



ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΙΓΑΙΟΥ

ΠΟΛΥΤΕΧΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ

ΤΜΗΜΑ ΜΗΧΑΝΙΚΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΓΙΑ ΜΗΧΑΝΙΚΟΥΣ

ΤΙΤΛΟΣ ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ:

Διοίκηση Ολικής Ποιότητας και Δημόσια Διοίκηση: Βέλτιστες πρακτικές στην Ελλάδα και την Ευρωπαϊκή Ένωση

ΕΙΣΗΓΗΤΡΙΑ: Ευαγγελία Τσιαργαλή

ΕΠΙΒΛΕΠΟΥΣΑ: Αικατερίνη Κόκκινου

ΧΙΟΣ, Ιανουάριος 2022

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.

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Ο τρόπος λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης είναι κομβικής σημασίας τόσο για την οικονομική ανάπτυξη όσο και την κοινωνική δικαιοσύνη μιας χώρας. Ιδιαίτερα στην Ελλάδα ο δημόσιος τομέας αντιμετώπισε μια σειρά παθογενειών όπως η γραφειοκρατία, ο συγκεντρωτισμός, η διαφθορά, οι πελατειακές σχέσεις, η πολυπλοκότητα διαδικασιών, η έλλειψη εμπιστοσύνης, η αναξιοκρατία, η αδιαφάνεια, η κακή διαχείριση των πόρων, η απουσία στρατηγικής δράσης, αδυνατώντας να αντιμετωπίσει τα ποικίλα δημόσια προβλήματα. Τα αποτελέσματα αυτών βιώνουν οι πολίτες γι' αυτό και χρόνιο αίτημα της ελληνικής κοινωνίας υπήρξε η βελτίωση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας των δημόσιων υπηρεσιών. Η υιοθέτηση των αρχών της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας και η προσπάθεια αλλαγής νοοτροπίας έχουν τη δυνατότητα να συμβάλλουν στη βελτίωση των δημόσιων οργανισμών θέτοντας ως σκοπό την ικανοποίηση του πολίτη ο οποίος είναι και ο τελικός αποδέκτης των υπηρεσιών τους.

Σκοπός της παρούσας έρευνας ήταν η διερεύνηση των αρχών, τεχνικών, μεθόδων της εφαρμογής της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας στη Δημόσια Διοίκηση της χώρας μας. Για την υλοποίηση της χρησιμοποιήθηκε η δευτερογενής ποιοτική μέθοδος, εμπειρικών ερευνών συναφών με το υπό μελέτη θέμα. Η ανάλυση και η κριτική αποτίμηση τους έδειξε πως οι, μέχρι στιγμής, εφαρμοσμένες προσπάθειες για τη βελτίωση της επίδοσης των δημοσίων οργανισμών στη χώρα μας αποδίδουν. Ωστόσο σε σύγκριση με την Ευρωπαϊκή Ένωση οι δείκτες ποιότητας (δείκτης αντίληψης διαφθοράς, ψηφιακής ωριμότητας, ευρωπαϊκός δείκτης ποιότητας της διακυβέρνησης, φωνή και λογοδοσία) ταξινόμησαν τη χώρα μας ανάμεσα στις τελευταίες θέσεις γι' αυτό και η λήψη μέτρων για την προώθηση περαιτέρω διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων καθίσταται αναγκαία.

Λέξεις-κλειδιά: Δημόσια Διοίκηση, Διοίκηση Ολικής Ποιότητας, Διαλειτουργικότητα, Δευτερογενής Έρευνα, Δείκτες Ποιότητας

ABSTRACT

The mode of operation of the Public Administration is a crucial issue for both the economic development and the social justice of every country. Especially in Greece, the public sector has faced a number of pathogens such as bureaucracy, centralism, corruption, customer relations, complexity of procedures, lack of trust, unworthiness, opacity, mismanagement of resources, lack of action, lack of strategy. to address a variety of public problems. The results are being experienced by the citizens for this and a chronic request of the Greek society was the improvement of the efficiency and effectiveness of the public services. The adoption of the principles of Total Quality Management and the effort to change the mentality have the potential to contribute to the improvement of public organizations aiming at the satisfaction of the citizen who is the final recipient of their services.

The purpose of this research is to investigate the principles, techniques, and methods of Total Quality Management in Public Administration of our country. For its implementation was used the secondary qualitative strategy with empirical researches related to the subject under study. The analysis and critical evaluation showed that the efforts made so far has as result the improvement of the performance of public organization. However, there is a need for further reform since compared to the European Union the quality indices (Corruption Perception Index, Digital Maturity Index, European Quality Index, Voice and Accountability) ranked our country among the last places.

Keywords: Public Administration, Total Quality Management, Interoperability, Secondary Research, Quality Indices.

Πίνακας περιεχομένων

ΠΕΡΙΛΗΨΗ	iii
ABSTRACT	iv
ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ ΠΙΝΑΚΩΝ, ΔΙΑΓΡΑΜΜΑΤΩΝ ΚΑΙ ΕΙΚΟΝΩΝ	7
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑΤΑ	7
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ: ΔΙΑΤΥΠΩΣΗ ΕΡΕΥΝΗΤΙΚΟΥ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΟΣ	9
1.1. Εισαγωγή.....	9
1.2. Σκοπός και ερευνητικά ερωτήματα	10
1.3. Μεθοδολογική προσέγγιση	10
1.4. Συνεισφορά της έρευνας	11
1.5. Οργάνωση και διάρθρωση της διατριβής	12
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ: ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΟΛΙΚΗΣ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ & ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ	13
2.1. Ορισμός και έννοια της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας	13
2.2. Διοίκηση Ολικής Ποιότητας και Δημόσια Διοίκηση	16
2.3. ΔΟΠ και ποιότητα στη Δ.Δ.....	19
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΔΟΠ ΣΕ ΕΛΛΑΔΑ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ	27
3.1. Η ανάγκη για μεταρρύθμιση της Δ.Δ.....	27
3.2. Διαλειτουργικότητα.....	30
3.3. Θεσμικές μεταρρυθμίσεις στη Δ.Δ. στην Ελλάδα	33
3.3.1. Το Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης για τη Δ.Δ.	38
3.4. Κριτική ανασκόπηση της βιβλιογραφίας	40
3.5. Βέλτιστες πρακτικές εφαρμογής των αρχών και προτύπων της ΔΟΠ στη ΔΔ στην Ελλάδα	46
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4: ΔΙΑΣΥΓΚΡΙΤΙΚΗ ΑΝΑΛΥΣΗ ΠΟΙΟΤΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΣΟΤΙΚΩΝ ΔΕΔΟΜΕΝΩΝ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΕ ΚΑΙ ΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ	54
4.1. Ποιοτική σύγκριση	54
4.1.1. Θεσμικές μεταρρυθμίσεις και πολιτικές στην Ελλάδα	54
4.1.2. Παραδείγματα εφαρμογής ΔΟΠ σε επίπεδο κρατών μελών	60
4.2. Ενδεικτικοί δείκτες αποτίμησης της ποιότητας της Δ.Δ.	64
4.2.1. Δείκτης Αντίληψης Διαφθοράς (CPI)	64
4.2.2. Δείκτης Ψηφιακής Ωριμότητας του Δημόσιου Τομέα.....	69
4.2.3. Ευρωπαϊκός Δείκτης Ποιότητας της Διακυβέρνησης (EQI)	71
4.2.4. Δείκτης Φωνή και Λογοδοσία (Voice and Accountability)	73
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ.....	77

ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....	82
ΕΛΛΗΝΟΓΛΩΣΣΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....	86
ΙΣΤΟΣΕΛΙΔΕΣ.....	93

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ ΠΙΝΑΚΩΝ, ΔΙΑΓΡΑΜΜΑΤΩΝ ΚΑΙ ΕΙΚΟΝΩΝ

Πίνακας 1: Διαφορές μεταξύ Κλασικής Προσέγγισης και Διοίκηση Ολικής Ποιότητας	18
Πίνακας 2: Δείκτης Αντίληψης της Διαφθοράς της Ελλάδας για τα έτη 2010-2019	66
Πίνακας 3: Ιεράρχηση κρατών μελών ΕΕ με βάση τον Δείκτη Αντίληψης της Διαφθοράς	67
Πίνακας 4: Δείκτης Ψηφιακής Ωριμότητας των κρατών-μελών της Ε.Ε	70
Πίνακας 5: Ευρωπαϊκός Δείκτης Ποιότητας της Διακυβέρνησης (EQI) των κρατών-μελών της Ε.Ε. για τα έτη 2013 και 2017	73
Πίνακας 6: Διαχρονική εξέλιξη του δείκτη Φωνή και Λογοδοσία της Ελλάδας και του μ.ο. της Ε.Ε. για τα έτη 2010-2019	74
Πίνακας 7: Δείκτης Φωνή και Λογοδοσία για τα κράτη μέλη της Ε.Ε. για τα έτη 2017 και 2019	75

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑΤΑ

Διάγραμμα 1: Ψηφιακή Οικονομία και δείκτης DESI (2020)	57
Διάγραμμα 2: Διαχρονική εξέλιξη του Δείκτη αντίληψης διαφθοράς της Ελλάδας για τα έτη 2010-2019	67
Διάγραμμα 3: Δείκτης Αντίδρασης Διαφθοράς των Κρατών-μελών της Ε.Ε. για τα έτη 2017 και 2019	69
Διάγραμμα 4: Δείκτης ψηφιακής ωριμότητας των κρατών-μελών της Ε.Ε.	71
Διάγραμμα 5: Διαχρονική εξέλιξη του Ευρωπαϊκού Δείκτη Ποιότητας της Διακυβέρνησης (EQI) των κρατών-μελών της Ε.Ε. για τα έτη 2013 και 2017	74
Διάγραμμα 6: Σύγκριση του δείκτη Φωνή και Λογοδοσία της χώρας μας με το μ.ο. της Ε.Ε. για τα έτη 2010-2019	76

ΕΙΚΟΝΕΣ

Εικόνα 1:	Ο κύκλος του Deming	27
Εικόνα 2:	Το τρίγωνο της ΔΟΠ	28
Εικόνα 3:	Σχέση μεταξύ ΕΠΔ, NIF και DIF	32
Εικόνα 4:	Το μοντέλο ΚΠΑ	40

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ: ΔΙΑΤΥΠΩΣΗ ΕΡΕΥΝΗΤΙΚΟΥ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΟΣ

1.1. Εισαγωγή

Η συνύπαρξη ενός παρωχημένου, γραφειοκρατικού και αναποτελεσματικού συστήματος δημόσιας διοίκησης (εφεξής Δ.Δ.) ταυτόχρονα με την ανάπτυξη της τεχνολογίας, την παγκοσμιοποίηση και την ανάγκη για παροχή ποιοτικών υπηρεσιών προς τους πολίτες έδωσε το έναυσμα της μετάβασης από τη Δ.Δ. στο δημόσιο management (Βασιλάκη, 2017).

Η ανάγκη μεταρρυθμίσεων για την επίτευξη αποτελεσματικότερης και αποδοτικότερης λειτουργίας στη διαχείριση των δημόσιων υποθέσεων υπήρξε διαχρονικό αίτημα. Ωστόσο οι όποιες μεταρρυθμίσεις υπήρξαν χαμηλής ικανότητας αφού η διοίκηση δεν κατάφερε να παρακολουθήσει τις απαιτήσεις και τις ανάγκες της ελληνικής οικονομίας και κοινωνίας. Έτσι η κρίση ήταν αυτή που στην πραγματικότητα έδωσε μια ώθηση στη διοικητική μεταρρύθμιση μέσω των προγραμμάτων οικονομικής προσαρμογής ώστε να αντιμετωπιστούν μακροχρόνιες ελλείψεις και αδυναμίες οδηγώντας σε μια αποτελεσματική Δ.Δ.(ΕΛΙΑΜΕΠ, 2018).

