πελατειακές σχέσεις που είχαν δημιουργηθεί εδώ και πολλά έτη και το χάσμα μεταξύ των πολιτικών που ασκούσε η κάθε κυβέρνηση. Παρόλα αυτά, οι προοπτικές του ΝΔΜ για μελλοντική επιτυχία θεωρούνται θετικές. Η άποψη αυτή ενισχύεται από το γεγονός ότι οι δείκτες οικονομίας αυξάνονται συνεχώς ενώ παράλληλα η άγνοια και η ημιμάθεια έχει δώσει την θέση της στην γνώση και στην εμπειρία από τη διοίκηση των κοινοτικών προγραμμάτων σε τομείς που άπτονται της διοικητικής δράσης.

Η πρώτη προσπάθεια εφαρμογής αρχών και μεθόδων του ΝΔΜ έγινε με την ψήφιση του Νόμου 1943/1991, ο οποίος αναφερόταν στον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης και στην αναβάθμιση του προσωπικού της. Ο πρωτοποριακός αυτός νόμος επιχείρησε για πρώτη φορά να θεσπίσει πρακτικές του επιχειρησιακού μάνατζμεντ στο ελληνικό δημόσιο. Προέβλεπε, λοιπόν, ένα τριετές διοικητικό πρόγραμμα εκσυγχρονισμού, το οποίο ψηφίστηκε από την Βουλή με στόχο την βελτίωση της αποτελεσματικότητας, την εκμηδένιση της γραφειοκρατίας, την αύξηση της παραγωγικότητας, την άρτια κατάρτιση του υπαλληλικού προσωπικού, καθώς και την καλύτερη οργάνωση των επιμέρους δομών. Επιπλέον, προβλεπόταν η σύσταση επιτροπής με μέλη όλων των κομμάτων που θα έλεγχαν στενά την εφαρμογή των μέτρων.

Στο πλαίσιο αυτό προτάθηκαν οι παρακάτω ενέργειες:

- ❖ Η διεξαγωγή προγραμμάτων κατάρτισης και εκπαίδευσης για τους εργαζόμενους.
- ❖ Η αυστηρή τήρηση χρονικού ορίου διεκπεραίωσης των υποθέσεων των πολιτών.
- ❖ Η αναδιάρθρωση του συστήματος προσλήψεων προσωπικού, η οποία θα βασιζόταν σε αντικειμενικά, αξιοκρατικά και διαφανή κριτήρια.
- ❖ Η κοινοποίηση κάθε διοικητικής δράσης μέσα από πληροφοριακά συστήματα.
- ❖ Η δημιουργία επιτροπών ελέγχου σε κάθε υπουργείο για την εκτίμηση της ποιότητας των υπηρεσιών που παρέχει ο κάθε οργανισμός.
- ❖ Η αναλυτική περιγραφή θέσης και ο καθορισμός αρμοδιοτήτων, καθηκόντων και ευθυνών για το προσωπικό.
- ❖ Η μείωση των συναρμοδιοτήτων.

Παρ' όλα αυτά ο συγκεκριμένος νόμος, ενώ είχε πρόθεση να συμβάλλει στην βελτίωση του ελληνικού δημόσιου τομέα, αποδείχτηκε ανεπαρκής και ανεφάρμοστος, και αυτό διότι οι κοινές υπουργικές αποφάσεις έδιναν την δυνατότητα στον καθέναν να εξαιρεθεί από τον γενικό κανόνα μέσω της χρήσης κάποιων «παραθύρων». Έτσι, πολλές διατάξεις δεν εφαρμόστηκαν, ενώ άλλες είχαν αντίθετα από τα προκαθορισμένα αποτελέσματα.

Αντίστοιχη προσπάθεια εφαρμογής του ΝΔΜ έγινε και μέσω του νόμου 2839/2000, ο οποίος προέβλεπε την καλύτερη διαχείριση των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ), την συγκρότηση ελεγκτικών μηχανισμών μέσω του Σώματος Ελεγκτών

Δημόσιας Διοίκησης (ΣΕΕΔΔ), την αναδιαμόρφωση του συστήματος προσλήψεων προσωπικού, την πρόνοια για την επαγγελματική αποκατάσταση ατόμων με ειδικές ανάγκες (ΑΜΕΑ) κ.α. Και αυτός ο νόμος όπως και ο πρώτος έμεινε ανεκτέλεστος παρόλο που οι διατάξεις του προέβλεπαν την βελτίωση της αποτελεσματικότητας του δημοσίου τομέα.

Η προσπάθεια που ευδοκίμησε περισσότερο από όλες για εφαρμογή αρχών ΝΔΜ ήταν η ψήφιση του νόμου 2880/2001. Ο νόμος αυτός συσχετιζόταν με το πρόγραμμα «Πολιτεία», το οποίο ήταν ίσως το σημαντικότερο σύγχρονο μεταρρυθμιστικό πρόγραμμα αναβάθμισης του δημοσίου τομέα. Εξετάζοντας τον συγκεκριμένο νόμο και τις διατάξεις του παρατηρεί κανείς ότι στηρίζεται στις βασικές παραδοσιακές αρχές του ΝΔΜ και ειδικότερα αναπτύσσει τα εξής πέντε επιμέρους υποπρογράμματα:

- Τη βέλτιστη αξιοποίηση του υπαλληλικού προσωπικού.
- Τη διάθεση τεχνικής υποστήριξης στους επιμέρους φορείς των μεγάλων οργανισμών.
- Τη δόμηση σχέσεων μεταξύ κρατικής διοίκησης και πολιτών βασισμένη σε αρχές όπως η αξιοκρατία, η διαφάνεια κ.α.
- Τον επαναπροσδιορισμό όλων των διοικητικών λειτουργιών.
- Την εισαγωγή νέων, περισσότερο εξελιγμένων πληροφορικών συστημάτων.

Συμπερασματικά, λοιπόν, το πρόγραμμα «Πολιτεία» ήταν ίσως το μοναδικό πρόγραμμα το οποίο ήταν εμπλουτισμένο με εργαλεία και αρχές του ΝΔΜ. Στόχος της συγκεκριμένης μεταρρυθμιστής προσπάθειας ήταν να εστιάσει στην αποτελεσματικότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών. Και ενώ η συμβολή του προγράμματος αυτού στην προσπάθεια αναδιάρθρωσης ήταν εξαιρετικά σημαντική, παρά ταύτα κρίθηκε ως μη επαρκής όπως δείχνουν οι ιδιαίτερος χαμηλοί δείκτες τελικής απόδοσης της δημόσιας διοίκησης.

Αντίστοιχη προσπάθεια, καταβλήθηκε το 2004 μέσω της σύστασης της Κεντρικής Επιτροπής Απλούστευσης Διαδικασιών (ΚΕΑΔ), με πρωτοβουλία του Υπουργείου Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης (ΦΕΚ Α'/102/24.05.2004). Σκοπός του Εθνικού Προγράμματος Απλούστευσης Διαδικασιών είναι ο ανασχεδιασμός και η απλούστευση των διοικητικών διαδικασιών, μέσω της

καταπολέμησης της γραφειοκρατίας και της μείωση των διοικητικών βαρών των παρεχόμενων υπηρεσιών τόσο προς τους πολίτες όσο και προς τις επιχειρήσεις. Προς αυτή την κατεύθυνση λοιπόν, επιχειρείται η μείωση των δικαιολογητικών που απαιτούνται στις διάφορες φάσεις μιας διαδικασίας, η ελάττωση του χρονικού ορίου διεκπεραίωσης των αιτημάτων των πολιτών, η απλούστευση και η αναχάραξη των διαδικασιών και τέλος, η ελάττωση των συναρμοδιοτήτων που υπάρχουν στον δημόσιο τομέα τόσο σε κεντρικό όσο και σε περιφερειακό επίπεδο.

Από την παραπάνω ανάλυση, γίνεται σαφές σε όλους, ότι ενώ διενεργούνται συνεχώς προσπάθειες για ανασυγκρότηση και εκσυγχρονισμό της ελληνικής δημόσιας διοίκησης μέσα από την υιοθέτηση σοβαρών μεταρρυθμιστικών προγραμμάτων, τα οποία χρησιμοποιούν εργαλεία και μεθόδους του ΝΔΜ, εντούτοις δεν καταφέρνουν να υπερπηδήσουν τα όποια προβλήματα και εμπόδια προκύπτουν και συντηρούνται χρόνια τώρα στο δημόσιο τομέα, και αυτό διότι συνεχίζει να κυριαρχεί η έλλειψη τεχνογνωσίας, η απουσία πολιτικής βούλησης και η ελλιπής βασική κατάρτιση των διοικητικών στελεχών, τα οποία οφείλουν να υλοποιήσουν τους νέους στόχους. Ίσως, ένα αυστηρότερο μεταρρυθμιστικό μοντέλο συνδυαστικά με ένα ανανεωμένο νομοθετικό πλαίσιο να βοηθούσε στην καλύτερη μετάβαση προς ένα σύγχρονο διοικητικό καθεστώς. Ταυτόχρονα, η επιτελική χρήση στελεχών του ιδιωτικού τομέα θα συνεισέφερε σημαντικά στα επιδιωκόμενα αποτελέσματα της δημόσιας διοίκησης, καθώς θα συνεισέφεραν τις σημαντικές γνώσεις και την πολύτιμη εμπειρία τους.

3.4 Η Αξιολόγηση της Εφαρμογής του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ

Οι απόψεις σχετικά με την ωφέλεια των μεταρρυθμίσεων του ΝΔΜ δίστανται. Την δεκαετία του '80, οι χώρες των ΗΠΑ και ο Καναδάς και εν συνεχεία η Ολλανδία και η Μ. Βρετανία θεώρησαν τις πρακτικές του ΝΔΜ ως τη μοναδική λύση τόσο σε θεωρητικό όσο και σε πολιτικο-διοικητικό επίπεδο στην διαχρονική κακοδιαχείριση του δημοσίου τομέα. Το ΝΔΜ κλήθηκε να λύσει μια σειρά σοβαρών προβλημάτων που ήταν σχετικά με την ορθή διαχείριση των πόρων (υλικών και άυλων) και την βελτίωση της αποτελεσματικότητας των ενεργειών των δημόσιων λειτουργιών. Από πολλούς θεωρήθηκε ως η σωστότερη λύση για την εξάλειψη των παθογενειών των κρατικών διοικητικών συστημάτων. Αναμφίβολα, ο εκσυγχρονισμός και ο εξορθολογισμός που επιχειρήθηκε μέσω των καινοτόμων προτάσεων και των

εφαρμογών βελτίωσε αισθητά την οικονομική ανάπτυξη του κράτους και συνέβαλλε στην ανανέωση και στην ενδυνάμωση του πολιτικού συστήματος. Η σύναψη συμβάσεων μεταξύ της κεντρικής κυβέρνησης και των ΟΤΑ, μέσα στις οποίες περιγραφόταν η μεταξύ τους συνεργασία και αναλύóταν οι εκατέρωθεν δεσμεύσεις οδήγησε στη λογική των ιδιωτικοποιήσεων.

Με την εφαρμογή του ΝΔΜ οι συνθήκες του δημοσίου τομέα αλλάζουν, δίνονται κίνητρα στο προσωπικό και σιγά σιγά όλοι οι οργανισμοί ακολουθούν το νέο μοντέλο διοίκησης. Οι ρυθμοί εργασίας του δημόσιου τομέα βελτιώθηκαν, το υπαλληλικό δυναμικό ανάκτησε τον ενθουσιασμό του και απέκτησε κίνητρο για να εργαστεί. Σε αυτό το κλίμα, σταδιακά άρχισαν όλοι οι οργανισμοί να ακολουθούν τη νέα μεταρρυθμιστική γραμμή. Παρ' όλα αυτά, τη δεκαετία του '90 και κυρίως από το 1996 και μετά, άρχισαν να γίνονται κάποιες διαπιστώσεις, οι οποίες παρέκκλιναν λίγο από τις παραδοσιακές αρχές του ΝΔΜ, όπως, ότι οι πολίτες δεν είναι απλώς πελάτες και πως ο ρόλος των κρατικών φορέων δεν μπορεί να είναι μόνο η παροχή υπηρεσιών. Πάνω σε αυτό, στηρίχτηκαν οι Βρετανοί ειδικοί, οι οποίοι εξαπέλυσαν σφοδρό κατηγορώ επισημαίνοντας ότι το ΝΔΜ οδήγησε σε σημαντικές κοινωνικές στρεβλώσεις. Υποστήριζαν ότι, η αλλαγή διοικητικής νοοτροπίας που είσελθε με το ΝΔΜ οδήγησε ξεκάθαρα στην επικράτηση του καταναλωτικού μοντέλου διοίκησης, αφού προσαυξήθηκε το κόστος των υπηρεσιών του δημοσίου τομέα, σε τέτοιο βαθμό που εξισώθηκε η τιμή των δημοσίων αγαθών με αυτή του ιδιωτικού τομέα. Η κοινωνική πολιτική του κράτους θεωρήθηκε ανεπαρκής για το λόγο αυτό αναγκάστηκαν οι πολίτες να δράσουν και να οργανώσουν δίκτυα αλληλοβοήθειας (Bevir & Rhodes, 2001). Σε αυτό το πλαίσιο, η κοινωνική απαίτηση οδήγησε την πολιτική ηγεσία σε προσπάθεια ανάκαμψης και στην ανάληψη καθοδηγητικού ρόλου.

Για μεγάλη μερίδα ειδικών οι δράσεις του ΝΔΜ οριοθετούν την δημοκρατία, περιορίζουν τα ανθρώπινα δικαιώματα και δεν λαμβάνουν υπόψη τις τοπικές και πολιτιστικές ιδιαιτερότητες του κάθε κράτους αντίθετα λαμβάνουν ισοπεδωτικές αποφάσεις μέσα από τις οποίες προτάσσουν το οικονομικό όφελος των ιδιωτών σε βάρος του δημοσίου συμφέροντος ενώ παράλληλα διακυβεύεται κάθε έννοια ισονομίας και ισοπολιτείας τις οποίες παραδοσιακά το κράτος προστατεύει. Οι υποστηρικτές της παραπάνω άποψης θεωρούν ότι, ο ρόλος του εθνικού κράτους οφείλει να ενισχυθεί. Η άποψη αυτή έρχεται σε κόντρα με αυτή των μεταρρυθμιστών,

οι οποίοι προσδίδουν στους διεθνείς σχηματισμούς πιο ισχυρό ρόλο από αυτόν του εθνικού κράτους μέσα από ένα δίκτυο παγκοσμιοποιημένου συντονισμού των μεταρρυθμιστικών δράσεων (Καρκατσούλης, 2004).

Οι επικριτές του ΝΔΜ σωστά επισημαίνουν ότι το κράτος με την στενή έννοια της κυβέρνησης συνέβαλε πιο έντονα μέσω της πολιτικής του στην υποβάθμιση της κοινωνικής του υπόστασης. Δεν θα πρέπει να αγνοείται όμως η σημαντική αξία των μεταρρυθμιστικών προγραμμάτων, κυρίως σε κράτη που έχουν υψηλό δείκτη διαφθοράς και κακοδιαχείρισης και που καταστρατηγείται κάθε θεσμός κοινωνικής δικαιοσύνης και αξιοκρατίας. Συνεπώς, γίνεται απόλυτα σαφές πως σε τέτοια κράτη, όπως και στην Ελλάδα, η εφαρμογή του ΝΔΜ θεωρείται εξαιρετικά χρήσιμη, αφού επιλύει σοβαρά οργανωτικά προβλήματα της κρατικής λειτουργίας. Βέβαια, το έλλειμμα της κοινωνικής πολιτικής που ίσως προκύψει από την εφαρμογή των αρχών του ΝΔΜ θα τεθεί ως επόμενος στόχος μετά την απαραίτητη εξυγίανση της δημόσιας διοίκησης (Ρωσσίδης, 2014).

Το ΝΔΜ τα τελευταία χρόνια ενσωμάτωσε νέες πρακτικές όπως είναι η συμμετοχή των πολιτών στην διαδικασία λήψης αποφάσεων, καθώς και η χρήση δημοψηφισμάτων στις τοπικές κοινωνίες (Γούλα, 2013). Το δημόσιο οφείλει να υιοθετεί στοιχεία ανταγωνιστικότητας από τον ιδιωτικό τομέα, να ανανεώσει τους όρους λειτουργίας του και να ανασχεδιάσει τις μεθόδους παροχής υπηρεσιών του, προκειμένου να καταστεί παραγωγικό και να ανταποκρίνεται ικανά στις αναβαθμισμένες σύγχρονες συνθήκες λειτουργίας τόσο σε τοπικό όσο και σε παγκόσμιο επίπεδο.

Αξίζει να αναφερθεί ότι, το ΝΔΜ υιοθετήθηκε από πολλά ανεπτυγμένα και αναπτυσσόμενα κράτη καθώς οι αρχές και οι τεχνικές που το διέπουν θεωρήθηκαν καθοριστικές στην εφαρμογή της διοικητικής τους μεταρρύθμιση. Το ΝΔΜ ενίσχυσε την αποδοτική λειτουργία των δημόσιων φορέων, βελτίωσε την οικονομική διαχείριση των πόρων, προήγαγε την εξωστρέφεια του δημόσιου τομέα, παραμέρισε τις πολιτικές παρεμβάσεις και συνετέλεσε στην επίλυση σημαντικών προβλημάτων των δημοσίων οργανισμών (Σβέρκου, 2007).

Ενώ, το ΝΔΜ ενίσχυσε την αποδοτικότητα των δημοσίων φορέων προσθέτοντας κριτήρια οικονομικής φύσεως από τον ιδιωτικό τομέα στη διοικητική τους λειτουργία, εντούτοις πολλοί αναρωτιούνται σε τι βαθμό κατάφερε να διατηρήσει πλήρως το κοινωνικό του προφίλ (Haynes, 2003). Είναι γνωστό ότι ο δημόσιος τομέας δεν αποσκοπεί ξεκάθαρα στο οικονομικό κέρδος και έχει ως βασική του επιδίωξη την επιτέλεση κοινωνικού έργου. Έτσι λοιπόν, η επιχειρησιακή τακτική δεν αποτελεί αυτοσκοπό αλλά λογίζεται ως συνεπικουρικό εργαλείο. Η διοικητική λογική που διέπει το ΝΔΜ οφείλει να χρησιμοποιείται υποστηρικτικά, διατηρώντας αλώβητη την κοινωνική υπόσταση του δημοσίου τομέα. Οι υποστηρικτές του ΝΔΜ ισχυρίζονται ότι το συγκεκριμένο διοικητικό μοντέλο υιοθετεί ιδιωτικο-οικονομικά στοιχεία, χωρίς όμως να τα ενστερνίζεται. Χρησιμοποιεί διοικητικές μεθόδους και πρακτικές, με σκοπό την βελτίωση του συστήματος και τον διοικητικό εκσυγχρονισμό του, δίχως να ταυτίζεται απόλυτα με τα ιδιωτικά πρότυπα (Καρκατσούλης, 2004).

Εν κατακλείδι, το ΝΔΜ παρά τις έντονες απαξιώσεις και αμφισβητήσεις που δέχτηκε από τους πολέμιους του, συνεχίζει να είναι ένας από τους πιο αποτελεσματικούς τρόπους διοίκησης, καθώς η επιρροή του είναι καθοριστική για την επίλυση σοβαρών κρατικών υποθέσεων. Μέσω των δράσεων του συνεισφέρει στην ποιοτικότερη διαχείριση των σύγχρονων κοινωνικών αναγκών ενώ παράλληλα συνδυάζει μεθόδους του κλασσικού μάνατζμεντ με άλλες κοινωνικές επιστήμες. Λόγω του εξωστρεφή χαρακτήρα του οδηγηθήκαμε με μια νέα εποχή διοικητικής αποτελεσματικότητας του δημόσιου τομέα η οποία καθιστά το κράτος πιο αξιόπιστο και πιο παραγωγικό από ποτέ. Ο κοινωνικός του ρόλος σίγουρα δεν συμβαδίζει απόλυτα με τους οικονομικούς όρους που πρεσβεύει, ωστόσο κάποια στοιχεία του αποτελούν χρήσιμα εργαλεία μέσω των οποίων οδηγούμαστε στην μεγιστοποίηση των αποτελεσμάτων τόσο σε επίπεδο οικονομικότητας όσο και σε επίπεδο αποτελεσματικότητας. Ακούγοντας κανείς τον όρο μάνατζμεντ τον συνδυάζει κυρίως με τεχνικές μεγιστοποίησης κέρδους, ωστόσο δεν σημαίνει απαραίτητα μόνο αυτό. Μάνατζμεντ σημαίνει και δράσεις μεγιστοποίησης της απόδοσης των υφιστάμενων παραγωγικών συντελεστών μιας χώρας και προς αυτή την κατεύθυνση πρέπει κάθε κράτος να προσανατολιστεί.

3.5 Δείκτες Μέτρησης της Απόδοσης: Δείκτες Ποιότητας-Αποδοτικότητας-Αποτελεσματικότητας

Αποτελεί παγκόσμιο ζητούμενο η ποιότητα στις δημόσιες υπηρεσίες και για το λόγο αυτό ολοένα και περισσότεροι ασχολούνται με την αξία και την προοπτική που υπόσχεται η εφαρμογή της στη βελτίωση των δημοσίων υπηρεσιών. Πολλοί ορίζουν ως ποιότητα τη συμμόρφωση στα προσδιορισμένα προαπαιτούμενα, άλλοι την θεωρούν βασικό εργαλείο για την αποφυγή λαθών και αστοχιών ενώ μια τρίτη μερίδα τη σχετίζει με τους όρους της ανταγωνιστικότητας και της αποτελεσματικότητας. Η ποιότητα αναφέρεται στον βαθμό ικανοποίησης συγκεκριμένων και προσδιορισμένων αναγκών των πολιτών και βασιζόμενοι σε αυτό οι πολίτες καθημερινά τη βιώνουν ως εμπειρία στην συναναστροφή τους με τις δημόσιες υπηρεσίες.

Οι διαρκώς εξελισσόμενες ανάγκες των πολιτών καθώς και οι αυξανόμενες απαιτήσεις τους για ποιοτικότερες παρεχόμενες υπηρεσίες κυρίως στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής και της προσφοράς «κοινωνικών αγαθών» αποτέλεσε κεντρικό ζήτημα των κυβερνήσεων, οι οποίες αναζητούσαν επιμόνως τον τρόπο που αυτό θα καθίστατο εφικτό. Η αποτύπωση αυτών των απαιτήσεων και των αναγκών έπρεπε να γίνει σε μετρήσιμους δείκτες. Οι δείκτες ως ποσοτικά μέτρα εκφράζουν τον βαθμό της ποιότητας καθώς αποτελούν κύρια εργαλεία μέτρησης που χρησιμοποιούνται για τον έλεγχο, την αξιολόγηση και τη βελτίωση της παρεχόμενης ποιότητας. Μπορούν λοιπόν, να υποδείξουν βασικά ποιοτικά χαρακτηριστικά, όπως είναι η καταλληλότητα, η αποτελεσματικότητα και η αποδοτικότητα των ενεργειών των δημοσίων λειτουργιών. Συνεπώς, είναι απαραίτητοι για την αξιολόγηση κάθε προσπάθειας συνεχούς βελτίωσης της ποιότητας (Σκλάβος, 2001). Η προσπάθεια που καταβλήθηκε για την εξεύρεση οικονομικών πόρων που απαιτούνται για τον παραπάνω σκοπό δυσκολεύτηκε από την γενικευμένη τάση που υπήρχε για περιορισμό των φορολογικών βαρών των πολιτών. Από την άλλη, η συντηρητική και συγκρατημένη δημοσιονομική πολιτική που ασκούνταν για χρόνια από τις κυβερνήσεις, περιόριζε το ρόλο τους κυρίως στον έλεγχο και στη μείωση του κόστους συντήρησης και λειτουργίας των δημόσιων οργανισμών και φορέων καθώς και στην περιστολή του κρατικού προϋπολογισμού, δίχως να αποτελεί μέλημα της ο τρόπος διασφάλισης της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών προς τους πολίτες.

Η πολιτική ηγεσία για χρόνια θεωρούσε ότι ο τρόπος δράσης, διαχείρισης και αξιοποίησης του κρατικού προϋπολογισμού είχε εξαντλήσει όλα τα περιθώρια της αποτελεσματικότητας του, ωστόσο οι πολίτες είχαν άλλη άποψη η οποία μάλιστα αμφισβητούσε την ικανότητα του κράτους να διαχειρίζεται επιτυχώς, εποικοδομητικά και στο μέγιστο βαθμό τους δημόσιους πόρους του. Η λογική της κατασταλτικής διαχείρισης των δημοσίων πόρων από όλο σχεδόν το σύνολο των δημοσίων οργανισμών επικράτησε για πολλές δεκαετίες. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα οι δημόσιες υπηρεσίες να οδηγηθούν σε κατάσταση σοβαρού «εγκλωβισμού- παροπλισμού» καθώς δεν υπήρχε διάθεση για καινοτόμες, αποτελεσματικές και δραστικές λύσεις ενώ ταυτόχρονα ο δημόσιος τομέας λειτουργούσε μέσα σε ένα συντηρητικό- στενό και αυστηρά οριοθετημένο περιβάλλον. Για το λόγο αυτό, τα καταρτισμένα ανώτατα στελέχη του δημοσίου τομέα ενώ είχαν έγκυρα στατιστικά στοιχεία και δεδομένα, δυσκολεύονται να προτείνουν ρηξικέλευθες λύσεις και σύγχρονες μεθόδους προϋπολογισμού λόγω της παραπάνω φιλοσοφίας αναφορικά με τη διαχείριση των πόρων.

Για την λύση αυτού του προβλήματος και λαμβάνοντας ως παράδειγμα την επιτυχή εφαρμογή των προγραμμάτων ποιότητας, προτάθηκε ως λύση η σύνδεση κόστους και αποτελέσματος των παρεχόμενων υπηρεσιών, μέσα από μια συνεχή διαδικασία σύνδεσης προϋπολογισμού- απολογισμού (Καρκατσούλης,2004).Για να λειτουργήσει θετικά το νέο μεταρρυθμιστικό μοντέλο του προϋπολογισμού των δημοσίων οργανισμών ώστε να συσχετιστεί με ποιοτικότερα αποτελέσματα, απαιτούνταν επιμέρους ειδικότερες μεταρρυθμίσεις που αφορούσαν τους μηχανισμούς ανατροφοδότησης των λειτουργικών συστημάτων, την κοινοποίηση των αποτελεσμάτων των υπηρεσιών και τέλος την παρακολούθηση της μετέπειτα εξέλιξης τους.

Η καινούργια αντίληψη που αφορούσε την κατάρτιση των προϋπολογισμών καθώς και την οικονομική διαχείριση των δημοσίων υπηρεσιών εμφανίστηκε αρχικά ως μέτρηση αποδοτικότητας και στη συνέχεια ως διοίκηση αποδοτικότητας. Η ποιότητα αναφερόταν στην συστηματοποίηση του τρόπου με τον οποίο ένας οργανισμός ανταποκρίνεται στις ανάγκες και στις προσδοκίες των πολιτών ενός κράτους ενώ, η αποδοτικότητα λειτουργούσε συμπληρωματικά με την ποιότητα και αναφερόταν στην συστηματοποίηση του τρόπου με τον οποίο αναλύονται και αξιολογούνται τα

αποτελέσματα από τον τρόπο λειτουργίας του δημόσιου οργανισμού (Μιχαλόπουλος, 2003). Συνήθως ο όρος της αποδοτικότητας συνδέεται συχνά με τον όρο της αποτελεσματικότητας, η οποία δεν εξετάζει απλά το γεγονός της εκπλήρωσης ή μη των επιδιωκόμενων αποτελεσμάτων αλλά και τις συνέπειες που θα έχουν στον κάθε οργανισμό. Αξίζει να σημειωθεί, ότι ο όρος της αποτελεσματικότητας προσέλκυσε εξ αρχής το ενδιαφέρον των οικονομικών επιστημόνων, αφού τόσο η μέτρηση των αποτελεσμάτων όσο και οι μέθοδοι που χρησιμοποιήθηκαν για τον σκοπό αυτό, θεωρούν τη διοικητική πράξη ως ένα ενιαίο πλαίσιο αλληλοεξαρτώμενων δράσεων, μία εκ των οποίων είναι και το αποτέλεσμα που προκύπτει από την εκπλήρωση του στόχου.

Την παραπάνω φιλοσοφία, διάφοροι διεθνής μελετητικοί οργανισμοί την ασπάστηκαν. Έτσι, στο τέλος της δεκαετίας του '50 πρότειναν τις πρώτες μεθόδους για τη μέτρηση των αποτελεσμάτων. Χαρακτηριστικό παράδειγμα, η πολύ γνωστή RAND Corporation, σε διάλεξη της στο Υπουργείο Άμυνας των ΗΠΑ παρουσίασε μια «συστημική ανάλυση» στην οποία συνέκρινε στοιχεία κόστους-αποτελεσματικότητας οπλικών συστημάτων και κατέληγε σε μια τολμηρή πολιτική πρόταση βασιζόμενη σε αυτές τις εκτιμήσεις (Hatry, H. P., Performance Measurement, σελ. xiii). Οι μέθοδοι αυτές άμεσα υιοθετήθηκαν και εν συνεχεία χρησιμοποιήθηκαν στις διαδικασίες προγραμματισμού, οργάνωσης και σχεδιασμού των δημοσίων φορέων. Μάλιστα, επί προεδρίας Johnson περί τα τέλη της δεκαετίας του '60, χρησιμοποιήθηκαν ακόμη και σε δημόσιες πολιτικές, που δεν είχαν κανέναν στοιχείο ποσοτικοποίησης. Η μεθοδολογία εκτίμησης κόστους-αποτελεσματικότητας, ξεπέρασε στα στενά όρια των ΗΠΑ και έγινε παγκοσμίως γνωστή ως «Σύστημα Σχεδιασμού Προγραμματισμού Προϋπολογισμού», ή αλλιώς PPBS (Planning Programming Budgeting Systems).

Το PPBS χαρακτηρίστηκε ως μια επαναστατική εξέλιξη στην ιστορία της διοίκησης και του κράτους (Schick, A., The Road to PPB, σελ.220). Ωστόσο, υπήρξαν αρκετοί επικριτές, που αμφισβήτησαν την επαναστατική εξέλιξη του PPBS και υποστήριξαν ότι δεν διέφερε ουσιωδώς στην πράξη από άλλα εγχειρήματα μέτρησης της παραγωγικότητας και της αποδοτικότητας της προηγούμενης δεκαετίας. Ισχυρίστηκαν ότι, η μοναδική διαφορά του αφορούσε στα χρησιμοποιούμενα τεχνικά μέσα. Εντούτοις, η κατάσταση σήμερα έχει σαφώς αλλάξει, καθώς έχει αλλάξει και η

λειτουργία του προϋπολογισμού. Βασική παράμετρος για την αλλαγή του ρόλου του προϋπολογισμού υπήρξε η αποκέντρωση των οργανισμών και η εκχώρηση αρμοδιοτήτων στα χαμηλότερα επίπεδα διοίκησης, καθώς και η δημιουργία ευέλικτων διοικητικών σχηματισμών όπως είναι οι ανεξάρτητες διοικητικές αρχές. Δεδομένης αυτής της νέας διοικητικής πραγματικότητας, ο προϋπολογισμός έχει χάσει τον αυστηρό ελεγκτικό και προγραμματικό του χαρακτήρα, ο οποίος έχει αντικατασταθεί περισσότερο από συμβουλευτικό και συντονιστικό ρόλο, ωστόσο υπάρχουν σημαντικές διαφορές μεταξύ των διαφορετικών μοντέλων κατάρτισης του. Επεξηγηματικά, τα μοντέλα κατάρτισης αναφέρονται τόσο στις ικανότητες των εργαζομένων, όσο και στον ρόλο της αρμόδιας υπηρεσίας να χειρίζονται τα σχετικά θέματα. Στο μέχρι πρότινος παραδοσιακό αυξητικό μοντέλο, η λογιστική θεωρούταν η βασική γνώση που έπρεπε να έχει το προσωπικό, ωστόσο στο μοντέλο του ΝΔΜ πιο σημαντική θεωρείται η ικανότητα οικονομικής ανάλυσης με κοινωνικές αναφορές. Κάτι αντίστοιχο ισχύει και για την ευθύνη ελέγχου του προϋπολογισμού. Στο παραδοσιακό αυξητικό μοντέλο είναι κυρίως κεντρική, εν αντιθέσει με το μοντέλο του ΝΔΜ που είναι περισσότερο λειτουργική (Schick, A., The Road to PPB, σελ.221).

Ωστόσο, ο παραδοσιακός προγραμματικός και ελεγκτικός ρόλος του προϋπολογισμού δεν έχει χαθεί, ίσα ίσα έχει επεκταθεί και διευρυνθεί σε άλλους τομείς και δράσεις που τον καθιστούν περισσότερο σημαντικό και ουσιώδες όπως είναι ο στρατηγικός σχεδιασμός. Επίσης, χρησιμοποιείται και σε επιχειρησιακούς και διοικητικούς ελέγχους (Anthony, R. N., Planning and Control Systems, σελ. 16-18). Ο βασικός σκοπός του συστήματος προϋπολογισμού είναι να συνεισφέρει στην καλύτερη κατάρτιση του ετησίου προϋπολογισμού και προς αυτή την κατεύθυνση είναι προσανατολισμένο και το PPBS. Οι δράσεις που επιλέγονται να χρηματοδοτηθούν από τον κρατικό προϋπολογισμό οφείλουν να έχουν τα εξής στοιχεία: α) να έχουν επιχειρησιακά «ωριμάσει» ώστε να αξίζει να χρηματοδοτηθούν, β) να έχουν εσωτερική αλληλουχία ώστε να μπορούν να ενταχθούν σε κάποιο πρόγραμμα, γ) να υπάρχει επαρκής δομή ώστε να μπορούν να υλοποιηθούν οι δράσεις που θα χρηματοδοτηθούν και δ) να υφίσταται ο ικανός αριθμός και το κατάλληλο καταρτισμένο προσωπικό για τη διεκπεραίωση των δράσεων που επιλέγονται να χρηματοδοτηθούν.

Παρά τις αρχικές αρνητικές κριτικές που ασκήθηκαν για το PPBS, όσον αφορά την υπερβολική γραφειοκρατική φόρτωση που επέφερε στους οργανισμούς από τη συλλογή δεδομένων και στοιχείων για να εφαρμοστεί, σήμερα θεωρείται πανάκεια για το λογιστικό χάος που επικρατούσε για δεκαετίες. Σταδιακά λοιπόν, περάσαμε σε μια νέα κρατική πραγματικότητα από την αξιολόγηση των προγραμμάτων στην εσωτερική αξιολόγηση του εκπορευόμενου αποτελέσματος σε σχέση με το χρηματικό αντίτιμο που καταβλήθηκε γι αυτό (value for money auditing). Η διαφορά της συστημικής ανάλυσης και της ανάλυσης κόστους-αποτελεσματικότητας από την παραδοσιακή ελεγκτική διαδικασία είναι ότι, οι δύο πρώτες επιχειρούν να διατυπώσουν λογικές προβλέψεις με βάση τα δεδομένα ενώ η τελευταία προσπαθεί να βγάλει πόρισμα για το μέλλον βασιζόμενη στην ανάλυση και στην αξιολόγηση του τι έχει ήδη συμβεί.

3.6 Αποτίμηση και Δείκτες Απόδοσης, Αποτελεσματικότητας και Αποδοτικότητας στη Δημόσια Διοίκηση σε Διεθνές και Ελληνικό Επίπεδο

Στη νέα εποχή η δημόσια διοίκηση τόσο σε εθνικό όσο και διεθνές επίπεδο αποτελεί πρωτεύον ζήτημα στην ατζέντα των προτεραιοτήτων των πολιτικών αρχών κάθε χώρας. Οι πολιτικές ηγεσίες των κρατών επικεντρώνονται κυρίως στα αποτελέσματα της διοίκησης πάνω στα οποία στηρίζεται η χάραξη της πολιτικής τους και η λήψη των αποφάσεων τους. Το 1992, οι Osborne και Gaebler διατύπωσαν μία σειρά σημαντικών θεωριών σχετικά με την σπουδαιότητα των μετρήσεων στη δημόσια διοίκηση, σύμφωνα με τις οποίες *«εάν δεν μετράς τα αποτελέσματα, δε μπορείς να διαχωρίσεις την επιτυχία από την αποτυχία»*. *«εάν δε μπορείς να εντοπίσεις την επιτυχία δεν είναι δυνατό να την ανταμείψεις»*, και τέλος *«εάν δεν μπορείς να διακρίνεις την αποτυχία, δεν είναι δυνατό να τη διορθώσεις»*. Στο πλαίσιο αυτό, οι χώρες-μέλη του ΟΟΣΑ προσπαθώντας να ακολουθήσουν τις ανωτέρω θεωρίες δαπανούν ολοένα και περισσότερα κεφάλαια και ξοδεύουν περισσότερες εργατοώρες για την εφαρμογή μετρήσεων απόδοσης, αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας (Pollitt and Bouckaert, 2004).

Σε αντίθεση με τις άλλες χώρες, η ελληνική δημόσια διοίκηση υπολείπεται αισθητά στο επίπεδο υιοθέτησης αντίστοιχων μεθόδων μέτρησης και αποτίμησης. Αν λάβει κανείς υπόψη τα μεγάλα ελλείμματα τρεχουσών συναλλαγών της ελληνικής οικονομίας καθώς και το υπέρογκο μέγεθος του δημόσιου χρέους κατανοεί ότι η

ανάγκη για βελτιστοποίηση της χρήσης των διαθέσιμων πόρων και η επίτευξη της αποτελεσματικότητας είναι πιο επιτακτική από ποτέ.

Οι κυριότεροι λόγοι που οδήγησαν στην εφαρμογή μετρήσεων απόδοσης, αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας στο δημόσιο τομέα είναι η καλύτερευση των οικονομικών όρων χρήσης των παραγωγικών συντελεστών, η ορθότερη διαχείριση των κονδυλίων που διατίθενται προς τις δημόσιες υπηρεσίες από τον κρατικό προϋπολογισμό, καθώς και η ενίσχυση της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης. Σε περιόδους οικονομικής ύφεσης είναι ιδιαίτερα σημαντική η επίτευξη οικονομικής και αποδοτικής λειτουργίας στο δημόσιο τομέα και αυτό διότι έχει άμεση ευεργετική επίδραση τόσο στην οικονομική πολιτική της εκάστοτε χώρας μέσω της μείωσης του δημόσιου χρέους όσο και στον προϋπολογισμό των νοικοκυριών μέσω του περιορισμού των φορολογικών βαρών.

Το πρώτο εγχείρημα εφαρμογής μεθόδων μέτρησης απόδοσης στη δημόσια διοίκηση καταγράφεται περί το 1850 (Wilcox and Bourne, 2002). Σκοπός της συγκεκριμένης προσπάθειας ήταν η αξιολόγηση της λογιστικής κατάστασης των δημοσίων υπηρεσιών. Εισερχόμενοι στον 20^ο αιώνα, υιοθετούνται και κάποιοι δείκτες παραγωγικότητας παράλληλα με τις μεθόδους λογιστικής απόδοσης στη δημόσια διοίκηση όπως π.χ. ο αριθμός παρεχόμενων υπηρεσιών ανά δημόσιο υπάλληλο κ.ά.