Η αποτελεσματική Δ.Δ. εξασφαλίζει τόσο τη βέλτιστη αξιοποίηση των πόρων από τους δημόσιους φορείς, όσο και την κατανομή των υπερβολικών δημοσίων πόρων για την κοινωνία των πολιτών σε δραστηριότητες για την προώθηση της οικονομικής ανάπτυξης. Ως εκ τούτου, οι πολυδιάστατοι στόχοι της, απαιτούν οι επιδόσεις της να μην περιορίζονται μόνο στην απλή ανάλυση κόστους-οφέλους, αλλά να ενσωματώνουν επίσης το βασικό στοιχείο για την παροχή αξίας στους πολίτες (Τριβυζά, 2016). Γι' αυτό και στη σημερινή πραγματικότητα η ανταγωνιστικότητα των ευρωπαϊκών χωρών έχει συνδεθεί με την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών προς τους πολίτες και τις επιχειρήσεις (Rossidis & Μπιτσάνη, 2011). Προς την ίδια κατεύθυνση θα πρέπει να κινηθεί και η Ελληνική Δ.Δ. όπως επισημαίνει η Λαδή (2015) δίνοντας έμφαση στη βελτίωση της ποιότητας της. Η μείωση των δαπανών ως ποσοστό του ΑΕΠ ή η μείωση των δημοσίων υπαλλήλων δεν είναι αρκετές για την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας και της ανάπτυξης της οικονομίας. Σύμφωνα με τη συστημική προσέγγιση και θεωρώντας τη Δ.Δ. ως σύστημα αυτό που πρέπει να γίνει είναι να λάβουμε υπόψη μας όλες τις σχέσεις εντός του συστήματος αλλά και με το εξωτερικό περιβάλλον ώστε οι λαμβανόμενες πληροφορίες να χρησιμοποιηθούν για τη βελτίωση της (Καρβούνης, 2017). Συνεπώς απαιτείται η εφαρμογή των αρχών της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας

(ΔΟΠ) με στόχο τη βελτίωση των υπηρεσιών ενός οργανισμού ώστε να ικανοποιούνται οι ανάγκες των πολιτών.

1.2. Σκοπός και ερευνητικά ερωτήματα

Σκοπός της παρούσας έρευνας είναι η διερεύνηση της σημασίας των πολιτικών και πρακτικών της ΔΟΠ, στην αποτελεσματική λειτουργία των οργανισμών της Δ.Δ. Μέσα από την κριτική ανασκόπηση μίας εκτενούς διεθνούς και ελληνικής αρθρογραφίας και βιβλιογραφίας επιχειρείται η διερεύνηση της καταλληλότητας της ΔΟΠ για τους οργανισμούς της Δ.Δ. και η αποτίμηση της εφαρμογής της στην Ελλάδα. Ιδιαίτερη έμφαση δίνεται στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης και στην ανίχνευση και κριτική αποτίμηση των χρησιμοποιούμενων τεχνικών και εργαλείων διοίκησης ποιότητας στην ελληνική Δ.Δ. Τέλος, πραγματοποιείται μία συγκριτική ανάλυση ανάμεσα στην Ελλάδα και στην Ευρωπαϊκή Ένωση ώστε να αναδειχθούν οι περιορισμοί, τα προβλήματα, οι δυνατότητες και οι ευκαιρίες για βελτίωση της εφαρμογής της ΔΟΠ στο δημόσιο τομέα στην Ελλάδα.

1.3. Μεθοδολογική προσέγγιση

Η μέθοδος που θα χρησιμοποιηθεί για την υλοποίηση της παρούσας εργασίας είναι η δευτερογενής ποιοτική έρευνα. Ως δευτερογενής ορίζεται εκείνο το είδος έρευνας που επιδιώκει να προσεγγίσει το θέμα χρησιμοποιώντας δεδομένα τα οποία έχουν παραχθεί στο πλαίσιο προγενέστερων ερευνητικών εγχειρημάτων (Heaton, 2004). Παρά το γεγονός ότι η δευτερογενής ποιοτική έρευνα έχει γίνει αντικείμενο κριτικής θεωρώντας ότι ανακλύπτουν μεθοδολογικά και ηθικά προβλήματα (Ruggiano & Perry, 2019) ωστόσο κανείς δεν μπορεί να αμφισβητήσει τη χρησιμότητα της. Σύμφωνα με τους Τσιώλη κ.ά. (2011): *«ένας σημαντικός δείκτης της ποιότητας της εν λόγω έρευνας είναι τόσο η διάθεση των δεδομένων της όσο και η καλή τεκμηρίωση της ερευνητικής διαδικασίας»*. Επίσης σημαντική, σύμφωνα με τους ερευνητές, είναι η χρησιμοποίηση των δεδομένων διευρύνει το φάσμα των ερμηνειών τους προάγοντας με αυτό τον τρόπο τον επιστημονικό διάλογο. Στην πραγματικότητα η δευτερογενής ποιοτική έρευνα είναι μια σεβαστή, κοινή και οικονομικά αποδοτική προσέγγιση για τη μεγιστοποίηση της χρησιμότητας των συλλεγόμενων δεδομένων (Hinds et al., 1997).

Η επιλογή της ποιοτικής μεθόδου δεν έγινε τυχαία καθώς σκοπός της έρευνας αυτής είναι η κατανόηση των τεχνικών διαχείρισης του ανθρώπινου δυναμικού δύο ναυτιλιακών εταιρειών. Η ποιοτική έρευνα περιλαμβάνει μια ερμηνευτική, νατουραλιστική προσέγγιση στον κόσμο το οποίο σημαίνει ότι ο ποιοτικός ερευνητής μελετά τα πράγματα στο φυσικό τους πλαίσιο, σε μια προσπάθεια να νοηματοδοτήσει ή να ερμηνεύσει τα φαινόμενα με βάση τις αντιλήψεις που έχουν οι άνθρωποι και δίνουν σε αυτά (Denzin & Lincoln, 2005). Άρα η ποιοτική έρευνα θα συμβάλλει με αυτό τον τρόπο στην ανάπτυξη μιας περισσότερο σύνθετης και λεπτομερούς περιγραφής και κατανόησης του υπό διερεύνηση θέματος. Οι λεπτομέρειες αυτές θα αποκτηθούν με έμμεσο τρόπο μέσω της βιβλιογραφίας, του έντυπου και ηλεκτρονικού τύπου, εντοπίζοντας πως εφαρμόζονται οι ερευνητικές αυτές μέθοδοι μέσω της μελέτης των ερευνών.

1.4. Συνεισφορά της έρευνας

Ο δημόσιος τομέας και η Δ.Δ. στην Ελλάδα αποτέλεσαν το αντικείμενο εστίασης των πολιτικών για την αντιμετώπιση της κρίσης, αλλά, παρόλα ταύτα, μέχρι και σήμερα δεν έχει επιτευχθεί σε απόλυτο βαθμό η μεταρρύθμιση με στόχο τη βελτίωση της διοίκησης και των πρακτικών της. Εξίσου, εν μέσω της υγειονομικής κρίσης που διανύουμε, η βελτίωση της Δ.Δ. βρέθηκε στο επίκεντρο και έγινε κατανοητή η ανάγκη για εφαρμογή των αρχών της ΔΟΠ για την αύξηση της ποιότητας και της αποτελεσματικότητας αυτής. Συνεπώς, υφίσταται ανάγκη για διερεύνηση εφόσον λαμβάνουν χώρα διαρκείς αλλαγές ενώ προκύπτουν αυξανόμενες ανάγκες που η Δ.Δ. δεν έχει διαχειριστεί μέχρι στιγμής.

Η διαθέσιμη βιβλιογραφία προσεγγίζει αυτό το θέμα, αλλά δεν υφίστανται διασυγκριτικές αναλύσεις με την ΕΕ που να είναι σύγχρονες και να αναδεικνύουν τη σημερινή κατάσταση. Εξίσου, απουσιάζουν σε μεγάλο βαθμό μεγάλης έκτασης μελέτες με πρωτογενή δεδομένα στην ελληνική γλώσσα που να μελετούν κριτικά το θέμα της εργασίας αυτής. Για να καλυφθεί το ερευνητικό κενό αυτό, η παρούσα μελέτη εξετάζει κριτικά αλλά και με τη χρήση δεδομένων (δευτερογενής ποιοτική έρευνα) το πως η ΔΟΠ εφαρμόζεται και μπορεί να εφαρμοστεί στην Ελλάδα.

1.5. Οργάνωση και διάρθρωση της διατριβής

Στο πλαίσιο αυτό η μελέτη αυτή διαρθρώνεται ως εξής: μετά την εισαγωγή που αποτελεί και το πρώτο κεφάλαιο της εργασίας αυτής, ακολουθεί το δεύτερο που διαπραγματεύεται την παρούσα κατάσταση από την υιοθέτηση της ΔΟΠ στη Δημόσια Διοίκηση, τις προϋποθέσεις εφαρμογής και το επίπεδο παροχής υπηρεσιών. Το αντικείμενο του τρίτου κεφαλαίου είναι το ελληνικό και ευρωπαϊκό πλαίσιο δίνοντας έμφαση στην ανάγκη για μεταρρύθμιση, τις πρωτοβουλίες σε θεσμικό πλαίσιο και σε επίπεδο πολιτικής και την ανάγκη για προσβασιμότητα. Στο τέταρτο κεφάλαιο πραγματοποιείται μία διασυγκριτική ανάλυση στην οποία περιλαμβάνονται τόσο δεδομένα για την εφαρμογή της ΔΟΠ στη Δημόσια Διοίκηση όσο και βέλτιστες πρακτικές. Η έρευνα αυτή ολοκληρώνεται με τα συμπεράσματα.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ: ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΟΛΙΚΗΣ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ & ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

2.1. Ορισμός και έννοια της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας

Οι συνθήκες που έχουν διαμορφωθεί στην παγκόσμια οικονομία τις τελευταίες δεκαετίες συνοψίζονται γύρω από ένα κοινό χαρακτηριστικό για την επιβίωση των επιχειρήσεων και των οργανισμών: την ποιότητα. Η επιστημονική προσέγγιση της ποιότητας υλοποιείται μέσω ενός συστήματος αρχών, αξιών, προτύπων, μεθόδων της ΔΟΠ. Πρόκειται ουσιαστικά για ένα ολοκληρωμένο σύστημα που έχει ως σκοπό αφενός την ικανοποίηση του πελάτη και αφετέρου τη συνεχή βελτίωση των επιχειρησιακών και παραγωγικών διαδικασιών ενός οργανισμού. Τα απαραίτητα συστατικά για την επιτυχή εφαρμογή της προσδιορίζονται στα κάτωθι: αποτελεσματική εκπαίδευση, συμμετοχική διοίκηση και η δέσμευσή της για την τήρηση των βασικών αρχών (Κέφης, 2014).

Συνοπτικά περιγράφεται από τρεις βασικούς όρους (Κορρές & Μυλωνάς, 2010):

- «Διοίκηση» αναφέρεται στις διεργασίες όπου οι άνθρωποι λειτουργούν αποδοτικά και αποτελεσματικά σε σχέση με άλλους ανθρώπους,
- «Ολική» που αφορά το εύρος της οργάνωσης
- «Ποιότητα» αναφερόμενη στο χαρακτηριστικό που ορίζει τη μεμονωμένη φύση κάποιου πράγματος.

Συμπερασματικά και ανεξάρτητα από τους ορισμούς που κατά καιρούς διατυπώθηκαν η κοινή συνισταμένη όλων είναι η συνεχής βελτίωση μακροπρόθεσμα, με διαρκή ικανοποίηση του πελάτη, των εργαζομένων και της κοινωνίας (Sallis, 1994) που τη διαφοροποιούν και από τον παραδοσιακό τρόπο διοίκησης.