Κατά την περίοδο διακυβέρνησης του Kennedy στις ΗΠΑ έγιναν αξιόλογες προσπάθειες προς αυτή την κατεύθυνση. Μάλιστα, το υπουργείο άμυνας εφάρμοσε μία μέθοδο που αξιολογούσε οικονομικά στοιχεία και στοιχεία στρατηγικής. Η μέθοδος αυτή ονομάστηκε Σύστημα Σχεδιασμού, Προγραμματισμού και Προϋπολογισμού (PPBS) (Niven, 2003). Σταδιακά η συγκεκριμένη διοικητική μέθοδος αξιολόγησης εφαρμόστηκε και από άλλες δημόσιες υπηρεσίες της χώρας, αλλά και από μεγάλο αριθμό χωρών-μελών του ΟΟΣΑ. Μετεξέλιξη των PPBS αποτέλεσε η Μέθοδος Μηδενικής Βάσης (ZBB). Έτσι, τη δεκαετία του '70, όσοι αποφάσισαν να χρησιμοποιήσουν για πρώτη φορά τη μέθοδο απόδοσης, αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας υιοθέτησαν τη συγκεκριμένη μέθοδο, η οποία μάλιστα αποτέλεσε και «μόδα» της εποχής. Συνοψίζοντας, αυτό που θα πρέπει να μείνει ως συμπέρασμα είναι ότι από το 1850 έως και τα τέλη της δεκαετίας του '70, οι μέθοδοι μέτρησης της απόδοσης, της αποτελεσματικότητας και της

αποδοτικότητας που εφαρμόστηκαν διεθνώς διακατέχονταν από εσωστρέφεια, διότι δόθηκε μεγάλη σημασία στην αξιολόγηση των λογιστικών δεδομένων και των χρηματοοικονομικών δεικτών (Kald and Nilson, 2000). Αντιθέτως, τη δεκαετία του '80, το ενδιαφέρον επικεντρώθηκε κυρίως στην ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών και στη μέτρηση της (Niven, 2003).

Σημαντική υπήρξε και η Πράξη Διοικητικής Απόδοσης και Αποτελεσμάτων (Government Performance and Results Act- GPRA), η οποία μάλιστα αποτέλεσε σταθμό στη διάδοση και στην εφαρμογή μεθόδων μέτρησης της απόδοσης, της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας της δημόσιας διοίκησης. Η συγκεκριμένη πράξη ψηφίστηκε το 1993 στις ΗΠΑ επί κυβερνήσεως Κλίντον και ουσιαστικά σηματοδότησε την έναρξη της εξωστρέφειας της δημόσιας διοίκησης. Στόχος της Πράξης ήταν να δοθεί έμφαση τόσο στον λογιστικό έλεγχο των δημόσιων υπηρεσιών όσο και την βελτίωση των απασχολούμενων παραγωγικών συντελεστών και των παραγόμενων υπηρεσιών, στη στοχοθεσία, στη παρακολούθηση του βαθμού επίτευξης των προκαθορισμένων στόχων, στη βάση της ικανοποίησης των πολιτών καθώς και στη διαφάνεια και τη λογοδοσία.

Οι μέθοδοι μέτρησης απόδοσης, αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας που εφαρμόζονται στην δημόσια διοίκηση διακρίνονται σε τρεις ευρείες κατηγορίες:

1. *Στις μετρήσεις χρηματοοικονομικής απόδοσης* (όπως μέθοδος Απόδοσης επί της Επένδυσης- Return on Investment-ROI, μέθοδος Σχεδιασμού, Προγραμματισμού και Προϋπολογισμού- Planning, Programming and Budgeting System-PPBS, μέθοδος Προϋπολογισμού Μηδενικής Βάσης- Zero- Based Budgeting System-ZBB).
2. *Στις μετρήσεις αποδοτικότητας*, (όπως μέθοδος Στοχαστικής Ανάλυσης- Stochastic Frontier Analysis-SFA, μέθοδος Περιβάλλουσας Καμπύλης- Data Envelopment Analysis-DEA).
3. *Στις μετρήσεις στρατηγικής*, (όπως μέθοδος Καλών Πρακτικών ή Προτύπων Αναφοράς -Best Practices/ Benchmarking, μέθοδος Ισορροπημένης Κάρτας Επιδόσεων- Balanced Scorecard-BSC).

Όσον αφορά το ελληνικό παράδειγμα δεν υπάρχει καμία επίσημη, οργανωμένη και καθολική μέθοδος μέτρησης απόδοσης, αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας παρά μόνο κάποιες διάσπαρτες εξαγγελίες και σπασμωδικές προσπάθειες περί τα τέλη της δεκαετίας του '70. Συγκεκριμένα, η πρώτη προσπάθεια καταγράφεται το 1979 (ΣΕΥΥΟ, 2009) με την υιοθέτηση της μεθόδου Προϋπολογισμού Μηδενικής Βάσης (ZBB). Η εν λόγω προσπάθεια αφορούσε την δημιουργία ομάδων εργασίας από επιλεγμένους φορείς για τον ακριβή καθορισμό των στόχων, την καταγραφή και την αποσαφήνιση των αρμοδιοτήτων του υπαλληλικού προσωπικού καθώς και την οργάνωση της παραγωγικής διαδικασίας, ωστόσο η συγκεκριμένη προσπάθεια έληξε άδοξα. Ύστερα από μία μακρά περίοδο απουσίας ενδιαφέροντος αναφορικά με την εφαρμογή μέτρησης απόδοσης, αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας στην ελληνική δημόσια διοίκηση, το 2004 καταγράφεται μία νέα προσπάθεια με το Νόμο 3230 που αφορά την «Μεθοδολογία καθορισμού Δεικτών Μέτρησης της Αποτελεσματικότητας και της Αποδοτικότητας της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης» http://www.dsnet.gr/Epikairothta/Nomothesia/n3230_04.htm Ο συγκεκριμένος νόμος αφορά την καθιέρωση συστήματος διοίκησης με στόχους καθώς και την μέτρηση του δείκτη της αποδοτικότητας. Εφαρμόζοντας το σύστημα διοίκησης με στόχους επιδιώκεται η αποτελεσματικότερη λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών και η καλύτερη ανταπόκριση του ανθρώπινου δυναμικού στις σύγχρονες ανάγκες και τα νέα πρότυπα διοίκησης.

Σύμφωνα με το Νόμο 3230/2004, το σύστημα μέτρησης και αποτίμησης της ελληνικής δημόσιας διοίκησης βασίζεται σε δείκτες. Οι δείκτες διαχωρίζονται σε δύο κατηγορίες, τους γενικούς και τους ειδικούς. Οι γενικοί δείκτες είναι κοινói από την πλειοψηφία των δημόσιων φορέων (ΣΕΥΥΟ, 2009), κάποιιοι ενδεικτικοί γενικοί δείκτες είναι ο χρόνος ανταπόκρισης στα αιτήματα των πολιτών, το ποσοστό ικανοποίησης των παραπόνων που υποβάλλονται, η εφαρμογή νέων τεχνολογιών, το κόστος διαχείρισης και η ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών κ.ά. Οι ειδικοί δείκτες διαφέρουν για κάθε υπηρεσιακή μονάδα και μετρούν την αποδοτικότητα και την παραγωγικότητα τους.

Ως Διοίκηση μέσω Στόχων ορίζεται η διαδικασία προσδιορισμού σαφών επιδιώξεων - επιδόσεων στα ανώτατα ιεραρχικά επίπεδα κάθε φορέα και εν συνεχεία η διάχυση των γενικότερων αυτών επιδιώξεων υπό μορφή εξειδικευμένων δράσεων σε κάθε

κατώτερο ιεραρχικό επίπεδο. Σε κάθε επίπεδο οι προϊστάμενοι και οι υφιστάμενοι δεσμεύονται σε ετήσια βάση για την υλοποίηση συγκεκριμένων ενεργειών και για την επίτευξη συγκεκριμένων ποσοτικών και ποιοτικών αποτελεσμάτων, λαμβανομένων υπόψη και των δεικτών αποδοτικότητας όπου υπάρχουν. Επίσης, καθιερώνεται η μέτρηση της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης. Σκοπός της μέτρησης είναι η αξιολόγηση των υπηρεσιών της διοίκησης με την οποία επιδιώκεται η εξυπηρέτηση του πολίτη, η αύξηση της εμπιστοσύνης του καθώς και του βαθμού ικανοποίησης των αναγκών του από αυτή, η ενίσχυση της διαφάνειας, η πληρέστερη αξιοποίηση των διαθέσιμων πόρων και γενικότερα η άσκηση της διοίκησης προς όφελος του πολίτη. Για τον σκοπό αυτό επιλέγεται η «bottom-up» προσέγγιση (ΣΕΥΥΟ, 2009), δηλαδή ο προσδιορισμός των στόχων και η διαμόρφωση του περιεχομένου και του αντικειμένου της στοχοθεσίας εξ αρχής, ωστόσο και πάλι το εγχείρημα απέτυχε. Οι λόγοι που οδήγησαν στην αποτυχία του ήταν η μεγάλη δυσκολία προσδιορισμού των στόχων, η εσφαλμένη κατανόηση της φιλοσοφίας και του ρόλου που όφειλε να διαδραματίσει η στοχοθεσία της δημόσιας διοίκησης από μεγάλη μερίδα των δημόσιων λειτουργών, καθώς και οι σοβαρές καθυστερήσεις που έβγαζαν εκτός προκαθορισμένων χρονικών ορίων συνολικά την διαδικασία. Μία ακόμη απόπειρα πραγματοποιείται το 2009 για την ελληνική δημόσια διοίκηση μέσω του Προϋπολογισμού Προγραμμάτων. Συγκεκριμένα, προτείνεται η διασύνδεση της χρηματοδότησης των δημοσίων υπηρεσιών με την αποτελεσματικότητα τους και με το βαθμό πραγματοποίησης προκαθορισμένων στόχων. Η μέθοδος αυτή βασίζεται εξ ολοκλήρου στη λογιστική ταξινόμηση των δαπανών χωρίς αναλυτική πληροφόρηση για τις ενέργειες που χρηματοδοτούνται από τον κρατικό προϋπολογισμό.

Όσον αφορά την διεθνής εμπειρία, υπάρχει ένας διεθνής δείκτης αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης (InCiSE), ο οποίος συγκεντρώνει πληθώρα υπαρχόντων δεδομένων για να παρέχει μια συνοπτική αξιολόγηση του τρόπου που αποδίδει η δημόσια διοίκηση της κεντρικής κυβέρνησης μιας χώρας σε σύγκριση με άλλες διοικήσεις χωρών. Αναλυτικότερα, ο Διεθνής Δείκτης Αποτελεσματικότητας των Δημοσίων Υπηρεσιών (InCiSE) παρέχει ένα σύνολο συγκριτικών πληροφοριών που βοηθούν τις χώρες να καθορίσουν τι κάνουν καλά, πού μπορούν να βελτιωθούν και τι μπορούν να μάθουν η μία από την άλλη. Ο εν λόγω δείκτης καλύπτει 31 χώρες σε όλη την Ευρώπη, τη Βόρεια Αμερική, τη Νότια

Αμερική, την Ασία και την Αυστραλία. Συνεπώς, αξιολογεί την αποτελεσματικότητα των δημοσίων υπηρεσιών βάσει του τρόπου με τον οποίο η δημόσια διοίκηση παρέχει τις λειτουργίες της.

Εν συνεχεία ακολουθούν ενδεικτικά κάποιες οπτικοποιήσεις δεδομένων για κάποιες χώρες όπως η Ελλάδα, η Ισπανία, η Γερμανία, ο Καναδάς, η Σουηδία, η Ελβετία και η Ιαπωνία.

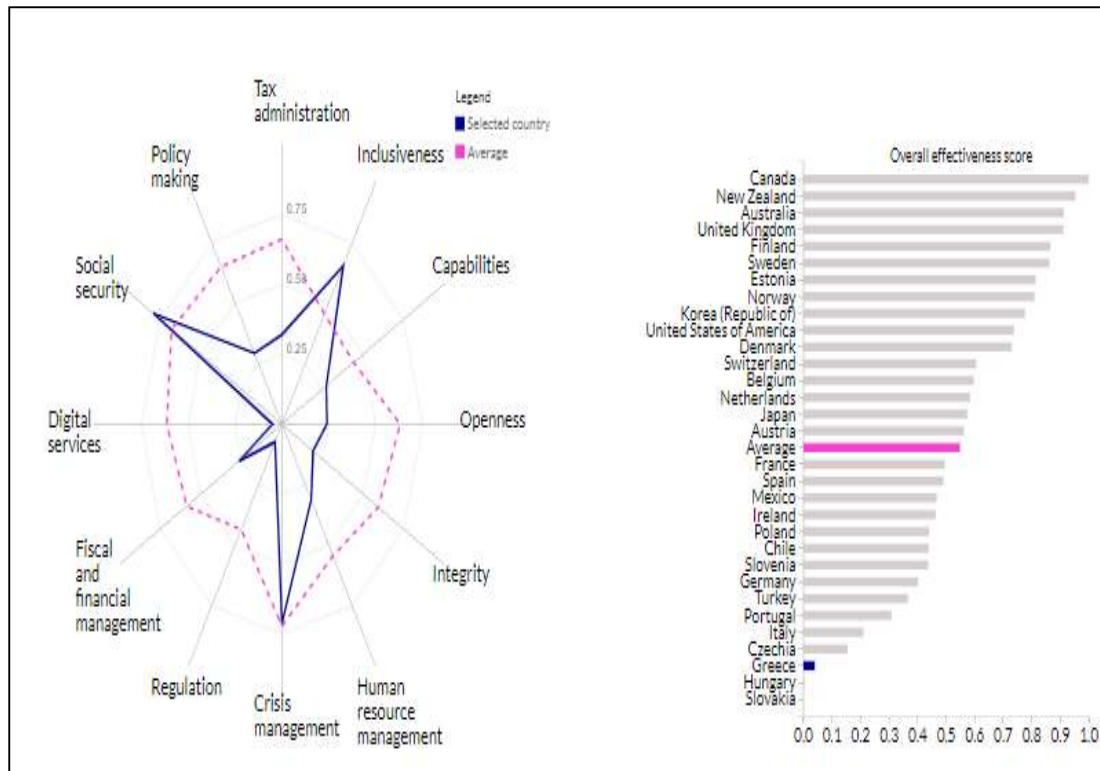
ΟΠΤΙΚΟΠΟΙΗΣΕΙΣ ΔΕΔΟΜΕΝΩΝ

1. Συνολική Εικόνα Χωρών

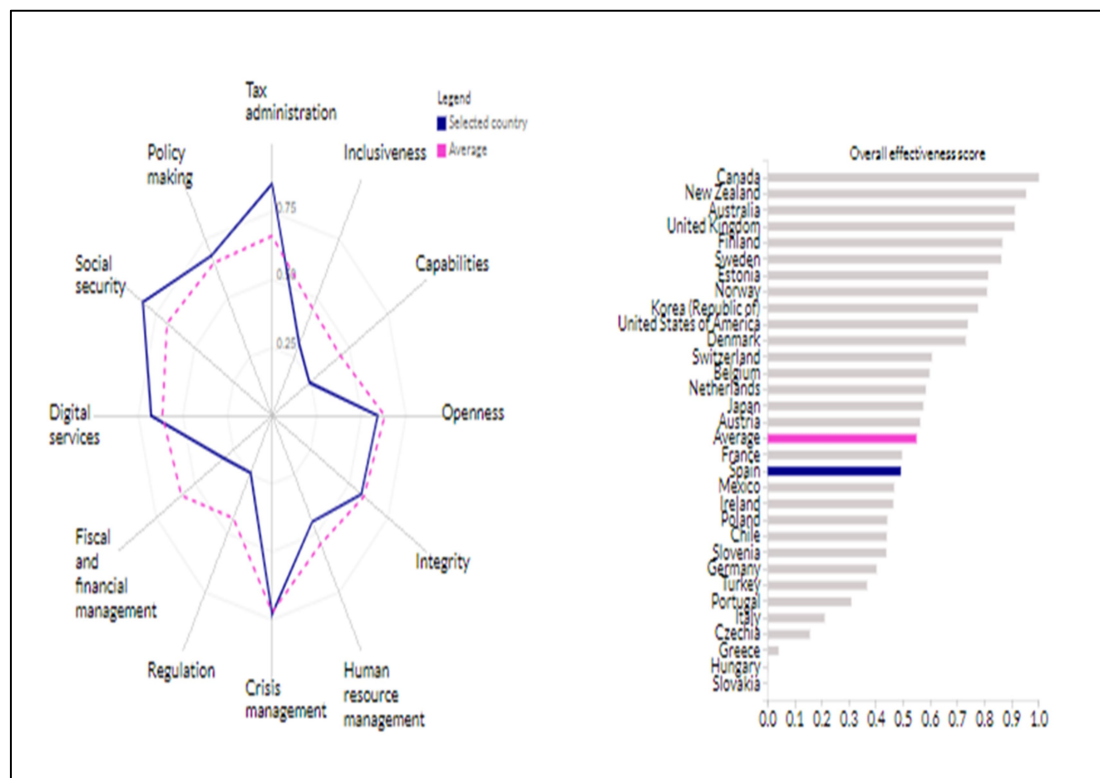
Παρακάτω παρουσιάζεται ένα σύνθετο μέτρο της αποτελεσματικότητας των δημοσίων υπηρεσιών, το οποίο συγκεντρώνει τη βαθμολογία της λειτουργίας και των χαρακτηριστικών μιας χώρας. Δεξιά καταγράφονται οι χώρες που συμμετέχουν. Η έντονη ροζ γραμμή δείχνει το μέσο όρο της αποτελεσματικότητας των δημοσίων υπηρεσιών, οι χώρες που είναι από την γραμμή αυτή και πάνω θεωρούνται πώς έχουν υψηλότερη αποτελεσματικότητα, ενώ από τη την φούξια γραμμή και κάτω οι χώρες παρουσιάζουν μειωμένη αποτελεσματικότητα υπηρεσιών.

Δείκτες

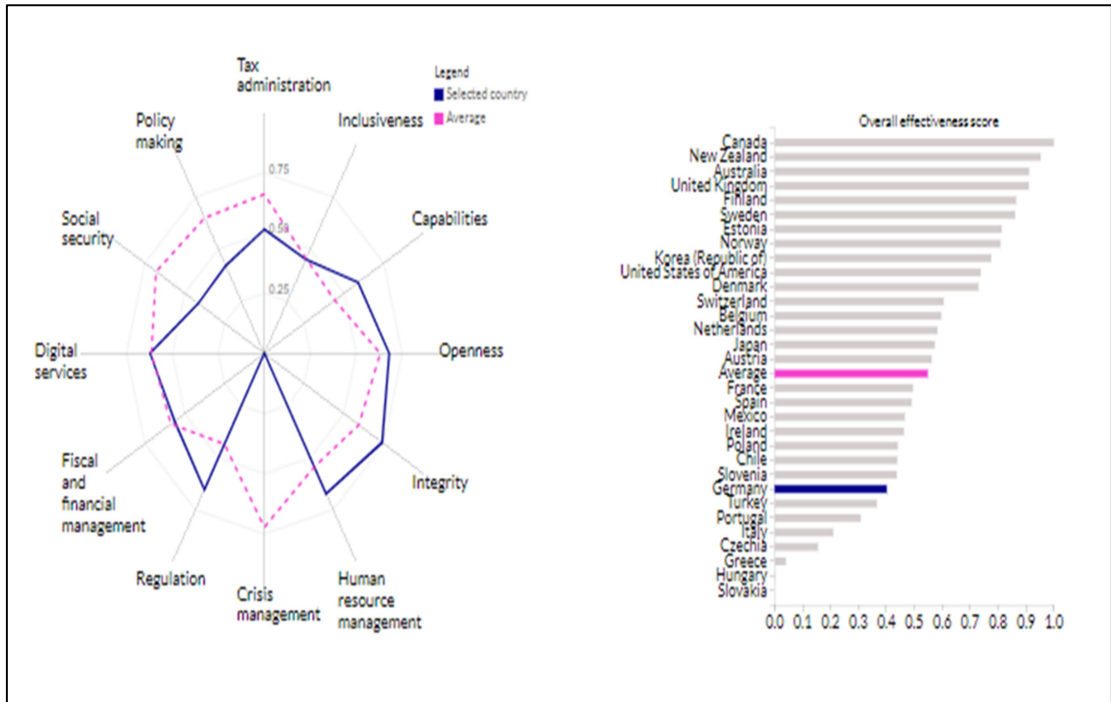
- Tax administration: Φορολογική Διοίκηση
- Inclusiveness: Περιεκτικότητα
- Capabilities: Δυνατότητα
- Openness: Ειλικρίνεια
- Integrity: Ακεραιότητα
- Hyman resource management: Διαχείριση Ανθρωπίνων Πόρων
- Crisis management: Διαχείριση Κρίσεων
- Regulation: Κανονισμός Λειτουργίας
- Fiscal and financial management: Δημοσιονομική και Οικονομική Διαχείριση
- Digital services: Ψηφιακές Υπηρεσίες
- Social services: Κοινωνική Ασφάλιση
- Policy making: Χάραξη Πολιτικής



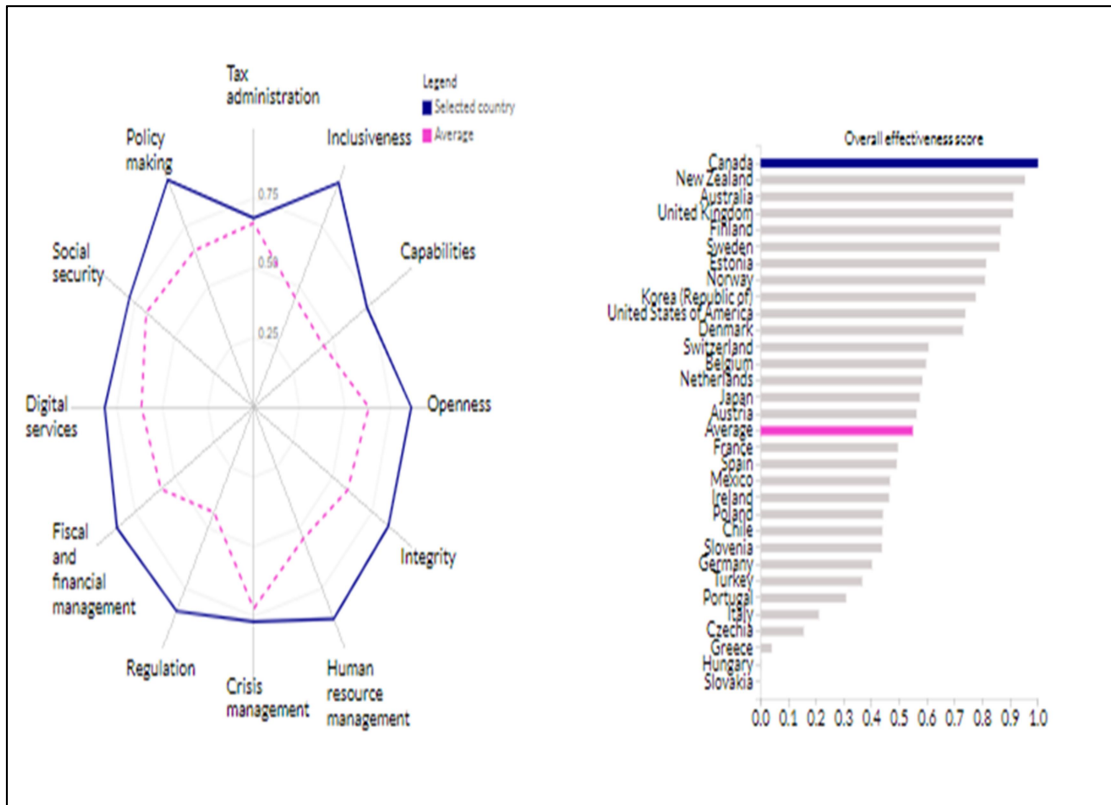
Διάγραμμα 1. Η περίπτωση της Ελλάδας



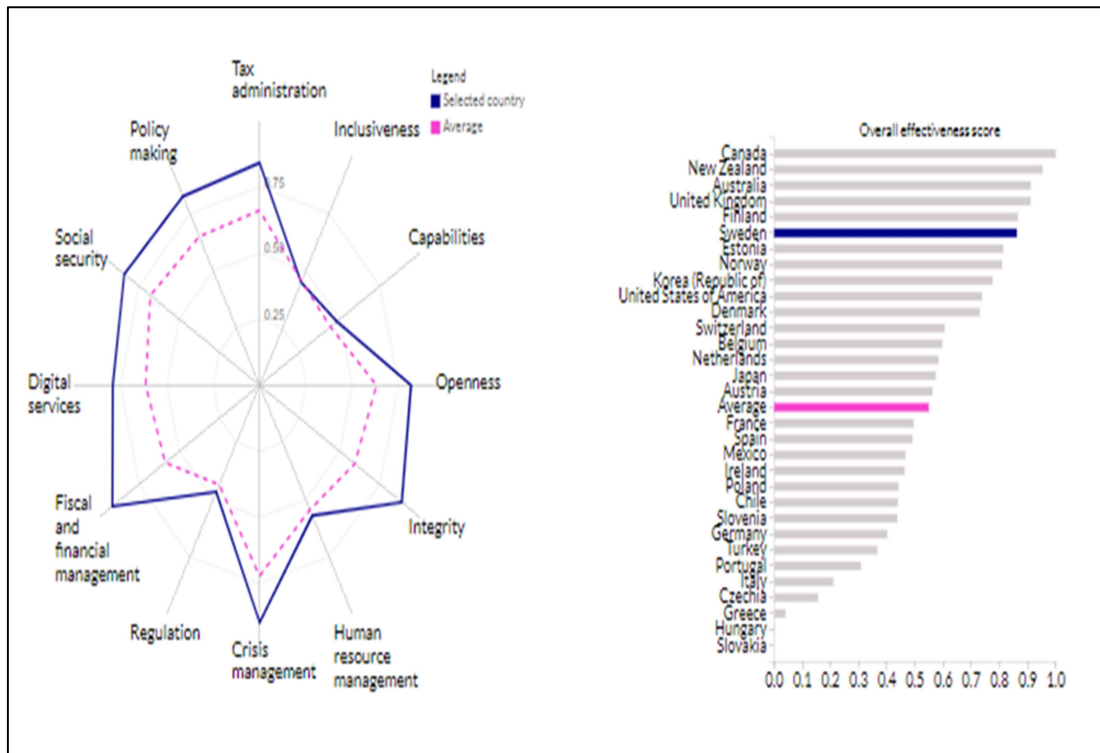
Διάγραμμα 2. Η περίπτωση της Ισπανίας



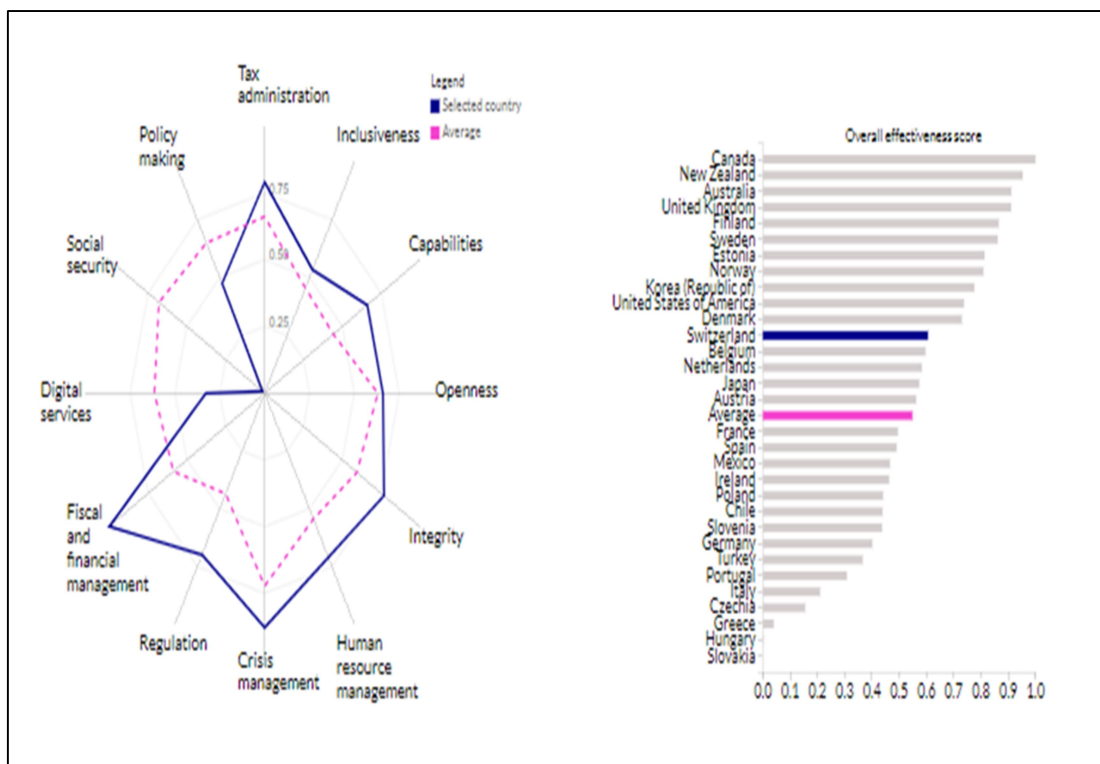
Διάγραμμα 3. Η περίπτωση της Γερμανίας



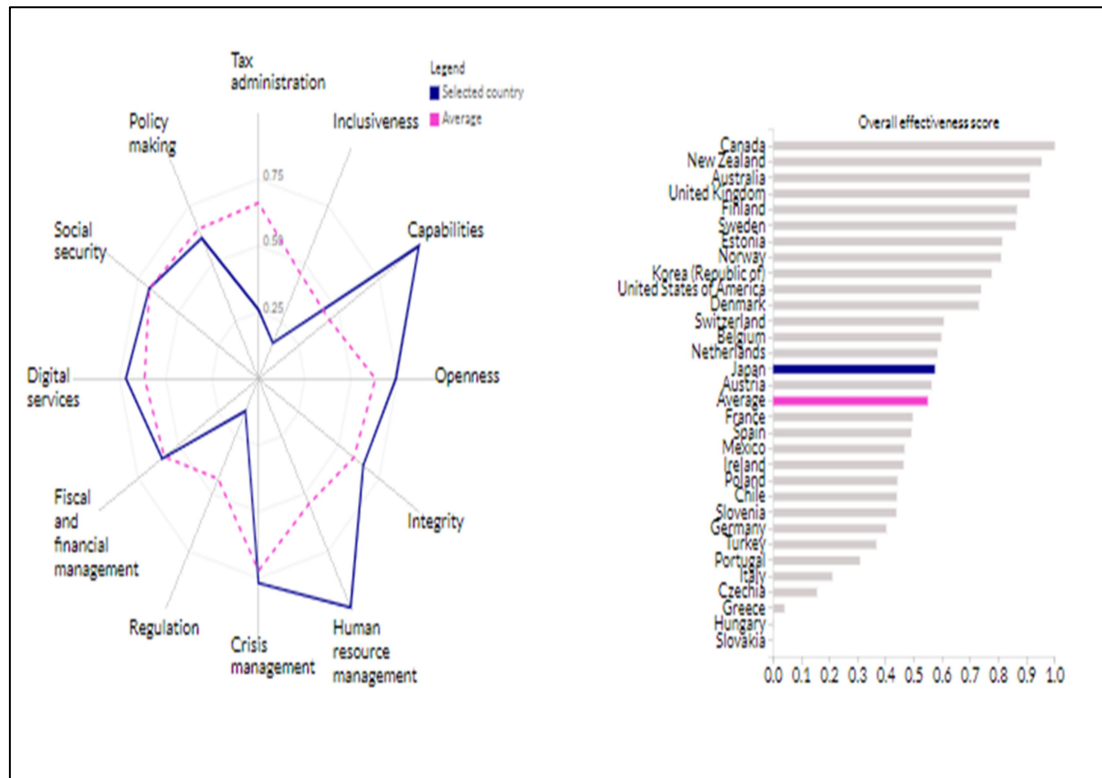
Διάγραμμα 4. Η περίπτωση του Καναδά



Διάγραμμα 5. Η περίπτωση της Σουηδίας



Διάγραμμα 6. Η περίπτωση της Ελβετίας



Διάγραμμα 7. Η περίπτωση της Ιαπωνίας

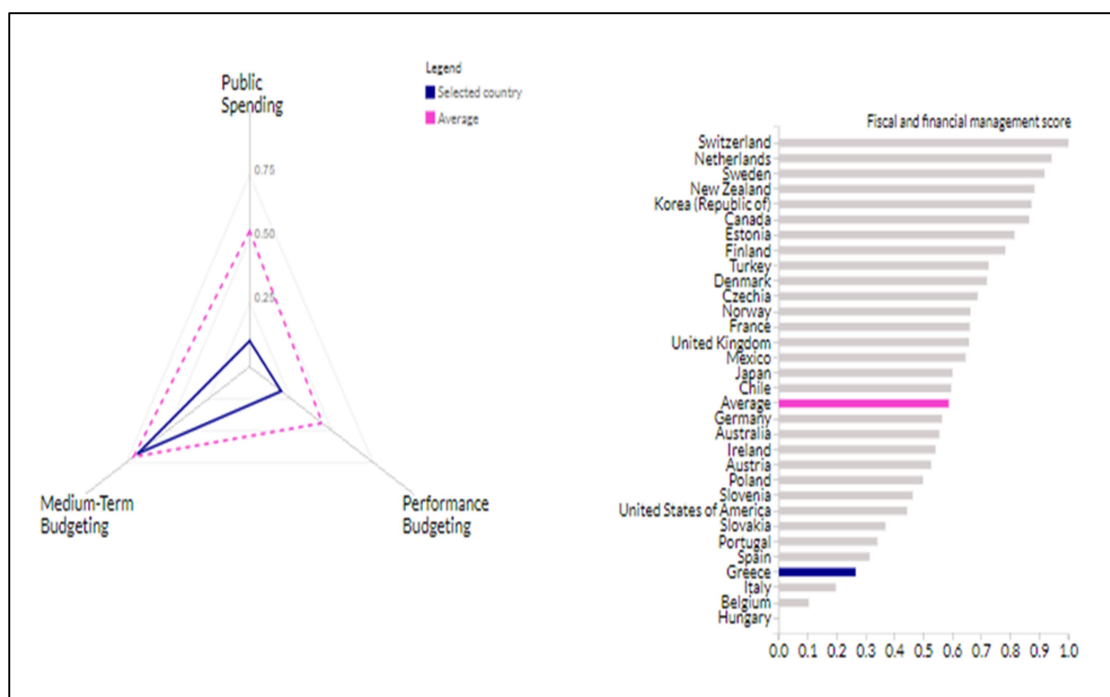
Συμπέρασμα: Η Ελλάδα, η Ισπανία και η Γερμανία έχουν χαμηλή συνολική βαθμολογία αποτελεσματικότητας σε σχέση με τις άλλες χώρες, ξεχωρίζει η Ελλάδα η οποία είναι σχεδόν τελευταία. Την υψηλότερη βαθμολογία συνολικής αποτελεσματικότητας όλων των χωρών την κατέχει Καναδάς και έπεται αρκετά ψηλά και η Σουηδία.

2. Χάραξη Πολιτικής

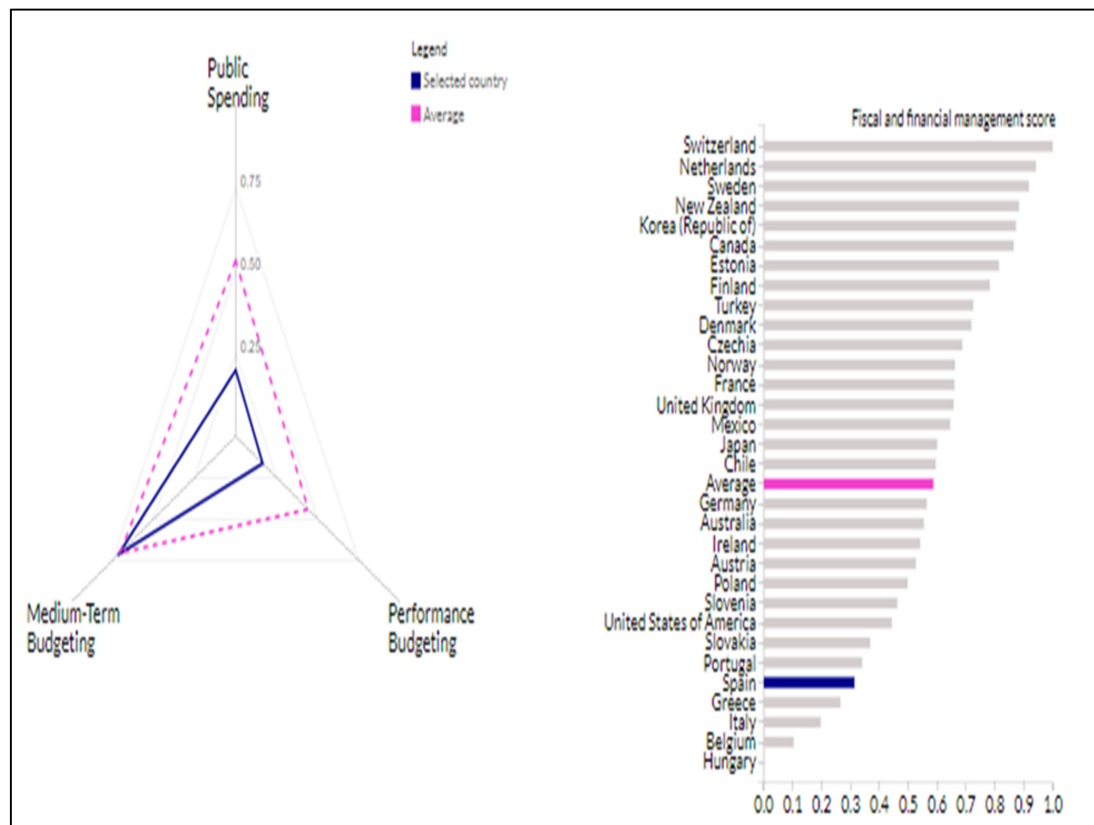
Επεξηγηματικά η ποιότητα της διαδικασίας χάραξης πολιτικής, συμπεριλαμβανομένου του τρόπου με τον οποίο η πολιτική αναπτύσσεται και συντονίζεται σε όλη την κυβέρνηση και παρακολουθείται κατά την εφαρμογή της.