Πίνακας 1: Διαφορές μεταξύ Κλασικής Προσέγγισης και Διοίκηση Ολικής Ποιότητας (προσαρμογή από Δερβιτσιώτης, 2001)

Κλασική Προσέγγιση	Προσέγγιση ΔΟΠ
Προτεραιότητα στην ποσότητα	Προτεραιότητα στην ποιότητα
Η ποιότητα στοιχίζει	Η ποιότητα κερδίζει
Ικανοποίηση προδιαγραφών	Συνεχής βελτίωση ποιότητας
Αντιδραστική αντιμετώπιση	Προληπτική αντιμετώπιση
Ποιότητα ή ποσότητα	Ποιότητα και ποσότητα
Κόστος ή ποιότητα	Κόστος και ποιότητα
Κάθετη/Γραμμική οργάνωση	Οριζόντια/Επιτελική οργάνωση
Ανώτατα στελέχη αμέτοχα ευθύνες	Ανώτατα στελέχη συνυπεύθυνα για ποιότητα
Έλεγχος	Πρόληψη
Αποδεκτό επίπεδο ελαττωματικών	Μηδενισμός ελαττωματικών
Προσανατολισμός στο προϊόν	Προσανατολισμός στην επιχείρηση
Έμφαση στην παραγωγή	Έμφαση στη σχεδίαση του προϊόντος και των διαδικασιών και στην παραγωγή
Υποψίες για το κόστος ποιότητας	Συστηματική μέτρηση του κόστους ποιότητας
Πηγές κακής ποιότητας: οι εργαζόμενοι	Πηγές κακής ποιότητας: τα διοικητικά στελέχη
Επιδιόρθωση ή απόκρυψη ελαττωματικών	Εντοπισμός και διαφώτιση προβλημάτων ποιότητας
Ευθύνη για ποιότητα στο τμήμα ελέγχου ποιότητας	Ευθύνη για ποιότητα σ' όλες τις λειτουργίες της επιχείρησης
Η ποιότητα είναι τεχνικό πρόβλημα	Η ποιότητα είναι διοικητικό πρόβλημα

Επιπλέον, δίνεται έμφαση στο σύνολο της ποιότητας σε όλες τις πτυχές του οργανισμού με στόχο τη μείωση των αποβλήτων και του κόστους και την αύξηση της αποδοτικότητας γι' αυτό και δύναται να εφαρμοστεί σε κάθε οργανισμό ακόμη και στους δημόσιους (Adediran & Adediran, 2008). Η Ολική Ποιότητα είναι μια προσέγγιση ολικού συστήματος και αναπόσπαστο κομμάτι στρατηγικής υψηλού επιπέδου. Αντίθετα από την παραδοσιακή διοίκηση η ΔΟΠ εκτείνεται οριζόντια

ανάμεσα στα τμήματα και τις διευθύνσεις, εμπλέκοντας όλους τους εργαζόμενους, από πάνω προς τα κάτω, κι εκτείνεται πίσω και μπροστά για να συμπεριλάβει την αλυσίδα των προμηθευτών και την αλυσίδα των πελατών (Λελίδης κ. συν, 2005).

Η ΔΟΠ ιστορικά κάνει την εμφάνισή της στην Ιαπωνία τη δεκαετία του 1950 στη συνέχεια στην Αμερική και τη δεκαετία του 1980 στην Ευρώπη. Σημαντική υπήρξε η επίδραση των Αμερικανών ερευνητών Shewhart, Deming, Juran, Grosby και Feigenbaum αλλά και Ιαπόνων όπως Ishikawa, Akao και Kano. Σε αυτούς οφείλεται ο νέος αυτός τρόπος σκέψης με κοινή συνισταμένη την επίτευξη της ποιότητας με τη συμμετοχή όλων των εργαζόμενων με ταυτόχρονη μείωση του κόστους (Τσιότρας, 2016). Η συμβολή του καθενός υπήρξε μοναδική όπως του Deming του οποίου η προσέγγιση για την ολική ποιότητα βασίστηκε στα «14 σημεία», στον «Κύκλο του Deming» καθώς και στις «Θανατηφόρες ασθένειες» (Bank, 2000). Και οι ιδέες του Crosby αποτέλεσαν θεμέλιο της ΔΟΠ με την αρχή περί «μηδενικών ελαττωματικών» και θεωρώντας πως το κλειδί της επιτυχίας των επιχειρήσεων είναι η πρόληψη και όχι ο έλεγχος. Ο Juran κατέληξε στην αναγκαιότητα της ΔΟΠ αφού υπογράμμιζε πως οι παραδοσιακοί τρόποι διοίκησης οδηγούν σε κρίση σε θέματα ποιότητας προϊόντων/υπηρεσιών. Η συνεισφορά τους είναι μοναδική και από τη σύγκριση των θεωριών τους αναγνωρίζονται κοινά σημεία που αποτέλεσαν και το θεμέλιο του νέου τρόπου διοίκησης (Πάλλα, 2019).

Ο νέος αυτός τρόπος διοίκησης διαφέρει από τον παραδοσιακό ως προς τη φιλοσοφία, την εφαρμογή και τη μέτρηση. Η ΔΟΠ επικεντρώνεται στις διαδικασίες και στους ανθρώπους με στόχο την ικανοποίηση των πελατών και τη βελτίωση της οργανωσιακής απόδοσης. Η παραδοσιακή διοίκηση, επικεντρώνεται στην ποσότητα δηλαδή στη μαζική παραγωγή και όχι στην ποιότητα (βλ. Πίνακα 1). Στη ΔΟΠ, όλα τα μέλη ενός οργανισμού-από τον χαμηλότερο σε βαθμίδα υπάλληλο έως το ανώτερο στέλεχος-επιδιώκουν την μακροπρόθεσμη επιτυχία όσον αφορά την ικανοποίηση των πελατών. Προς την ίδια κατεύθυνση και ο Κέφης (2005) διατυπώνει την άποψη πως η ΔΟΠ αποτελεί το σύνολο ενεργειών με στόχο τη συνεχή ικανοποίηση του πελάτη, με τη συμμετοχή όλων των υπαλλήλων ενός οργανισμού, από τη διοίκηση μέχρι και τον τελευταίο εργαζόμενο, με το μικρότερο δυνατό κόστος. Η άποψη αυτή φαίνεται να επιβεβαιώνεται και στο Forum Ολικής Ποιότητας (1992, οπ. αναφ. στο Λελίδης κ. συν, 2005), ορίζοντας τη ως: «το ανθρωποκεντρικό αυτό σύστημα διοίκησης που στοχεύει στη

συνεχή αύξηση της ικανοποίησης του πελάτη με ολοένα και μικρότερο πραγματικό κόστος».

2.2. Διοίκηση Ολικής Ποιότητας και Δημόσια Διοίκηση

Στην οργάνωση του δημόσιου τομέα για μεγάλο χρονικό διάστημα δέσποξε η γραφειοκρατία ως ο πλέον αποτελεσματικός τρόπος διοίκησης. Εμπνευστής της ο Weber ο οποίος θεωρούσε πως τα χαρακτηριστικά του συγκεντρωτισμού, της ιεραρχίας, της εξουσίας, της πειθαρχίας, των κανόνων, της εξειδίκευσης, της διοίκησης με βάση τα έγγραφα και της πλήρους απασχόλησης σε διοικητικά θέματα οδηγούν στη λήψη λογικών αποφάσεων και με αυτό τον τρόπο η διοίκηση καθίσταται αποτελεσματική (Θεοφιλίδης, 2012). Τελικά όμως έμελλε να κατηγορηθεί ότι αποτέλεσε τη μεγαλύτερη παθολογία της ελληνικής δημόσιας διοίκησης (Τσάκνη, 2019) και συνδέθηκε με αποτυχίες και προβλήματα της τυπολατρίας, της αδράνειας, της διοικητικής αναρχίας, της σπατάλης, της πολιτικής και διοικητικής διαφθοράς και της πολυνομίας. Αξίζει να αναφερθεί πως από το 1974 μέχρι το 2012 ψηφίστηκαν από τη βουλή 4.077 νόμοι δηλαδή ένας νόμος ανά 3,4 μέρες. Αν σε αυτούς προστεθούν και τα προεδρικά διατάγματα, οι υπουργικές αποφάσεις κ.λπ. ξεπερνούν τους 119.000 δηλαδή μέσα σε 38 χρόνια έχουμε 8,6 νόμους ανά ημέρα. Ένα ακόμη χαρακτηριστικό παράδειγμα η τροποποίηση του ν.2190/94 πραγματοποιήθηκε 43 φορές σε 10 χρόνια (Καρκατσούλης, 2012).

Οι συνέπειες της γραφειοκρατίας προκαλούν όχι μόνο κακοδιοίκηση αλλά και προβλήματα, καθυστερήσεις στη λήψη αποφάσεων με αποτέλεσμα τη μειωμένη παραγωγικότητα, τη σπατάλη πόρων, την αύξηση του κόστους λειτουργίας των υπηρεσιών εμποδίζοντας ταυτόχρονα την ανάπτυξη της χώρας (Καραφώτη, 2013). Χαρακτηριστικά οι Gelauff και Lejour (2006) στην έρευνά τους με τίτλο: “An estimation of the economic impact of reaching five Lisbon Targets” υπολόγισαν τη μείωση του διοικητικού φορτίου σε 25 χώρες της Ε.Ε. στην αύξηση της παραγωγικότητας της εργασίας και του ΑΕΠ. Συγκεκριμένα για την Ελλάδα υπολόγισαν πως η μείωση του διοικητικού βάρους κατά 25% θα οδηγούσε σε αύξηση της τάξης του 4,4% του ΑΕΠ που αντιστοιχεί σε 10,6 δις. δολάρια. Οι οικονομολόγοι υπολόγισαν και την επιπλέον αύξηση του ΑΕΠ κατά 0,2%, μέσω της δευτερογενούς επίπτωσης των επενδύσεων σε έρευνα και ανάπτυξη.

Οι προαναφερόμενες αρνητικές επιπτώσεις αλλά και οι αλλαγές που πραγματοποιήθηκαν τις τελευταίες δεκαετίες σε οικονομικό, κοινωνικό και πολιτικό επίπεδο κατέστησαν αναποτελεσματική τη διοίκηση μέσω των γραφείων και έτσι πλήθαιναν οι φωνές για «αλλαγή παραδείγματος» στη Δ.Δ. η οποία προσανατολιζόταν στην αναζήτηση καινούργιων οργανωτικών προτύπων. Συνεπώς η μετάβαση στο Νέο Δημόσιο Management (NΔM) τις δεκαετίες του 80 και 90 γνωστό επίσης και με τον όρο «επανίδρυση του κράτους» (Ρωσσίδης, 2021) ήταν η αντιπρόταση στη γενικευμένη δυσαρέσκεια και αμφισβήτηση έναντι του ιεραρχικού μοντέλου δημόσιας διοίκησης. Το NΔM βασίστηκε στη θεωρία του ατομικισμού δηλαδή στη φιλελεύθερη λογική απελευθέρωσης των αγορών με την ολοένα και μεγαλύτερη συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα. Οι υποστηρικτές του θεωρούν ότι η γνώση και οι εμπειρίες που αποκτήθηκαν από τον ιδιωτικό τομέα μπορούν να χρησιμοποιηθούν και στο δημόσιο ώστε να επιτευχθεί η βιωσιμότητά του. Κεντρικός πυλώνας είναι «Λιγότερο Κράτος» και «Λιτή Διοίκηση» με δραστικές περικοπές δημόσιων δαπανών στις αναδιανεμητικές κυρίως πολιτικές αλλά και στις λειτουργικές δαπάνες (Ρωσσίδης, 2021). Η υιοθέτηση του νέου αυτού μοντέλου στο πλαίσιο της εξυγίανσης της Δ.Δ. και της πίεσης των πολιτών προς τις κυβερνήσεις για παροχή καλύτερων υπηρεσιών αλλά και για αποτελεσματικότερη διαχείριση των δημόσιων πόρων αποτέλεσε οικουμενική απαίτηση.

Αρχικά, οι ρίζες του εντοπίζονται στην Αμερική, ξεκινώντας από τον Καναδά με το πρόγραμμα 'Public Service 2000' το οποίο στόχευε στη βελτίωση της απόδοσης του δημόσιου τομέα. Την εφαρμογή του υιοθέτησαν, αργότερα, κι άλλες χώρες όπως για παράδειγμα η Ολλανδία με το πρόγραμμα «Λιγότεροι δημόσιοι υπάλληλοι, καλύτερες υπηρεσίες» αλλά και η Ελλάδα με το «Πρόγραμμα Εκσυγχρονισμού». Δυστυχώς στη χώρα μας όπως και στις νότιες χώρες γενικότερα (με εξαίρεση τη Γαλλία) η διοικητική μεταρρύθμιση υλοποιήθηκε με πολύ αργούς ρυθμούς κι αυτό ενδεχομένως να οφείλεται στους ισχυρούς κοινωνικούς θεσμούς και στη διαφορετική κουλτούρα που αυτές διαθέτουν με αποτέλεσμα να υπάρχει ένα κλίμα αρνητισμού με πολιτικές και κοινωνικές αντιδράσεις (Ongaro, 2008).

Οι βασικές αρχές στις οποίες βασίζεται ο νέος τρόπος μεταρρύθμισης περιλαμβάνει (Brown et al., 2003): εφαρμογή επαγγελματικού management, χρήση ολοκληρωμένων συστημάτων μέτρησης της απόδοσης, έμφαση στις εκροές, ενίσχυση ανταγωνισμού, αποκέντρωση υπηρεσιών και μεταφοράς βαθμού εξουσίας σε φορείς

της περιφέρειας, οικονομική διαχείριση των πόρων και υιοθέτηση μεθόδων management (Hood, 1991). Τα πλεονεκτήματα από την εφαρμογή του ΝΔΜ οφείλονται στον επαναπροσδιορισμό του ρόλου του Κράτους το οποίο δίνει έμφαση στην κανονιστική ή ρυθμιστική παρά στην άμεσα παρεμβατική ή παραγωγική του δράση στην οικονομία (Ρωσσίδης, 2021). Ωστόσο ενώ η υιοθέτηση πρακτικών του ιδιωτικού τομέα σηματοδοτεί σημαντικά οφέλη για τους δημόσιους οργανισμούς ο «ισομορφισμός» πρέπει να αποφεύγεται αφού οδηγεί σε στρεβλώσεις που έχουν, κυρίως, πολιτικό κόστος. Πολλές φορές ο φόβος απώλειας κεκτημένων δικαιωμάτων όπως η μονιμότητα αντιμετωπίζεται εχθρικά από τους υπαλλήλους και είναι αποτέλεσμα του μετασχηματισμού της κουλτούρας του οργανισμού από κοινωνική σε πελατοκεντρική (Κακουλίδου, 2006).

Η εξέλιξη του ΝΔΜ από τη γέννησή του μέχρι τις μέρες μας ως αποτέλεσμα ενεργειών προερχόμενων τόσο από το κλασσικό επιχειρηματικό management όσο και από τον παραδοσιακό τρόπο διοίκησης που εφαρμόστηκε δίνει στο σύνολο των μεταρρυθμίσεων έναν προγραμματικό, οργανωτικό ή ελεγκτικό τόνο. Ανάμεσα στις πιο γνωστές εφαρμογές του είναι η Διοίκηση Ολικής Ποιότητας (ΔΟΠ) που χρονολογικά τοποθετείται τη δεκαετία του 90, με στόχο την προώθηση της ποιότητας και την εισαγωγή εργαλείων ποιότητας.

Το αίτημα για αποδοτικότερη λειτουργία των δημόσιων υπηρεσιών είναι περισσότερο επιτακτικό, ιδιαίτερα σε χώρες (μεταξύ των οποίων και η Ελλάδα) οι οποίες βρίσκονται σε μια διαδικασία δημοσιονομικής πολιτικής και περικοπής δαπανών και καλούνται να παρέχουν τις ίδιες αν όχι και καλύτερες υπηρεσίες με περιορισμένους όμως πόρους (Κέφης, 2005). Κάτω από αυτές τις συνθήκες η εφαρμογή της ΔΟΠ στην ελληνική Δ.Δ. πραγματοποιήθηκε με το Ν.2880/2001 «Πρόγραμμα Πολιτεία για τη μεταρρύθμιση και τον εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης και άλλες διατάξεις». Το πρόγραμμα αυτό στόχευε στη βελτίωση της Δ.Δ. με τέτοιο τρόπο ώστε η αποδοτικότητα να συμβαδίζει με την οικονομική ανάπτυξη. Ακολούθησε η θέσπιση και άλλων νόμων, στους οποίους θα αναφερθούμε εκτενώς στην ενότητα 4.1. ώστε να δημιουργηθούν οι κατάλληλες συνθήκες για την παροχή υπηρεσιών υψηλής ποιότητας και αξιοπιστίας (Κέφης, 2005).

Συμπερασματικά η υιοθέτηση της ΔΟΠ στη Δ.Δ. αποτελεί μια δύσκολη διαδικασία η οποία μπορεί να συμβάλει στην εξυγίανση του δημόσιου τομέα καθώς μπορεί να επιφέρει αφενός μείωση των δημοσίων δαπανών ως προς τις παρεχόμενες

υπηρεσίες που παρέχονται στους φορολογούμενους πολίτες, αφετέρου διασφαλίζεται ότι δεν υποβαθμίζεται η ποιότητα των υπηρεσιών που παρέχονται στους πολίτες (Ho et al., 2001).

2.3. ΔΟΠ και ποιότητα στη Δ.Δ.

Στη Δ.Δ. η ποιότητα κατέχει κεντρική θέση τόσο για την ανταγωνιστικότητα όσο και για την κοινωνική ευημερία. Οι ολοένα και αυξανόμενες απαιτήσεις αλλά και η περιστολή των πόρων έχουν ως συνέπεια την ανάγκη των οργανισμών του δημόσιου τομέα να γίνουν περισσότερο αποτελεσματικοί και αποδοτικοί (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2017).

Η αποτελεσματικότητα των οργανισμών έχει συνδεθεί με την έννοια της ποιότητας. Ωστόσο η εννοιολογική αποσαφήνιση της ποιότητας δεν κατάφερε να συνδεθεί με έναν ορισμό κι αυτό οφείλεται στην υποκειμενικότητα της γεγονός που αντανάκλαται και στην πληθώρα των ορισμών που έχουν κατά καιρούς διατυπωθεί. Την υποκειμενικότητα της ποιότητας υπογραμμίζει και η Αμερικάνικη Εταιρεία Ποιότητας¹ η οποία διατυπώνει τη δισδιάστατη έννοια της εφόσον αναφέρεται αφενός στα χαρακτηριστικά μιας υπηρεσίας αναφορικά με την ικανότητα της να ικανοποιεί επιθυμητές ή πραγματικές ανάγκες και αφετέρου στην προσφορά άνευ ελαττωμάτων ενός προϊόντος ή μιας υπηρεσίας. Έτσι για άλλους θεωρείται μια ιδιότητα, για άλλους μια φιλοσοφία διοίκησης ενώ άλλοι τη θεωρούν μια μεθοδολογία επίλυσης προβλημάτων (Καρκατσούλης, 2004). Για παράδειγμα για τον Crosby (1979) αποτελεί τη συμμόρφωση στις προδιαγραφές ενώ για τον Τσιότρα (2016) μια κατάσταση σύμφωνα με την οποία τα χαρακτηριστικά ενός προϊόντος ή μια υπηρεσίας ικανοποιούν ή ξεπερνούν τις προσδοκίες του πελάτη. Όπως υποστηρίζει ο Juran (1988) η ποιότητα δεν μπορεί να συμβεί τυχαία και γι' αυτό ανέπτυξε τη γνωστή τριλογία της ποιότητας με στόχο την επίλυση των προβλημάτων της ποιότητας. Ο ίδιος θεωρεί το σχεδιασμό της ποιότητας ως μέρος της τριλογίας η οποία περιλαμβάνει:

- το σχεδιασμό ποιότητας δηλαδή την προετοιμασία για την επίτευξη στόχων
- τον έλεγχο ποιότητας, δηλαδή τη διαδικασία επίτευξης συγκεκριμένων στόχων ποιότητας κατά τη λειτουργία της επιχείρησης

¹ <https://asq.org/quality-resources/quality-glossary>

ο τη βελτίωση της ποιότητας δηλαδή την επίτευξη συνεχώς υψηλότερων επιδόσεων.

Η φύση των υπηρεσιών αντίθετα από των προϊόντων είναι τέτοια ώστε καθίσταται δύσκολη η μέτρηση της ποιότητας τους. Ειδικότερα για τον πάροχο μιας υπηρεσίας η αξιολόγηση της ποιότητας από τον πελάτη και το επίπεδο ικανοποίησής του θεωρούνται ως οι προσδιοριστικοί παράγοντες της επιτυχίας του οργανισμού. Η ποιότητα των υπηρεσιών είναι η συνολική αξιολόγηση από τον πελάτη των υπηρεσιών που του προσφέρει ένας οργανισμός. Η αντίληψη του καταναλωτή για την ποιότητα της παρεχόμενης υπηρεσίας τον οδηγεί σε ικανοποίηση ή σε δυσαρέσκεια (Berry, Parasuraman, & Zeithaml, 1988). Ο Kotler (2001) διατύπωσε την άποψη πως η ικανοποίηση του πελάτη συνδέεται με συναισθήματα ευχαρίστησης ή δυσαρέσκειας ενός ατόμου τα οποία είναι αποτέλεσμα της υποκειμενικής σύγκρισης της απόδοσης ενός προϊόντος σε σχέση με τις προσδοκίες του. Εάν οι προσδοκίες του πελάτη είναι μεγαλύτερες από την ποιότητα των υπηρεσιών που έλαβαν τότε ο πελάτης εμφανίζεται δυσαρεστημένος και το αντίθετο (Hill, 1996).