Δείκτες

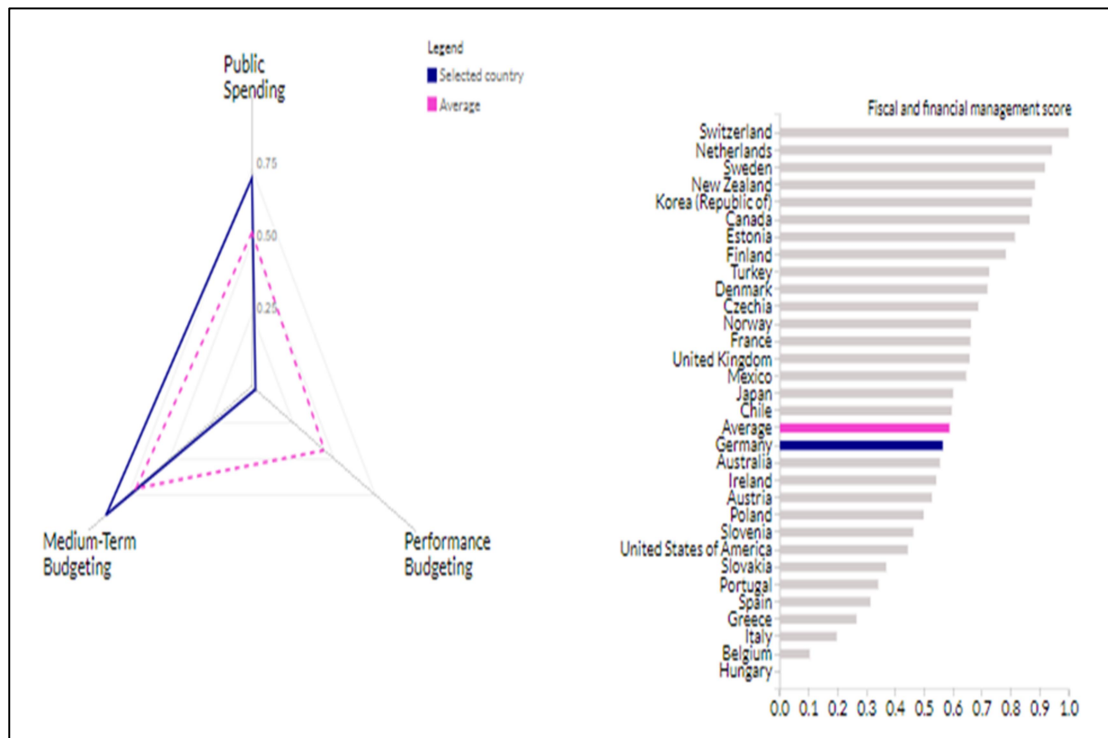
- Public Spending: Δημόσιες δαπάνες
- Medium-Term Budgeting: Δείκτης Μεσοπρόθεσμου Προϋπολογισμού
- Performance Budgeting: Δείκτης Απόδοσης Προϋπολογισμού



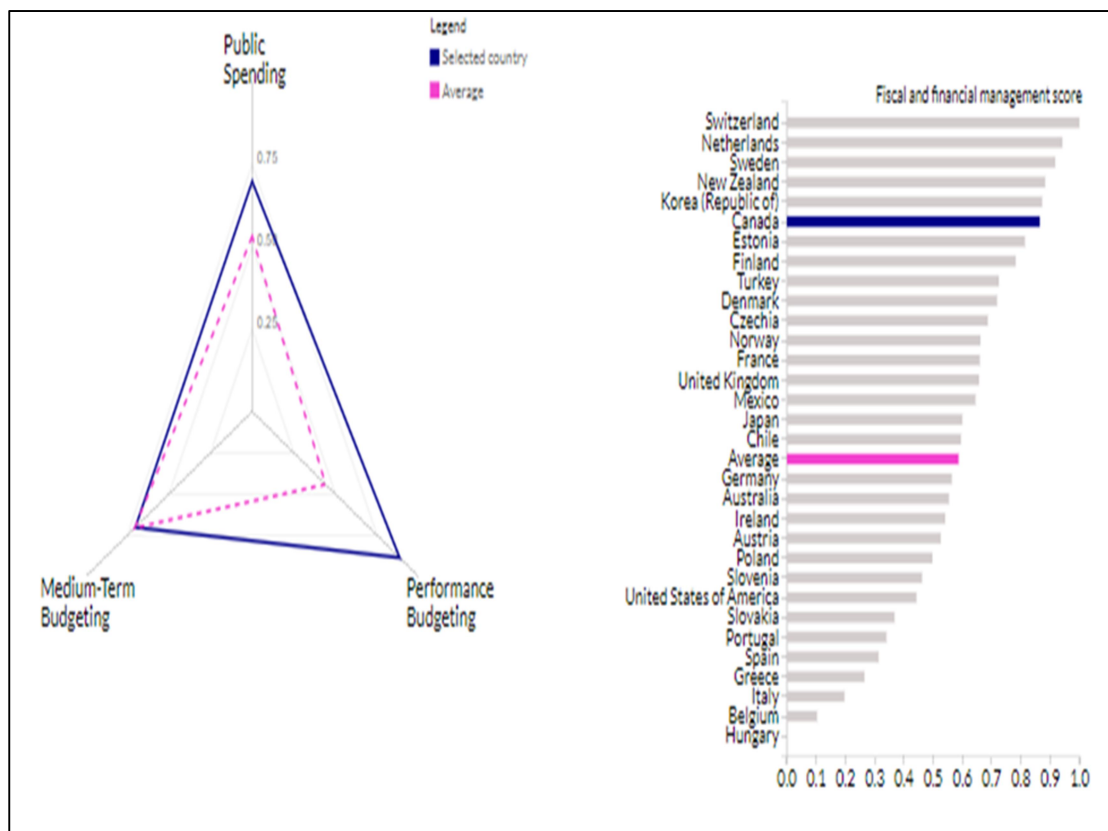
Διάγραμμα 8. Η περίπτωση της Ελλάδας



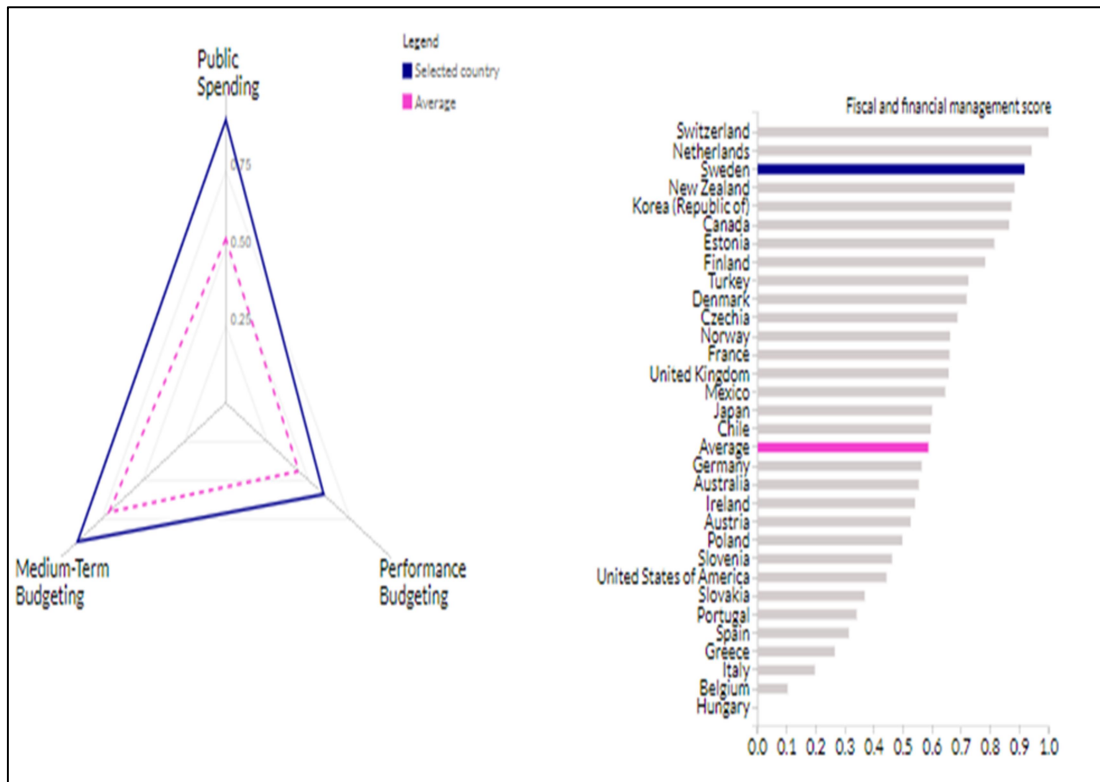
Διάγραμμα 9. Η περίπτωση της Ισπανίας



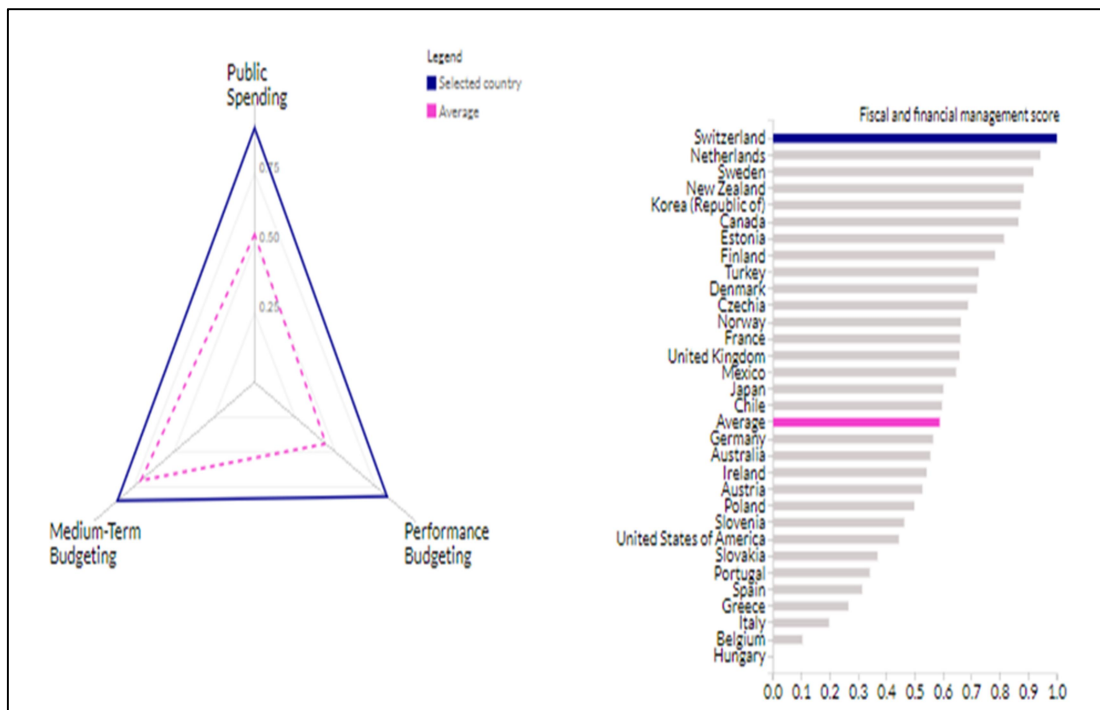
Διάγραμμα 10. Η περίπτωση της Γερμανίας



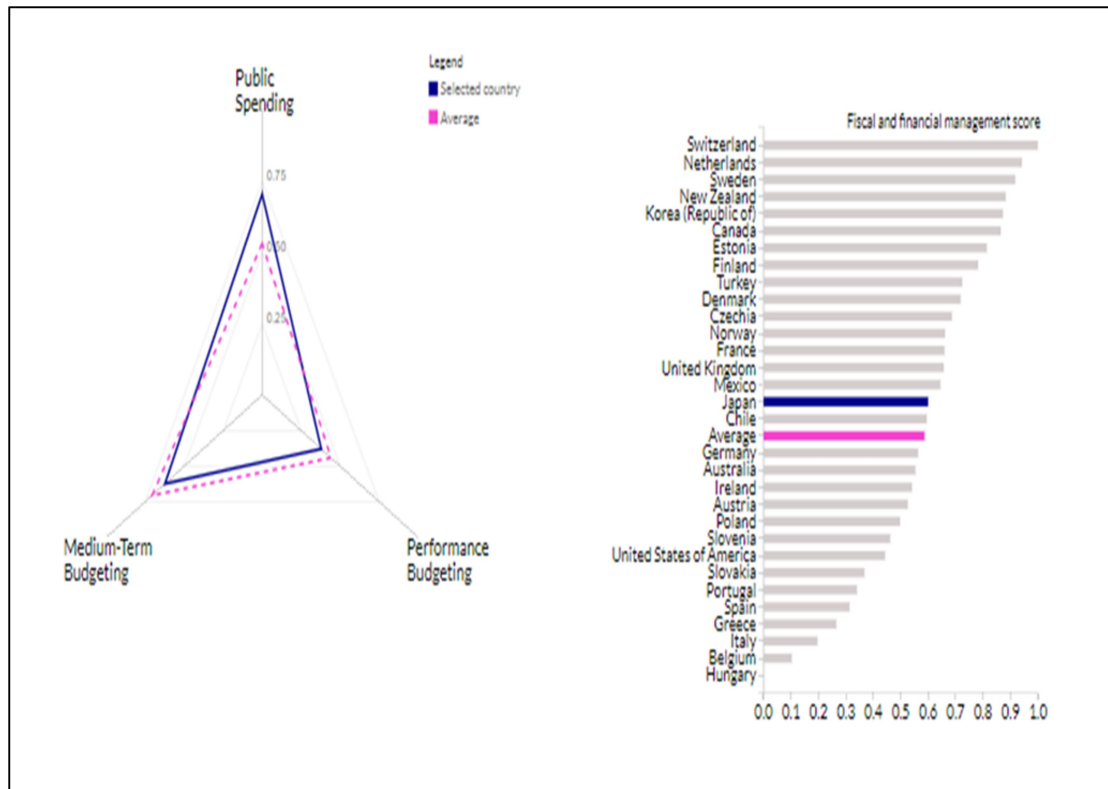
Διάγραμμα 11. Η περίπτωση του Καναδά



Διάγραμμα 12. Η περίπτωση της Σουηδίας



Διάγραμμα 13. Η περίπτωση της Ελβετίας



Διάγραμμα 14. Η περίπτωση της Ιαπωνίας

Συμπέρασμα: Κάτω από το διεθνή μέσο όρο κινείται η Ελλάδα, η Ισπανία και κοντά στο μέσο όρο η Γερμανία. Πρώτη στην κατάταξη βρίσκεται η Ελβετία, ακολουθεί η Σουηδία και έπειτα ο Καναδάς και η Ιαπωνία.

3. Κανονισμός Λειτουργίας

Επεξηγηματικά η έκταση και η ποιότητα των εκτιμήσεων των επιπτώσεων των κανονιστικών ρυθμίσεων και ο βαθμός εμπλοκής των ενδιαφερομένων μερών.

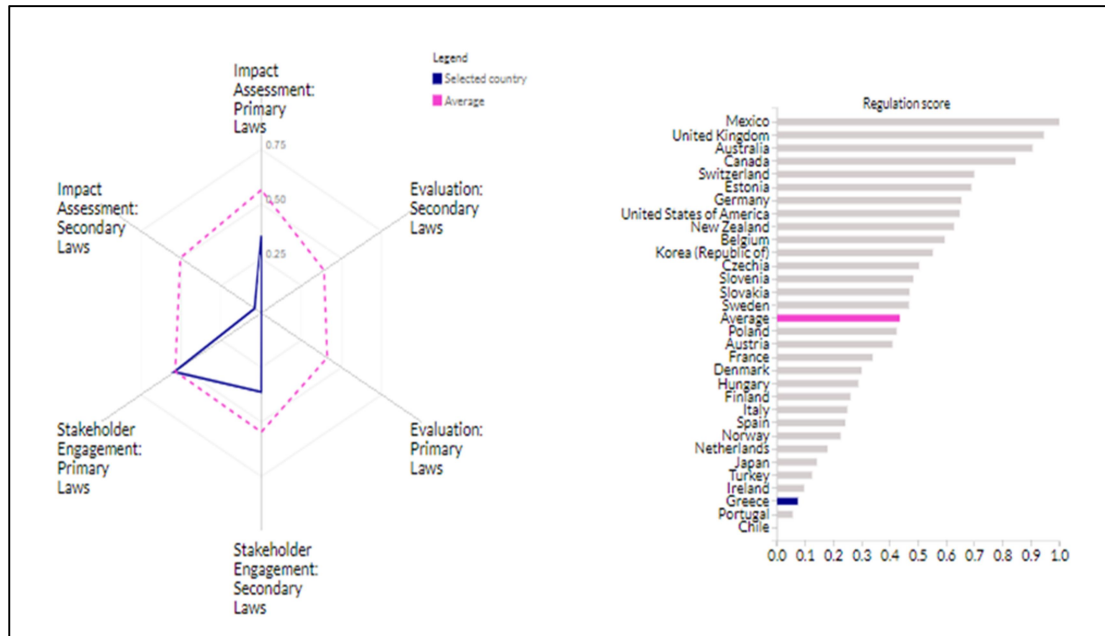
Δείκτες

- Impact Assessment Primary Laws: Εκτίμηση επιπτώσεων - Πρωτογενείς νόμοι.
- Impact Assessment Secondary Laws: Αξιολόγηση των κανονιστικών επιπτώσεων - Δευτερογενείς νόμοι.

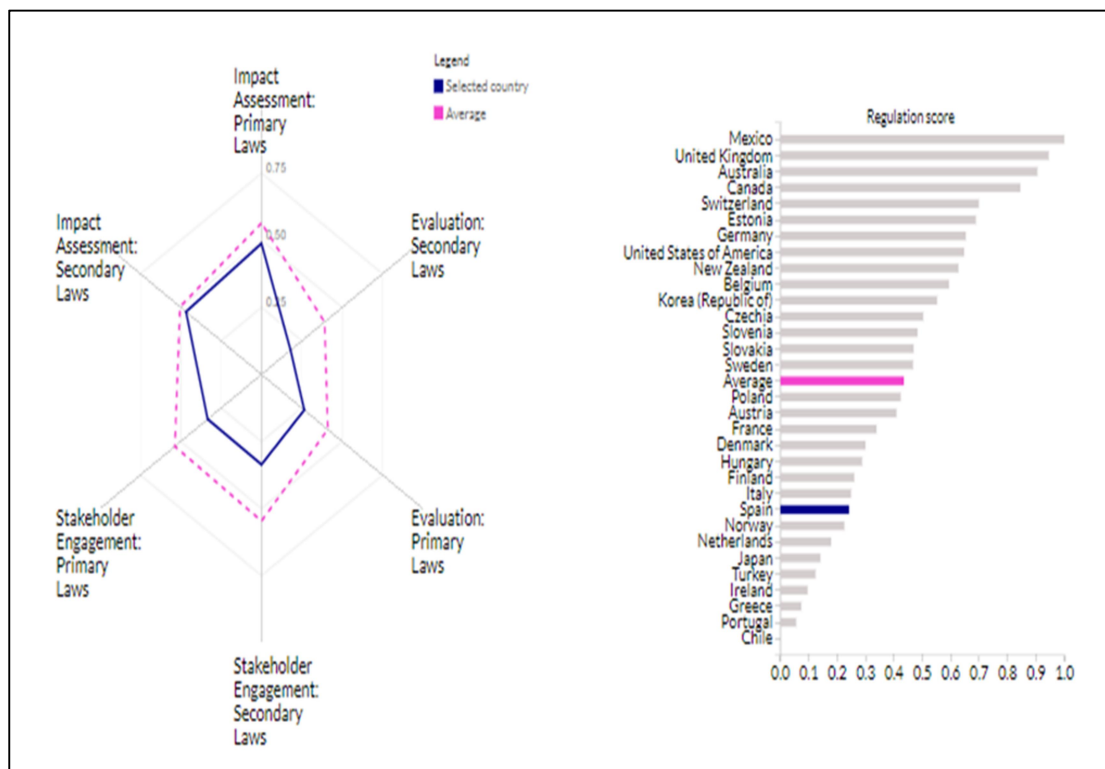
Οι συμμετοχές των ενδιαφερομένων και οι εκ των υστέρων αξιολογήσεις γίνονται σε τέσσερις τομείς απόδοσης: μεθοδολογία, συστηματική υιοθέτηση, διαφάνεια και εποπτεία / ποιοτικός έλεγχος

- Stakeholder Engagement Primary Laws: Συμμετοχή ενδιαφερομένων - Πρωτογενείς νόμοι.

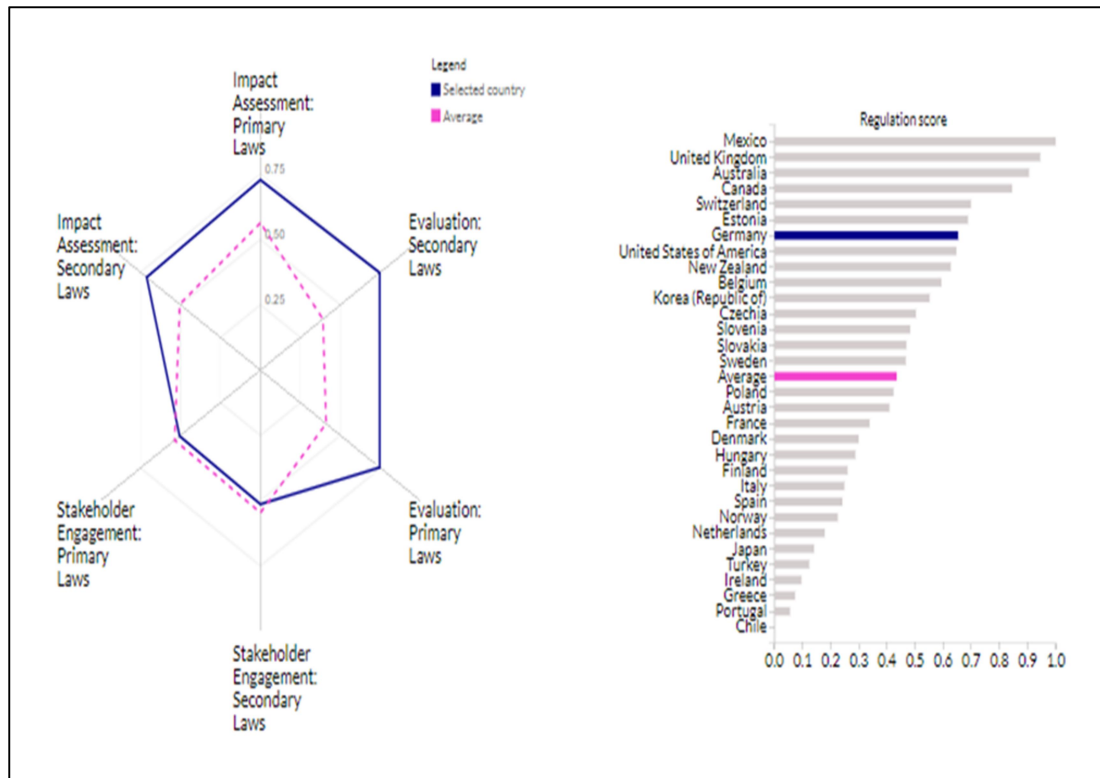
- Stakeholder Engagement Secondary Laws: Συμμετοχή ενδιαφερομένων- Δευτεροβάθμιοι νόμοι.
- Evaluation Primary Laws: Αξιολόγηση - Πρωτογενείς νόμοι.
- Evaluation econdary Laws: Αξιολόγηση - Δευτεροβάθμιοι νόμοι.



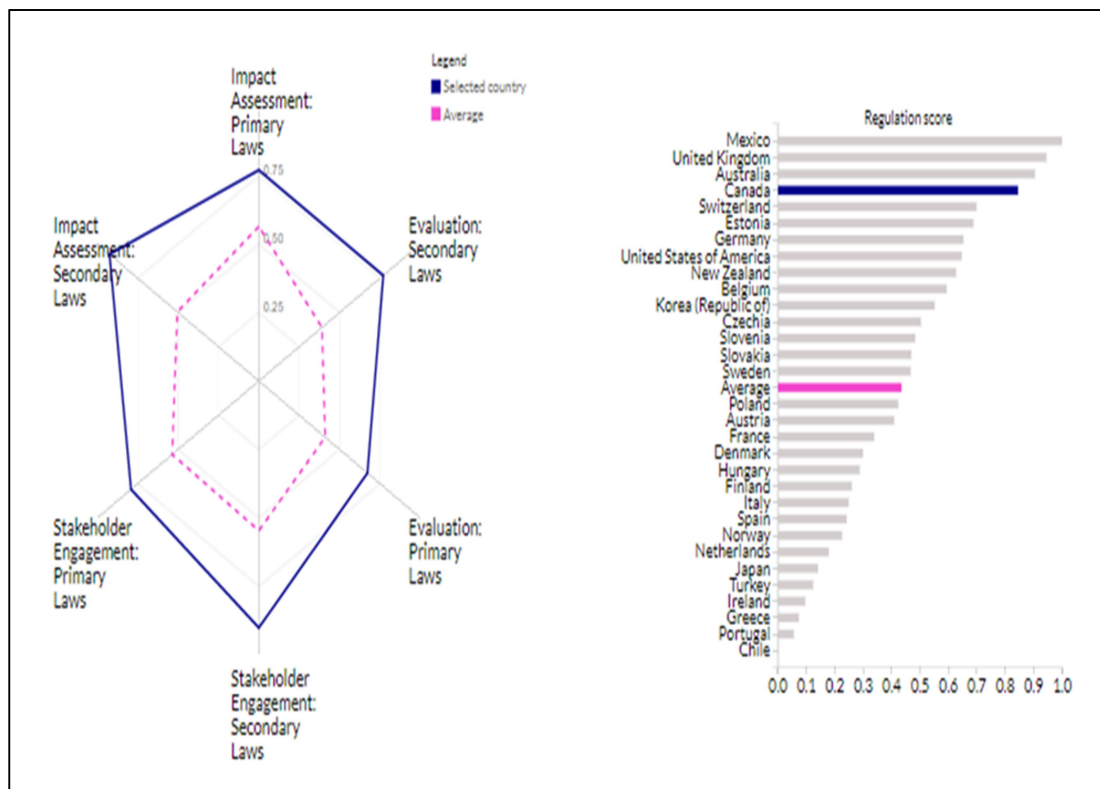
Διάγραμμα 15. Η περίπτωση της Ελλάδας



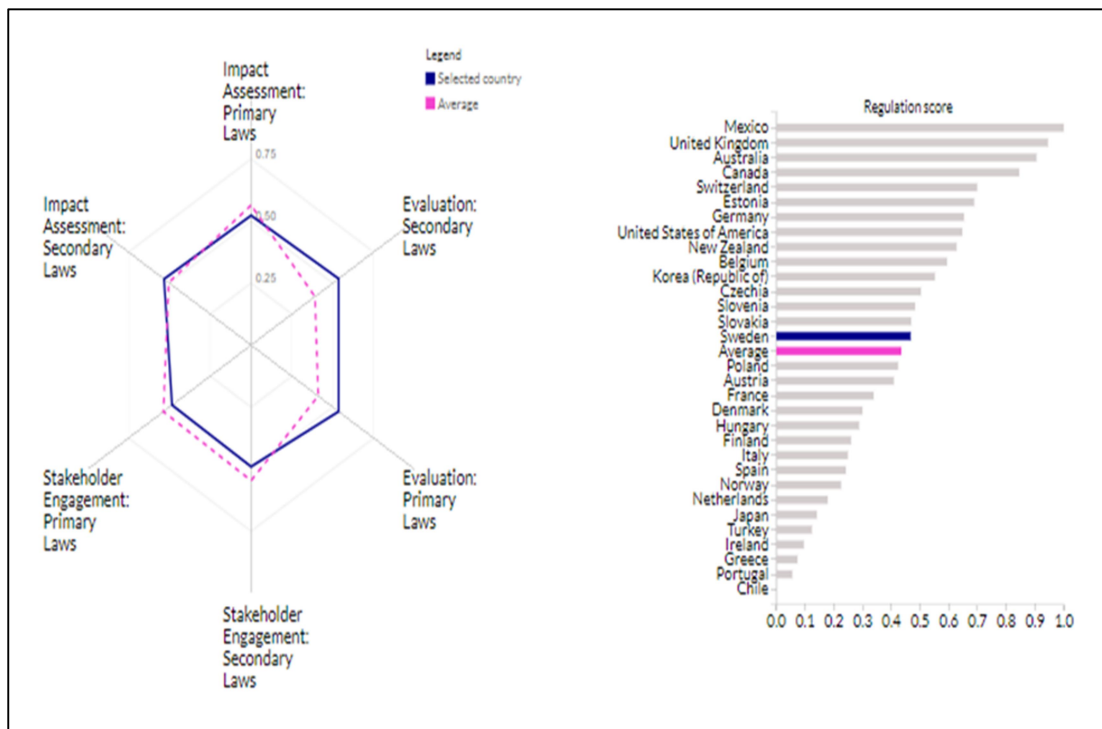
Διάγραμμα 16. Η περίπτωση της Ισπανίας



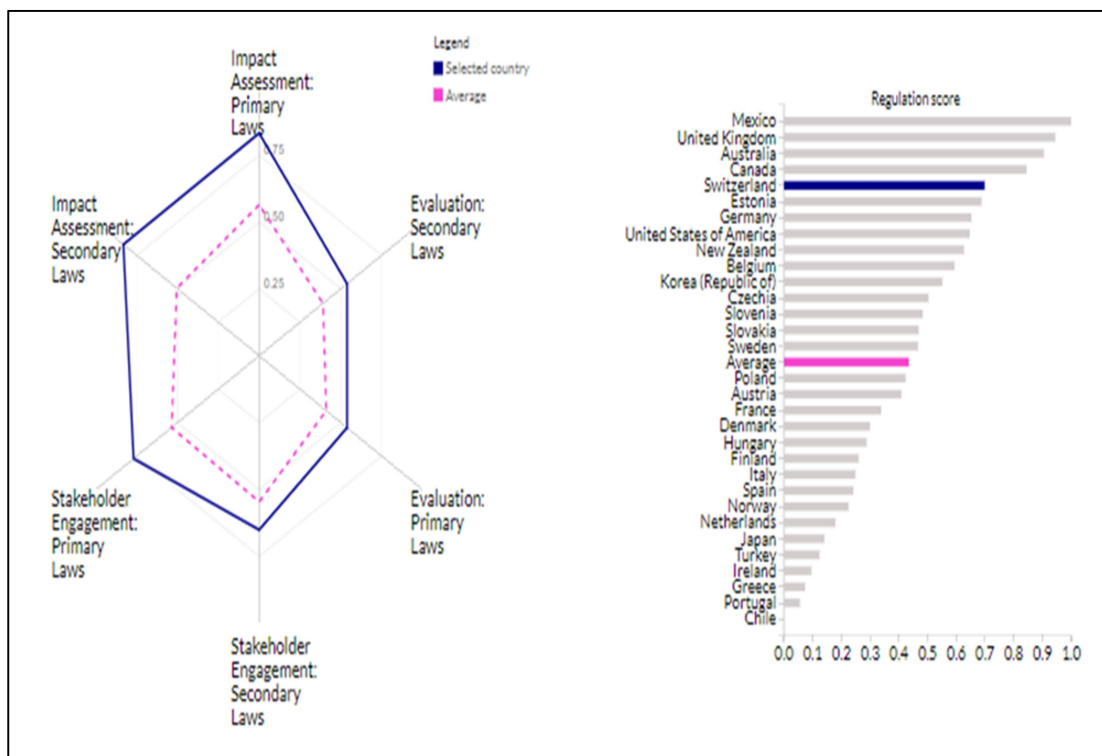
Διάγραμμα 17. Η περίπτωση της Γερμανίας



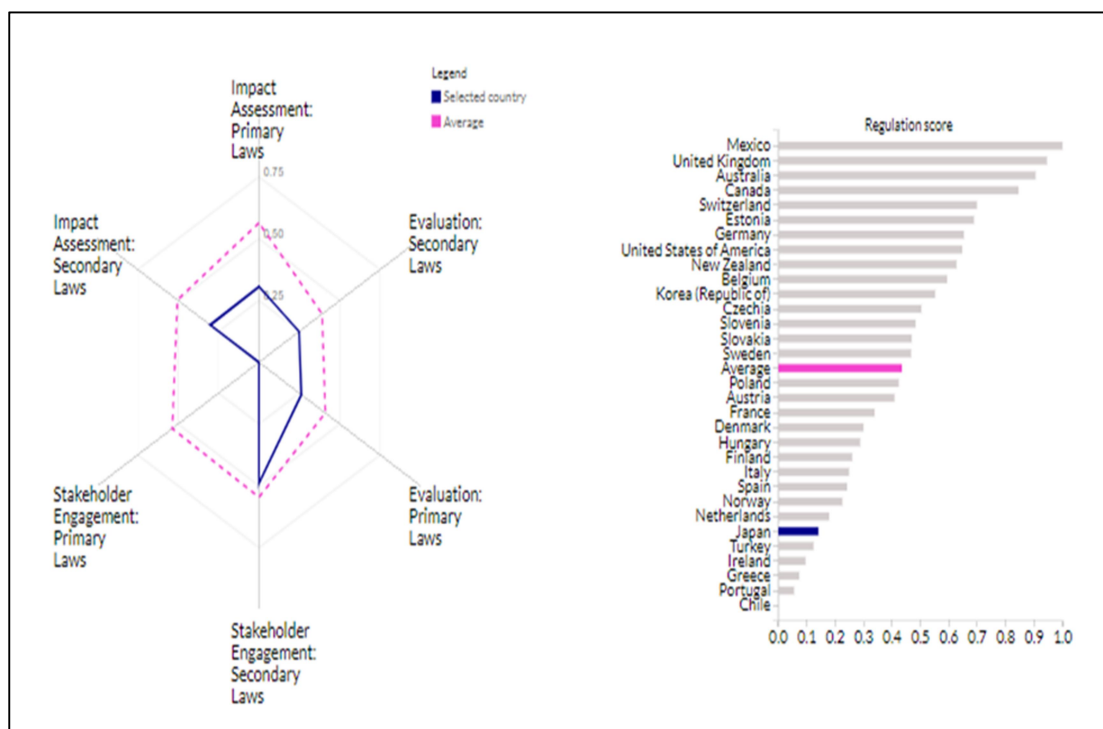
Διάγραμμα 18. Η περίπτωση του Καναδά



Διάγραμμα 19. Η περίπτωση της Σουηδίας



Διάγραμμα 20. Η περίπτωση της Ελβετίας



Διάγραμμα 21. Η περίπτωση της Ιαπωνίας

Συμπέρασμα: Ο Καναδάς βρίσκεται υψηλά στην κατάταξη, ακολουθεί η Ελβετία και η Γερμανία, λίγο πάνω από το διεθνή μέσο όρο είναι η Σουηδία. Χαμηλά βρίσκεται η Ισπανία, η Ιαπωνία και τέλος η Ελλάδα.

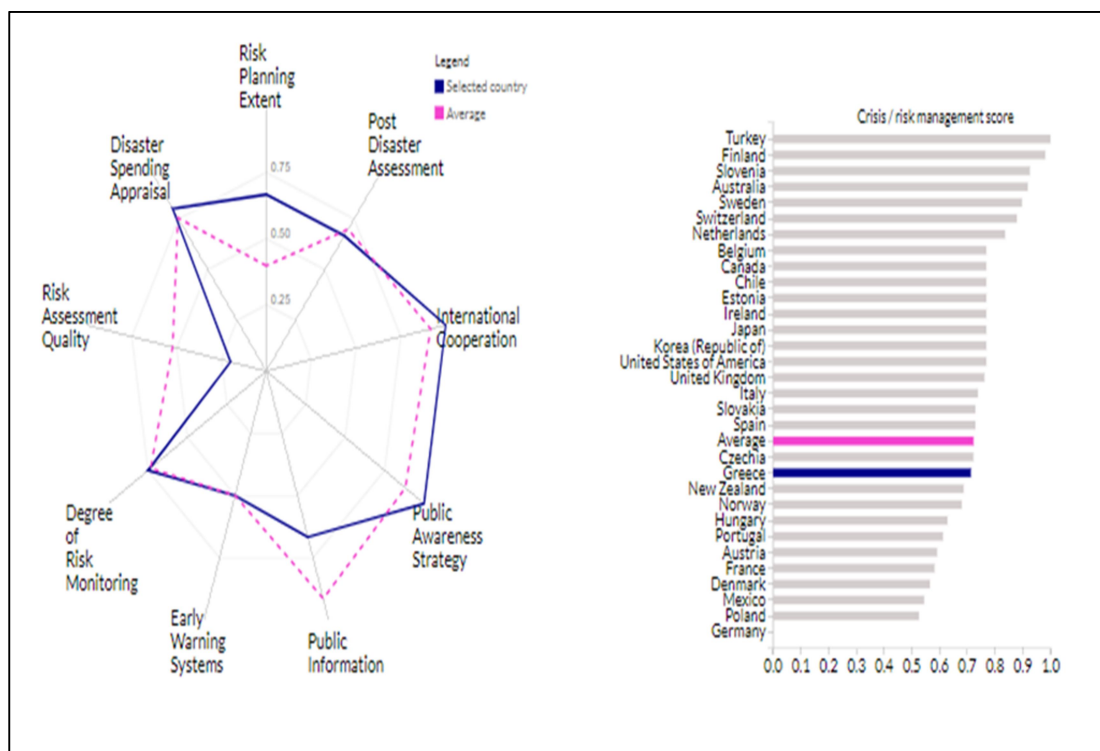
4. Διαχείριση Κρίσεων / Κινδύνων

Επεξηγηματικά ο βαθμός πρόληψης, ανταπόκρισης και ανάκαμψης από τις επιπτώσεις ακραίων και έκτακτων γεγονότων.

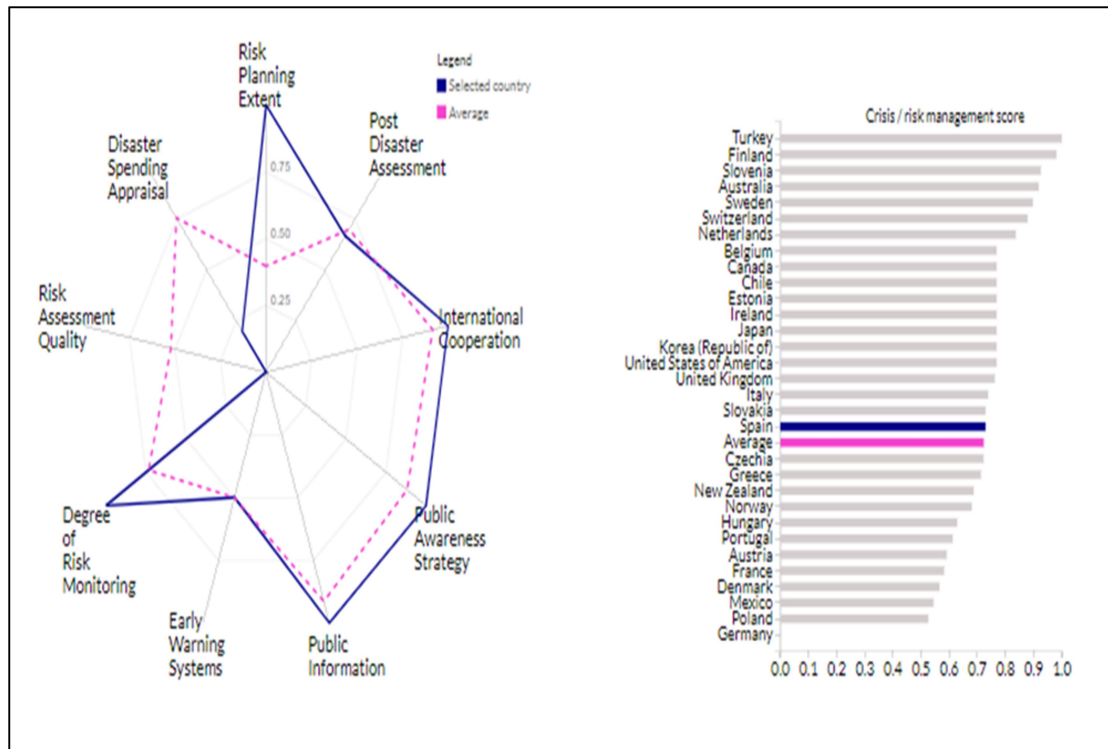
Δείκτες

- Risk Planning Extent :Έκταση Προγραμματισμού Κινδύνων. Ο βαθμός στον οποίο ο κίνδυνος καταστροφών ενσωματώνεται στον εθνικό σχεδιασμό πολιτικής μετράται στους τύπους σχεδιασμού πολιτικής στους οποίους ενσωματώνεται ο κίνδυνος.
- Disaster Spending Appraisal: Εκτίμηση Δαπανών Καταστροφών. Εξετάζει το κόστος και τα οφέλη των δαπανών που σχετίζονται με τις δαπάνες καταστροφών.
- Risk Assessment Quality: Ποιότητα Εκτίμησης Κινδύνου. Η ποιότητα της εκτίμησης πολλαπλών κινδύνων μετράται με την αξιολόγηση των διαδικασιών πίσω από τις εκτιμήσεις κινδύνου.