Μάλιστα η ποιότητα για τους δημόσιους οργανισμούς διαφοροποιείται σε σχέση με τους ιδιωτικούς. Κι ενώ στους ιδιωτικούς υπάρχει ξεκάθαρη σύνδεση ποιότητας με τη διατήρηση πελατών και την προσέλκυση νέων προσβλέποντας στο κέρδος, στο δημόσιο είναι συνάρτηση της βελτίωσης των κεντρικών λειτουργιών και όχι στην ανάπτυξη νέων υπηρεσιών (Donnelly, 1999). Η Σπυροπούλου (2009) εντοπίζει τις αιτίες που είναι υπεύθυνες για τη χαμηλή ποιότητα των υπηρεσιών της Δ.Δ.: αδιαφάνεια, καθυστερήσεις στη διεκπεραίωση των αιτημάτων των πολιτών, γραφειοκρατικές διαδικασίες, μη φιλική συμπεριφορά, άσκοπες μετακινήσεις μεταξύ φορέων και υπηρεσιών κ.ά. Ένα βήμα παραπέρα προχωράει η μελέτη της Μοσχότη (2019) η οποία αναφέρει πως η οργάνωση και η λειτουργία της ελληνικής Δ.Δ. χαρακτηρίζεται από υψηλό κόστος διοικητικής λειτουργίας και από χαμηλή ποιότητα υπηρεσιών εντοπίζοντας τα αίτια σε: γραφειοκρατικές διαδικασίες, άσκοπες μετακινήσεις μεταξύ φορέων και υπηρεσιών, ελλιπή ενημέρωση, επικαλύψεις αρμοδιοτήτων, υψηλούς χρόνους διεκπεραίωσης αιτημάτων, μη φιλική αντιμετώπιση. Μάλιστα τα προβλήματα αυτά έχουν σημαντική επίπτωση στη ποιότητα της προσφερόμενης υπηρεσίας και εντοπίζονται σε τρία επίπεδα: μικρο-επίπεδο, μεσο-επίπεδο και μακρο-επίπεδο. Το μικρο-επίπεδο αναφέρεται στις σχέσεις που αναπτύσσονται μεταξύ της ιεραρχίας των εργαζομένων και δίνει βαρύνουσα σημασία στη βελτίωση των εργασιακών συνθηκών και στα κίνητρα των εργαζομένων, το μεσο-

επίπεδο εστιάζει στη βελτίωση της ποιότητας της υπηρεσίας μέσω της βελτίωσης των σχέσεων μεταξύ παρόχου και χρήστη και τέλος το μακρο-επίπεδο εστιάζει στη βελτίωση των σχέσεων μεταξύ δημόσιων υπηρεσιών, πολιτών και κοινωνίας μέσω της αποκατάστασης της εμπιστοσύνης των πολιτών προς τους δημόσιους οργανισμούς (Bouckaert, 1995).

Για τη Δ.Δ. η ποιότητα της υπηρεσίας σχετίζεται με τις συνέπειες της υπηρεσίας στον πολίτη και άρα αναφέρεται όχι μόνο στον τρόπο με τον οποίο η υπηρεσία παρέχεται αλλά και στα αποτελέσματα (Σπανού, 1999). Κι ενώ θεωρητικά η ποιότητα ταυτίζεται με την ικανοποίηση του πολίτη θα αποτελούσε παράλειψη να μην αναφερθεί και η σημασία των ποιοτικών υπηρεσιών στους πολίτες, αναφορικά με την τήρηση της νομιμότητας. Ο μονοπωλιακός χαρακτήρας της Δ.Δ. δεν δικαιολογεί την παροχή μη-ποιοτικών υπηρεσιών. Γι' αυτό και σε κάθε περίπτωση οι κυβερνήσεις θα πρέπει να μεριμνούν για την παροχή διαφανών, αποδοτικών, αποτελεσματικών και ποιοτικών υπηρεσιών (Pollitt, 2012). Και ακριβώς επειδή οι δημόσιοι οργανισμοί δεν στοχεύουν στο κέρδος θα πρέπει να εστιάζουν στην αντίληψη της ποιότητας και στην ικανοποίηση των πολιτών και των εργαζομένων (Eckerlund, Eklöf, & Nathorst-Böös, 2000). Στο πλαίσιο αυτό έχουν σχεδιαστεί και χρησιμοποιούνται διάφορα εργαλεία, τεχνικές και πρότυπα ποιότητας, όπως το σύστημα διοίκησης μέσω στόχων (ΔΜΣ), δείκτες μέτρησης αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας, το Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης (ΚΠΑ) και η πιστοποίηση ποιότητας σύμφωνα με τα πρότυπα κατά ISO (Τζωρτζόπουλος, 2018).

Επιπροσθέτως, για τη μέτρηση της ποιότητας των υπηρεσιών διάφορα μοντέλα αναπτύχθηκαν ωστόσο αυτά που φαίνεται να μπορούν να αξιοποιηθούν στην αξιολόγηση της ποιότητας των δημόσιων υπηρεσιών είναι (Μαστροθανάσης, 2016):

- το μοντέλο της αντιλαμβανόμενης ποιότητας υπηρεσιών του Grönroos (1984): σύμφωνα με το μοντέλο αυτό, η ικανοποίηση δηλαδή η αντιλαμβανόμενη ποιότητα των υπηρεσιών είναι το αποτέλεσμα μιας αξιολογικής διαδικασίας του τί προσδοκά ο πελάτης από μια υπηρεσία και του τρόπου που αυτή τελικά παραδίδεται.
- το μοντέλο της ανάλυσης χασμάτων των Parasuraman, Berry και Zeithaml (1985): το μεθοδολογικό εργαλείο ServQual που σχεδιάστηκε από τους προαναφερόμενους ερευνητές αποτελεί μια γενική μέθοδο μέτρησης της ποιότητας των υπηρεσιών. Ο βαθμός απόκλισης των προσδοκιών και των αντιλήψεων δημιουργεί πέντε κενά

ποιότητας (χάσματα): χάσμα γνώσεων, χάσμα πολιτικής, χάσμα παροχής υπηρεσίας, χάσμα επικοινωνίας, χάσμα ποιότητας υπηρεσιών.

- το συνθετικό μοντέλο αντιλαμβανόμενης ποιότητας υπηρεσιών των Brogowitch, Delene και Lyth (1990): σύμφωνα με τους σχεδιαστές αυτού του μεθοδολογικού εργαλείου, το χάσμα ανάμεσα στις προσδοκίες και στην αντίληψη του πελάτη για την ολική ποιότητα της υπηρεσίας, προκύπτει από το συνδυασμό του χάσματος της τεχνικής και λειτουργικής ποιότητας.
- το μοντέλο των 4Q παροχής ποιότητας του Gummesson (1993): για τον Gummesson η αντιλαμβανόμενη ποιότητα είναι συνάρτηση των μεταβλητών των εμπειριών και των προσδοκιών που έχει διαμορφώσει το άτομο αλλά και από την εικόνα της υπηρεσίας.
- το μοντέλο επίδοσης υπηρεσιών των Cronin και Taylor (1992): το μοντέλο ServQual των Parasuraman, Berry και Zeithaml αποτέλεσε πηγή έμπνευσης για το ServPerf των Cronin & Taylor. Σύμφωνα με το μοντέλο αυτό οι πελάτες εκφράζουν την αντίληψη τους για τον τρόπο που βίωσαν μια υπηρεσία με τη βοήθεια μιας 7-βάθμιας κλίμακας.

Τέλος στις δημόσιες υπηρεσίες έχουν αρχίσει να εξαπλώνονται σε όλες τις χώρες της Ευρώπης από το 1990 τα εργαλεία INCO-ISO (Ρωσίδης & Μπιτσάνη, 2011). Το ISO (International Organization for Standards)² είναι ο μεγαλύτερος οργανισμός πιστοποίησης με 165 μέλη που διαμόρφωσε μια σειρά προτύπων για τη διαχείριση της ποιότητας. Η σειρά ISO 9000 περιλαμβάνει πρότυπα αναφορικά με την ανάπτυξη και εφαρμογή της ΔΟΠ σε κάθε τύπου οργανισμό ενώ το ISO 9001 είναι επικεντρωμένο στη συνεχή βελτίωση της απόδοσης του. Το τελευταίο είναι βασισμένο στον κύκλο των τεσσάρων σταδίων του Deming δηλαδή βασίζεται στην αρχή Plan-Do-Check-Act (PDCA).

Η νεότερη έκδοσή του ISO 9001/2015 δίνει έμφαση στη σκέψη που βασίζεται στον κίνδυνο απαιτώντας από τους οργανισμούς να εντοπίζουν και να αναλύουν πιθανούς κινδύνους που μπορούν να εμφανιστούν τόσο στο εσωτερικό όσο και στο εξωτερικό τους περιβάλλον (Παπασπύρου, 2019).

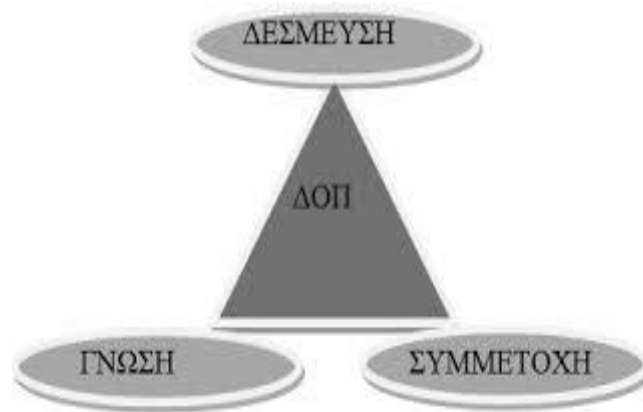
² <https://www.iso.org/about-us.html>



Εικόνα 1: Ο κύκλος του Deming (πηγή: Αθανασίου, 2021).

Ορισμένες προϋποθέσεις για την επιτυχημένη εφαρμογή της ΔΟΠ είναι: δέσμευση της ανώτατης διοίκησης, επαρκής εκπαίδευση και διαρκής κατάρτιση, υπευθυνότητα σε όλους και ανοικτή συμμετοχή, συμμετοχή όλων και αποκέντρωση της λήψης αποφάσεων, αλλαγή δομής και οργάνωσης, θέσπιση στόχων βελτίωσης, ανάπτυξη τμήματος ποιότητας, συνεχής εστίαση στον πελάτη, συστηματική και συνεχής βελτίωση της ποιότητας όλων των επιχειρησιακών διαδικασιών (Γκοτζαμάνη & Βούζας, 2007).

Η υιοθέτηση ενός μοντέλου ΔΟΠ και η βελτίωση της ποιότητας απαιτούν τη δέσμευση της ηγεσίας. Όπως αναφέρθηκε και προηγουμένως η ΔΟΠ δεν είναι απλά μια ιδεολογία αλλά μια περίπλοκη διαδικασία που απαιτεί την απόλυτη δέσμευση όλων των εμπλεκομένων σ' έναν οργανισμό (Joiner 2007). Η έλλειψη δέσμευσης των στελεχών της ανώτατης διοίκησης συνεπάγεται την αδυναμία πραγματοποίησης αλλαγών αλλά και η οποιαδήποτε προσπάθεια δεν θα μπορέσει να αποφέρει τα επιθυμητά αποτελέσματα. Οι αλλαγές ως γνωστό αντιμετωπίζονται με σκεπτικισμό και φόβο από τους εργαζόμενους και ως εκ τούτου η κάμψη της οποιαδήποτε αντίστασης θα είναι δυνατή μόνο με την καθοδήγηση της ηγεσίας (Τσιότρας, 2016).



Εικόνα 2: Το τρίγωνο της ΔΟΠ (πηγή: Λογοθέτης, 1993).

Η διοίκηση αποτελεί τον οδηγό στην εφαρμογή της Δ.Ο.Π. αφού αυτή καθοδηγεί τους εργαζόμενους ώστε να συμμετέχουν ενεργά, να εστιάζουν στους πελάτες (Reed et al., 2000) και να εισάγουν στην εργασία τους εργαλεία και τεχνικές ποιότητας (Fotopoulos et al., 2009). Η ΔΟΠ ως μια ανθρωποκεντρική θεωρία οργάνωσης και διοίκησης βασίζεται στην αποτελεσματική αξιοποίηση και ανάπτυξη των εργαζομένων. Οι οργανισμοί θα πρέπει να ενθαρρύνουν τη συμμετοχή των εργαζομένων στα δρώμενα της επιχείρησης, να αναπτύξουν τις γνώσεις και τις δεξιότητες τους, να τους προσφέρουν αναγνώριση και να δημιουργούν καλύτερες συνθήκες εργασίας μέσα σ' ένα κλίμα αμοιβαίας συνεργασίας αφού η επιτυχία ενός τέτοιου προγράμματος προϋποθέτει ριζικές αλλαγές στην κουλτούρα καθώς και στη συμπεριφορά των εργαζομένων (Βούζας, 2002).