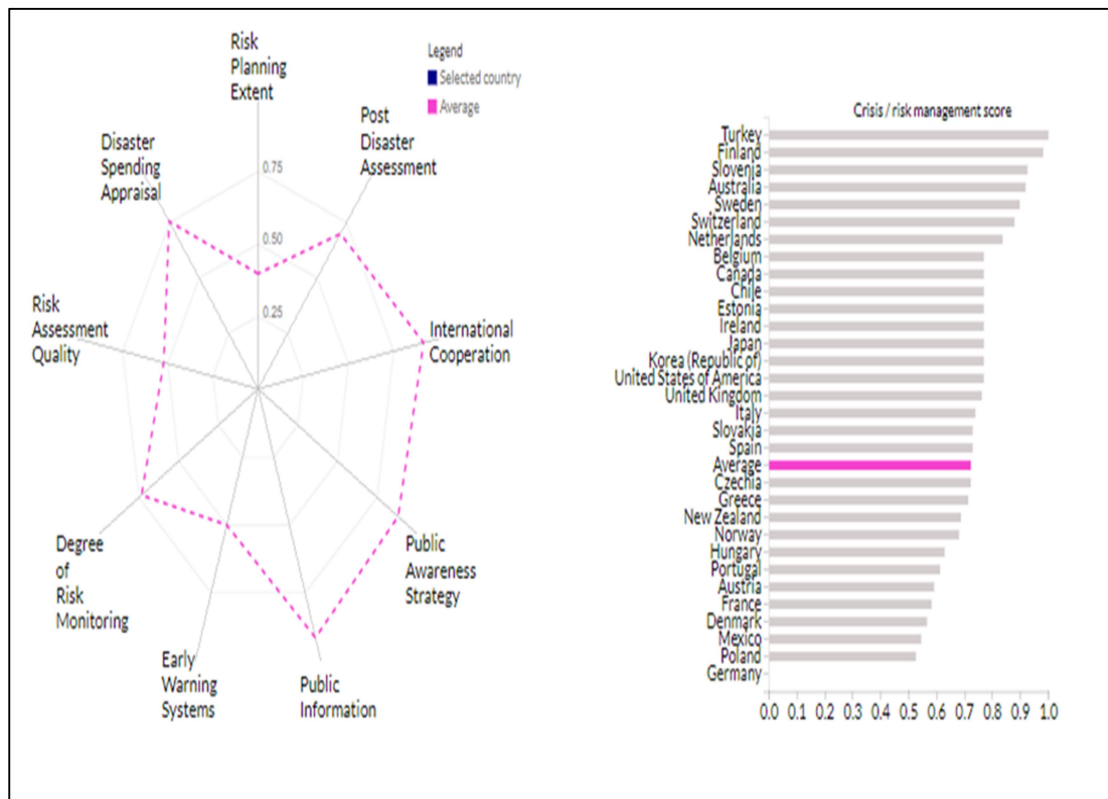
- Degree of Risk Monitoring: Βαθμός Παρακολούθησης Κινδύνου. Μετράται με την αξιολόγηση της έκτασης και της χρήσης αναφορών και βάσεων δεδομένων.
- Early Warning Systems: Συστήματα Έγκαιρης Προειδοποίησης. Η ποιότητα των συστημάτων έγκαιρης προειδοποίησης αξιολογείται αναλύοντας τις υφιστάμενες διαδικασίες.
- Public Information: Η διάδοση της Δημόσιας Πληροφορίας βαθμολογείται εξετάζοντας τους τύπους επικοινωνιών που ισχύουν.
- Public Awareness Strategy: Η Στρατηγική Ευαισθητοποίησης του Κοινού εξετάζει τις σχετικές ροές εργασίας που ισχύουν.
- International Cooperation: Η Διεθνής Συνεργασία μετράται με την αξιολόγηση του αριθμού των διαδικασιών / δραστηριοτήτων που ισχύουν για τη διεθνή συνεργασία και τη διεθνή διαχείριση κινδύνων.
- Post Disaster Assessment: Εκτίμηση μετά την Καταστροφή. Δίνεται βαθμολογία για την εκτίμηση ζημιών μετά την καταστροφή.



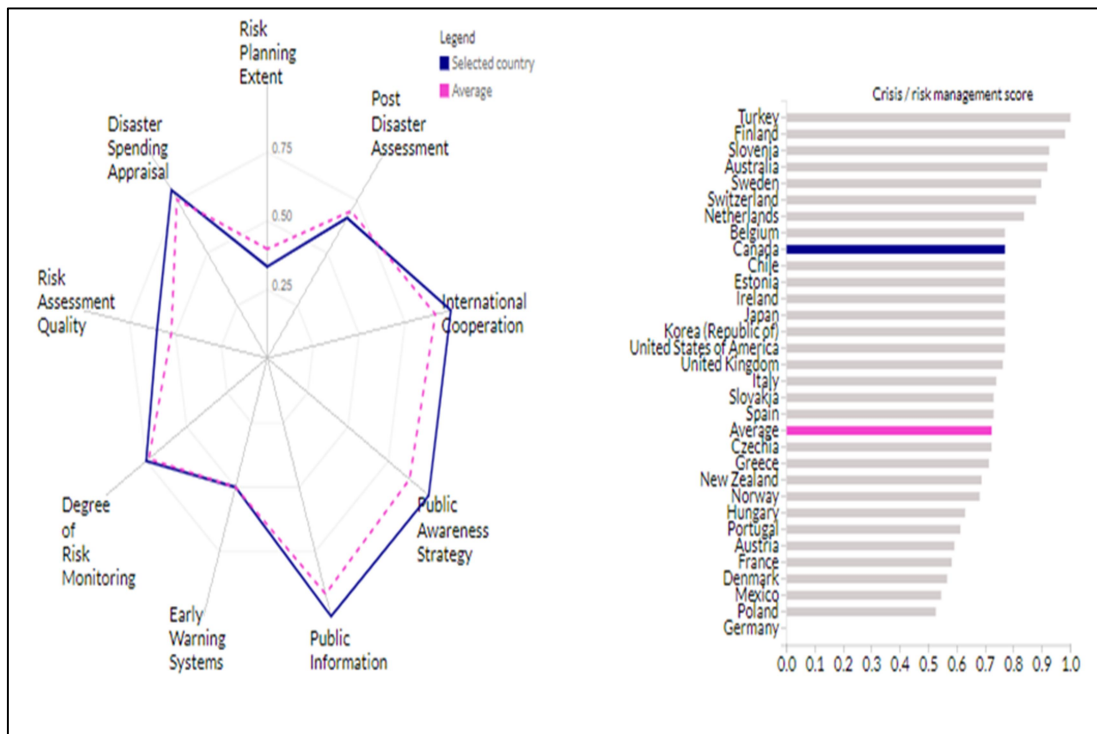
Διάγραμμα 22. Η περίπτωση της Ελλάδας



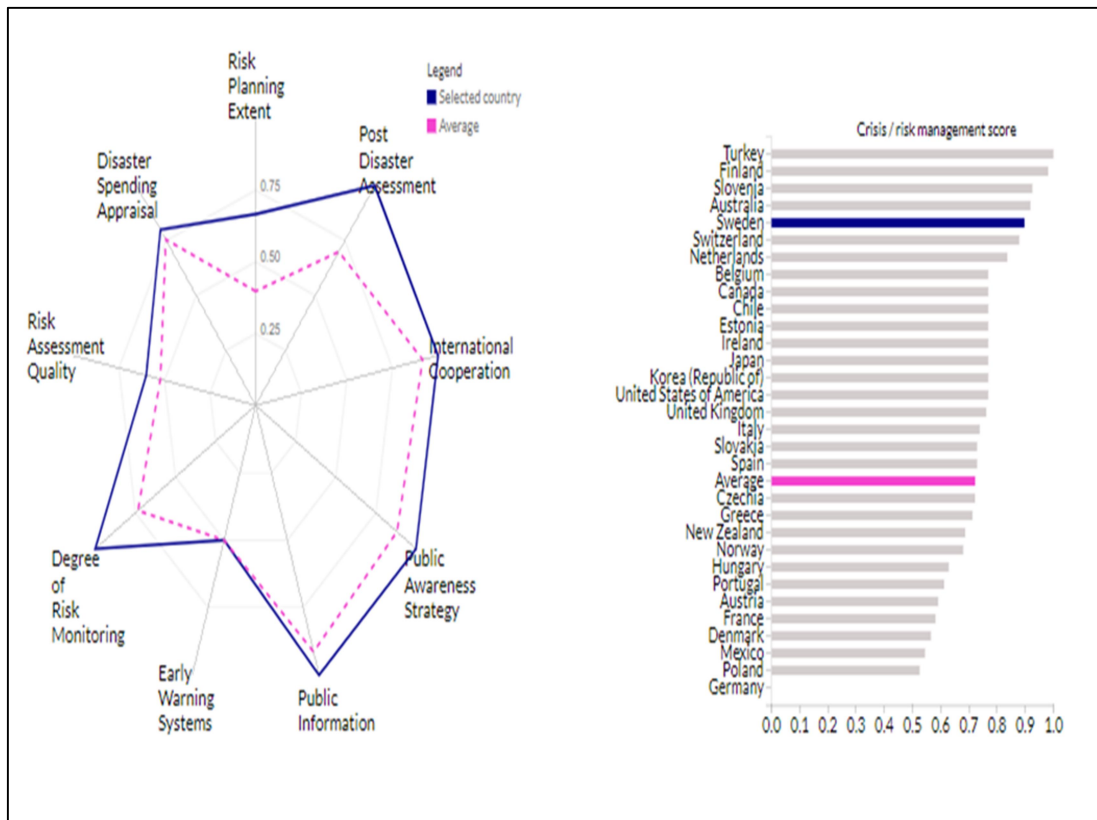
Διάγραμμα 23. Η περίπτωση της Ισπανίας



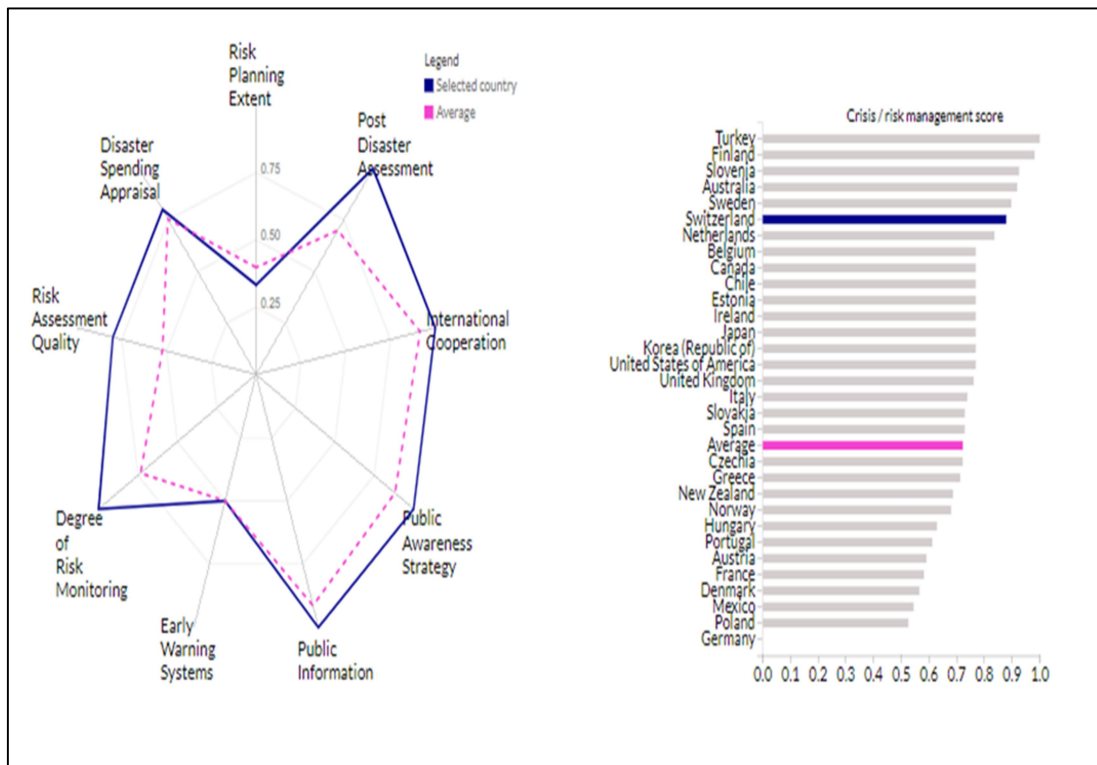
Διάγραμμα 24. Η περίπτωση της Γερμανίας



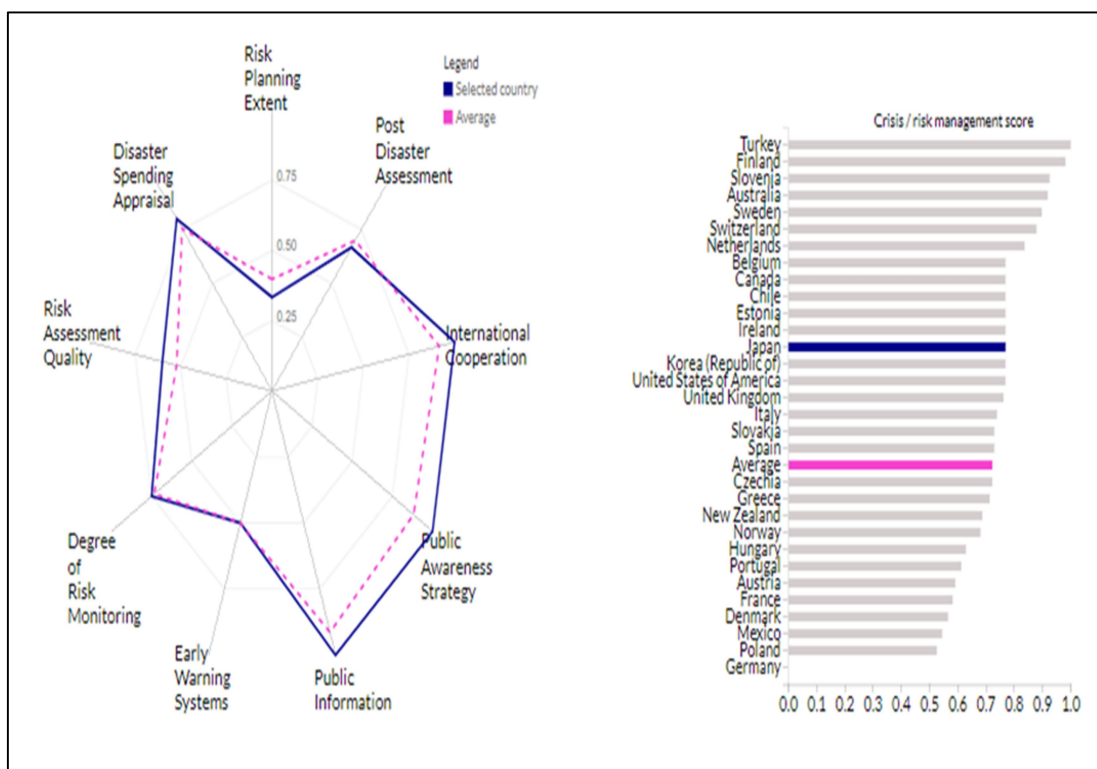
Διάγραμμα 25. Η περίπτωση του Καναδά



Διάγραμμα 26. Η περίπτωση της Σουηδίας



Διάγραμμα 27. Η περίπτωση της Ελβετίας



Διάγραμμα 28. Η περίπτωση της Ιαπωνίας

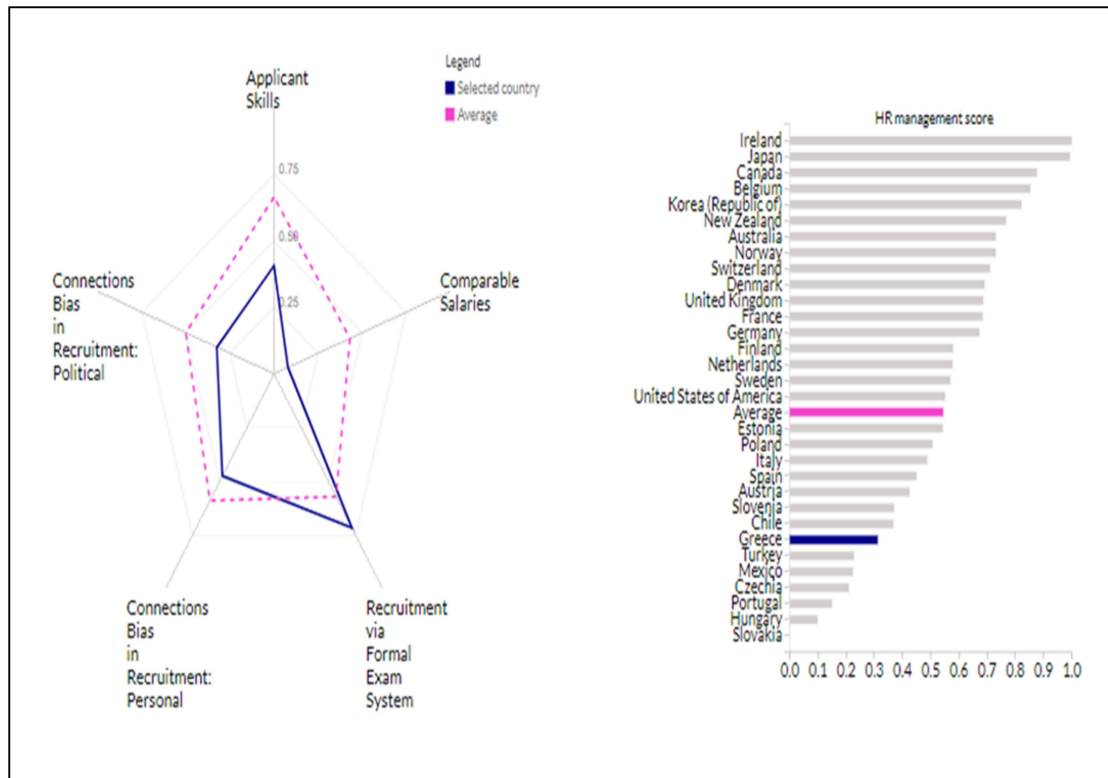
Συμπέρασμα: Υψηλά στην κατάταξη βρίσκονται ο Καναδάς, η Σουηδία, η Ελβετία και η Ιαπωνία. Κοντά στο μέσο όρο βρίσκονται η Ισπανία και η Ελλάδα. Ενώ για την περίπτωση της Γερμανίας δεν έχουμε επίσημη αναφορά.

5. Διαχείριση των Ανθρώπινων Πόρων

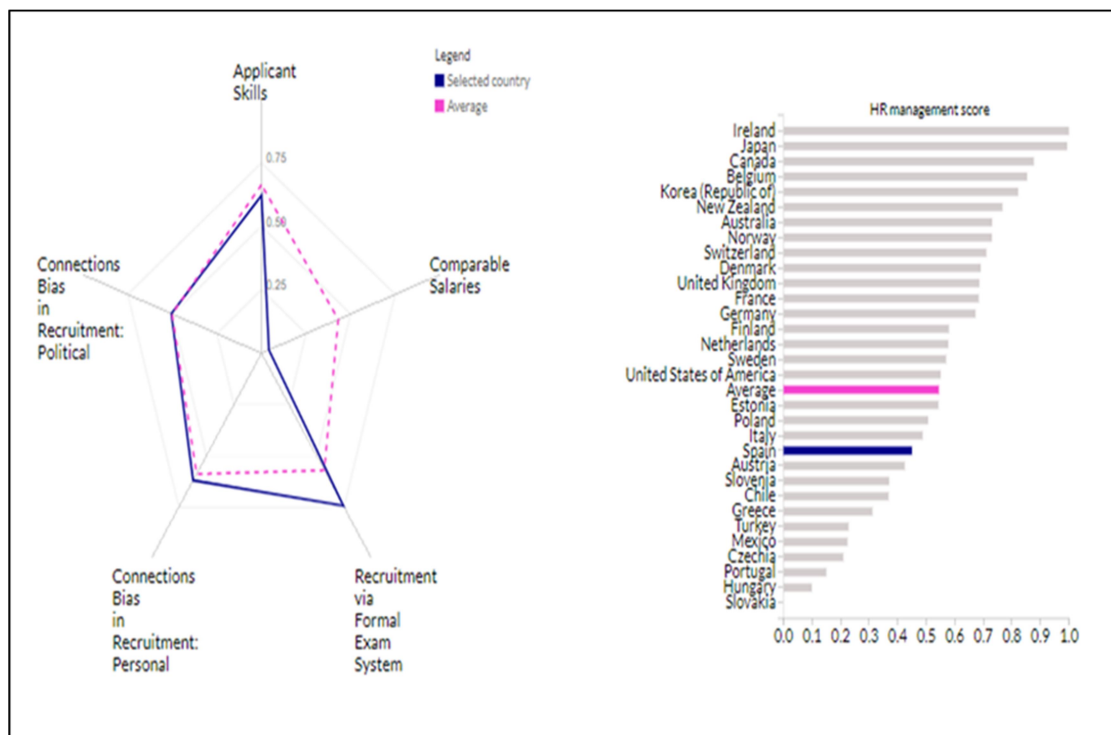
Επεξηγηματικά ο βαθμός στον οποίο οι δημόσιοι υπάλληλοι συμπεριφέρονται με ακεραιότητα, λαμβάνουν αποφάσεις αμερόληπτα και δίκαια και προσπαθούν να υπηρετούν τόσο τους πολίτες όσο και τους υπουργούς.

Δείκτες

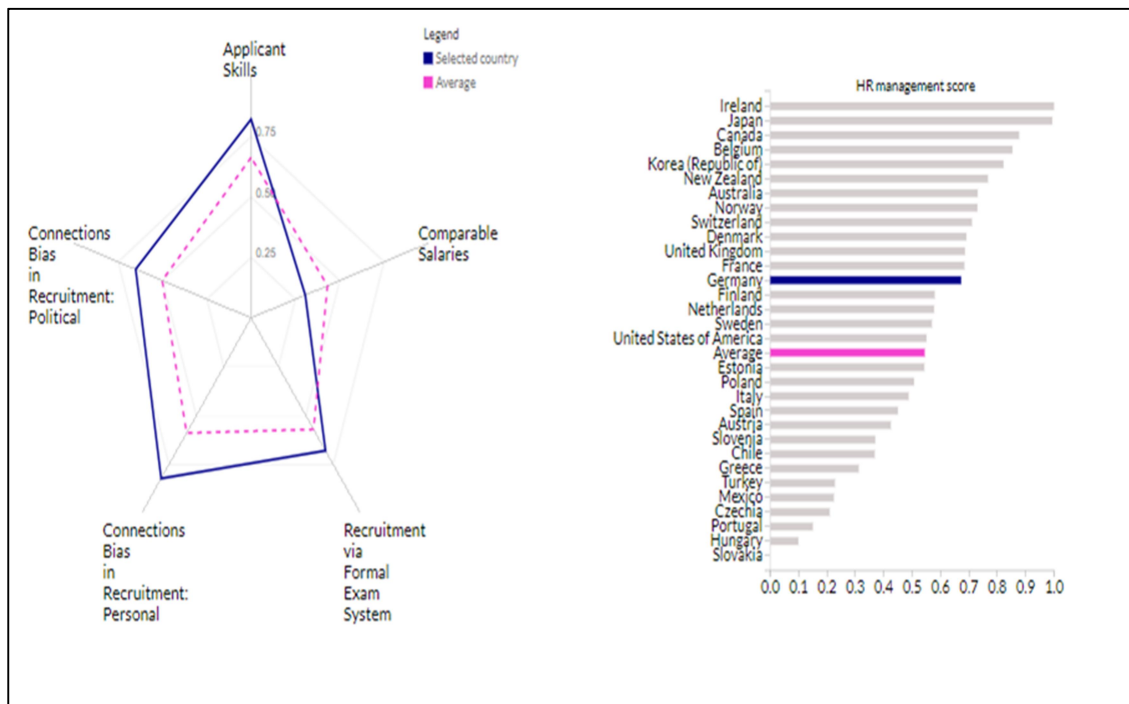
- Applicant Skills: Δεξιότητες αιτούντων. Αξιολόγηση εμπειρογνομώνων σχετικά με τις δεξιότητες και τα πλεονεκτήματα των υπαλλήλων του δημόσιου τομέα.
- Connections Biasin Recruitment: Political: Μεροληψίες συνδέσεων στην πρόσληψη - Πολιτική: Αξιολόγηση εμπειρογνομώνων σχετικά με το βαθμό στον οποίο οι πολιτικές συνδέσεις των αιτούντων αποφασίζουν ποιος θα πάρει τη δουλειά.
- Connections Biasin Recruitment: Personal: Μεροληψίες συνδέσεων στην πρόσληψη - Προσωπικά: Αξιολόγηση εμπειρογνομώνων σχετικά με το βαθμό στον οποίο οι προσωπικές συνδέσεις των αιτούντων αποφασίζουν ποιος θα πάρει την εργασία.
- Recruitment via Formal Exam System: Πρόσληψη μέσω επίσημου συστήματος εξετάσεων. Αξιολόγηση εμπειρογνομώνων για το βαθμό στον οποίο προσλαμβάνονται υπάλληλοι του δημόσιου τομέα χρησιμοποιώντας ένα επίσημο σύστημα εξέτασης.
- Comparable Salaries: Συγκρίσιμοι Μισθοί. Αξιολόγηση εμπειρογνομώνων σχετικά με το βαθμό στον οποίο οι ανώτεροι υπάλληλοι έχουν μισθούς συγκρίσιμους με τους μισθούς των διαχειριστών του ιδιωτικού τομέα με περίπου παρόμοια κατάρτιση και ευθύνες.



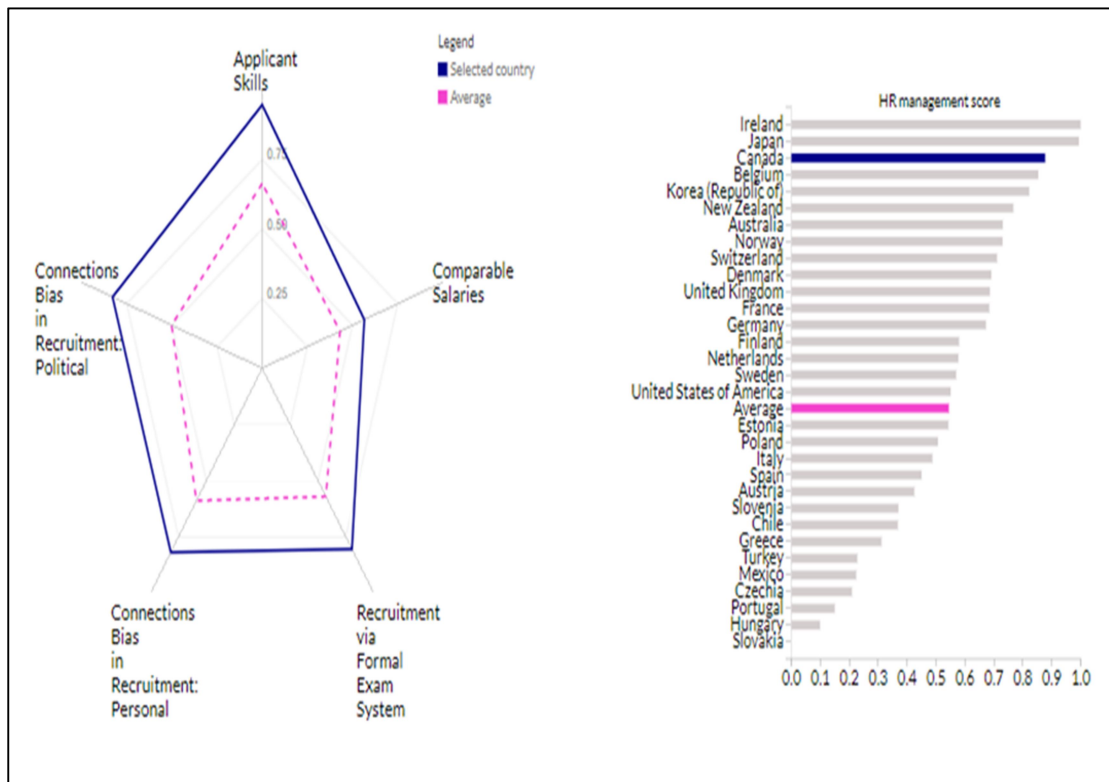
Διάγραμμα 29. Η περίπτωση της Ελλάδας



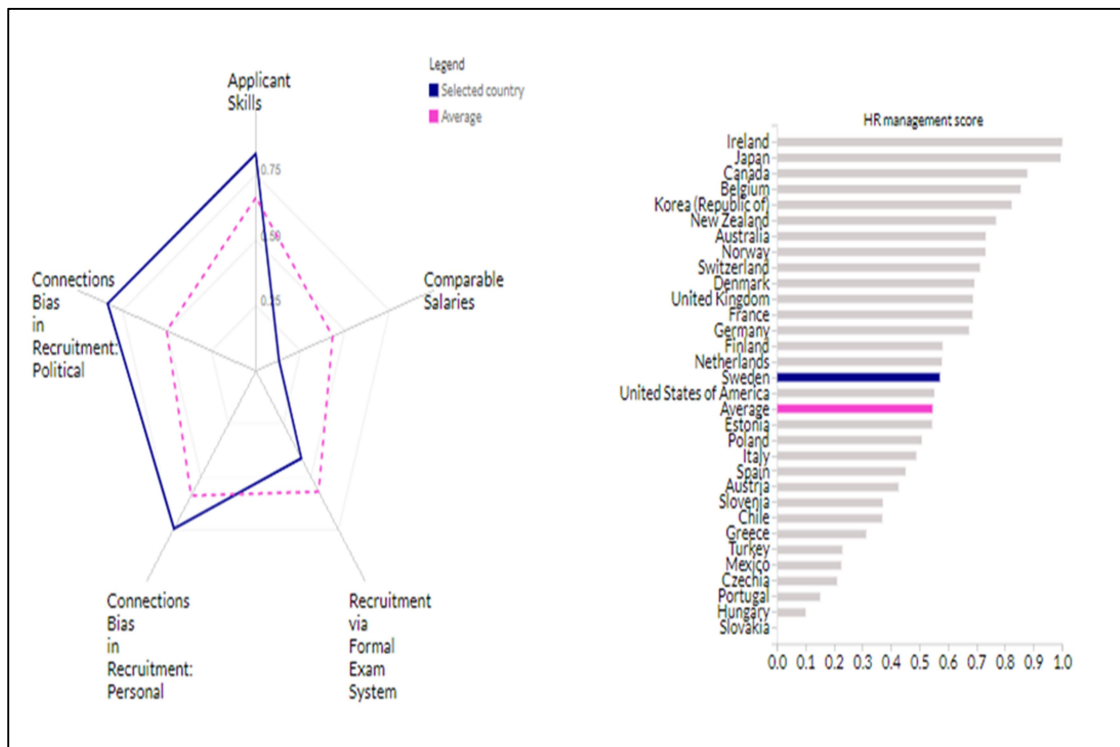
Διάγραμμα 30. Η περίπτωση της Ισπανίας



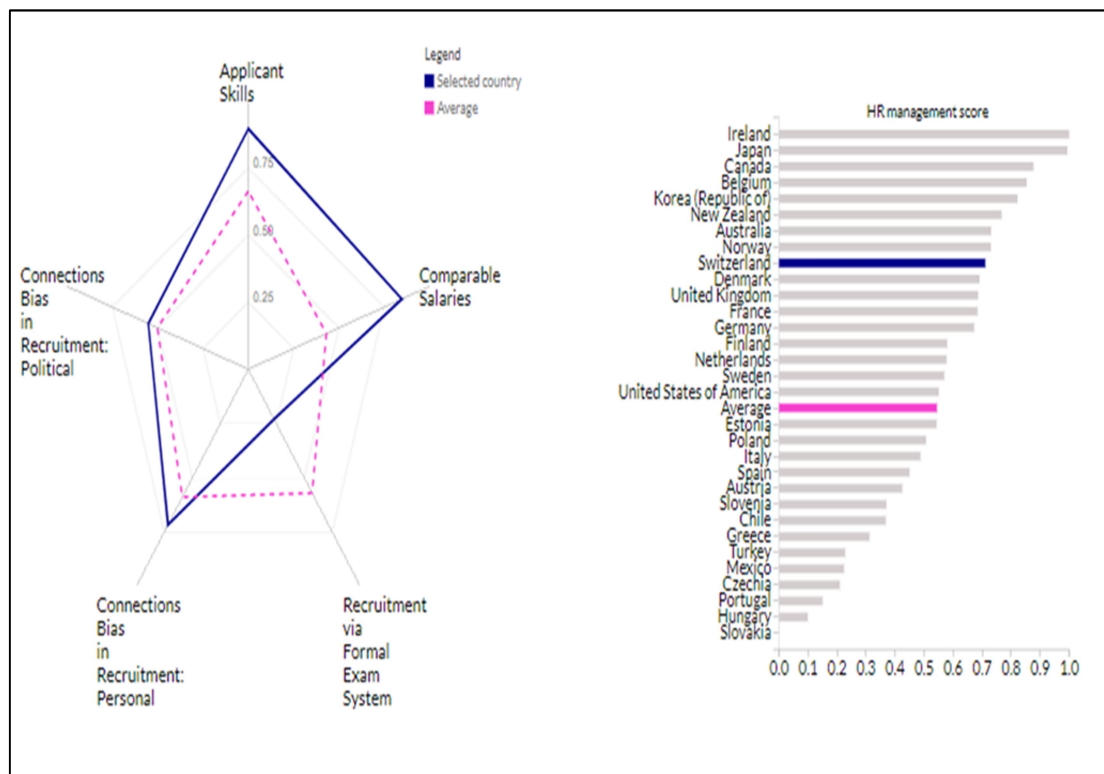
Διάγραμμα 31. Η περίπτωση της Γερμανίας



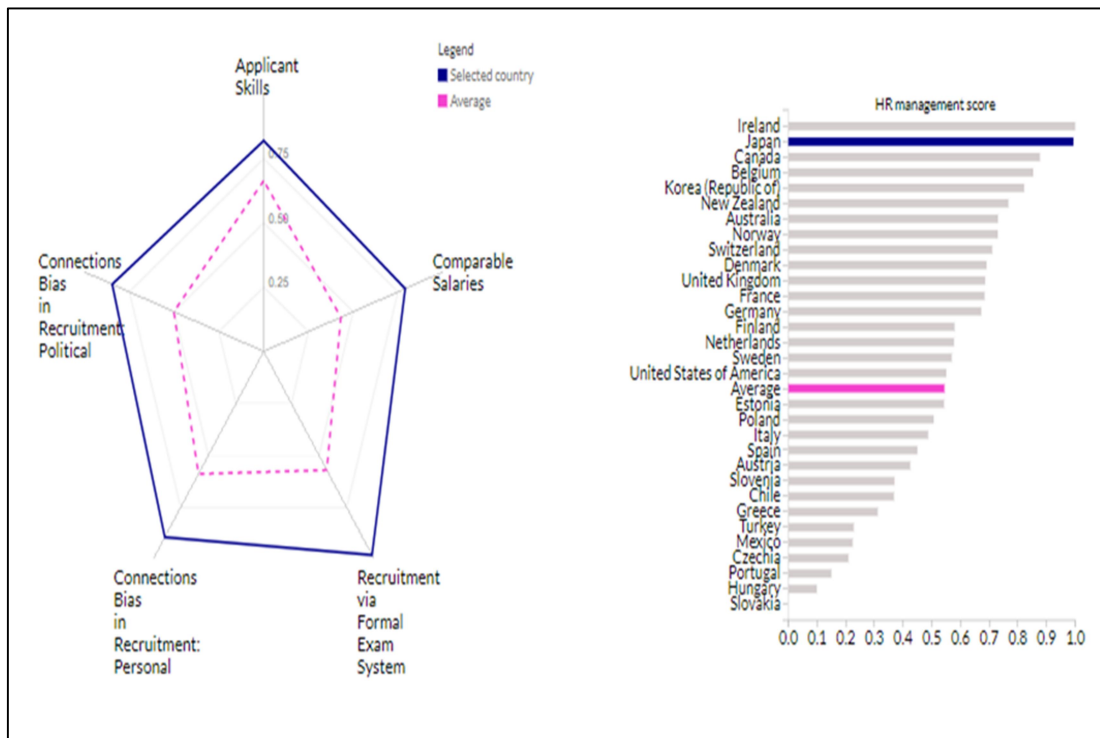
Διάγραμμα 32. Η περίπτωση του Καναδά



Διάγραμμα 33. Η περίπτωση της Σουηδίας



Διάγραμμα 34. Η περίπτωση της Ελβετίας



Διάγραμμα 35. Η περίπτωση της Ιαπωνίας

Συμπέρασμα: Υψηλά στην κατάταξη βρίσκεται η Ιαπωνία ακολουθεί ο Καναδάς, η Ελβετία και η Γερμανία. Κοντά στο διεθνή μέσο όρο είναι η Σουηδία και χαμηλά στην κατάταξη η Ισπανία και η Ελλάδα.

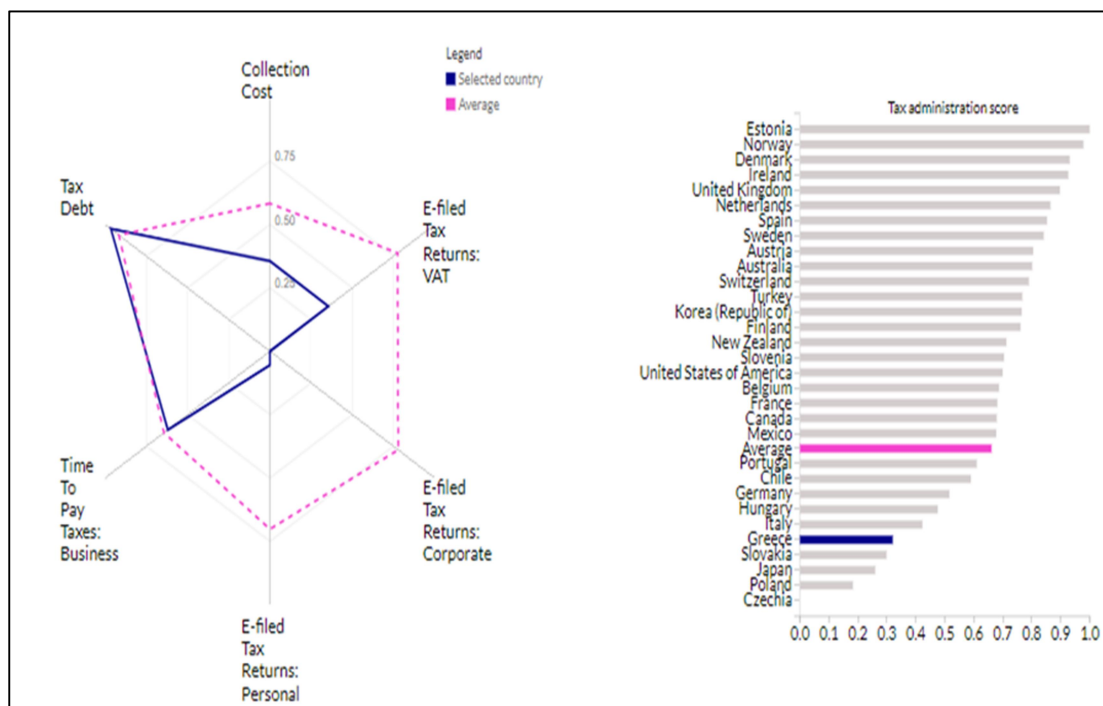
6. Φόρος

Επεξηγηματικά η αποτελεσματικότητα και η αποτελεσματικότητα της εισπραξης φόρων σε κεντρικό/ομοσπονδιακό επίπεδο.

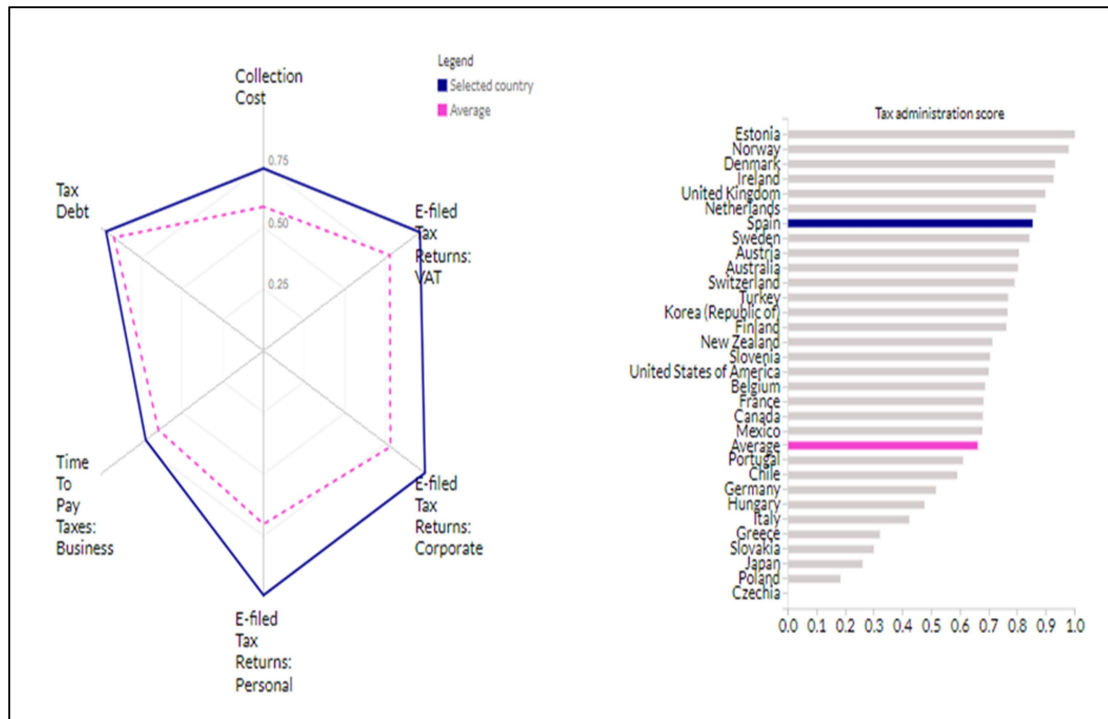
Δείκτες

- **Collection Cost:** Κόστος εισπραξης: Στοιχεία από τη φορολογική αρχή του ΟΟΣΑ σχετικά με δείκτες κόστους εισπραξης (διοικητικό κόστος / καθαρά έσοδα που συλλέχθηκαν.)
- **Tax Debt:** Λόγοι «φορολογικού χρέους» (συνολικό φορολογικό χρέος στο τέλος του έτους (χωρίς αμφισβητούμενο) / καθαρά εισπραχθέντα έσοδα).

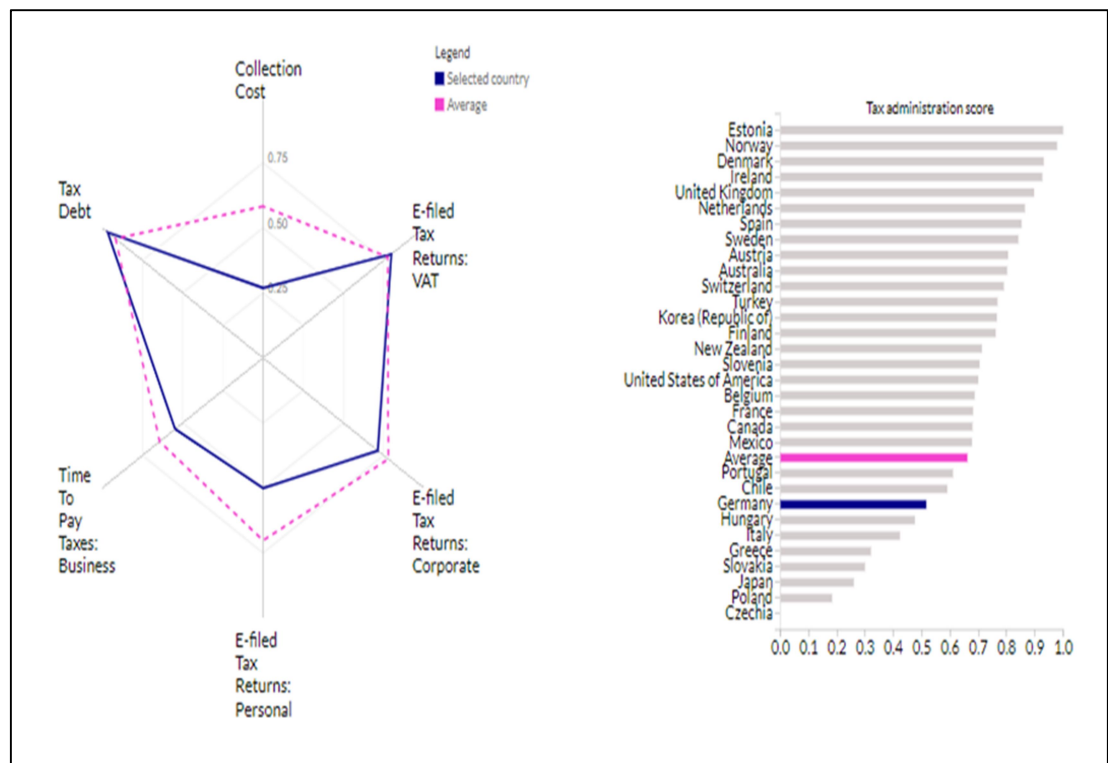
- Time To Pay Taxes: Business: Χρόνος πληρωμής φόρων: Επιχειρήσεις. Δεδομένα από τον Δείκτη «Doing Business» της Παγκόσμιας Τράπεζας για το χρόνο που χρειάζεται οι επιχειρήσεις για να πληρώσουν φόρους.
- E-filed Tax Returns: Personal: E-Filed φορολογικές δηλώσεις: Προσωπικές: Στοιχεία από τη φορολογική διοίκηση του ΟΟΣΑ σχετικά με το ποσοστό των φορολογικών δηλώσεων που κατατέθηκαν κατά την τελευταία χρήση για προσωπικούς φόρους.
- E-filed Tax Returns: Corporate: E-Filed φορολογικές δηλώσεις: Εταιρικές: Στοιχεία από τη φορολογική διοίκηση του ΟΟΣΑ σχετικά με το ποσοστό των φορολογικών δηλώσεων που κατατέθηκαν κατά την τελευταία χρήση για τους εταιρικούς φόρους.
- E-filed Tax Returns: VAT: Φορολογικές δηλώσεις E-Filed: ΦΠΑ: Στοιχεία από τη φορολογική διοίκηση του ΟΟΣΑ σχετικά με το ποσοστό των φορολογικών δηλώσεων που υποβλήθηκαν κατά την τελευταία χρήση για φόρους ΦΠΑ.



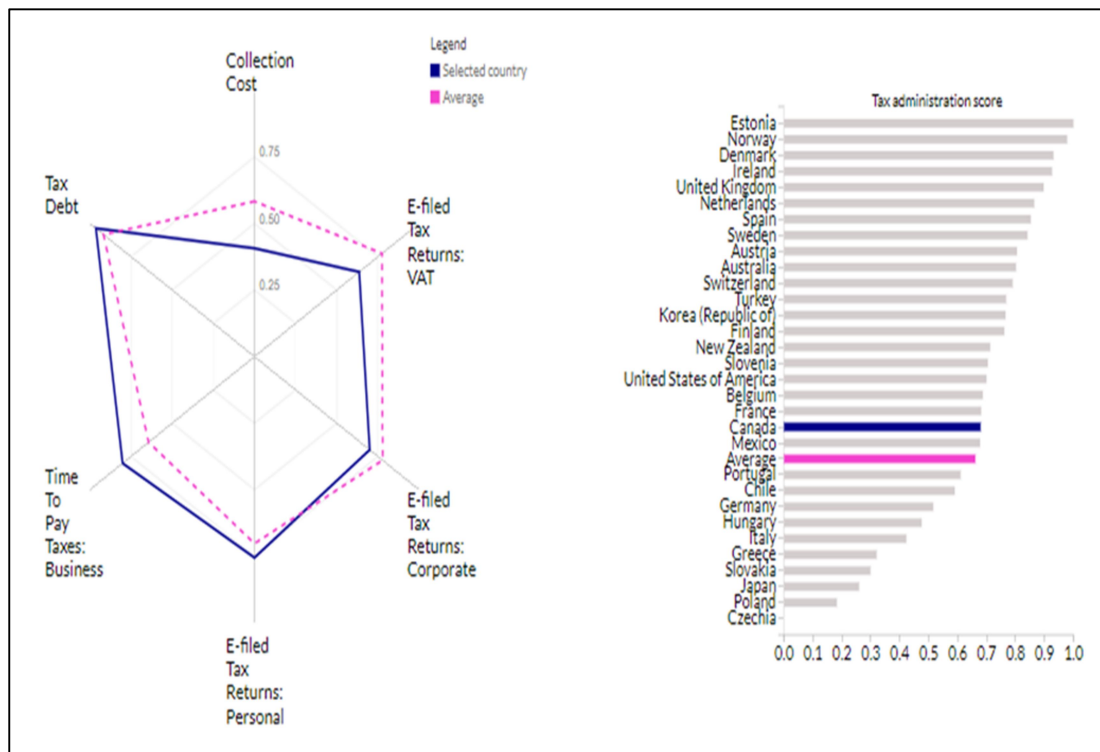
Διάγραμμα 36. Η περίπτωση της Ελλάδας



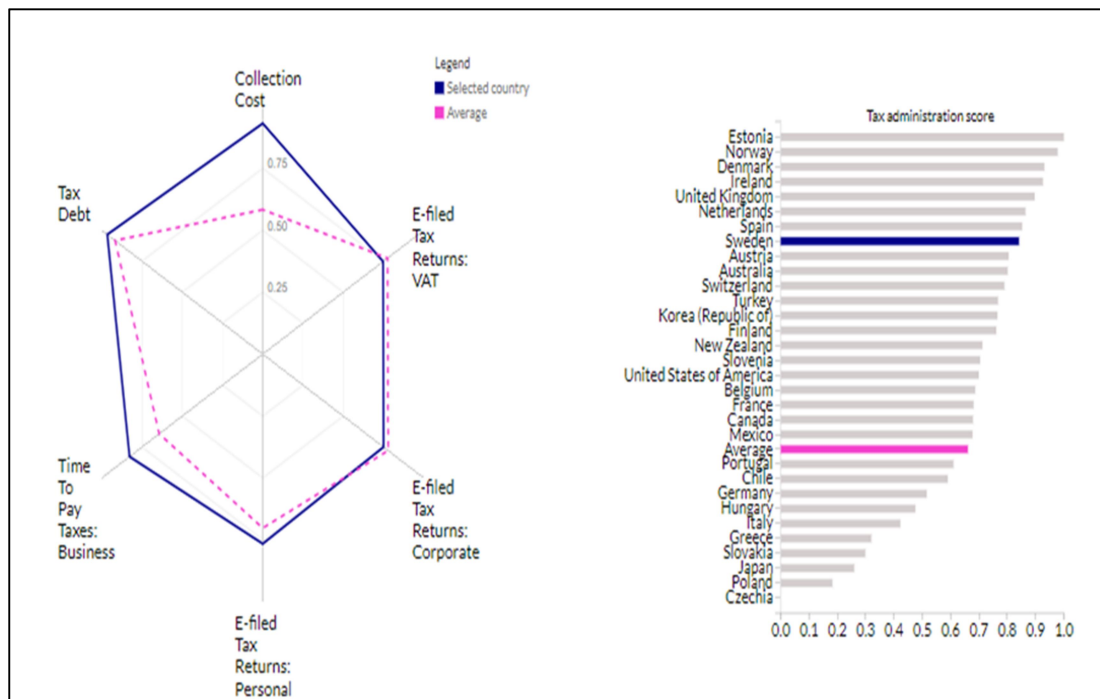
Διάγραμμα 37. Η περίπτωση της Ισπανίας



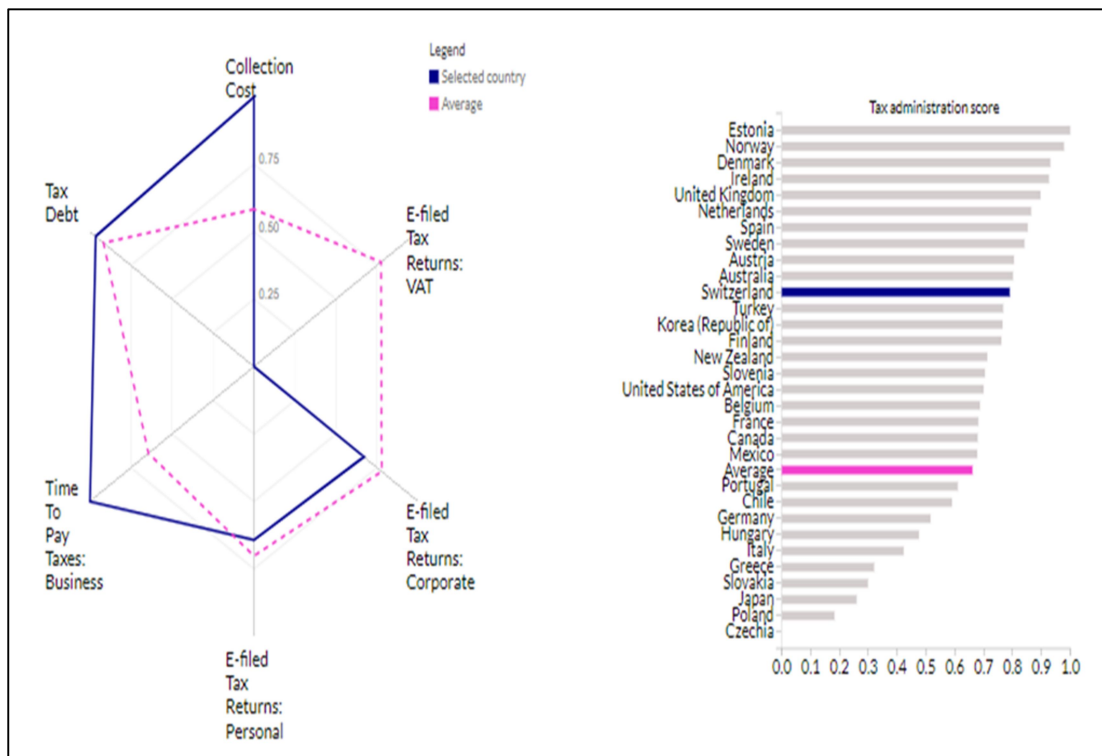
Διάγραμμα 38. Η περίπτωση της Γερμανίας



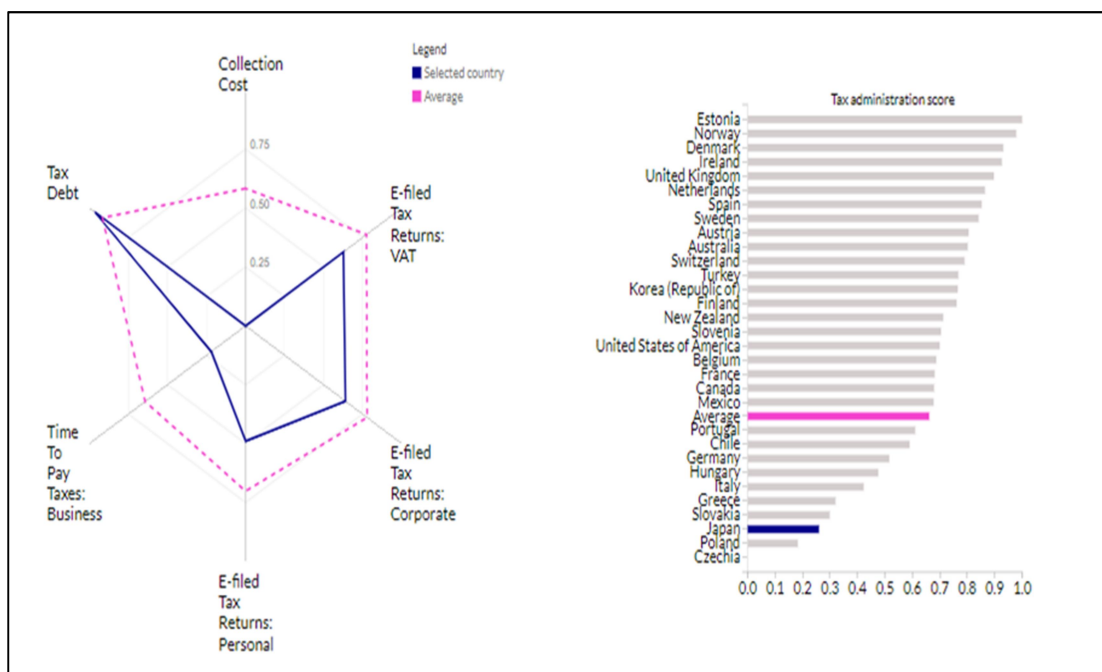
Διάγραμμα 39. Η περίπτωση του Καναδά



Διάγραμμα 40. Η περίπτωση της Σουηδίας



Διάγραμμα 41. Η περίπτωση της Ελβετίας



Διάγραμμα 42. Η περίπτωση της Ιαπωνίας

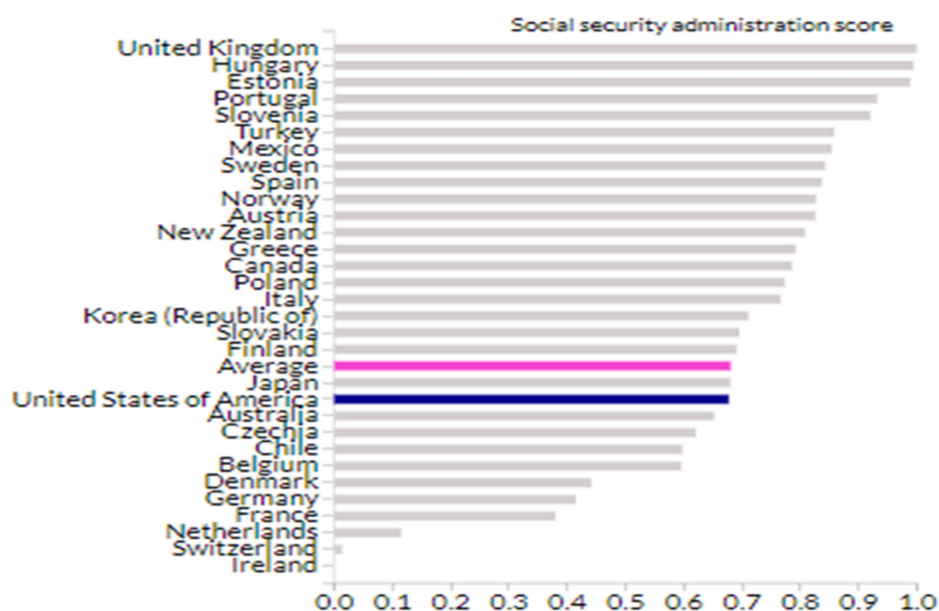
Συμπέρασμα: Υψηλά στην κατάταξη βρίσκεται η Ισπανία ακολουθεί η Σουηδία και η Ελβετία. Κοντά στο διεθνή μέσο όρο είναι ο Καναδάς και πολύ χαμηλά στην κατάταξη η Ελλάδα και η Ιαπωνία.

7. Διοίκηση Κοινωνικής Ασφάλισης

Επεξηγηματικά η αποτελεσματικότητα και η αποτελεσματικότητα της διοίκησης κοινωνικής ασφάλισης σε κεντρικό/ ομοσπονδιακό επίπεδο.

Δείκτες

Διοικητικό κόστος ως ποσοστό των συνολικών δαπανών για κοινωνική ασφάλιση.



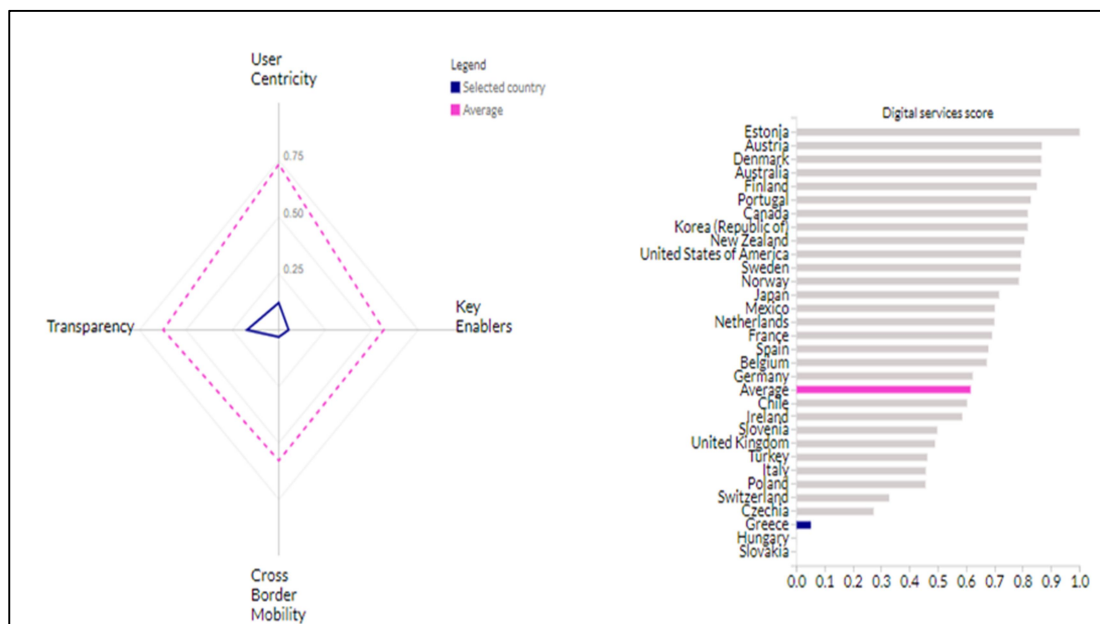
Διάγραμμα 43. Συνολικό για τη Διοίκηση της Κοινωνικής Ασφάλισης

8. Ψηφιακές Υπηρεσίες

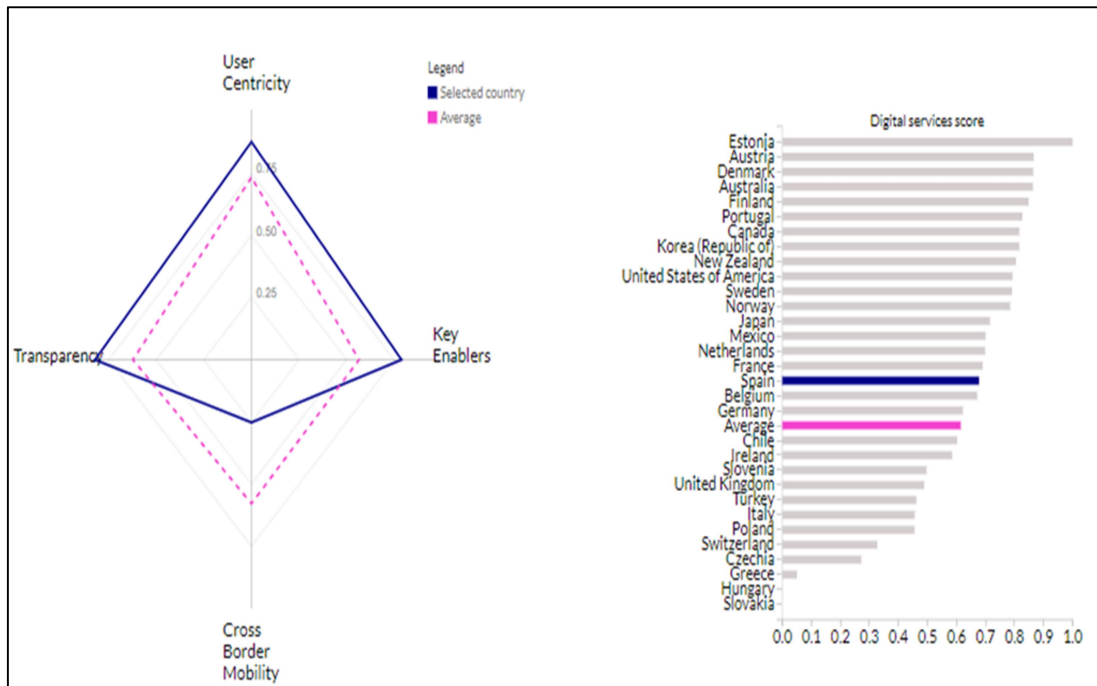
Επεξηγηματικά ο κεντρικός χαρακτήρας του χρήστη, η διαφάνεια και η διασυνοριακή κινητικότητα των ψηφιακών παρεχόμενων δημόσιων υπηρεσιών και η διαθεσιμότητα των «βασικών ενεργοποιητών».

Δείκτες

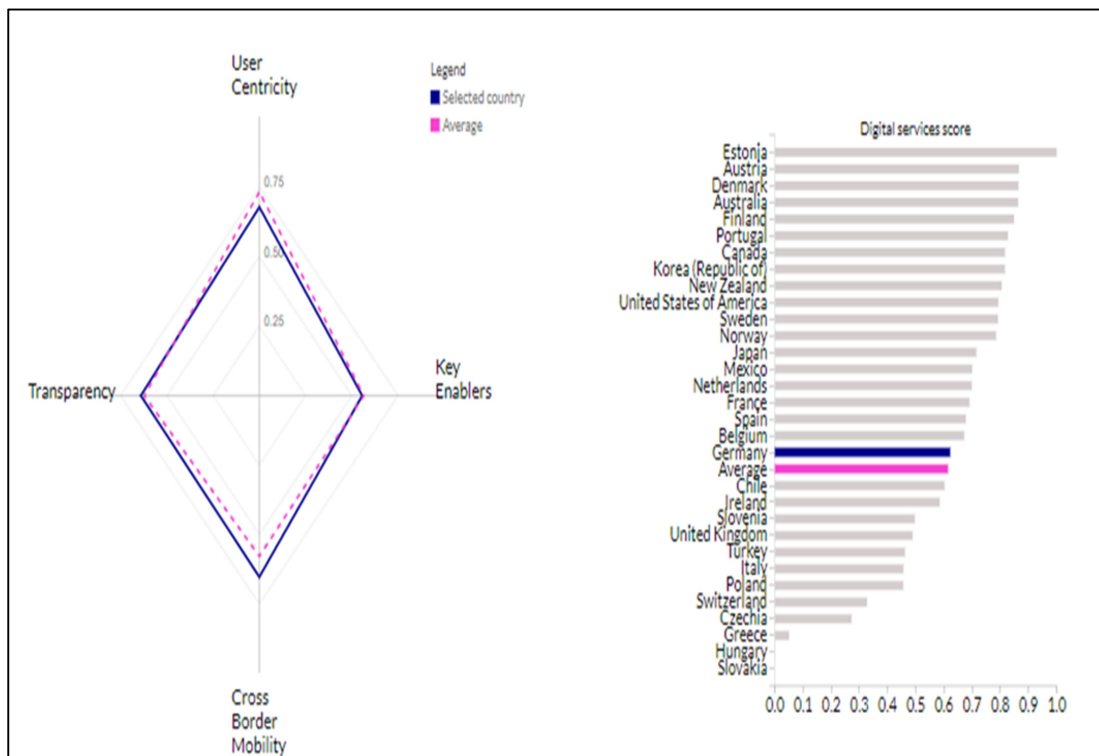
- **User Centricity:** Σημείο αναφοράς της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής υποδεικνύει σε ποιο βαθμό (πληροφορίες σχετικά με) μια υπηρεσία παρέχεται στο Διαδίκτυο.
- **Transparency:** Διαφάνεια. Σημείο αναφοράς της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση: δείχνει σε ποιο βαθμό οι κυβερνήσεις είναι διαφανείς όσον αφορά α) τις δικές τους ευθύνες και επιδόσεις, β) τη διαδικασία παροχής υπηρεσιών και γ) τα εμπλεκόμενα προσωπικά δεδομένα.
- **Cross Border Mobility:** Διασυνοριακή κινητικότητα. Σημείο αναφοράς της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση: δείχνει σε ποιο βαθμό οι ευρωπαίοι χρήστες μπορούν να χρησιμοποιούν διαδικτυακές υπηρεσίες σε άλλη χώρα.
- **Key Enablers:** Βασικοί ενεργοποιητές. Δείκτης αναφοράς της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής: δείχνει το βαθμό στον οποίο χρησιμοποιούνται οι τεχνικές προϋποθέσεις για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση.



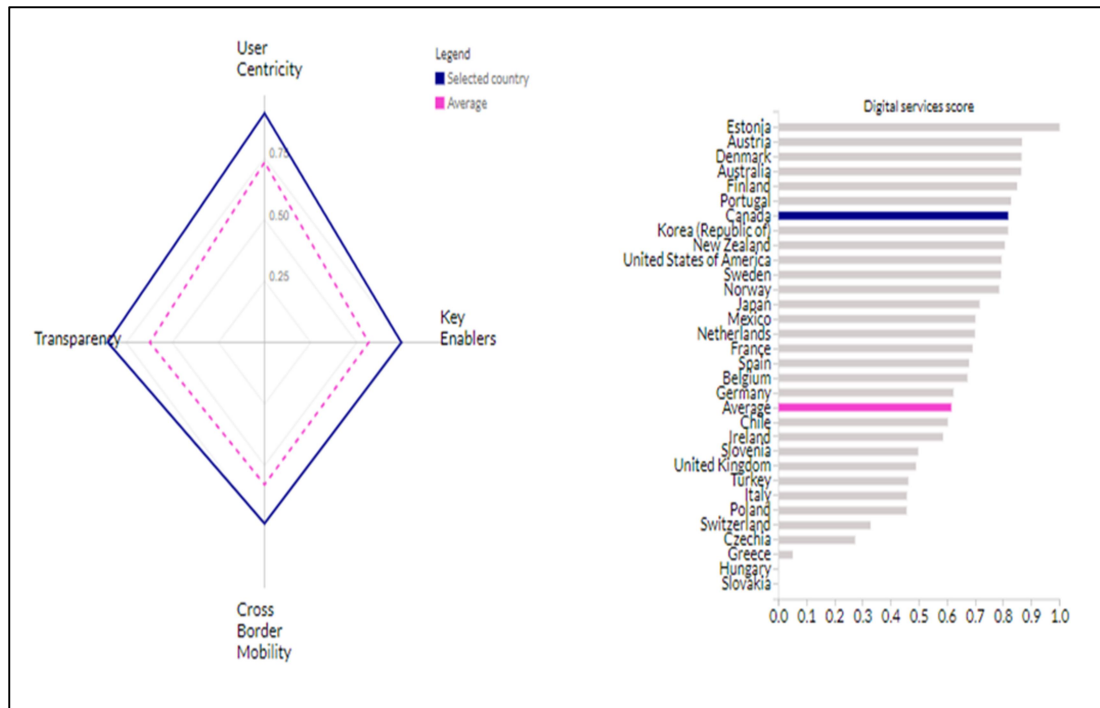
Διάγραμμα 44. Η περίπτωση της Ελλάδας



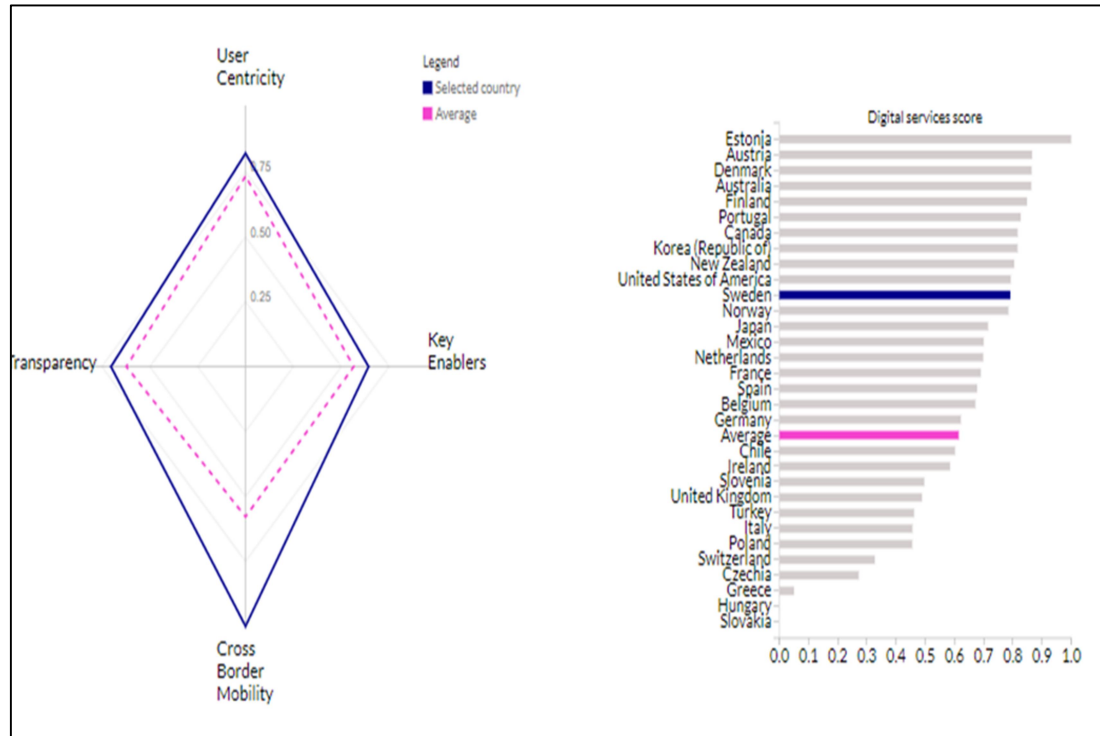
Διάγραμμα 45. Η περίπτωση της Ισπανίας



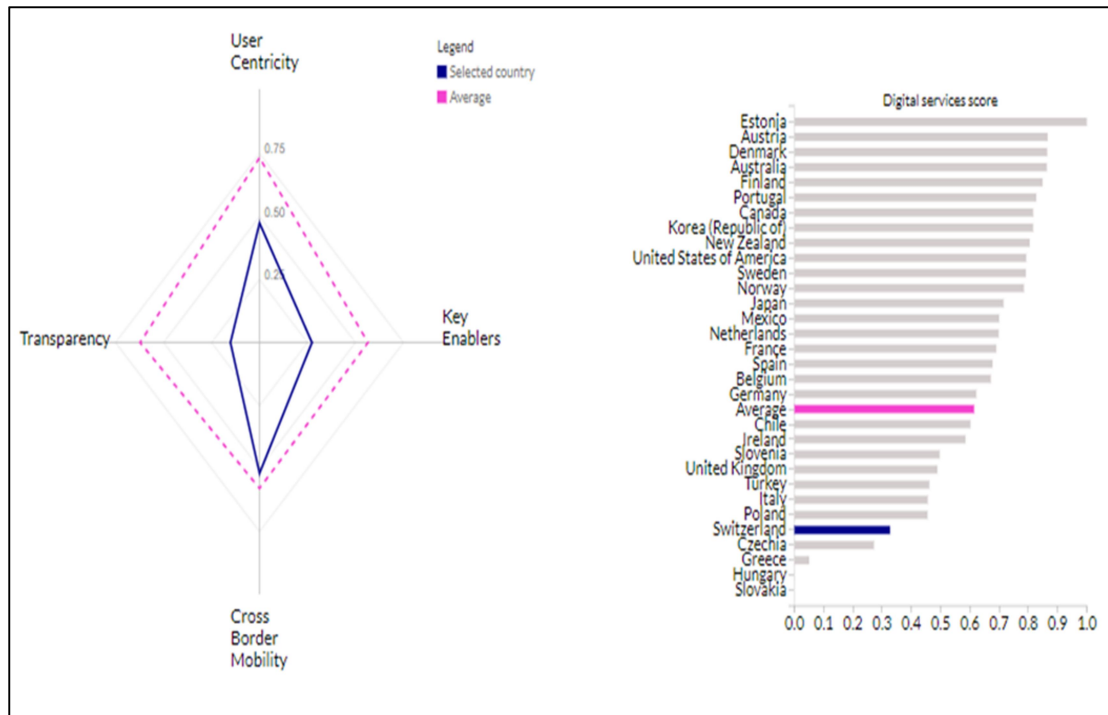
Διάγραμμα 46. Η περίπτωση της Γερμανίας



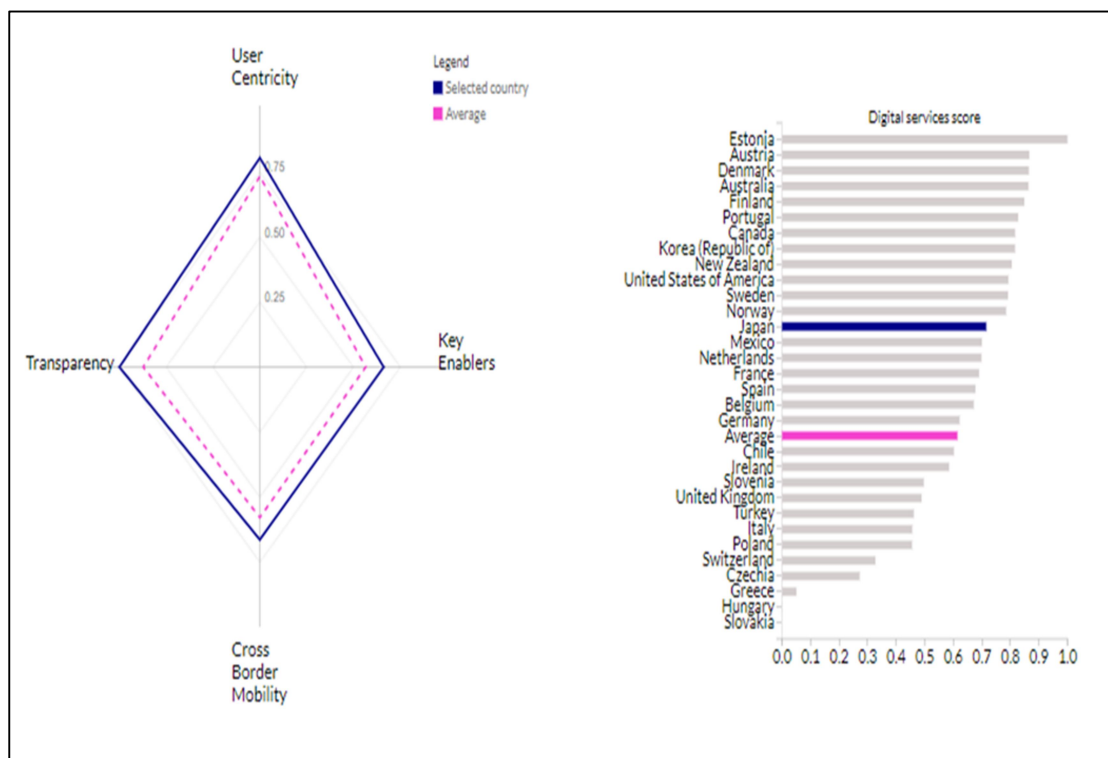
Διάγραμμα 47. Η περίπτωση του Καναδά



Διάγραμμα 48. Η περίπτωση της Σουηδίας



Διάγραμμα 49. Η περίπτωση της Ελβετίας



Διάγραμμα 50. Η περίπτωση της Ιαπωνίας

Συμπέρασμα: Υψηλά στην κατάταξη είναι ο Καναδάς έπεται η Σουηδία και η Ιαπωνία. Κοντά στο διεθνή μέσο όρο είναι η Γερμανία και χαμηλά στην κατάταξη είναι η Ελβετία και η Ελλάδα.