Η πολιτική ποιότητας πρέπει να σχεδιαστεί, να διατυπωθεί γραπτά και να γνωστοποιηθεί σε καθένα μέσα στον οργανισμό ώστε η ποιότητα να γίνει κάτι το ορατό. Προς το σκοπό αυτό είναι απαραίτητη η συγκρότηση ενός Συμβουλίου Ποιότητας το οποίο σε τακτά διαστήματα δέχεται από τις Ομάδες Βελτίωσης Ποιότητας προφορικές και γραπτές εκθέσεις και δίνει κατευθύνσεις στις Ομάδες Προγραμματισμού Ποιότητας με στόχο τη συνεχή ανάπτυξη στον τομέα της ποιότητας (James, 1996).

Ένας σημαντικός παράγοντας επιτυχούς εφαρμογής της ΔΟΠ σχετίζεται με την κουλτούρα της χώρας που επιθυμεί να εφαρμόσει τις αρχές και κανόνες της ΔΟΠ. Στη φιλοσοφία της ΔΟΠ είναι ενσωματωμένες πολιτιστικές αξίες και παραδοχές που ευθυγραμμίζονται με την κουλτούρα καταγωγής του (ιαπωνική) (Roney, 1997). Η οργανωσιακή κουλτούρα είναι σημαντικός παράγοντας για την υιοθέτηση

οποιασδήποτε αλλαγής σε έναν οργανισμό και τα προγράμματα ποιότητας θα πετύχουν εάν οι αξίες και οι αρχές που προτείνουν οι ομάδες της ΔΟΠ συνάδουν με την οργανωτική κουλτούρα (Shokshok, Rahman, & Wahab, 2011). Η εφαρμογή της απαιτεί αλλαγές στις κοινές πεποιθήσεις, στο πλαίσιο αναφοράς και στις αξίες των οργανισμών. Γι' αυτό και βιβλιογραφικά υπάρχουν πολλές αναφορές που ισχυρίζονται ότι η αποτυχία της ΔΟΠ οφείλεται στην εφαρμογή τεχνικών που εισάγονται από άλλες χώρες χωρίς να λαμβάνονται υπόψη οι διαφορετικές πολιτισμικές αξίες.

Επιπροσθέτως, υπάρχουν κι άλλοι παράγοντες που λειτουργούν αποτρεπτικά στην εισαγωγή της ΔΟΠ στη Δ.Δ. οι οποίοι σχετίζονται με τη λειτουργία της όπως η ύπαρξη παραδοσιακών διοικητικών λειτουργιών, γραφειοκρατικοί μηχανισμοί κ.ά. Ζητήματα όπως η ανάγκη για μακροχρόνια δέσμευση, συχνά, παρακωλύεται από τις συχνές αλλαγές στο πολιτικό συγκείμενο, ή τη δυσκολία μεταφοράς των εμπειριών του ιδιωτικού στο δημόσιο τομέα και τέλος η μη κατανόηση των πραγματικών στόχων της εφαρμογής του μοντέλου στη δημόσια διοίκηση παρεμποδίζουν την εισαγωγή της στο δημόσιο τομέα. Δεν είναι σπάνιο το φαινόμενο σύμφωνα με το οποίο πολλοί οργανισμοί εφαρμόζουν καινοτομίες της ΔΟΠ σ' ένα συγκεκριμένο τμήμα αντί να επιδιώκεται πλήρης δέσμευση και αφοσίωση του συνόλου του οργανισμού (Berman & West, 1995).

Οι οργανισμοί πρέπει να γνωρίζουν ότι η υιοθέτηση της ΔΟΠ σημαίνει αλλαγή διαδικασιών διαχείρισης σε συστηματική βάση, συμπεριλαμβανομένου του επανασχεδιασμού οργανωτικών και λειτουργικών δομών, του επαναπροσδιορισμού ρόλων διαχείρισης, της εκμάθησης τεχνογνωσίας από την πλευρά των εργαζομένων και του καθορισμού οργανωτικών στόχων (McGowan, 1995) αλλαγές οι οποίες απαιτούν χρόνο και πόρους παράγοντες που λειτουργούν αποτρεπτικά στην εισαγωγή της.

Επιπροσθέτως, η επιτυχής εφαρμογή της ΔΟΠ απαιτεί την εφαρμογή σύγχρονων θεωρητικών μοντέλων τα οποία είναι γνωστά ως βραβεία ποιότητας, όπως το Αμερικανικό βραβείο ποιότητας Malcolm Baldrige National Quality Award (Βούζας, 2002) το Ευρωπαϊκό βραβείο ποιότητας του European Foundation for Quality Management (EFQM) και το βραβείο Deming.

Συμπερασματικά αυτό που πρέπει να επισημανθεί πως η ΔΟΠ αποτελεί μια μακροπρόθεσμη επένδυση γι' αυτό και παράλληλα με την ορθή εφαρμογή των προϋποθέσεων ο κάθε οργανισμός θα πρέπει να διαθέτει επιμονή και υπομονή ώστε να

αποδώσει τα αναμενόμενα οφέλη. Σε έρευνα του Conference Board όπως αναφέρει ο Yates (1994) χρειάστηκαν τέσσερα χρόνια για να αποδεχτούν οι εργαζόμενοι τη φιλοσοφία της ΔΟΠ και οκτώ με δέκα για την πλήρη αφομοίωση της κουλτούρας της Ολικής Ποιότητας.

Στην Ελλάδα η αποτελεσματικότητα του Δ.Δ. είναι ζήτημα πολιτικής βούλησης, νοοτροπίας, κουλτούρας και εφαρμογής βασικών μεθόδων και σε συνδυασμό με την υιοθέτηση των αρχών της ΔΟΠ δημιουργούνται οι συνθήκες για την παροχή υψηλής ποιότητας υπηρεσιών (Κέφης. 2005).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΔΟΠ ΣΕ ΕΛΛΑΔΑ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ

3.1. Η ανάγκη για μεταρρύθμιση της Δ.Δ.

Η ανάγκη για μεταρρύθμιση του δημόσιου τομέα αποτέλεσε μακροχρόνιο αίτημα της ελληνικής κοινωνίας. Στην προσπάθεια για διοικητική μεταρρύθμιση χρησιμοποιήθηκαν σε διάφορους φορείς του ελληνικού δημόσιου τομέα εργαλεία της ΔΟΠ και συγκεκριμένα:

- Διοίκηση μέσω στόχων
- Δείκτες μέτρησης της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας
- Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης. (ΚΠΑ)
- Πιστοποίηση με ISO.

Η ανάγκη προσαρμογής της Δ.Δ. σε ένα νέο περιβάλλον ώστε να καταφέρει να ανταποκριθεί στις ανάγκες και προσδοκίες του πολίτη προέκυψε ως αποτέλεσμα των πολλαπλών οικονομικών και κοινωνικών μεταβολών (Κέφης, 2005). Είναι φανερό η ανάγκη υιοθέτησης στη Δ.Δ. ενός μοντέλου το οποίο θα έχει ως επίκεντρο την ποιότητα. Προς επίρρωση των παραπάνω αρκεί να αναφερθεί πως η Ευρωπαϊκή Επιτροπή από το 1997 σε έκθεσή της τονίζει τη σημαντικότητα της υιοθέτησης της ΔΟΠ στη Δ.Δ. διατυπώνοντας την άποψη³: *«οι υπηρεσίες κοινής ωφέλειας εξυπηρετούν ολόκληρη την κοινωνία και επομένως όλους τους πολίτες. Από το γεγονός αυτό απορρέουν ορισμένες ουσιώδεις αρχές λειτουργίας όπως η συνέχεια, οι ίσες δυνατότητες πρόσβασης, η καθολικότητα και η διαφάνεια»*.

Κι ενώ τα οφέλη από τη εφαρμογή της είναι αδιαμφισβήτητα όπως: ανάπτυξη κουλτούρας ποιότητας, βελτίωση επικοινωνίας, αύξηση ικανοποίησης πελατών, μείωση παραιτήσεων και απουσιών κ.ά. υπάρχουν πολλοί παράγοντες που ενδεχομένως να μπορεί να οδηγήσουν σε αποτυχία εφαρμογής της (Γκοτζαμάνη & Βούζας, 2007). Οι μεταβλητές αυτές οι οποίες αντιπροσωπεύουν πιθανά εμπόδια στην αποτελεσματικότητα της εφαρμογής είναι: η έλλειψη συμμετοχής της διοίκησης, η ελλιπής χρήση στοιχείων, η έλλειψη συνεργασίας και ομαδικής εργασίας, η εστίαση σε βραχυπρόθεσμα κέρδη, η έλλειψη αμοιβαίας εμπιστοσύνης και σεβασμού μεταξύ των υπαλλήλων, το άκαμπτο σύστημα αμοιβών κ.ά. (Γκοτζαμάνη & Βούζας, 2007).

³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1996:281:FULL&from=EL>

Οι δημόσιες υπηρεσίες για να συμβάλλουν στη δημιουργία μιας δυναμικής κοινωνίας και παραγωγικής οικονομίας θα πρέπει να είναι αποτελεσματικές. Ο προσανατολισμός της Δ.Δ.⁴ προς ένα σύστημα κανόνων στο οποίο πρέπει να υπακούσουν οι πολίτες, έχει αντικατασταθεί από ένα σύστημα με πρωταρχικό στόχο την ικανοποίηση των αναγκών των πολιτών. Στην Έκθεση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής (2020) η αποτελεσματικότητα μεταξύ άλλων συνδέθηκε και με την προσβασιμότητα αναφέροντας πως: *«οι δημόσιες υπηρεσίες θα πρέπει να αντιμετωπίζουν τους ανθρώπους ισότιμα, χωρίς διακρίσεις, διασφαλίζοντας ότι όλοι οι πολίτες έχουν απρόσκοπτη πρόσβαση π.χ. σε ποιοτική εκπαίδευση, κοινωνικές υπηρεσίες, υγειονομική περίθαλψη, στέγαση, ύδρευση και ενεργειακό εφοδιασμό, καθώς και σε ταχυδρομικές υπηρεσίες, ανεξαρτήτως φύλου, εθνοτικής καταγωγής, θρησκείας, πεποιθήσεων, αναπηρίας, ηλικίας ή γενετήσιου προσανατολισμού»*. Στο πλαίσιο των δημόσιων υπηρεσιών, η «πρόσβαση» περιγράφεται ως μια κατάσταση στην οποία οι άνθρωποι μπορούν να φτάσουν σε βασικές υπηρεσίες με λογικό κόστος, σε εύλογο χρόνο και με λογική ευκολία (Małachowski, Dąbski, & Wilk, 2020).

Η πρόσβαση στις δημόσιες υπηρεσίες αναφέρεται ή ως μέτρο ανάπτυξης του κοινωνικού κεφαλαίου ή ως δείκτης της ποιότητας ζωής (Małachowski, Dąbski, & Wilk, 2020). Στο πλαίσιο αυτό μπορεί να θεωρηθεί ως κριτήριο απόδοσης για τις κυβερνήσεις, αντικατοπτρίζοντας την ικανότητά τους να αναγνωρίζουν με ακρίβεια την ποικιλομορφία και τη φύση των διαφορετικών αναγκών, να δημιουργούν και να προσαρμόζουν ανάλογα κανάλια παράδοσης και επικοινωνίας και να διασφαλίζουν ισότητα και δικαιοσύνη στην παράδοση και τη διανομή. Ο αντίκτυπος των βασικών δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών, όπως η εκπαίδευση, η υγειονομική περίθαλψη και η δικαιοσύνη στη ζωή των πολιτών εξαρτώνται σημαντικά από το βαθμό στον οποίο μπορούν να έχουν πρόσβαση οι πολίτες. Τα εμπόδια στην πρόσβαση μπορούν να λάβουν διάφορες μορφές, όπως: γεωγραφική απόσταση, ανεπαρκείς εγκαταστάσεις, άβολοι χρόνοι λειτουργίας του οργανισμού, ανεπαρκής αριθμός καναλιών παράδοσης (Διαδίκτυο, τηλέφωνο, πρόσωπο με πρόσωπο κ.λπ.), ή υπερβολικό διοικητικό φορτίο κ.ά. Τέτοια εμπόδια μπορεί να στερήσουν το δικαίωμα συμμετοχής των πολιτών σε υπηρεσίες ή να αποτρέψουν την κατανάλωσή τους (OECD, 2013).

⁴ <https://plastiras-ota.gr/odigos-tou-dimoti/prostasia-tou-politi/>

Αναφορικά με την πρόσβαση στα κτίρια αυτή συνεπάγεται την είσοδο και έξοδο πολιτών και εργαζομένων από και προς αυτά χωρίς περιορισμούς με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2003) να επισημαίνει πως ένα προσβάσιμο κτίριο:

- είναι περισσότερο ασφαλές και υγιές, αποτρέποντας τα ατυχήματα και επιτρέποντας την είσοδο σε περισσότερα άτομα,
- παρέχει άνεση με αποτέλεσμα να μπορούν να το επισκεφτούν με μεγαλύτερη ευκολία,
- και τέλος είναι πιο εύκολα προσαρμόσιμο.

Έτσι το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (2004) έθεσε ως στόχο ως το 2010 κάθε νέο στοιχείο του δομημένου περιβάλλοντος το οποίο βρίσκεται υπό την ευθύνη δημόσιων αρχών πρέπει να κατασκευάζονται ώστε να είναι προσβάσιμα και ασφαλή για να μπορούν να χρησιμοποιούνται από όλους.

Υπό το πρίσμα της Ανταποκριτικής Διοίκησης λειτούργησαν οι «Υπηρεσίες μιας Στάσης» (“One Stop Shop”)⁵ και οι «Υπηρεσίες από ένα Πρόσωπο» όπου ο πολίτης θα μπορεί να ικανοποιεί τις ανάγκες του σε μία μόνο επίσκεψη ή από ένα πρόσωπο αντίστοιχα και με την ΚΥΑ 63577/13-06-2018 ορίζεται το ένα και μοναδικό σημείο στο οποίο μπορεί να απευθυνθεί κάποιος για τη σύσταση εταιρείας οποιασδήποτε νομικής μορφής και επιπλέον περιλάμβανε και την Ηλεκτρονική Υπηρεσία Μίας Στάσης (e-ΥΜΣ).

Είναι φανερή η επίδραση της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης στην άρση των αποκλεισμών και στην προσβασιμότητα αφού οι καλά σχεδιασμένες υπηρεσίες ηλεκτρονικής διακυβέρνησης μπορούν να μεταμορφώσουν την ποιότητα και την αποτελεσματικότητα της παροχής δημόσιων υπηρεσιών (Ε.Ε., χ.η.). Δεν είναι τυχαίο πως στο Εθνικό Σχέδιο Δράσης για τα Δικαιώματα των Ατόμων με Αναπηρία (2020) ο τρίτος πυλώνας αφορά στη προσβασιμότητα. Πρόκειται για τη μετουσίωση του άρθρου 21 παρ. 6 του Συντάγματος που εγγυάται το δικαίωμα των ατόμων με αναπηρία στην αυτονομία, στην επαγγελματική ένταξη και στην απρόσκοπτη συμμετοχή τους στην κοινωνική, οικονομική και πολιτική ζωή της χώρας. Αναφορικά με την προσβασιμότητα στο φυσικό και δομημένο περιβάλλον (Στόχος 20) έχει

⁵ <https://plastiras-ota.gr/odigos-tou-dimoti/prostasia-tou-politi/>

προγραμματιστεί η δημιουργία μιας ψηφιακής πλατφόρμας για την παρακολούθηση των βελτιώσεων προσβασιμότητας των κτηρίων που στεγάζουν δημόσιες υπηρεσίες.

3.2. Διαλειτουργικότητα

Η διαλειτουργικότητα αποτελεί έναν από τους πιο δραστήριους τομείς έρευνας σε επίπεδο ηλεκτρονικού επιχειρείν και ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, καθώς η έννοια αυτή συνδέθηκε με πολλαπλά οφέλη σε όρους παραγωγικότητας και αποδοτικότητας των πληροφοριακών συστημάτων, των επιχειρήσεων και των δημόσιων οργανισμών. Μπορούμε να αντιληφθούμε τον αντίκτυπο που έχουν οι ανασχεδιασμένες υπηρεσίες σε επίπεδο μείωσης κόστους.

Η «διαλειτουργικότητα» σύμφωνα με την απόφαση αριθ. 922/2009/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου ορίζεται ως : *«η ικανότητα ανόμοιων και διαφορετικών οργανισμών να αλληλεπιδρούν προς την κατεύθυνση της επίτευξης αμοιβαίως ωφέλιμων και συμφωνημένων κοινών στόχων, οι οποίοι αφορούν την ανταλλαγή πληροφοριών και γνώσεων μεταξύ των εν λόγω οργανισμών δια μέσου των εργασιακών διαδικασιών που υποστηρίζουν, μέσω της ανταλλαγής δεδομένων μεταξύ των αντίστοιχων συστημάτων τους ΤΠΕ»* (Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2009). Σκοπός της εφαρμογής της είναι η αναμόρφωση του δημόσιου τομέα μέσω της συνεργασίας και έχει αναγνωριστεί ως ο βασικότερος παράγοντας στην επίτευξη πραγματικών one-stop υπηρεσιών προς τους πολίτες και τις επιχειρήσεις, ώστε να μειωθούν οι απαιτούμενες επενδύσεις για συντήρηση και διασύνδεση πολύπλοκων συστημάτων (Αλεξόπουλος, 2011).

Η διασύνδεση των ηλεκτρονικών υπηρεσιών της Δ.Δ. υλοποιείται μέσω του Κέντρου Διαλειτουργικότητας (ΚΕ.Δ) του Υπουργείου Ψηφιακής Διακυβέρνησης⁶ (ΦΕΚ 3990/Β/1-11-2019). Πρόκειται για ένα πληροφοριακό σύστημα μέσω του οποίου ανταλλάσσονται επιχειρησιακά δεδομένα μεταξύ του Υπουργείου Ψηφιακής Διακυβέρνησης και των Φορέων του Δημοσίου που αναπτύχθηκε από τη Γενική Γραμματεία Πληροφοριακών Συστημάτων Δημόσιας Διοίκησης. Σε παραγωγική λειτουργία έχει τεθεί η υπηρεσία Αυθεντικοποίηση Χρηστών Δ.Δ. (oAuth 2.0.PA) η οποία επιτρέπει την είσοδο των υπαλλήλων στις ψηφιακές εφαρμογές κατά την άσκηση των εργασιακών τους καθηκόντων. Σύμφωνα με την παρ. 4 του άρθρου 1 (Τεύχος Β΄

⁶ <https://www.gsis.gr/dimosia-dioikisi/ked>

4798/30.10.2020), οι υπάλληλοι για την είσοδό τους στις ψηφιακές υπηρεσίες στις οποίες έχουν δικαίωμα πρόσβασης δυνάμει ειδικής εξουσιοδότησης από τον φορέα απασχόλησης τους, χρησιμοποιούν κωδικούς-διαπιστευτήρια.

Στον τομέα της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων σε επίπεδο Ε.Ε. το Συμβούλιο έχει εκδώσει δύο κανονισμούς για την ευκολότερη ανταλλαγή πληροφοριών που θα συμβάλει σημαντικά την ασφάλεια και στην ανίχνευση των ταυτοτήτων και οδηγώντας στην καταπολέμηση της πλαστογραφίας. Οι συνιστώσες της διαλειτουργικότητας περιλαμβάνουν (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, 2019):

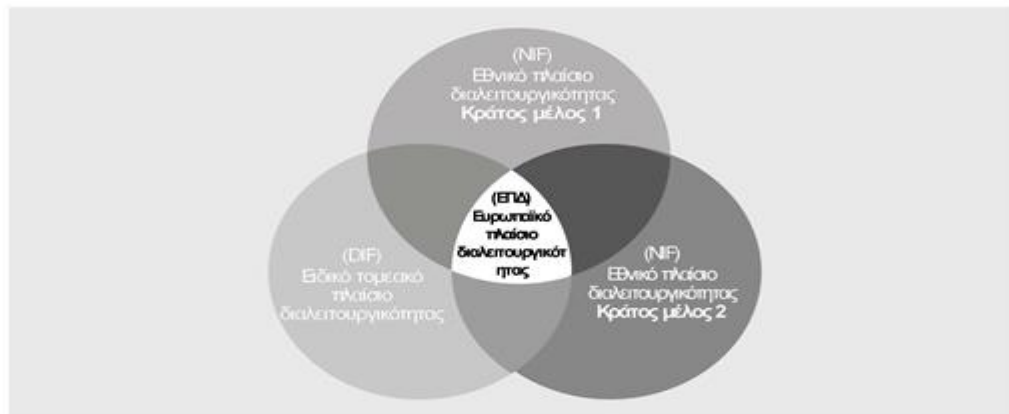
- την ευρωπαϊκή πύλη αναζήτησης, που θα δίνει τη δυνατότητα στις αρμόδιες αρχές να αναζητούν ταυτόχρονα σε πολλαπλά συστήματα πληροφοριών με τη χρήση βιογραφικών και βιομετρικών δεδομένων⁷
- την κοινή υπηρεσία αντιστοίχισης βιομετρικών δεδομένων, επιτρέποντας την αναζήτηση και σύγκριση βιομετρικών δεδομένων από διάφορα συστήματα
- ένα κοινό αποθετήριο δεδομένων ταυτότητας, που περιλαμβάνει βιογραφικά και βιομετρικά δεδομένα υπηκόων τρίτων χωρών από διάφορα συστήματα πληροφοριών της ΕΕ
- έναν ανιχνευτή πολλαπλών ταυτοτήτων, που θα επιτρέπει την ανίχνευση πολλαπλών ταυτοτήτων που συνδέονται με το ίδιο σύνολο βιομετρικών δεδομένων

Αυτό που παρατηρείται είναι η ύπαρξη αποκλίσεων μεταξύ των χωρών μελών της Ε.Ε. και οι οποίες λειτουργούν ως εμπόδιο στην ανάγκη ύπαρξης ενός «κοινού» πλαισίου που θα επιτρέπει την αλληλεπίδραση των δημόσιων διοικήσεων των κρατών-μελών. Για το λόγο αυτό, προϋπόθεση αποτελεί ο σωστός συντονισμός σε ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο για την αποφυγή κατακερματισμού των υπηρεσιών και των δεδομένων. Οι αποκλίνουσες επιδόσεις δημιουργούν προβληματισμό στις κυβερνήσεις καθώς υπονομεύουν το ευρωπαϊκό σχέδιο⁸. Καθώς τα κράτη μέλη έχουν διαφορετικά διοικητικά και πολιτικά συστήματα, κατά τη μεταφορά του ΕΠΔ στο εθνικό πλαίσιο πρέπει να λαμβάνονται υπόψη οι εθνικές ιδιαιτερότητες. Η πολιτική της ΕΕ και οι επιμέρους πολιτικές των κρατών-μελών (π.χ. τα εθνικά πλαίσια διαλειτουργικότητας) θα βασιστούν στο ΕΠΔ, προσθέτοντας νέα ή προσαρμόζοντας υπάρχοντα στοιχεία.