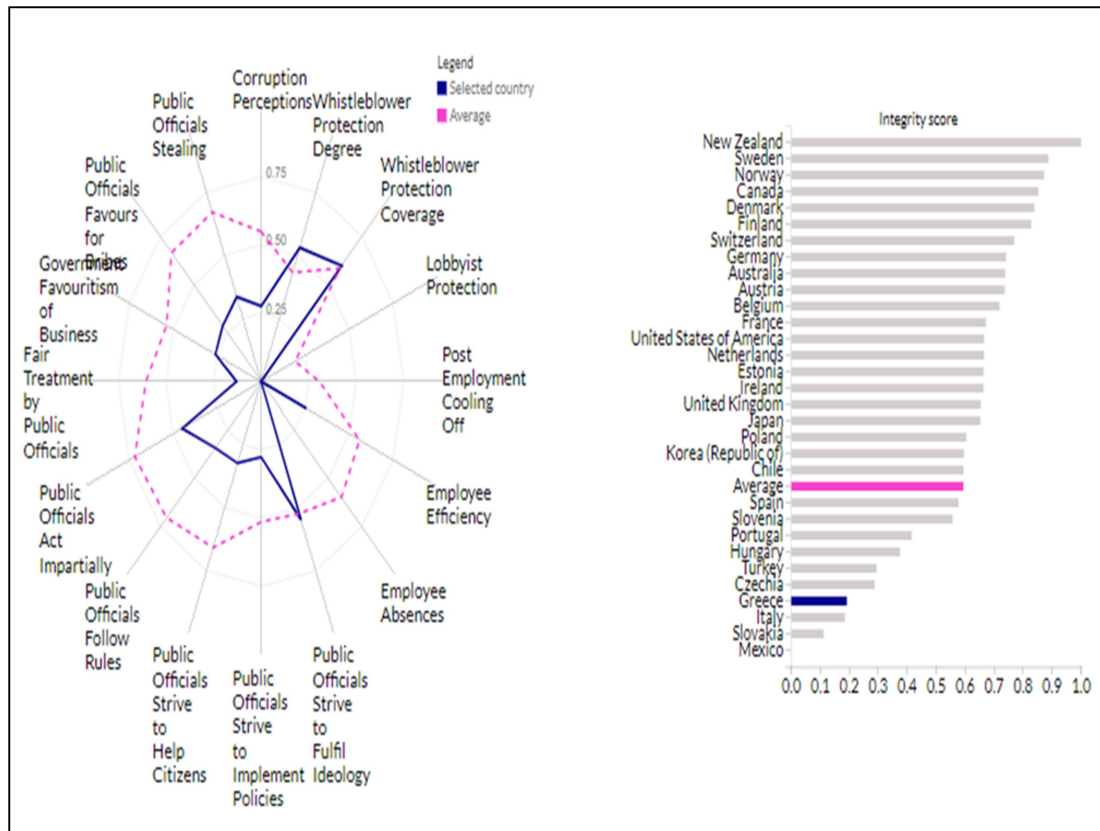
9. Ακεραιότητα

Επεξηγηματικά ο βαθμός στον οποίο οι δημόσιοι υπάλληλοι συμπεριφέρονται με ακεραιότητα, λαμβάνουν αποφάσεις αμερόληπτα και δίκαια και προσπαθούν να υπηρετούν τόσο τους πολίτες όσο και τους υπουργούς.

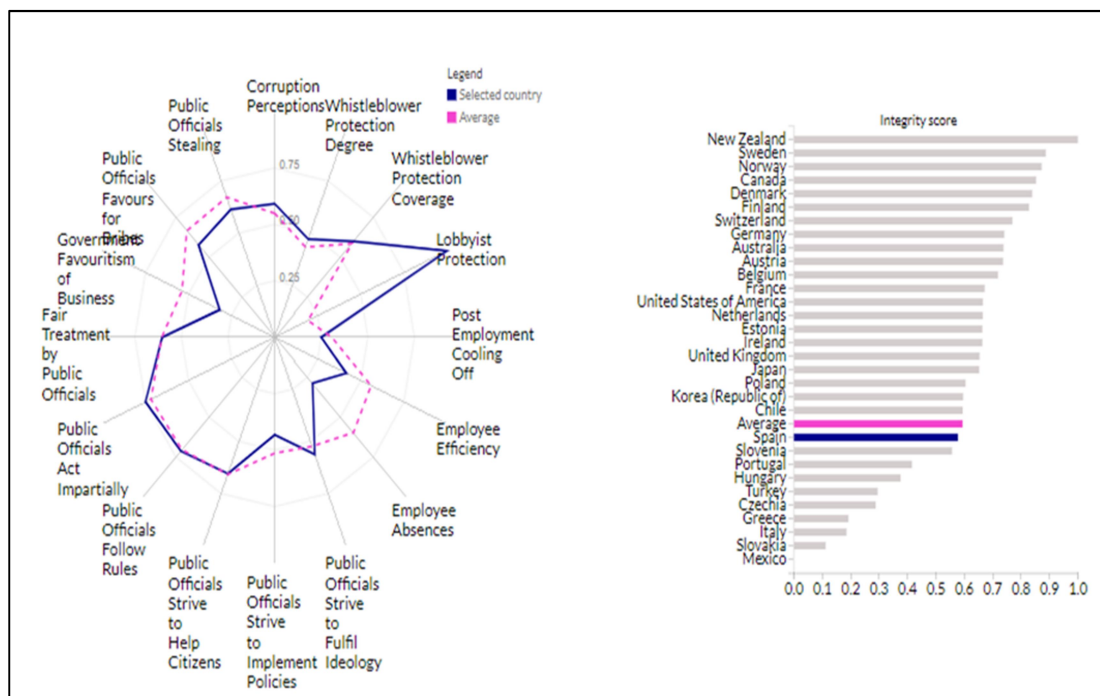
Δείκτες

- Corruption Perceptions: Αντιλήψεις διαφθοράς. Παγκόσμιο βαρόμετρο διαφθοράς των ατόμων που βλέπουν τους δημόσιους υπαλλήλους ως διεφθαρμένους.
- Public Officials Stealing: Κλοπή δημόσιων υπαλλήλων. Η γνώμη των εμπειρογνομόνων για το πόσο συχνά οι υπάλληλοι του δημόσιου τομέα κλέβουν ή καταχράζονται δημόσια κεφάλαια.
- Public Officials Favours for Bribes: Οι δημόσιοι υπάλληλοι που ευνοούν τις δωροδοκίες. Η γνωμοδότηση εμπειρογνομόνων για το πόσο συχνά οι υπάλληλοι του δημόσιου τομέα παρέχουν ευνοϊκές δωροδοκίες.
- Government Favouritism of Business: Κυβερνητικό φαβορί των επιχειρήσεων. Η γνώμη των εκτελεστικών στελεχών της επιχείρησης για το βαθμό που οι κυβερνητικοί αξιωματούχοι δείχνουν ευνοιοκρατία σε καλώς συνδεδεμένες επιχειρήσεις.
- Fair Treatment by Public Officials: Η Δίκαιη μεταχείριση από τους δημόσιους υπαλλήλους. Η αξιολόγηση των εμπειρογνομόνων σχετικά με το βαθμό στον οποίο οι υπάλληλοι του δημόσιου τομέα αντιμετωπίζουν άδικα ορισμένες ομάδες στην κοινωνία.
- Public Officials Act Impartially: Οι δημόσιοι υπάλληλοι ενεργούν αμερόληπτα. Η αξιολόγηση των εμπειρογνομόνων σχετικά με το βαθμό στον οποίο οι υπάλληλοι του δημόσιου τομέα ενεργούν αμερόληπτα όταν αποφασίζουν πώς να εφαρμόσουν την πολιτική.
- Public Officials Follow Rules: Οι δημόσιοι υπάλληλοι ακολουθούν κανόνες. Η αξιολόγηση των εμπειρογνομόνων σχετικά με το βαθμό στον οποίο οι υπάλληλοι του δημόσιου τομέα προσπαθούν να ακολουθήσουν τους κανόνες.
- Public Officials Strive to Help Citizens: Οι δημόσιοι αξιωματούχοι προσπαθούν να βοηθήσουν τους πολίτες. Η αξιολόγηση των εμπειρογνομόνων σχετικά με το βαθμό στον οποίο οι υπάλληλοι του δημόσιου τομέα προσπαθούν να βοηθήσουν τους πολίτες.

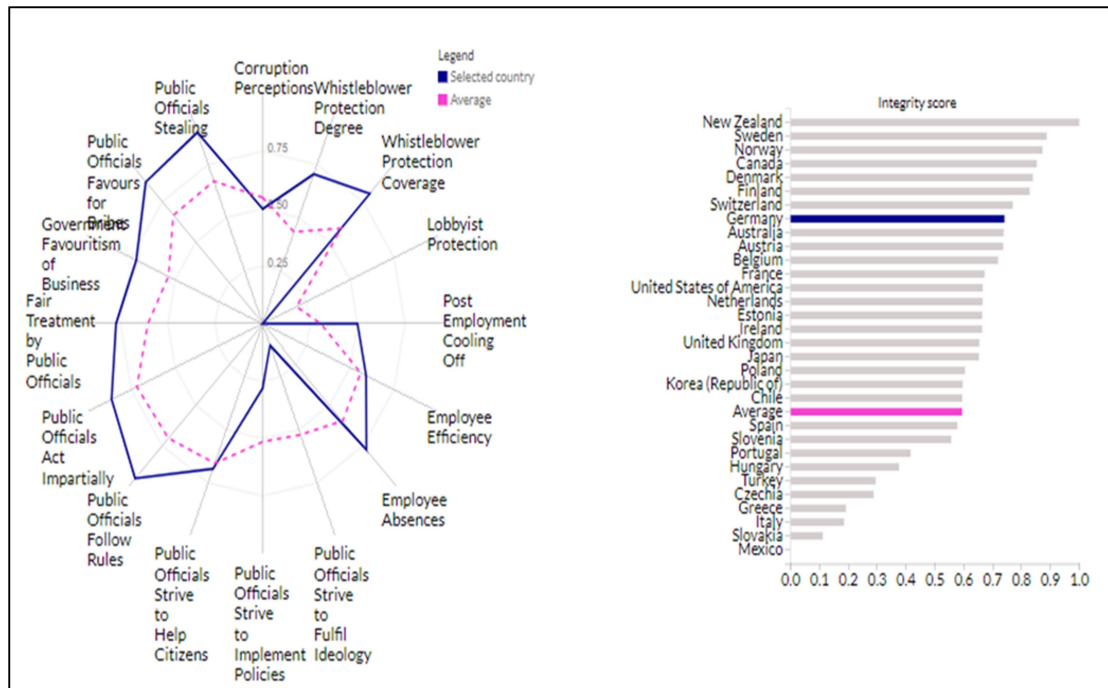
- Public Officials Strive to Implement Policies: Οι δημόσιοι αξιωματούχοι προσπαθούν να εφαρμόσουν πολιτικές. Η αξιολόγηση των εμπειρογνομόνων σχετικά με το βαθμό που οι εργαζόμενοι του δημόσιου τομέα προσπαθούν να εφαρμόσουν πολιτικές που αποφασίζονται από πολιτικούς ηγέτες.
- Public Officials Strive to Fulfil Ideology: Οι δημόσιοι αξιωματούχοι προσπαθούν να εκπληρώσουν την ιδεολογία. Η αξιολόγηση των εμπειρογνομόνων σχετικά με το βαθμό στον οποίο οι υπάλληλοι του δημόσιου τομέα προσπαθούν να εκπληρώσουν την ιδεολογία του κόμματος στο οποίο ανήκουν.
- Employee Absences: Απουσίες υπαλλήλων. Η αξιολόγηση των εμπειρογνομόνων του βαθμού στον οποίο οι υπάλληλοι του δημόσιου τομέα απουσιάζουν χωρίς άδεια.
- Employee Efficiency: Αποδοτικότητα υπαλλήλου. Η αξιολόγηση των εμπειρογνομόνων σχετικά με το βαθμό στον οποίο οι εργαζόμενοι του δημόσιου τομέα προσπαθούν να είναι αποτελεσματικοί.
- Post Employment Cooling Off: Απασχολημένος μετά την απασχόληση. Δεδομένα του ΟΟΣΑ σχετικά με το εάν υπάρχει περίοδος διακοπής μετά την έξοδο από την υπηρεσία και εάν πληρώνεται.
- Lobbyist Protection: Προστασία των λόμπι. Στοιχεία του ΟΟΣΑ σχετικά με τον βαθμό προστασίας έναντι των ομάδων συμφερόντων και άλλων ιδιωτικών συμφερόντων που επηρεάζουν τις συμβουλευτικές ομάδες.
- Whistle blower Protection Coverage: Προστασία Κάλυψης. Στοιχεία του ΟΟΣΑ σχετικά με τον αριθμό των ομάδων που λαμβάνουν προστασία.
- Whistle blower Protection Degree: Η αξιολόγηση των εμπειρογνομόνων σχετικά με το βαθμό προστασίας του whistle blower.



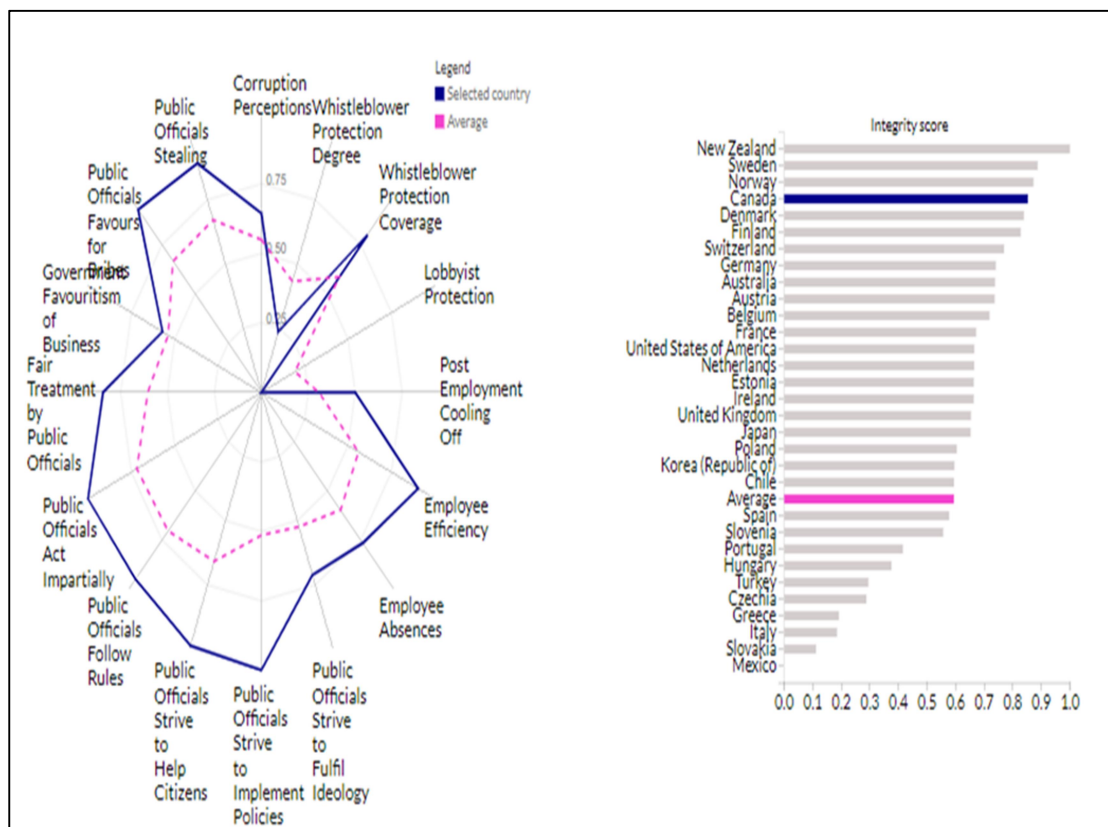
Διάγραμμα 51. Η περίπτωση της Ελλάδας



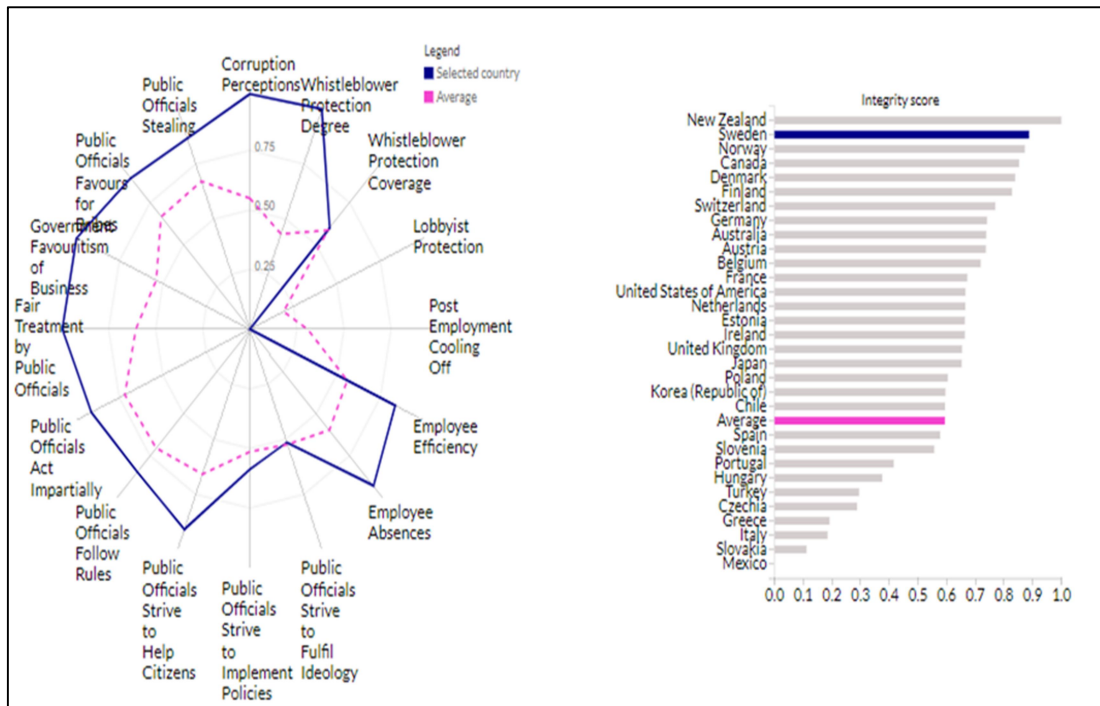
Διάγραμμα 52. Η περίπτωση της Ισπανίας



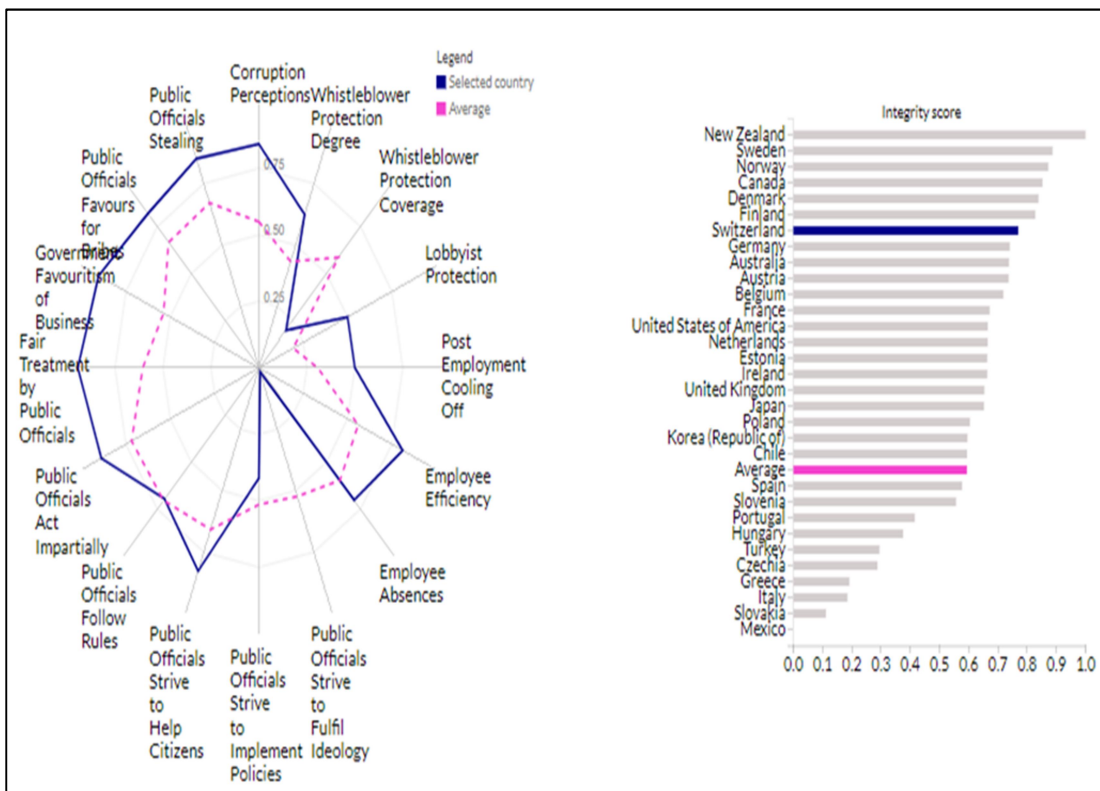
Διάγραμμα 53. Η περίπτωση της Γερμανίας



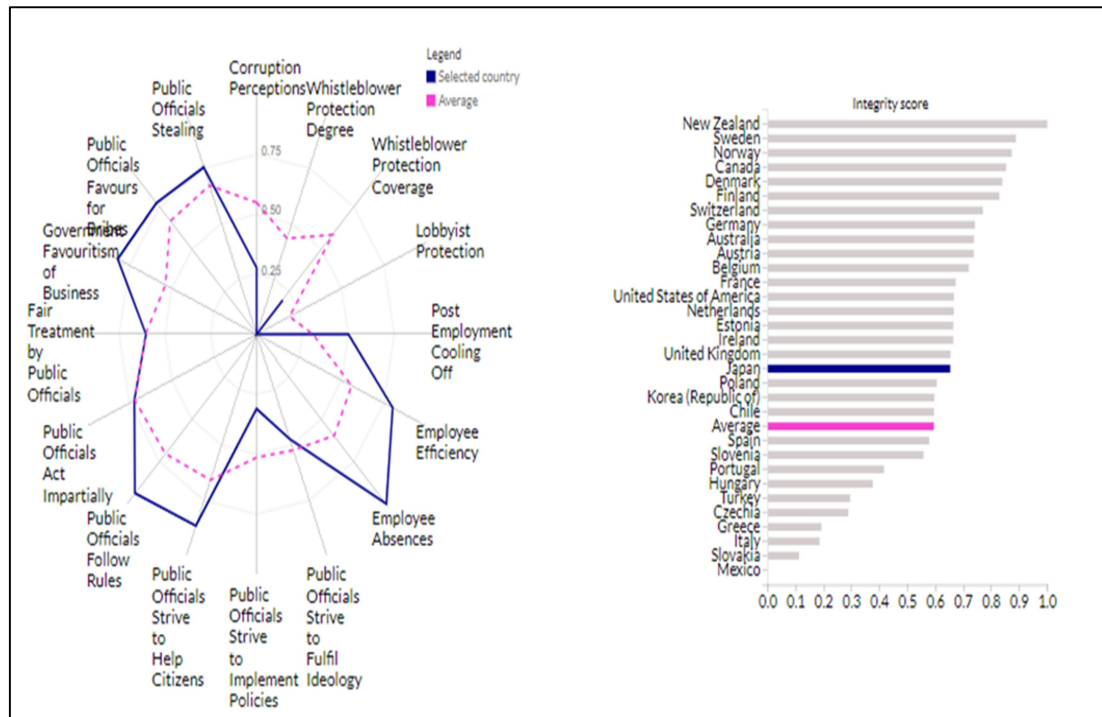
Διάγραμμα 54. Η περίπτωση του Καναδά



Διάγραμμα 55. Η περίπτωση της Σουηδίας



Διάγραμμα 56. Η περίπτωση της Ελβετίας



Διάγραμμα 57. Η περίπτωση της Ιαπωνίας

Συμπέρασμα: Υψηλά στην κατάταξη είναι η Σουηδία ακολουθεί ο Καναδάς, η Ελβετία, η Γερμανία και η Ιαπωνία. Κοντά στο διεθνή μέσο όρο είναι η Ισπανία και χαμηλά στην κατάταξη κλασικά η Ελλάδα.

10. Ειλικρίνεια

Επεξηγηματικά η τακτική και ο βαθμός διαβούλευσης της κυβέρνησης με τους πολίτες για την καθοδήγηση των αποφάσεων που λαμβάνουν και για το βαθμό διαφάνειας στη λήψη αποφάσεων.

Δείκτες

- Civic Participation: Η συνιστώσα «Συμμετοχή των πολιτών» του Δείκτη Ανοικτής Κυβέρνησης η οποία μετρά την αποτελεσματικότητα των μηχανισμών συμμετοχής των πολιτών, συμπεριλαμβανομένης της προστασίας των ελευθεριών της γνώμης και της έκφρασης, καθώς και της συνέλευσης και της σύνδεσης, και το δικαίωμα αναφοράς στην κυβέρνηση. Μετρά επίσης εάν οι άνθρωποι μπορούν να εκφράσουν ανησυχίες σε διάφορους κυβερνητικούς αξιωματούχους και μέλη του νομοθετικού σώματος, και εάν οι κυβερνητικοί αξιωματούχοι παρέχουν επαρκείς πληροφορίες και

ειδοποίηση σχετικά με αποφάσεις που επηρεάζουν την κοινότητα, συμπεριλαμβανομένων των ευκαιριών για ανατροφοδότηση πολιτών.

- E-Government Engagement: Ηλεκτρονική διακυβέρνηση. Ο δείκτης ηλεκτρονικής συμμετοχής του ΟΗΕ, ο οποίος εξετάζει την ποιότητα και τη χρησιμότητα των προγραμμάτων ηλεκτρονικής διακυβέρνησης με σκοπό τη συμμετοχή των ατόμων στη χάραξη και την εφαρμογή δημόσιας πολιτικής.

- Negotiating Public Support: Η διαπραγμάτευση της δημόσιας υποστήριξης. Αξιολογεί πόσο επιτυχώς η κυβέρνηση διαβουλεύεται με κοινωνικούς παράγοντες όπως συνδικάτα, ενώσεις εργοδοτών, κορυφαίες επιχειρηματικές ενώσεις, θρησκευτικές κοινότητες και ομάδες κοινωνικών και περιβαλλοντικών συμφερόντων κατά την προετοιμασία του πολιτική.

- Complaint Mechanisms: Η συνιστώσα «Μηχανισμοί καταγγελιών» του Δείκτη Ανοικτής Κυβέρνησης μετρά κατά πόσον οι άνθρωποι είναι σε θέση να υποβάλουν συγκεκριμένες καταγγελίες στην κυβέρνηση σχετικά με την παροχή δημόσιων υπηρεσιών ή την απόδοση κυβερνητικών αξιωματούχων κατά την άσκηση των νομικών καθηκόντων τους στην πράξη και πώς οι κυβερνητικοί αξιωματούχοι ανταποκρίνονται σε τέτοια παράπονα. Μετρά επίσης εάν οι άνθρωποι μπορούν να αμφισβητήσουν κυβερνητικές αποφάσεις ενώπιον άλλης κυβερνητικής υπηρεσίας ή δικαστή.

- Open Data Practice and Impact: Το Open Data Barometer (ODB) μετρά την εφαρμογή της ανοικτής πρακτικής δεδομένων και είναι ο μόνος δείκτης που μετρά επίσης τον αντίκτυπο των ανοιχτών δεδομένων (π.χ. πόσους χρησιμοποιούν).

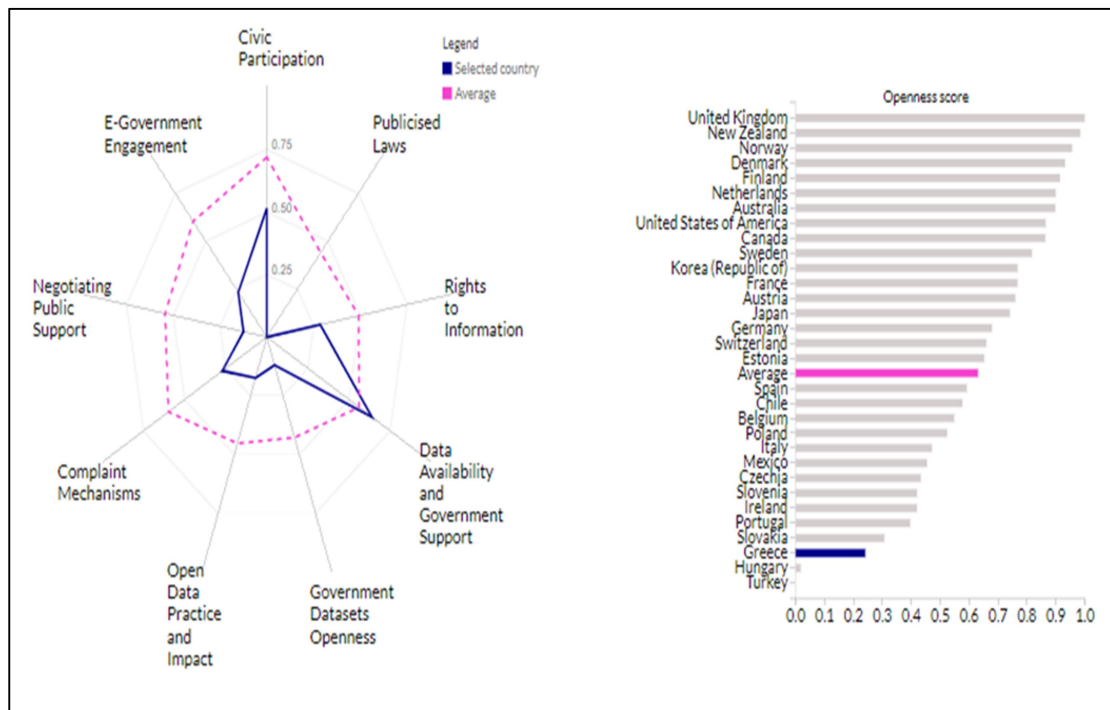
- Government Datasets Openness: Η κυβέρνηση Open Datasets. Ο Open Data Index (ODI) μετρά κατά πόσον τα δεδομένα που κρατούνται δημοσίως σε 13 περιοχές ορίζονται ως ανοιχτά.

- Data Availability and Government Support: Διαθεσιμότητα δεδομένων και κυβερνητική υποστήριξη. Ο δείκτης OURdata στοχεύει να συλλάβει τη διαθεσιμότητα και την προσβασιμότητα των δεδομένων, αλλά μοναδικά προσπαθεί επίσης να μετρήσει το επίπεδο της ενεργού υποστήριξης που παρέχουν οι κυβερνήσεις για την προώθηση καινοτόμου επαναχρησιμοποίησης των δεδομένων.

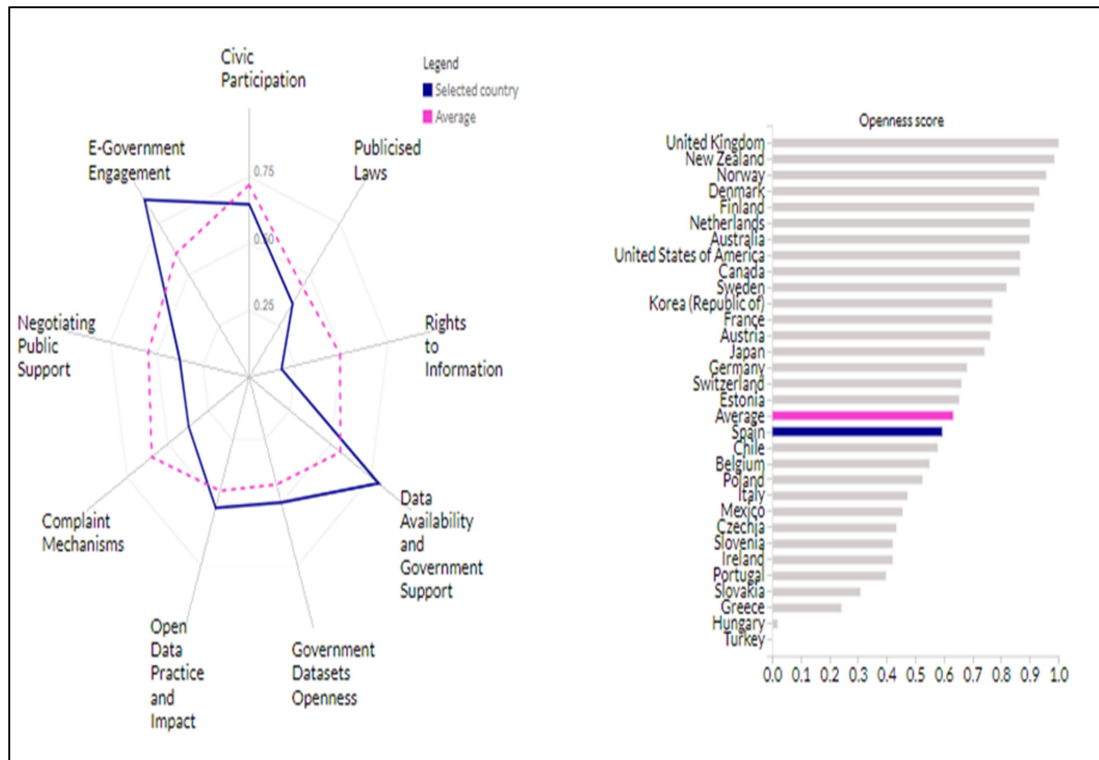
- Rights to Information: Η συνιστώσα δικαίωμα στην ενημέρωση μετράει εάν γίνονται δεκτά αιτήματα για πληροφορίες που κατέχονται σε κρατικές υπηρεσίες. Μετρά επίσης κατά πόσον αυτές οι αιτήσεις γίνονται δεκτές εντός εύλογου χρονικού διαστήματος, εάν οι παρεχόμενες πληροφορίες είναι σχετικές και πλήρεις, και εάν οι

αιτήσεις παροχής πληροφοριών γίνονται με λογικό κόστος και χωρίς να χρειάζεται να καταβάλουν δωροδοκία. Αυτή η διάσταση μετρά επίσης εάν οι άνθρωποι γνωρίζουν το δικαίωμά τους στην πληροφόρηση και εάν τα σχετικά αρχεία - όπως τα δημοσιονομικά στοιχεία των κυβερνητικών αξιωματούχων, οι εκθέσεις του διαμεσολαβητή και οι πληροφορίες σχετικά με τα κοινοτικά έργα - είναι προσβάσιμα στο κοινό κατόπιν αιτήματος.

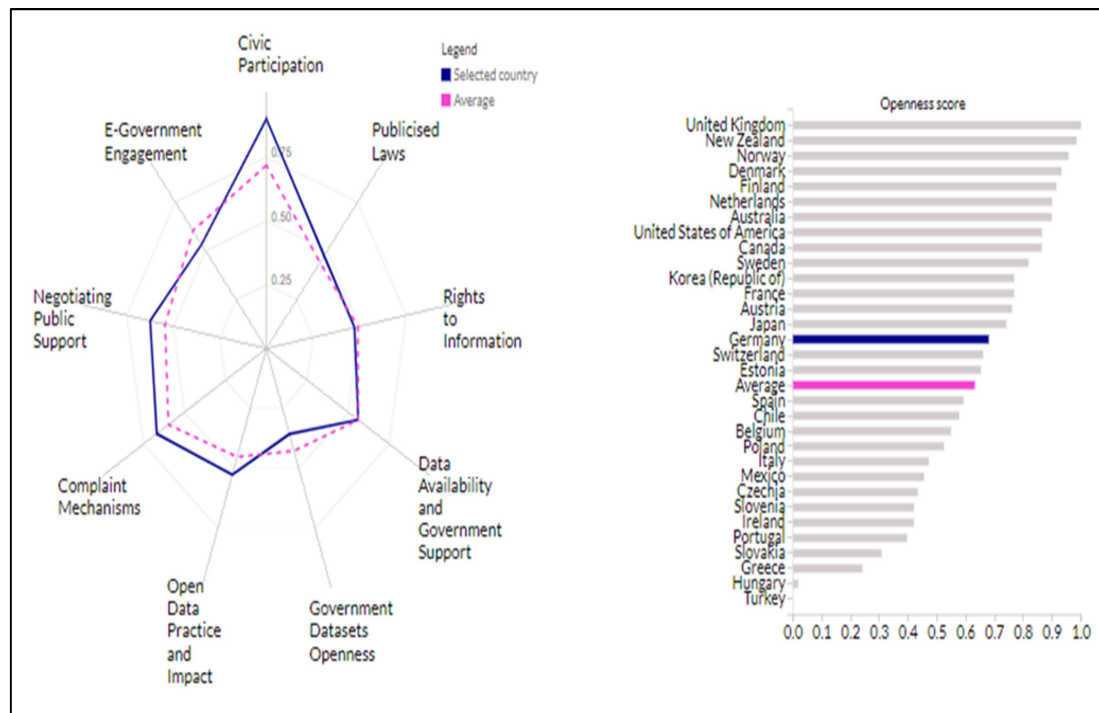
- **Publicised Laws:** Η συνιστώσα «Δημοσιοποιημένοι Νόμοι» του Δείκτη Ανοικτής Κυβέρνησης μετρά κατά πόσον οι βασικοί νόμοι και οι πληροφορίες για τα νομικά δικαιώματα είναι δημόσια διαθέσιμοι, παρουσιάζονται σε απλή γλώσσα και καθίστανται προσβάσιμοι σε όλες τις γλώσσες που χρησιμοποιούνται από σημαντικά τμήματα του πληθυσμού. Αυτή η διάσταση μετρά επίσης την ποιότητα και την προσβασιμότητα των πληροφοριών που δημοσιεύει η κυβέρνηση σε έντυπη μορφή ή σε απευθείας σύνδεση και κατά πόσον οι διοικητικοί κανονισμοί, τα σχέδια νομοθεσίας, οι διοικητικές αποφάσεις και οι αποφάσεις υψηλού δικαστηρίου καθίστανται προσβάσιμα στο κοινό εγκαίρως.



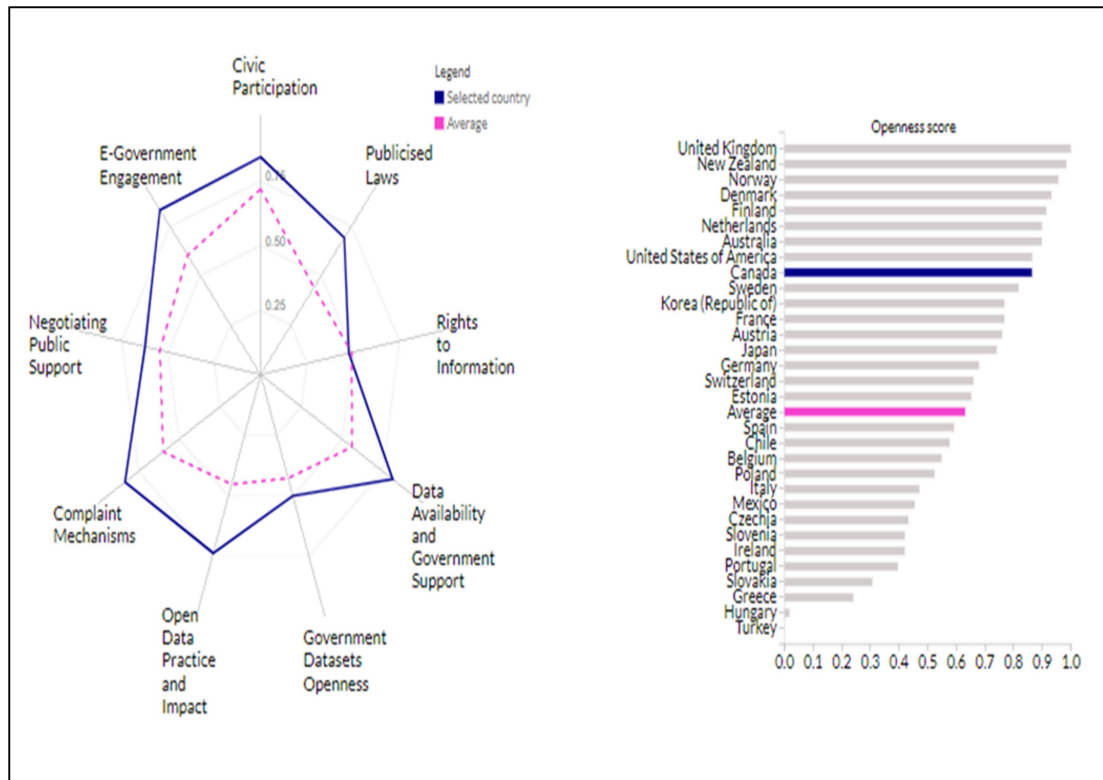
Διάγραμμα 58. Η περίπτωση της Ελλάδας



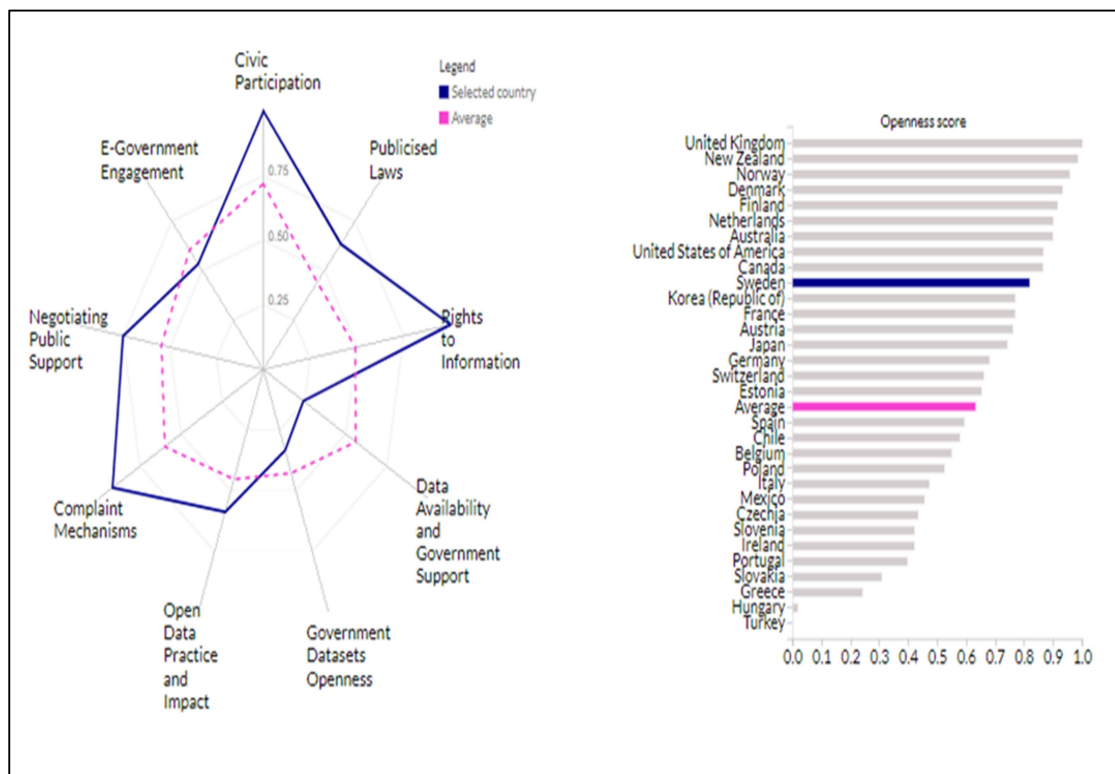
Διάγραμμα 59. Η περίπτωση της Ισπανίας



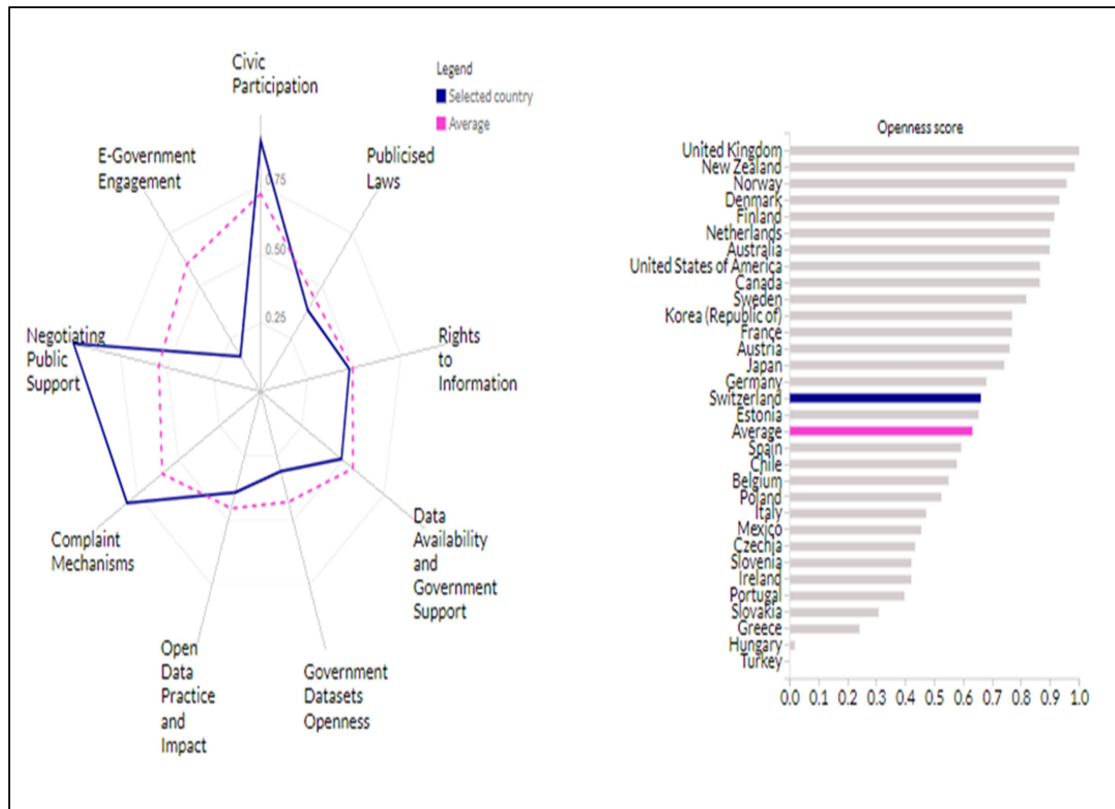
Διάγραμμα 60. Η περίπτωση της Γερμανίας



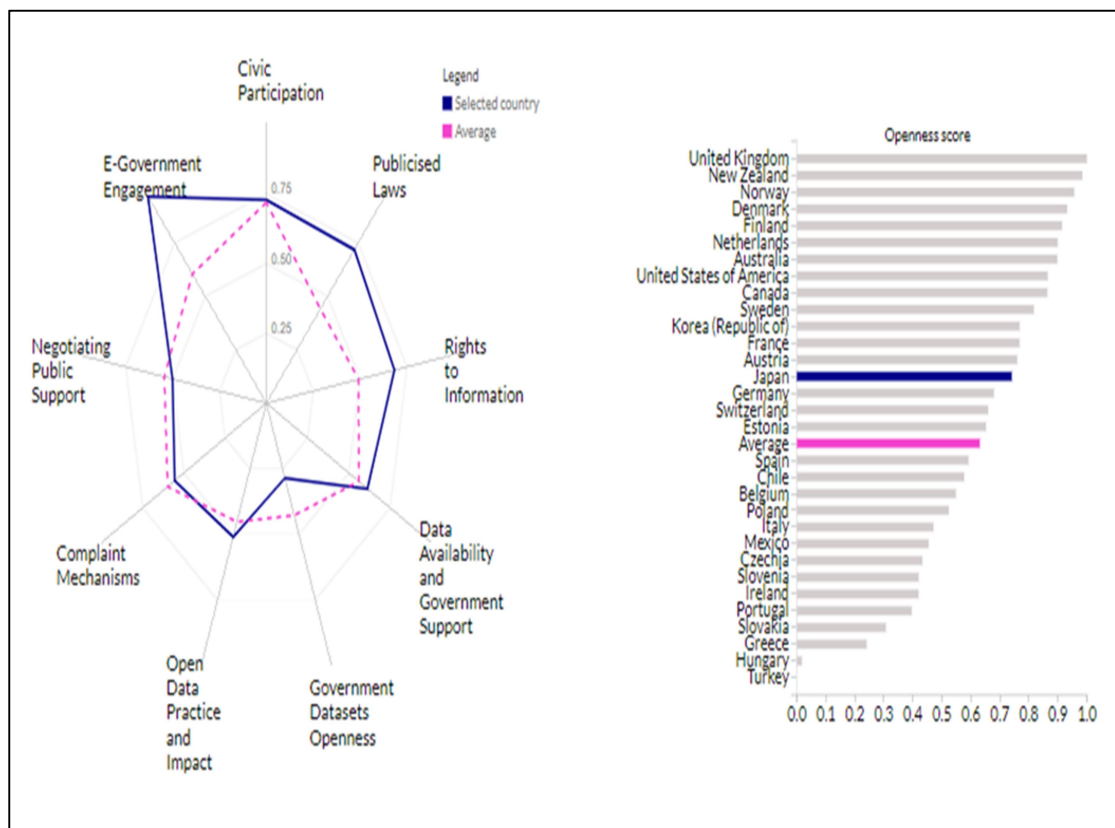
Διάγραμμα 61. Η περίπτωση του Καναδά



Διάγραμμα 62. Η περίπτωση της Σουηδίας



Διάγραμμα 63. Η περίπτωση της Ελβετίας



Διάγραμμα 64. Η περίπτωση της Ιαπωνίας

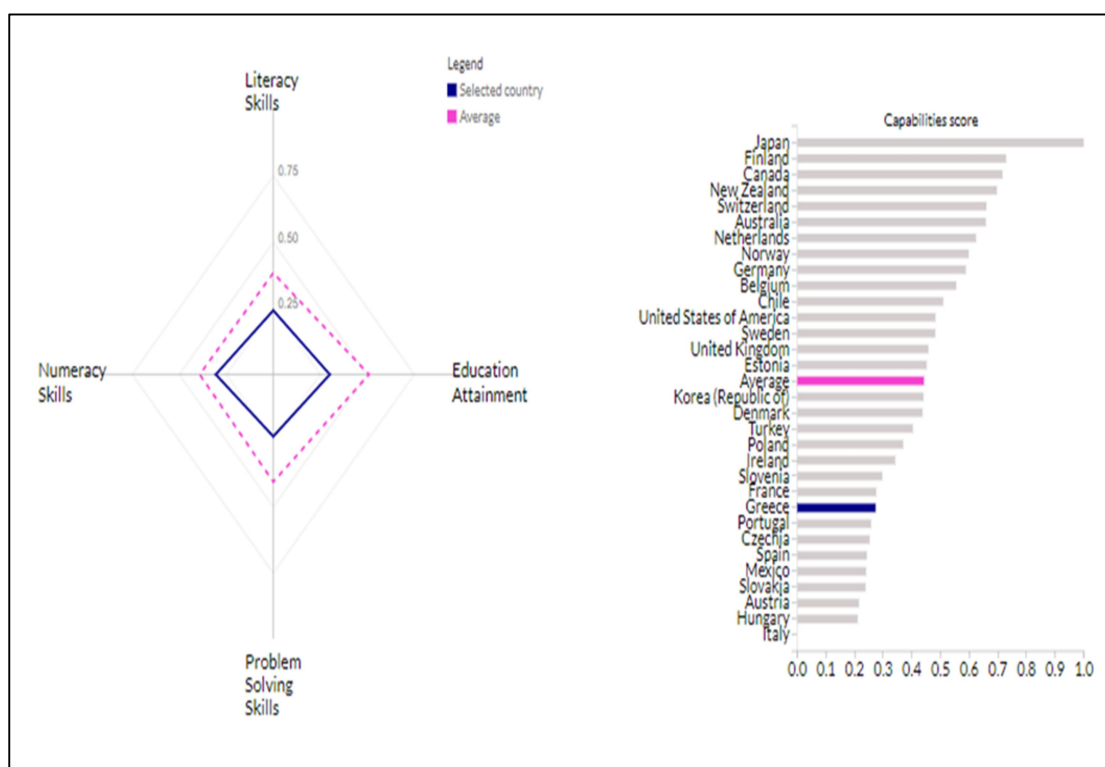
Συμπέρασμα: Υψηλά στην κατάταξη είναι ο Καναδάς ακολουθεί η Σουηδία, η Ιαπωνία, η Γερμανία και η Ελβετία. Κοντά στο διεθνή μέσο όρο είναι η Ισπανία και χαμηλά στην κατάταξη κλασσικά η Ελλάδα.

11. Δυνατότητες

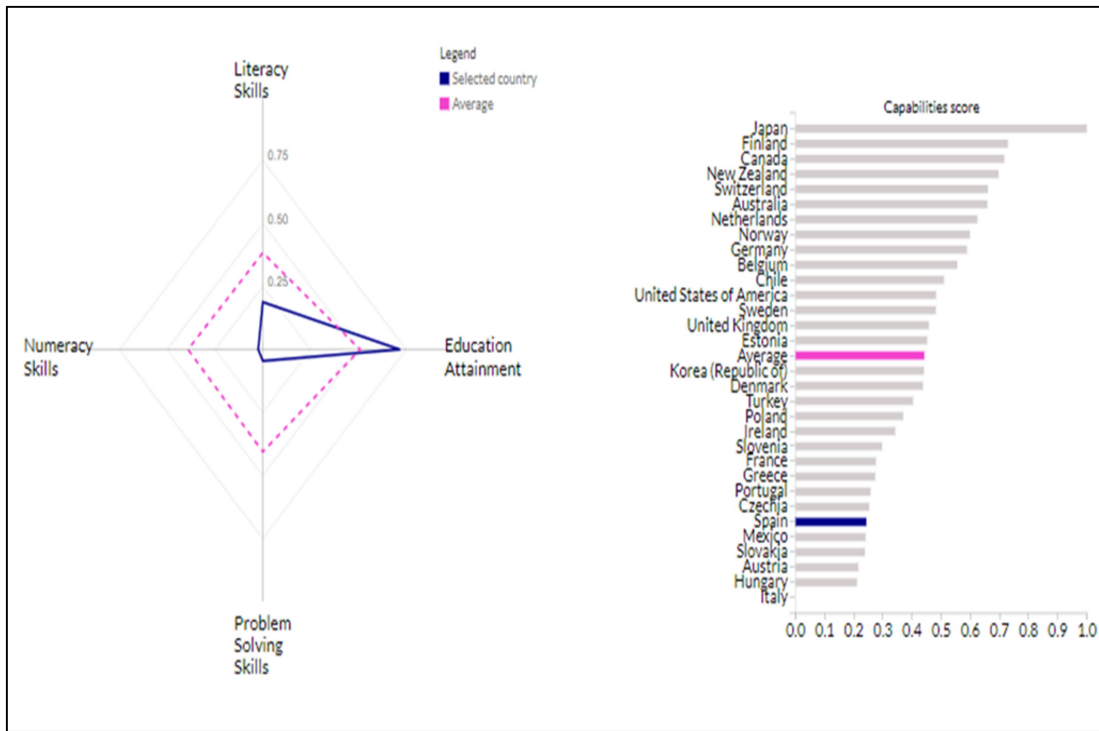
Επεξηγηματικά ο βαθμός στον οποίο το εργατικό δυναμικό έχει το σωστό συνδυασμό δεξιοτήτων.

Δείκτες

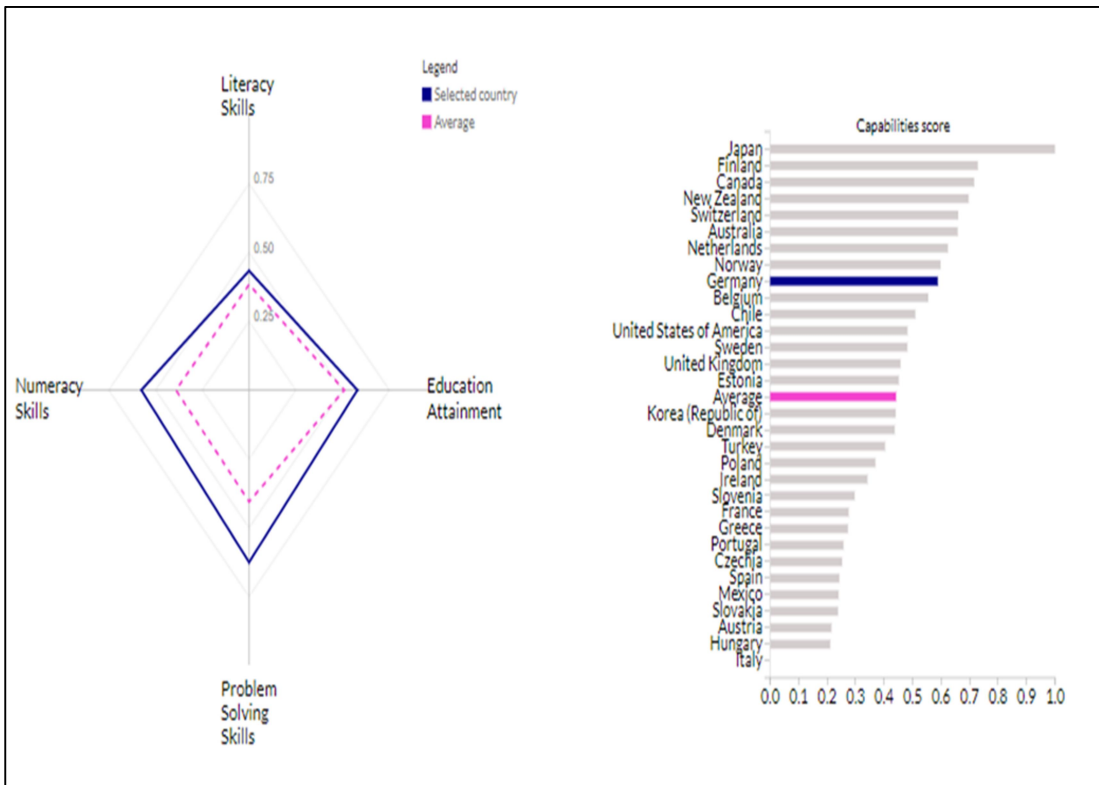
- Literacy Skills: Δεξιότητες Αλφαριθμητισμού.
- Numeracy Skills: Δεξιότητες αριθμητικότητας.
- Problem Solving Skills: Δεξιότητες επίλυσης προβλημάτων.
- Education Attainment: Εκπαιδευτικό επίτευγμα. Το ποσοστό του δημόσιου τομέα που έχει τριτοβάθμια εκπαίδευση.



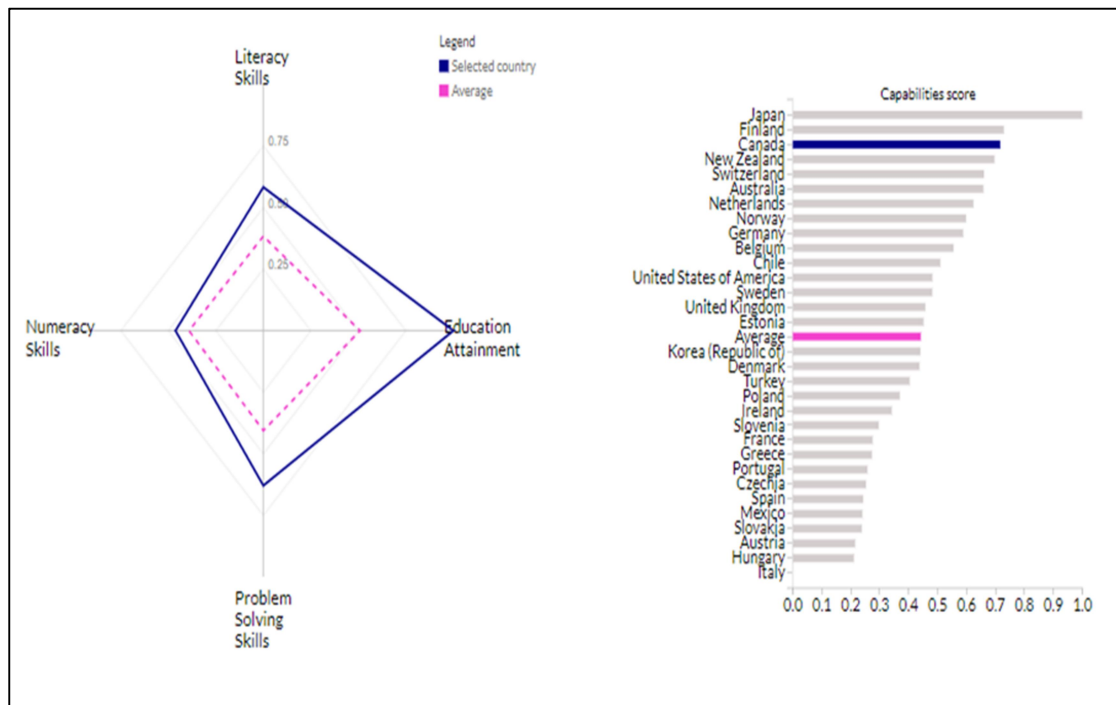
Διάγραμμα 65. Η περίπτωση της Ελλάδας



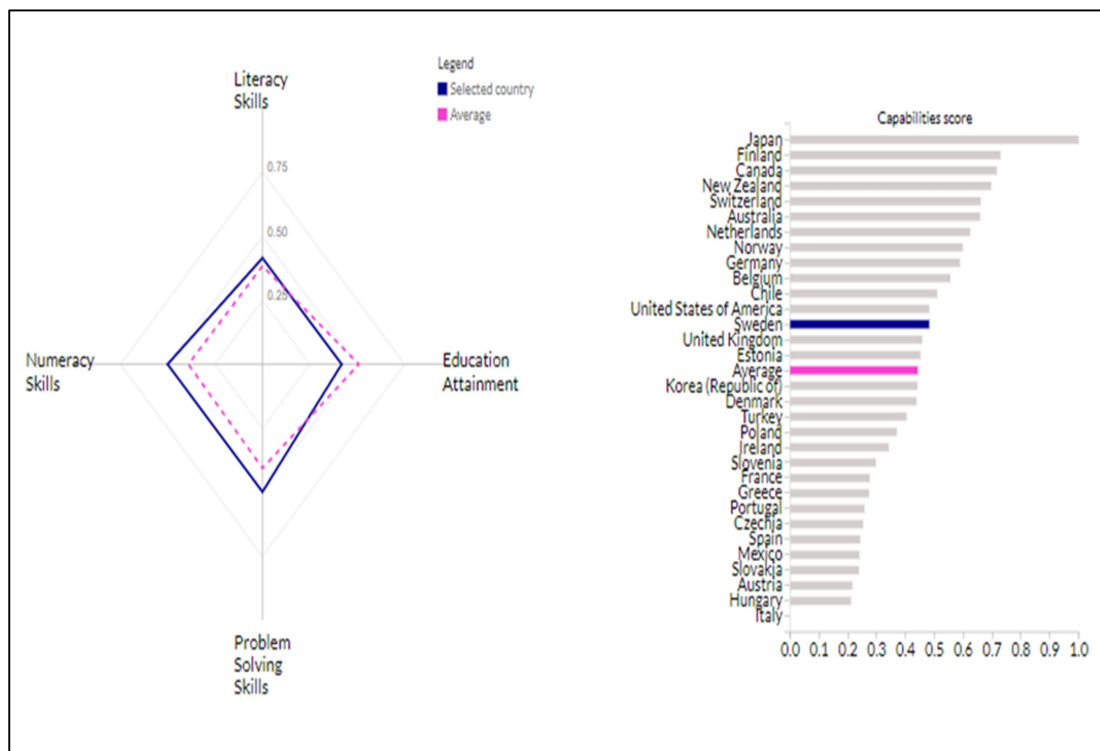
Διάγραμμα 66. Η περίπτωση της Ισπανίας



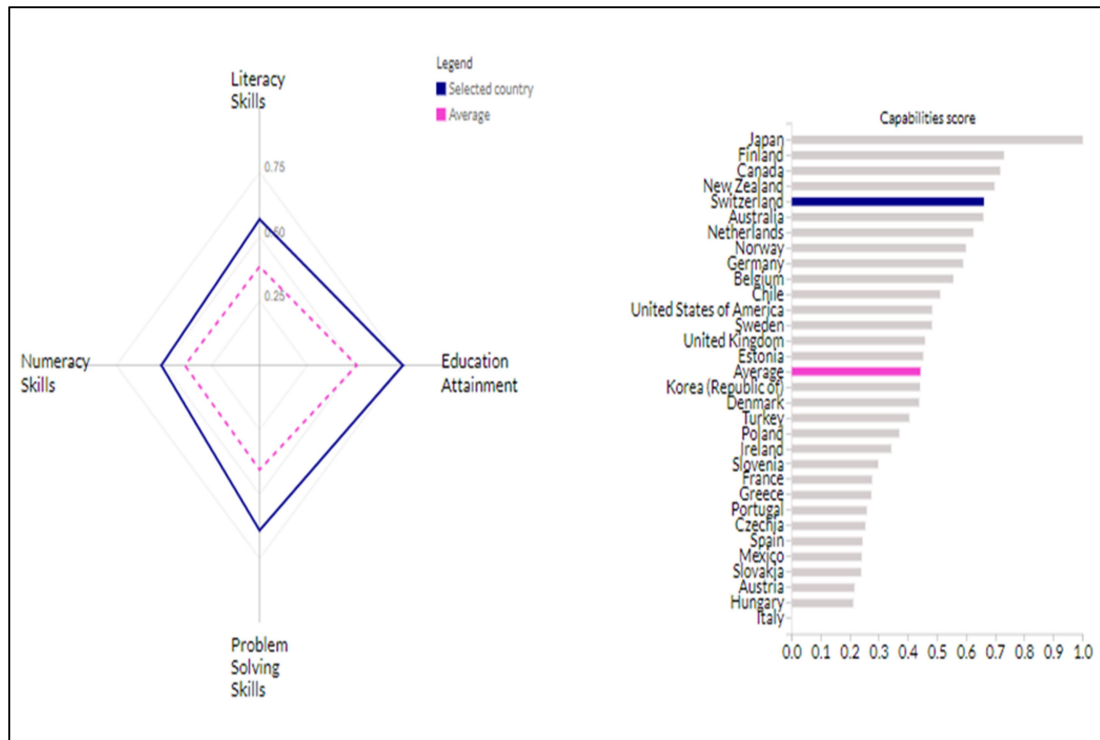
Διάγραμμα 67. Η περίπτωση της Γερμανίας



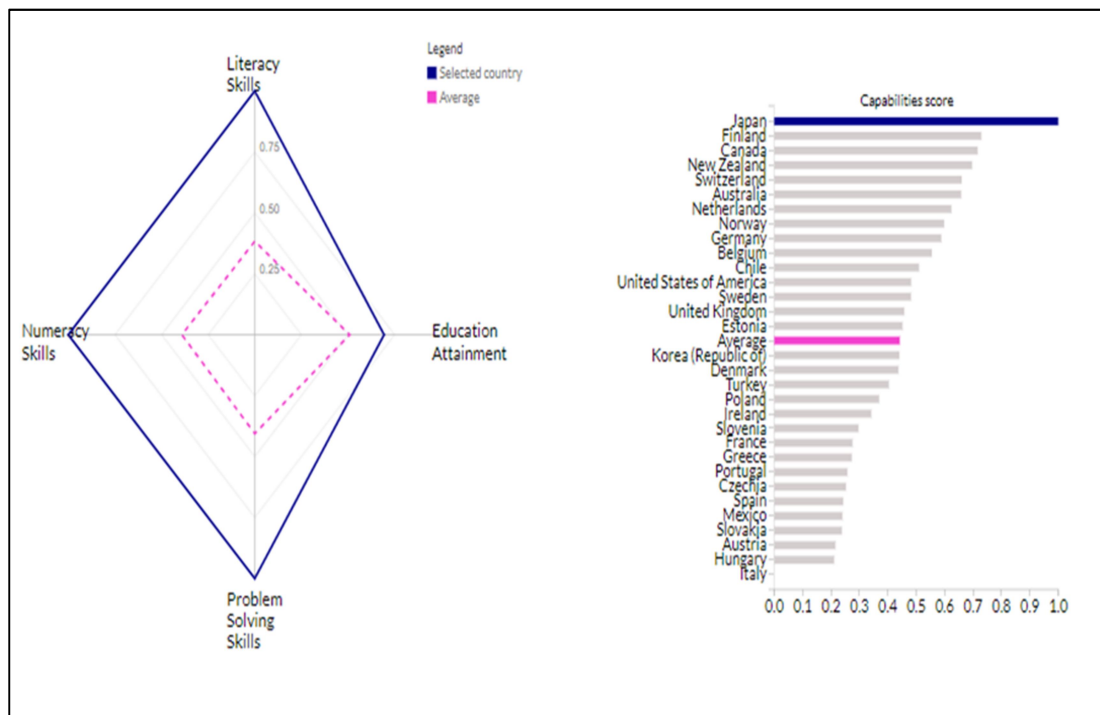
Διάγραμμα 68. Η περίπτωση του Καναδά



Διάγραμμα 69. Η περίπτωση της Σουηδίας



Διάγραμμα 70. Η περίπτωση της Ελβετίας



Διάγραμμα 71. Η περίπτωση της Ιαπωνίας

Συμπέρασμα: Πρώτη στην κατάταξη βρίσκεται η Ιαπωνία ακολουθεί ο Καναδάς, η Ελβετία, η Γερμανία και η Σουηδία. Χαμηλά στην κατάταξη είναι η Ελλάδα και η Ισπανία.

Κεφάλαιο Τέταρτο

Συμπεράσματα-Προτάσεις

4.1 Συμπεράσματα Εφαρμογής

Με βάση την παραπάνω ανάλυση γίνεται ξεκάθαρο πως η δημόσια διοίκηση θεωρήθηκε από τις πολιτικές αρχές του τόπου δευτερευούσης σημασίας, αφού για πολλά χρόνια υπήρξε καλώς ή κακώς το τελευταίο θέμα στην πολιτική ατζέντα των προτεραιοτήτων τους. Δεν αντιλήφθηκαν έγκαιρα ότι ένα καλά δομημένο σύστημα διοίκησης αποτελεί τον βασικότερο πυλώνα για την ορθή λειτουργία μιας χώρας. Η αναδιάρθρωση του συστήματος της δημόσιας διοίκησης λοιπόν άργησε σημαντικά, και ενώ η κατάσταση έδειχνε αρχικά να είναι δυσοίωνη, σταδιακά τείνει να μετατραπεί σε προσοδοφόρα. Συμπληρωματικός παράγοντας στην γενικότερη καθυστέρηση υπήρξε και η παγκόσμια οικονομική κρίση, η οποία δεν άφηγε μεγάλα περιθώρια για ριζοσπαστικές αλλαγές και ρηξικέλευθες προτάσεις. Δεν είχε καταστεί κατανοητό στην πολιτική ηγεσία, ότι οι πεπαλαιωμένες δομές και πρακτικές του δημόσιου τομέα δεν μπορούσαν να καταστούν ικανές να ανταποκριθούν στο σύγχρονο πολύπλοκο και διαρκώς μεταβαλλόμενο κοινωνικο-οικονομικό περιβάλλον. Συνεπώς, ένα απαρχαιωμένο, δυσκίνητο και υπερφορτωμένο σύστημα αδυνατούσε να είναι λειτουργικό και να εξυπηρετεί τους σύγχρονους κοινωνικούς σκοπούς.

Γίνεται λοιπόν σαφές, ότι τα έντονα προβλήματα του κρατικού παρεμβατισμού, της παρατηρούμενης γραφειοκρατίας, της αδυναμίας της διοίκησης και της απουσίας μακροχρόνιου προγραμματισμού ήρθε να τα επιλύσει με τις αρχές και τις μεθόδους του το ΝΔΜ. Το ΝΔΜ αποτελεί μια νέα πραγματικότητα και έχει ως βασικά στοιχεία αφενός την αναδιάρθρωση των δημόσιων οργανισμών με κύριο στόχο την ενίσχυση της διοικητικής λογοδοσίας και αφετέρου την ενδυνάμωση της επιτελικής λειτουργίας των διοικητικών δομών διαμέσου της δημιουργίας προγραμμάτων στρατηγικής σημασίας. Παράλληλα, σημαντικό στοιχείο που πρεσβεύει το νέο διοικητικό μοντέλο είναι ο προσανατολισμός των δράσεων του δημόσιου τομέα σε μετρήσιμα αποτελέσματα. Η στροφή λοιπόν αυτή προς τη διοικητική σκέψη και η απαγκίστρωση από την χρόνια επικρατούσα τυπολατρία καθιστά τη νέα μορφή διοίκησης πιο αποτελεσματική από τις ήδη ισχύουσες.

Με αφορμή την δριμεία κριτική που έχει δεχθεί εδώ και χρόνια το γραφειοκρατικό μοντέλο οργάνωσης των δημοσίων υπηρεσιών αναπτύσσονται μια σειρά από επιχειρήματα, τα οποία αποδεικνύουν την σημασία του νέου διοικητικού συστήματος οργάνωσης. Οι νέες αλλαγές που επήλθαν από την εφαρμογή μεταρρυθμιστικών προγραμμάτων έχουν διαμορφώσει εξαρχής τις σχέσεις του κράτους με τους πολίτες. Συνεπώς, οι αλλαγές αυτές σχετίζονται με την ουσία της διοικητικής οργάνωσης κάθε κράτους και δεν θεωρούνται μόνο τεχνικής σημασίας καθώς γίνονται καθόλα αποδεκτές από τα εμπλεκόμενα μέρη.

Όσο η δημόσια διοίκηση θεωρείται κύριος θεσμός διαχείρισης ύψιστης σημασίας που άπτεται κυρίως κοινωνικών ζητημάτων, έχει χρέος να βελτιώσει καθετί που αφορά την απόδοση της (Σωτηρόπουλος, 2007). Το ζήτημα αυτό λοιπόν αποτελεί για το δημόσιο μανάτζμεντ πρωτεύουσας σημασίας μέλημα. Εκεί που εστιάζει κυρίως είναι στην οργάνωση των δομών έτσι ώστε να επιτυγχάνονται σαφή και συγκεκριμένα αποτελέσματα, στην σχεδίαση συστημάτων που αφορούν προϋπολογισμούς καθώς και στη σχεδίαση και στην εφαρμογή προγραμμάτων εκτίμησης και αξιολόγησης των δεικτών παραγωγικότητας. Όλα αυτά έχουν ως τελικό στόχο την ορθή διαχείριση και την αντιμετώπιση της κατασπατάλησης των διαθέσιμων πόρων.

Ο βασικός λόγος της συγκεκριμένης διοικητικής μεταρρύθμισης είναι η διασφάλιση της σωστής διαχείρισης των υλικών και άυλων πόρων, έτσι ώστε να ικανοποιούνται οι δείκτες τόσο σε επίπεδο αποδοτικότητας όσο και σε επίπεδο αποτελεσματικότητας, η αξιολόγηση του προσωπικού, η καταπολέμηση της διαφθοράς και η αξιολόγηση των αποτελεσμάτων. Με την είσοδο των δεικτών ποιότητας και αποτελεσματικότητας στη δημόσια διοίκηση επιχειρήθηκε η ορθότερη κατανομή πόρων με γνώμονα τον πολίτη. Ωστόσο, όπως συμβαίνει με όλες τις αλλαγές έτσι και αυτές δεν υποστηρίχτηκαν εξαρχής με θέρμη και δεν εφαρμόστηκαν άνευ εμποδίων και αντιστάσεων ακόμη και από χώρες που θεωρούνταν πως είχαν αξιόλογη προϊστορία σε διοικητικές μεταρρυθμίσεις.

Το θέμα της διοικητικής μεταρρύθμισης θεωρείται πάντα επίκαιρο και διαχρονικό στην πολιτική ατζέντα κάθε κράτους. Οι ειδικοί υποστηρίζουν ότι κάθε μεταρρύθμιση για να είναι εποικοδομητική οφείλει να έχει τα στοιχεία της συνεχούς αξιολόγησης έτσι ώστε να υπάρχει στενός έλεγχος και δυνατότητα

επαναπροσδιορισμού ανά πάσα ώρα και στιγμή. Πληθώρα χωρών υιοθέτησαν μεταρρυθμιστικά προγράμματα και έτσι μπόρεσαν μέσω αυτών να εξορθολογήσουν το μέγεθος των δομών τους, να εφαρμόσουν ευέλικτα πρότυπα εργασίας και να ανασχεδιάσουν τις οργανωτικές τους λειτουργίες.

Το ΝΔΜ είναι ένα κράμα επιστημονικών θεωριών και πρακτικών της δημόσιας διοίκησης και της διοίκησης επιχειρήσεων που έχει ως κύριο ρόλο να προάγει το δημόσιο συμφέρον, να διασφαλίσει τις αρχές του κράτους δικαίου και της δημοκρατικής διακυβέρνησης, να συμβάλει στην κοινωνική ευημερία και στην οικονομική ανάπτυξη των χωρών. Παρ' όλα αυτά οι γνώμες σχετικά με την ωφελιμότητα της μεταρρύθμισης δίστανται. Κάποιοι πιστεύουν ότι λόγω του ότι βασίζεται σε αρχές και πρακτικές του ιδιωτικού τομέα, υποσκάπτει και αποσαθρώνει τα θεμέλια του κοινωνικού κράτους, ενώ οικονομολόγοι και διοικητικοί επιστήμονες υποστηρίζουν ότι για να λυθεί το πρόβλημα του δημοσίου τομέα θα πρέπει να ιδιωτικοποιηθούν μεγάλοι δημόσιοι οργανισμοί ώστε μέσω των νέων επενδύσεων η χώρα να μπει ξανά σε τροχιά ανάπτυξης. Τέλος, μια μικρή μερίδα ισχυρίζεται ότι η παθογένεια του συστήματος της δημόσιας διοίκησης μπορεί να αντιμετωπιστεί ξεκάθαρα με πολιτική βούληση, στηρίζοντας τον πολίτη (Γούλα, 2013).

Συστηματικά διενεργούνται αξιολογες προσπάθειες για την εξυγίανση του δημόσιου τομέα μέσω μεταρρυθμιστικών προγραμμάτων βασισμένων σε αρχές του παραδοσιακού ΝΔΜ. Ωστόσο, ενώ υπάρχει η πρόθεση υιοθέτησης αυτών, κατά την προσπάθεια εφαρμογής τους παρουσιάζονται ανυπέρβλητα προβλήματα, τα οποία αποτελούν τροχοπέδη στην μεταρρυθμιστική διάθεση. Η υπέρμετρη γραφειοκρατία, η πολυνομία, ο συγκεντρωτισμός, η οργανωτική πολυδιάσπαση, η σύγχυση αρμοδιοτήτων μεταξύ των επιπέδων διοίκησης, η εσωστρέφεια του συστήματος, ο κρατικός παρεμβατισμός, η έλλειψη τεχνογνωσίας και η κόπωση των εργαζομένων αποτέλεσαν στοιχεία που δυσχέραιναν την μετάβαση προς ένα νέο μεταρρυθμιστικό πλαίσιο.

Έτσι λοιπόν, διαμορφώνεται η σημερινή νέα πραγματικότητα σύμφωνα με την οποία τα συστήματα διοίκησης έχουν στηθεί με τέτοιο τρόπο ώστε να αξιολογούν συνεχώς κάθε επίδοση και κάθε αποτέλεσμα με σκοπό να ανταποκρίνονται επιτυχώς στις αυξημένες σύγχρονες ανάγκες για παροχή καλύτερων υπηρεσιών. Αλλάζει ο ρόλος

των δημόσιων οργανισμών, οι οποίες πλέον στελεχώνονται από υπαλλήλους καταρτισμένους. Το ΝΔΜ έχει εισαχθεί στην δημόσια διοίκηση και έχει κατορθώσει να επιτύχει πολλές αλλαγές. Η πορεία προς την επιτυχία είναι πλέον μονόδρομος για το νέο μοντέλο διοίκησης και αυτό επιβεβαιώνεται από το γεγονός ότι η κοινωνία αντιστέκεται στην γραφειοκρατία και στην αντιπαραγωγική λειτουργία των δημόσιων υπηρεσιών.

Η εκ βαθέων μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης έχει ξεκινήσει, ωστόσο έχει ακόμη μεγάλο δρόμο να διανύσει για να αντιμετωπίσει τις σοβαρές ελλείψεις και τις σημαντικές ανεπάρκειες του δημόσιου τομέα. Με την εισαγωγή του ΝΔΜ εφαρμόζονται γενναίες διοικητικές μεταρρυθμίσεις που στόχο έχουν τη δημιουργία ενός κεντρικού, ισχυρού, επιτελικού κράτους με αποκεντρωμένες εκτελεστικές περιφερειακές διοικήσεις και τοπική αυτοδιοίκηση, με σύγχρονες δημόσιες υπηρεσίες προσανατολισμένες στα αποτελέσματα, προσβάσιμες από όλους τους πολίτες και στραμμένες στην εξυπηρέτηση του κοινού, στην ορθή διαχείριση των πόρων, στην ανάπτυξη του υπαλληλικού δυναμικού και με ενεργό ρόλο κοινωνικής ευθύνης, προκειμένου να δημιουργηθούν συνθήκες σταθερότητας που θα επιτρέψουν τη βιώσιμη ανάπτυξη του. Οι νέες προκλήσεις της δημόσιας διοίκησης που καλείται σήμερα να αντιμετωπίσει το ΝΔΜ μέσα από τις αρχές του και τις μεθόδους του εμφανίζονται σε τέσσερα βασικά επίπεδα:

1. στο επίπεδο της αποκατάστασης της εμπιστοσύνης των πολιτών έναντι των θεσμών της διακυβέρνησης,
2. στο επίπεδο της υποστήριξης της επιχειρηματικής δράσης,
3. στο επίπεδο της προώθησης της βιώσιμης ανάπτυξης, και τέλος,
4. στο επίπεδο της ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής και της αναβάθμισης του επιπέδου εξυπηρέτησης των πολιτών (Καρκατσούλης 2004).

Οι αλλαγές που σκιαγραφήθηκαν στα παραπάνω κεφάλαια σε συνδυασμό με την έκρηξη της τεχνολογίας και την αξιοποίηση των πλεονεκτημάτων των σύγχρονων τεχνολογιών, την καθιέρωση της ηλεκτρονικής διοίκησης και τον έντονο διεθνή ανταγωνισμό, οδήγησαν στον εκσυγχρονισμό των δημοσίων υπηρεσιών. Οι συνεχείς και απρόβλεπτες αλλαγές που έχουν λάβει χώρα τα τελευταία χρόνια έχουν επηρεάσει αναμφισβήτητα τον σχεδιασμό των δημόσιων πολιτικών της κρατικής διοίκησης. Η μετάβαση από την γραφειοκρατία στο ΝΔΜ είναι πλέον

πραγματικότητα. Συνεπώς, το ΝΔΜ αποτελεί την πιο αποτελεσματική έκφραση της δημόσιας διοίκησης του 21^{ου} αιώνα καθώς εγγυάται υψηλή ποιότητα υπηρεσιών, διασφαλίζει οικονομικότητα και αποδοτικότητα, διαθέτει υπαλληλικό δυναμικό με υψηλό επίπεδο επαγγελματισμού, εξασφαλίζει ανοιχτές διαδικασίες και προάγει την δικαιοσύνη, την δημοκρατία και την αποτελεσματικότητα. Ωστόσο ο εξορθολογισμός και η αξιολόγηση που ενστερνίζεται το νέο αυτό μοντέλο, οφείλει να εξυπηρετεί και να έχει ως γνώμονα το κοινωνικό κράτος και όχι να διακυβεύει και να υπονομεύει την κοινωνική ευημερία στο όνομα του εκσυγχρονισμού και της εξυγίανσης. Σημαντικός παράγοντας που παίζει καθοριστικό ρόλο στην επιτυχία της νέας μεταρρύθμισης είναι η πολιτική βούληση, καθώς και η καθολική αποδοχή και στήριξη από τους άμεσα εμπλεκόμενους. Ας μην ξεχνάμε ότι κάθε μεταρρύθμιση κρίνεται κυρίως από τους πολίτες των κοινωνιών που αυτές εφαρμόζονται. Αξίζει να σημειωθεί ότι κατά τον φιλόσοφο Αριστοτέλη «η αρετή του πολίτη συναρτάται και συμπλέκεται με την αρετή της πόλης, για τον λόγο αυτό οι αρχές της πόλης οφείλουν να συνδράμουν στις προσπάθειες όλων για μια πολιτεία άριστη στην οποία οι πολίτες να ζουν κατ'ευχήν».

4.2 Προτάσεις Πολιτικής

Το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ αποτελεί θέμα συζήτησης και πεδίο έντονου προβληματισμού αναφορικά με την επίδραση που ασκεί στη δημόσια διοίκηση τα τελευταία χρόνια. Αναμφισβήτητα, έχει εισαγάγει σημαντικές μεταρρυθμίσεις στον τομέα της διοικητικής επιστήμης. Πρόκειται για μια καινοτόμο προσέγγιση, καθώς χρησιμοποιούνται μέθοδοι και αρχές μάνατζμεντ που εφαρμόζονται εδώ και πολλά χρόνια στον ιδιωτικό τομέα και στόχο έχουν τη βελτίωση της λειτουργίας και της αποτελεσματικότητας και του δημόσιου τομέα, την ικανοποίηση των αναγκών του πολίτη και την εξωστρέφεια της δημόσιας διοίκησης, σε συνδυασμό με τη χρήση των νέων τεχνολογιών πληροφορικής. Στο πλαίσιο αυτό προτείνονται κάποιες δράσεις και εφαρμογές που θα μπορούσαν να οδηγήσουν στην βελτίωση της λειτουργίας του κρατικού μηχανισμού και στην εξυγίανση του συστήματος.

Σχετικά με την ανάσχεση της πολυνομίας και της κακονομίας ενώ έγινε μια πρόσφατη οργανωμένη προσπάθεια «καλής νομοθέτησης» με τον Νόμο 4048/2012, εντούτοις έμεινε ανεφάρμοστος. Μία δοκιμασμένη πρακτική για τον περιορισμό της πολυνομίας είναι η κωδικοποίηση, η οποία όμως στην χώρα μας έχει αξιοποιηθεί στο ελάχιστο. Οι υπάρχουσες κωδικοποιήσεις δεν έχουν προσφέρουν την δυνατότητα να ισοσταθμίσουν τη βλάβη που προκαλεί στο κράτος δικαίου η πολυνομία και η

κακονομία. Για πολλά χρόνια, καμία μεταρρύθμιση δεν μπόρεσε να αντιμετωπίσει το φαινόμενο αυτό αποτελεσματικά. Ο ex post έλεγχος λοιπόν, θα μπορούσε να αποτελέσει μία καλή τακτική εφαρμογής νόμων αφού θα έδινε σαφή πληροφορίες για τις εστίες της ανομίας.

Μία άλλη προτεινόμενη πρόταση πολιτικής που αφορά την απουσία διασύνδεσης αρμοδιοτήτων με συγκεκριμένα αποτελέσματα και την αλληλοεπικάλυψη αρμοδιοτήτων μεταξύ υπηρεσιών είναι η δημιουργία πεδίων πολιτικής, μέσω των οποίων θα μπορεί να περιοριστεί ο βαθμός διασποράς και θα μπορεί να υπάρξει καλύτερος συντονισμός των επιπέδων διοίκησης που ασκούν το ίδιο λειτουργήμα. Αξίζει να σημειωθεί ότι μόνο οι μισές από τις υφιστάμενες αρμοδιότητες είναι επιτελικές, οι υποστηρικτικές λοιπόν θα μπορούσαν να εκχωρηθούν στον ιδιωτικό τομέα. Αυτή η πρακτική αποτελεί συνήθως λύση που έχει εφαρμοστεί επιτυχώς και σε άλλες χώρες με ιδιαίτερος θετικά αποτελέσματα αποσυμφόρησης του δημόσιου τομέα και με παράλληλη ενδυνάμωση της αγοράς εργασίας. Συνεπώς η ανασυγκρότηση των υφιστάμενων αρμοδιοτήτων, η εκκαθάρισή τους και η μεταφορά τους στα οικεία επίπεδα διοίκησης θα πρέπει να αποτελεί εξέχουσας σημασίας προτεραιότητα για την πολιτική ηγεσία. Ένα άλλο αγκάθι στην δημόσια διοίκηση είναι το τεράστιο πλήθος ελεγκτικών αρμοδιοτήτων που έχουν ως υποτιθέμενο έργο την πάταξη της διαφθοράς. Είναι άξιο αναφοράς ότι τα τελευταία 20 χρόνια παραπάνω από 1500 ελεγκτικές αρμοδιότητες και δεκάδες σώματα ελέγχου έχουν δημιουργηθεί για το παραπάνω σκοπό. Συνεπώς, είναι άμεση η ανάγκη για συγχώνευση των δομών ελέγχου της νομιμότητας της διοικητικής δράσης σε μία και η επανεξέταση της καταστροφικής πρακτικής της μεταβίβασης του ελέγχου σε κάθε υπουργείο, νομικό πρόσωπο και φορέα. Η κατάτμηση αρμοδιοτήτων σταδιακά οδήγησε στην χαλάρωση των ελέγχων και στη μεταβίβαση της ευθύνης.

Αναφορικά με το τεράστιο πρόβλημα της δαιδαλώδους γραφειοκρατίας το οποίο εκπορεύεται από το γενικότερο ρυθμιστικό πλαίσιο και τις χιλιάδες αρμοδιότητες που υφίστανται, θα μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν τοπικές βάσεις δεδομένων και εφαρμογές που έχουν αναπτυχθεί περιφερειακώς είτε σε συγκεκριμένες κατηγορίες επιχειρηματικών δραστηριοτήτων. Η αξιόλογη προσπάθεια που ξεκίνησε με την δημιουργία συγκεκριμένης μεθοδολογίας για τον προσδιορισμό των διοικητικών βαρών θα πρέπει να συνεχιστεί. Η ελληνική γραφειοκρατία δεν θα περιοριστεί, εάν

δεν υπάρξουν προγράμματα εκτίμησης του ενδο-διοικητικού φόρτου. Τα προγράμματα αυτά θα πρέπει να συνδεθούν με τα προγράμματα απλούστευσης, τα οποία μέχρι στιγμής δεν αποδίδουν τα αναμενόμενα. Και ενώ το ελληνικό κράτος έχει επενδύσει στην ανάπτυξη της ηλεκτρονικής διοίκησης αφού έχει λάβει κάποια κονδύλια από κοινοτικά πλαίσια στήριξης εντούτοις δεν έχει καταφέρει να παρουσιάσει κάποια αξιολογη απόπειρα τυποποίησης διαδικασιών και εγγράφων ώστε να αποτραπεί το γεγονός της έντονης γραφειοκρατίας που μαστίζει την δημόσια διοίκηση.

Όσον αφορά την ανασυγκρότηση των διδαλωδών δομών, μια προτεινόμενη πρόταση πολιτικής είναι η άμεση διάκριση και η αποσαφήνιση των αρμοδιοτήτων τους. Τα υπουργεία θα πρέπει να περιοριστούν κυρίως σε επιτελικές αρμοδιότητες, εκχωρώντας ταυτόχρονα τις μεν υποστηρικτικές στον ιδιωτικό τομέα, τις δε εκτελεστικές στα άλλα επίπεδα διοίκησης. Η δημιουργία μηχανισμών συντονισμού είτε με την μορφή μονάδων συντονισμού είτε λειτουργιών κρίνεται απαραίτητη για τον παραπάνω σκοπό. Οι μονάδες συντονισμού θα πρέπει να καταστρώνουν σχέδια δράσης τα οποία θα περιλαμβάνουν τις πολιτικές ενέργειες, τον προγραμματισμό που απαιτείται καθώς και τον απαραίτητο προϋπολογισμό. Απαραίτητο κρίνεται ειδικά για τον πρώτο καιρό μεταξύ των υπουργείων να υπάρξει κοινή γραμμή όσον αφορά την μεθοδολογία και τις διοικητικές πρακτικές που θα χρησιμοποιηθούν στα σχέδια δράσης. Για τον σκοπό αυτό, η ύπαρξη ενός κεντρικού συντονιστικού οργάνου όπως είναι η Γενική Γραμματεία Συντονισμού κρίνεται επιβεβλημένη. Η παραπάνω πρόταση πρακτικά θεωρείται δύσκολη αν αναλογιστούμε ότι ενώ υπήρξε σχετική πρόβλεψη με τον Νόμο 4109/2013 ο οποίος αναφερόταν στα σχέδια δράσης που έπρεπε να αναπτύξουν όλα τα υπουργεία ωστόσο ακόμη η διαδικασία βρίσκεται σε πρώιμο στάδιο. Ο ανασχεδιασμός και η αναδιοργάνωση των οργανισμών δεν περιέλαβε μέχρι και πρόσφατα ουσιαστικά μέτρα για την περιστολή του υπερβολικού πολιτικού τμήματος της διοικήσεως. Κάποια προτεινόμενα μέτρα για τη μείωσή του θα μπορούσε να είναι η επιλογή Γενικών Γραμματέων οι οποίοι να μην αποτελούν πολιτικά στελέχη, η κατάργηση όλων των μετακλητών υπαλλήλων, η δραστηκή μείωση των υφυπουργών και των αναπληρωτών υπουργών και η ουσιαστική επανεξέταση όλων των δημοσίων νομικών προσώπων.

Το κτιριακό θέμα θεωρείται από πολλούς κομβικής σημασίας για την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών. Παμπάλαια κτίρια, πολυάριθμο προσωπικό, δεκάδες γραφεία και πολλά παροπλισμένα μηχανήματα αποτελούν την σύγχρονη εικόνα κάθε δημόσιας υπηρεσίας. Είναι επείγουσας σημασίας ο σχεδιασμός μίας μελέτης αναχωροθέτησης των δημόσιων οργανισμών, η οποία θα λαμβάνει υπόψη τις ιδιαιτερότητες κάθε υπηρεσίας. Όσον αφορά τις ηλεκτρονικές τεχνολογικές υποδομές και εφαρμογές έχουν γίνει κάποιες αξιόλογες κινήσεις ωστόσο δεν συνοδεύτηκαν με το κατάλληλο στρατηγικό σχεδιασμό. Πολλοί διακατέχονται από την λογική ότι η χρήση τεχνολογίας θα βοηθήσει και θα λύσει τα χέρια τους ωστόσο δεν έχουν κατανοήσει ότι χρειάζονται συνεχώς αναβαθμίσεις των εφαρμογών, αντικατάσταση των ξεπερασμένων μηχανημάτων, συντηρήσεις καθώς και εξειδικευμένο προσωπικό.

Τέλος, σε επίπεδο διοικητικών δομών και αρχών οικονομικής διαχείρισης, θα πρέπει όλες οι οικονομικές υπηρεσίες να οργανωθούν και να λειτουργούν ως σύγχρονα λογιστήρια, με τα απαιτούμενα πληροφοριακά συστήματα και το κατάλληλο υπαλληλικό δυναμικό, ώστε οι περισσότερες διαδικασίες να διεκπεραιώνονται εκεί. Ειδικότερα, θα πρέπει να υπάρξει εκσυγχρονισμός και αναβάθμιση του δημοσιονομικού συστήματος, όσον αφορά τη λογιστική αποτύπωση, τη δημοσιότητα και τον έλεγχο των δημοσίων δαπανών με εισαγωγή κατάλληλων λογιστικών προτύπων και πληροφοριακών μέσων (π.χ. διπλογραφική λογιστική, λογιστική κόστους). Η εισαγωγή προτύπων και μεθόδων από άλλα κράτη ή διεθνείς οργανισμούς τυποποίησης θα βοηθούσε στη λογιστική αναβάθμιση όσο και στην ενότητα της δημοσιονομικής λειτουργίας και πληροφόρησης για το σύνολο του δημοσίου τομέα. Ειδικότερα, στον τομέα του ελέγχου θα πρέπει να υπάρξει τυποποίηση και ενσωμάτωση μεθόδων εσωτερικού και εξωτερικού ελέγχου στη βάση σύγχρονων ελεγκτικών μεθόδων (π.χ. δειγματοληπτικός έλεγχος βάσης κινδύνου), που θα εστιάζουν εκτός από τη διασφάλιση της νομιμότητας και κανονικότητας των δαπανών στην επίτευξη οικονομικότητας, αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας (π.χ. με θέσπιση ειδικών χρηματοοικονομικών ή άλλων δεικτών για τον δημόσιο τομέα). Στόχος είναι η δημιουργία ενός σύγχρονου πλαισίου δημοσιονομικής διαχείρισης και ελέγχου, το οποίο θα στηρίζεται στις αρχές της διαφάνειας, της οικονομικότητας και της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας, θα μπορέσει να επιτευχθεί μόνον εάν η δημοσιονομική πειθαρχία συνδυαστεί με τη μέγιστη απόδοση

των δαπανών σε κάθε δομή εφαρμογής των δημοσίων πολιτικών (Καρκατσούλης, 2004).

4.3 Συμβολή της Παρούσας Εργασίας

Η παγκόσμια οικονομική κρίση των τελευταίων ετών δίδαξε ότι δεν μπορεί να υφίσταται βιώσιμη μακροχρόνια ανάπτυξη χωρίς την παρουσία ενός ισχυρού αποδοτικού και αποτελεσματικού κράτους. Οι ραγδαίες εξελίξεις που συντελούνται στον κοινωνικό, πολιτικό και οικονομικό τομέα επιτάσσουν την ανάγκη για άμεση και ριζική αναδιάρθρωση της δημόσιας διοίκησης με σκοπό την μετατροπή της σε κομβικής σημασίας φορέα οικονομικής ανάπτυξης.

Η παρούσα εργασία προσέγγισε κυρίως το θεωρητικό υπόβαθρο του ΝΔΜ, ερμηνεύοντας μέσα από την σχετική βιβλιογραφία το ιστορικό από την εμφάνιση του μέχρι και σήμερα. Διενεργήθηκε στο κατά το δυνατόν μία ανάλυση της δομής και της λειτουργίας του δημόσιου τομέα αναδεικνύοντας τη διαχρονική διοικητική παθολογία των κρατικών συστημάτων. Η οικονομική κρίση καθώς και η αδυναμία της δημόσιας διοίκησης να ανταπεξέλθει ικανά στις συνεχείς μεταβαλλόμενες συνθήκες αποτελούν θέμα συζήτησης και έντονης κριτικής από την παγκόσμια κοινή γνώμη.

Σκοπός της παρούσας διπλωματικής εργασίας αποτελεί η μελέτη και η κατανόηση του τρόπου με τον οποίο επηρεάζεται η δημόσια διοίκηση από την συγκεκριμένη διοικητική οπτική, η οποία έχει τις ρίζες της κυρίως στο επιχειρησιακό μάνατζμεντ καθώς και η ανάδειξη της σημασίας του εν λόγω μεταρρυθμιστικού μοντέλου στην άνοδο και στην κοινωνική ευημερία μιας χώρας. Προσδιορίζονται τα διοικητικά εργαλεία που έχει στην φαρέτρα του το νέο μοντέλο διοίκησης και τα οποία θα οδηγήσουν σε σαφή βελτίωση των δεικτών της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας, στοιχεία ωφέλιμα και παραγωγικά για κάθε κράτος.

4.4 Περιορισμοί

Η παρούσα διπλωματική εργασία βασίστηκε εξ ολοκλήρου σε δευτερογενής έρευνα, αυτό σημαίνει ότι τα στοιχεία που παρουσιάστηκαν έχουν συλλεχτεί από προηγούμενες πρωτογενείς έρευνες, από στοιχεία που υπήρχαν διαθέσιμα στα αρχεία των οργανισμών, από προϋπάρχουσα βιβλιογραφία καθώς και από πηγές του διαδικτύου όπως ερευνητικά και επιστημονικά άρθρα κτλ. Στην προσπάθεια μου να

εντρύφησω στο μοντέλο του ΝΔΜ συνάντησα σημαντικές δυσκολίες και κολλήματα κυρίως στον τομέα συλλογής στοιχείων βάσει δεικτών λόγω του γεγονότος ότι δεν υπήρχαν βάσεις δεδομένων με μετρήσιμα στοιχεία- δείκτες μέτρησης ώστε να εξετάσω την κατάσταση πριν και μετά την εφαρμογή του εν λόγω μοντέλου διοίκησης με σκοπό να καταλήξω σε σαφή συμπεράσματα. Όσον αφορά το ελληνικό παράδειγμα ένα από τα σημαντικότερα προβλήματα αναφορικά με το ΝΔΜ είναι ότι η δημόσια διοίκηση της χώρας δεν έχει μέχρι στιγμής καταφέρει να επιδείξει μετρήσιμα αποτελέσματα, και δεν έχει προχωρήσει σε ποσοτικές μεθόδους έρευνας. Έτσι λοιπόν, δεν υπήρχαν επαρκείς πληροφορίες για την επιτυχία ή μη του νέου μεταρρυθμιστικού μοντέλου. Επίσης, κάποια από τα στοιχεία που κατάφερα να βρω θεωρούνται πλέον ανεπίκαιρα, ξεπερασμένα και δεν ανταποκρίνονταν πλήρως στην σύγχρονη πραγματικότητα. Ιδανικά θα έπρεπε να υπάρχει εντός κάθε δημόσιου οργανισμού ένα σύστημα διαρκούς συλλογής και ανάλυσης στοιχείων και αποτελεσμάτων βασισμένο σε εσωτερικά αρχεία και δείκτες ώστε η ανώτατη διοίκηση να μπορεί ανά πάσα στιγμή να έχει άμεση πρόσβαση σε αυτό, να ελέγχει και να διορθώνει τους δείκτες της και να αναχαράζει την στρατηγική της. Λαμβάνοντας ως δεδομένο ότι η δευτερογενής έρευνα αποτελεί μια αξιόπιστη μέθοδο εμβάθυνσης, ερμηνείας και δημιουργίας νέας γνώσης για τον καθέναν προσπάθησα στο κατά δύναμιν να παρουσιάσω συνολικά και πολύπλευρα την επιρροή του νέου μοντέλου δημόσιας διοίκησης που ανθίζει τα τελευταία χρόνια τόσο στην Ευρώπη όσο και στην Ελλάδα.

4.5 Μελλοντικές Ερευνητικές Προσεγγίσεις

Η συμβολή του ΝΔΜ στις σύγχρονες συνθήκες δημόσιας διοίκησης θα μπορούσε να αποτελέσει αντικείμενο περιγραφικής έρευνας και μελέτης για ειδικούς αναλυτές και οικονομολόγους. Θα ήταν σκόπιμο λοιπόν, να ερευνηθεί σε μία μελλοντική ερευνητική προσέγγιση ο βαθμός συνεισφοράς του ΝΔΜ στην ελληνική δημόσια διοίκηση τόσο σε επίπεδο αποδοτικότητας όσο και σε επίπεδο αποτελεσματικότητας. Επεξηγηματικά θα μπορούσαν να γίνουν ποιοτικές και ποσοτικές μετρήσεις που στόχο θα είχαν την σαφή εικόνα σε μετρήσιμους δείκτες. Ωφέλιμο επίσης θα ήταν να ερευνηθεί το ποσοστό των πόρων που έχει εξοικονομηθεί από την υιοθέτηση του νέου μοντέλου διοικητικής μεταρρύθμισης καθώς και να διαπιστωθεί το μέγεθος της προόδου που έχει σημειώσει ο κρατικός μηχανισμός σε σχέση με την ποιότητα των υπηρεσιών που προσφέρει στον πολίτη.

Τα τελευταία χρόνια επιβλήθηκε στην Ελλάδα μια σειρά αυστηρών μέτρων που είχαν ως σκοπό την ανάκαμψη της οικονομίας της χώρας. Τα μέτρα αυτά αποτελούσαν μνημονιακές δεσμεύσεις έναντι των πιστωτών της και αφορούσαν την μείωση του αριθμού του δημόσιου υπαλληλικού προσωπικού μέσω της κινητικότητας, της εφεδρείας, της απόλυσης και της προσυνταξιοδοτικής διαθεσιμότητας. Στο πλαίσιο αυτό ενδιαφέρον θα είχε να εξεταστεί κατά πόσο τα μέτρα αυτά επηρέασαν θετικά ή αρνητικά την λειτουργία του κρατικού μηχανισμού και λειτούργησαν υπέρ της εξυγίανσης του δημόσιου τομέα.

Τέλος, μια προτεινόμενη μελλοντική ερευνητική προσέγγιση θα ήταν να προσδιοριστεί και να αναλυθεί ο βαθμός υιοθέτησης και αφομοίωσης των νέων αρχών από το υπαλληλικό προσωπικό καθώς και ο δείκτης ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών από μέρους τους. Μετά από τόσες δέσμες μέτρων που εφαρμόστηκαν και αφορούν άμεσα το υπαλληλικό δυναμικό όπως συγχωνεύσεις θέσεων, μειώσεις μισθών, κατάργηση επιδομάτων και προνομίων, θα ήταν άξιο έρευνας να διαπιστωθεί κατά πόσο όλος αυτός ο σχεδιασμός επέφερε τα αναμενόμενα αποτελέσματα για ένα καλύτερο και ευέλικτο δημόσιο τομέα και αν η λογική της συρρίκνωσης λειτούργησε ευεργετικά για την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών. Όλες οι παραπάνω προτεινόμενες ερευνητικές προσεγγίσεις έχουν ως στόχο την καταγραφή των διάφορων εκφάνσεων του φαινομένου του ΝΔΜ.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Ελληνική Βιβλιογραφία

- Δραγουμά, Μ. (2011) *Κανονιστική Μεταρρύθμιση: Διεθνής πρακτικές και προκλήσεις για την ελληνική δημόσια διοίκηση*, διδακτορική διατριβή, Πάντειο Πανεπιστήμιο Αθήνα.
- Ζαβλάνος, Μ. (2008) *Οργανισμοί Μάθησης: Το μετασχηματισμένο σύγχρονο μοντέλο οργάνωσης και διοίκησης των οργανισμών*.
- Καραβασίλης, Ι. (2012) *Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση στη Διοίκηση και Οργάνωση Δημοσίων Οργανισμών*. Πανεπιστήμιο Μακεδονίας , Οικονομικών και Κοινωνικών Επιστημών / ΕΑΔΔ.
- Καραστάθης, Δ. (2018) *Το νέο δημόσιο μανάτζμεντ και ο αντίκτυπος της δημοσιονομικής κρίσης στην ελληνική δημόσια διοίκηση*, διδακτορική διατριβή, Πάντειο Πανεπιστήμιο Αθήνα: εκδ. Interbooks.
- Καρβούνης, Α. (2012) *Η Οργάνωση και Λειτουργία του Κράτους*, Αθήνα: εκδ. Πατάκη.
- Καρκατσούλης, Π. (2004) *Το Κράτος σε Μετάβαση*, Αθήνα: εκδ. Σιδέρη.
- Κόντης, Θ.(2001) *Εισαγωγή στη δημόσια διοίκηση*, Αθήνα: εκδ. Σύγχρονη Εκδοτική.
- Κτιστάκη, Σ. (2009) *Εισαγωγή στη διοικητική επιστήμη*, Αθήνα: εκδ. Παπαζήση.
- Λύτρας, Δ. (2003) *Διαχείριση Γνώσης και Μάθησης*, Αθήνα: εκδ. Παπασωτηρίου.
- Μαΐστρος, Π.(2009) *Τα τρία κύματα μεταρρυθμίσεων της δημόσιας διοίκησης στην Ελλάδα*, Αθήνα: εκδ. Παπαζήση.
- Μακρυδημήτρης, Α. (2006) *Κράτος των πολιτών, Προβλήματα μεταρρύθμισης και εκσυγχρονισμού*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: εκδ. Σάκκουλα.
- Μακρυδημήτρης, Α. και Μιχαλόπουλος, Ν. (2000) *Εκθέσεις εμπειρογνομόνων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950-1998*, Αθήνα: εκδ. Παπαζήση.
- Μάντζαρης Ι & Μάντζαρης Ελ. (2007), «*Οργανωσιακή κουλτούρα από την οπτική γωνία του Management*».
- Μουζέλης, Ν. (1991) *Οργάνωση και γραφειοκρατία-Ανάλυση των σύγχρονων θεωριών*, Αθήνα: εκδ. Μαθιουδάκη.
- Μπαμπαλιούτας, Λ. (2007) *Το σύγχρονο θεσμικό πλαίσιο της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης*, Αθήνα: εκδ. Σάκκουλα.
- Μπουραντας, Δ. (2015) *Μανάτζμεντ*, Αθήνα: εκδ. Μπένου.

- Μιχαλόπουλος, Ν. (2003) *Από τη Δημόσια Γραφειοκρατία στο Δημόσιο Management*, Αθήνα: εκδ. Παπαζήση.
- Μιχαλόπουλος, Ν. (2016) *Η επιστήμη της Δημόσιας Διοίκησης*, Αθήνα: εκδ. Παπαζήση.
- Μιχαλόπουλος, Ν. (2007) *Η δημόσια διοίκηση στην εποχή των αποτελεσμάτων*, Αθήνα: εκδ. Παπαζήση.
- Μπουρσανίδης, Χ. (2005) *Στρατηγικό μάνατζμεντ στη Δημόσια Διοίκηση*. Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης.
- Παπαδόπουλος, Α. (2008) *Ο Επιμένων εκσυγχρονιστικά, Κυριακάτικη Ελευθεροτυπία (16-11-2008)*.
- Ραμματά, Μ. (2011) *Σύγχρονη Ελληνική Δημόσια Διοίκηση - Ανάμεσα στην Γραφειοκρατεία και στο Μανατζμεντ*, Αθήνα: εκδ. Κριτική.
- Ρωσσίδης, Ι. (2014) *Εφαρμογές του Επιχειρησιακού Management στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση*, Αθήνα: εκδ. Σταμούλη.
- Σπανού, Κ. (2010) *Πρόσβαση στα έγγραφα και διαφάνεια διοικητικής δράσης , συνήγορος του πολίτη*, Αθήνα- Κομοτηνή: εκδ. Σάκκουλα.
- Σπανού, Κ. (2001) *Δημόσια Διοίκηση και Δημόσια Πολιτική σε Αντ. Μακρυδημήτρης Ε. Σπηλιωτοπούλου "Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα"* Ελληνικό Ινστιτούτο Διοικητικών Επιστημών, εκδ. Σάκκουλα.
- Σωτηρόπουλος, Δ., & Χριστόπουλος, Λ. (2016) *Πολυνομία, Κακονομία και Γραφειοκρατία στην Ελλάδα: Ανάλυση Αποτυχιών του Παρελθόντος και Προτάσεις Βελτιωτικών Παρεμβάσεων*, Αθήνα: εκδ. Διανέοσις .
- Φαναριώτης, Π. (1999) *Διοίκηση Δημοσίων Υπηρεσιών και Οργανισμών: Εισαγωγή στο Σύγχρονο Δημόσιο Μάνατζμεντ*, Αθήνα: εκδ. Σταμούλη.
- Φλωράτος, Χ.(2005) *Η ελληνική Δημόσια Διοίκηση Αδυναμίες-Μέτρα Εξυγίανσης*, Αθήνα: εκδ. Αρσένη.
- Υπουργείο Εσωτερικών (2005) *Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Πολιτεία». Η επανίδρυση της Δημόσιας Διοίκησης 2005-2007*.
- Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης. (2017). *Εθνική Στρατηγική Για την Διοικητική Μεταρρύθμιση 2017-2019*. Αθήνα: Υπουργείο Διοικητικής Αναδιοργάνωσης.
- Υ.Δ.Μ.Η.Δ, (2012). *Λευκή Βίβλος για τη Διακυβέρνηση* . Αθήνα: Υ.Δ.Μ.Η.Δ.
- Υ.Δ.Μ.Η.Δ, (2014). *Εθνική Στρατηγική για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση 2014-2016*.

- ΥΠΕΣΔΔΑ, (2010). *Ποιότητα για τον Πολίτη*.
- Υπουργείο Ψηφιακής Πολιτικής, (2017) Εθνική Ψηφιακή Στρατηγική
- Χριστοπούλου, Σ. (2008). Δημόσια Πολιτική για την Διοικητική Μεταρρύθμιση: Η προσπάθεια μέτρησης της απόδοσης και καθιέρωσης συστήματος Διοίκησης Μέσω Στόχων. Αθήνα: Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης / ΕΚΔΔΑ.

Ξένη Βιβλιογραφία

- Aucoin, P. (1995) «The new public management», Institute for research on Public policy.
- Ridley F.F. (1996) The new public management in Europe, p. 17-18, S. Borins: The new public management is here to stay, Canadian Public Administration, 1995, p. 123.
- Brown K., Waterhouse J. and Flynn C. (2003) «Change management practices-Is a hybrid model a better alternative for public sector agencies?», International Journal of Public Sector Management, Vol.16, No 3, pp.230-241.
- <https://onlinemasters.ohio.edu/blog/public-administration-vs-public-management-whats-the-difference/>
- <https://onlinemasters.ohio.edu/blog/public-administration-vs-public-management-whats-the-difference/>
- Averch, H. and Dluhy, M. (1997) «Teaching Public Administration, Public Management and Policy Analysis: Some International Comparisons», International Journal of Public Administration 20(2): 497–511.
- McCurdy, H.E. and Cleary, R.E. (1984) «Why Can't We Solve the Research Issue in Public Administration?», Public Administration Review 44(1): 49–55.
- Kettl, D.F. (1993) «Public Administration: The State of the Field», in A.W. Finter (ed.) Political Science: The State of the Discipline, pp. 409–28. Washington, DC: American Political Science Association.
- Cheung, A.B.L. (1997) «Understanding Public Sector Reforms: Global Trends and Diverse Agendas», International Review of Administrative Science 63(4): 435–57
- Van de Walle, S. & Hammerschmid G. (2011) «The impact of the New Public Management: Challenges for coordination and cohesion in european public sectors», Halduskultuur – Administrative Culture, 12(2), pp 190-209.
- Green – Pedersen, C (2003) «Market-type reforms of the Danish and Swedish service welfare states: Different party strategies and different outcomes», Aarhus: Department of Political Science, University of Aarhus.
- Andrews, R., & VaDeWalle, S. (2013). New public management and citizens' perceptions of local service efficiency, responsiveness, equity and effectiveness. Public Management Review .
- Dan, S., & Pollitt, C. (2015). NPM Can Work: An optimistic review of the impact of New Public Management reforms in central and eastern Europe. Public Management Review .

- Dunleavy, P., & Hood, C. (2004). From old public administration to new public management. *Public money & management* .
- English, L., & Skellern, M. (2005). Public–private partnerships and public sector management reform: a comparative perspective. *International Journal of Public Administration* .
- Geri, L. (2001). New public management and the reform of international organizations. *International Review of Administrative Sciences* .
- Gruening, G. (2001). Origin and theoretical basis of New Public Management. *International public management journal* .
- Lapsley, I. (2009). *New Public Management: The Cruellest Invention of the Human Spirit?* Abacus .
- Lapsley, I., & Pallot, J. (2000). Accounting, management and organizational change: A comparative study of local government. *Management Accounting Research* .
- Manning, N. (2001). The legacy of the New Public Management in developing countries. *International Review of Administrative Sciences* .
- McGuire, M. (2006). Collaborative public management: Assessing what we know and how we know it. *Public administration review* .
- Moon, M. (2000). Organizational commitment revisited in new public management: Motivation, organizational culture, sector, and managerial level. *Public performance & management review* .
- Noblet, A., Rodwell, J., & McWilliams, J. (2006). Organizational change in the public sector: Augmenting the demand control model to predict employee outcomes under New Public Management. *Work & Stress* .
- Norton, S., & Blanco, L. (2009). Public-private partnerships: a comparative study of new public management and stakeholder participation in the UK and Spain. *International Journal of Public Policy* .
- OFlynn, J. (2007). From new public management to public value: Paradigmatic change and managerial implications. *Australian journal of public administration* .
- Schedler, K., & Scharf, M. (2001). Exploring the interrelations between electronic government and the new public management. *Towards the E-Society* .
- Skalen, P. (2004). New public management reform and the construction of organizational identities. *International Journal of Public Sector Management* .
- Thomas, R., & Davies, A. (2005). Theorizing the micro-politics of resistance: New public management and managerial identities in the UK public services. *Organization studies* .

- Xioli, Z. (2005). The New Public Management: Introspection, Criticism and Exceedingness—Comments on the Theory of New Public Service [J]. *Journal of Public Management*.