⁷ τα δεδομένα δακτυλικών αποτυπωμάτων ή η εικόνα προσώπου ή και τα δύο

⁸ <https://www.eurofound.europa.eu/el/topic/measuring-convergence>

Παρομοίως, τα ειδικά τομεακά πλαίσια διαλειτουργικότητας (DIF) θα πρέπει να παραμείνουν συμβατά με το πεδίο εφαρμογής του ΕΠΔ, και όπου κρίνεται απαραίτητο να το επεκτείνουν, για να καλύπτουν τις ειδικές απαιτήσεις διαλειτουργικότητας του εν λόγω τομέα (βλ. εικόνα 3).



Εικόνα 3: Σχέση μεταξύ ΕΠΔ, NIF και DIF

Η ηλεκτρονική διακυβέρνηση (εφεξής Η.Δ.) με την αξιοποίηση των ΤΠΕ έχει ως στόχο τη βελτίωση της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας της παροχής υπηρεσιών από τον δημόσιο τομέα (Jeong, 2007). Σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή Ένωση⁹ η Η.Δ. ορίζεται ως η: «αξιοποίηση των τεχνολογιών πληροφοριών και επικοινωνιών στις δημόσιες διοικήσεις-σε συνδυασμό με οργανωτικές αλλαγές και νέες δεξιότητες-ώστε να βελτιωθεί η παροχή υπηρεσιών και οι δημοκρατικές διαδικασίες καθώς και να ενισχυθεί η υποστήριξη των πολιτικών που ασκεί το δημόσιο». Ουσιαστικά αποτελεί ένα εξαιρετικό εργαλείο για τη βελτίωση της ποιότητας της Δ.Δ. στοχεύοντας σε τρεις τομείς: εξυπηρέτηση των πολιτών και των επιχειρήσεων, αναβάθμιση των δημοκρατικών διαδικασιών και τέλος υποστήριξη των δημόσιων πολιτικών (Πανταζή, 2018). Δεν είναι τυχαίο που η δημιουργία ψηφιακής ενιαίας αγοράς αποτέλεσε μια από τις δέκα προτεραιότητες της Ε.Ε. (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2017).

Στην Η.Δ., η διαλειτουργικότητα (Interoperability) συνδέεται κυρίως με τα πληροφοριακά συστήματα που χρησιμοποιούνται για τη διεξαγωγή διοικητικών διαδικασιών μεταξύ υπηρεσιών-κυβέρνησης και πολιτών-επιχειρηματιών (ιδιωτικός

⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52003DC0567&from=FI>

τομέας) και ορίζεται¹⁰: «ως η ικανότητα ενός πληροφοριακού συστήματος να μπορεί να επικοινωνεί με το εξωτερικό περιβάλλον του, έτσι ώστε αρχικά να ανταλλάξει και εν συνεχεία να επεξεργαστεί πληροφορίες που γίνονται κατανοητές με τον ίδιο τρόπο από όλα τα μέρη, τόσο από το πληροφοριακό σύστημα, όσο και από τα εξωτερικά πληροφοριακά συστήματα».

Το «Ευρωπαϊκό Πλαίσιο για τη Διαλειτουργικότητα» (εφεξής ΕΠΔ) είναι το πρόγραμμα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την ανάπτυξη των ΤΠΕ στις δημόσιες διοικήσεις των κρατών-μελών της Ένωσης. Το όραμα που το διέπει το σύμφωνα με το έγγραφο COM(2017) 134 final /23-03-2017 της Ευρωπαϊκής Επιτροπής ξεκάθαρα αναφέρει: «Οι δημόσιες διοικήσεις θα πρέπει να παρέχουν βασικές διαλειτουργικές ψηφιακές δημόσιες υπηρεσίες με επίκεντρο τον χρήστη προς επιχειρήσεις και πολίτες, σε εθνικό και ενωσιακό επίπεδο, υποστηρίζοντας την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, των προσώπων, των υπηρεσιών και των κεφαλαίων σε ολόκληρη την Ένωση». Η παροχή υπηρεσιών ηλεκτρονικής διακυβέρνησης τόσο προς τους φορείς της κυβέρνησης (Government to Government-G2G), τις επιχειρήσεις (Government to Business-G2B) όσο και τους πολίτες (Government to Citizen-G2C) στοχεύει στην εξοικονόμηση χρόνου, στη μείωση του κόστους, στην αύξηση της διαφάνειας και στη βελτίωση της ποιότητας τους (Καλογήρου κ. συν., 2016).

3.3. Θεσμικές μεταρρυθμίσεις στη Δ.Δ. στην Ελλάδα

Όπως έχουμε επισημάνει τα προβλήματα της Δ.Δ. και ειδικότερα της γραφειοκρατίας, της πολυνομίας, της έλλειψης προγραμματισμού, της αναξιοκρατίας, της διαφθοράς έγιναν αντιληπτά από νωρίς και έτσι προς αυτή την κατεύθυνση θεσπίστηκαν ο Ν.1943/1991 και το Π.Δ. 318/1992. Ο Ν.1943/1991 «Εκσυγχρονισμός της οργάνωσης και λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, αναβάθμιση του προσωπικού της και άλλες συναφείς διατάξεις» στόχευε στην επίλυση των ζητημάτων αυτών και συγκεκριμένα αναφερόταν στο σύστημα των προσλήψεων, στην εκπαίδευση του προσωπικού, στην αξιολόγηση και στην κινητικότητα των υπαλλήλων, και άλλων θεμάτων σχετικά με την υπηρεσιακή κατάσταση τους. Πρόκειται για την πρώτη

¹⁰

<https://opengov.minedu.gov.gr/%CE%B4%CE%B9%CE%B1%CE%BB%CE%B5%CE%B9%CF%84%CE%BF%CF%85%CF%81%CE%B3%CE%B9%CE%BA%CF%8C%CF%84%CE%B7%CF%84%CE%B1/>

σοβαρή προσπάθεια καταπολέμησης της γραφειοκρατίας, αναβάθμισης των μεθόδων και των διαδικασιών της Δ.Δ., ανάπτυξης του προσωπικού και υιοθέτησης βέλτιστων πρακτικών από τον ευρωπαϊκό χώρο υπό το πλαίσιο του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ (Ρωσσίδης, 2014). Το Π.Δ.318/1992 με τίτλο «*Αξιολόγηση των ουσιαστικών προσόντων του προσωπικού των δημοσίων υπηρεσιών-πλην των εκπαιδευτικών λειτουργιών πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης-και των ν.π.δ.δ*», η έκδοση του οποίου βασίστηκε στον Ν.1943/1991 αποτέλεσε μέχρι και το 2014 το σύστημα αξιολόγησης των δημοσίων υπαλλήλων. Ωστόσο τα δημιουργούμενα προβλήματα της εξομίωσης των υπαλλήλων λόγω των άριστων βαθμολογιών και της επιείκειας λόγω ασαφειών αποτέλεσαν τις κύριες αδυναμίες του συστήματος (Δραμαλιώτη & Μπαλαμπανίδης, 2015) οδηγώντας σε αδιέξοδο τις προσπάθειες.

Η πρώτη προσπάθεια εισαγωγής της έννοιας της ποιότητας στη Δ.Δ. πραγματοποιείται το 1997 με το σχέδιο «Καποδίστριας» με σκοπό τον εκσυγχρονισμό του διοικητικού συστήματος. Αργότερα, δημιουργείται ένα ειδικό τμήμα για την αποτελεσματικότητα και την ποιότητα υπό την εποπτεία του Υπουργείου Εσωτερικών. Στη συνέχεια με το Ν.3230/2004 συστάθηκε ένα δίκτυο Διευθύνσεων Ποιότητας και Αποδοτικότητας σε όλα τα Υπουργεία και πραγματοποιήθηκε η εισαγωγή εργαλείων ποιότητας στη Δ.Δ. Επιπλέον, θεσπίστηκε η Διοίκηση μέσω Στόχων (ΔΜΣ) με την αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητα να είναι δύο από τους βασικούς άξονες στην εφαρμογή του συστήματος. Αρχικά με απόφαση του Υπουργού του αντίστοιχου φορέα και μέχρι τις 20 Δεκεμβρίου, καθορίζονται οι στρατηγικοί στόχοι του επόμενου έτους. Εν συνεχεία κάθε Διεύθυνση καθορίζει την αποστολή της, τους επιχειρησιακούς στόχους, τις αρμοδιότητες και μετράει για κάθε δράση και συλλέγει τα απαραίτητα στοιχεία ώστε ο δείκτης απόδοσης να αποτυπώνει αξιόπιστα, μετρήσιμα και συγκρίσιμα αποτελέσματα. Η παρακολούθηση της πορείας υλοποίησης των στόχων και των αποτελεσμάτων των δεικτών γίνεται από τους προϊσταμένους των τμημάτων σε τακτά χρονικά διαστήματα τα οποία δεν μπορούν ξεπερνούν το τρίμηνο και αν προκύψουν νέες ανάγκες επανακαθορίζονται οι στόχοι (Τσιότρας, 2016).

Επιπλέον, η εφαρμογή άλλων μοντέλων που υποστηρίζουν τη ΔΟΠ όπως το ISO, το EFQM και αργότερα το ΚΠΑ ξεκίνησε στα τέλη της δεκαετίας του 90 (Τσιότρας, 2016) και με τα οποία θα ασχοληθούμε εκτεταμένα στην επόμενη ενότητα.

Έτσι ο νόμος με τον οποίο εγκαινιάζεται μια νέα περίοδος για την ελληνική διοικητική πραγματικότητα ψηφίζεται το 2001. Ο Ν.2880/2001 εισάγει τις αρχές της ΔΟΠ και ουσιαστικά αποτελεί την προσπάθεια οικονομικής και διοικητικής σύγκλισης της χώρας μας με την Ε.Ε. Στο άρθρο 1 (τροποποιήθηκε με το άρθρο 17 παρ.1 Ν.3345/2005, ΦΕΚ Α 138/16.6.2005)¹¹ χαρακτηριστικά αναφέρεται πως: «η προσαρμογή της δημόσιας διοίκησης στις πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η διαρκής βελτίωσή της με την εισαγωγή νέων συστημάτων οργάνωσης και η αξιοποίηση νέων τεχνολογιών εκπονείται κάθε τρία χρόνια Εθνικό Σχέδιο Δράσεων για τη Δημόσια Διοίκηση από το Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης». Στο πρόγραμμα αυτό που πήρε το όνομα «Πολιτεία» διατυπώνεται η εφαρμογή επτά υποπρογραμμάτων για:

- τη βελτίωση της εξυπηρέτησης των πολιτών και των επιχειρήσεων,
- την εισαγωγή νέων συστημάτων οργάνωσης και διοίκησης των δημοσίων υπηρεσιών με συγκεκριμένη αναφορά στην καθιέρωση συστημάτων ΔΟΠ
- την ανάπτυξη της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης όπως η ενίσχυση της διαλειτουργικότητας μεταξύ των δικτύων των Η/Υ των υπηρεσιών,
- την ενδυνάμωση του ανθρώπινου δυναμικού,
- τη διαφάνεια και τις αξίες της χρηστής διακυβέρνησης,
- τη διαχείριση φυσικών καταστροφών,
- την παροχή τεχνικής βοήθειας για την εξασφάλιση κάθε αναγκαίας υποστήριξης ώστε να εξασφαλιστεί η επίτευξη των στόχων του προγράμματος.

Ενώ με το Ν.2880/2001 γίνεται σαφής αναφορά αφενός στην καθιέρωση συστημάτων ΔΟΠ και αφετέρου στο θεσμικό πλαίσιο μεταρρυθμίσεων και χρηματοδοτήσεων ώστε η χώρα μας να καταφέρει να συμπορευτεί με τις υπόλοιπες ευρωπαϊκές χώρες εντούτοις δεν κατάφερε να έχει τα αναμενόμενα αποτελέσματα (Χριστοπούλου, 2008). Εν συνεχεία η ψήφιση του Ν.3230/2004 (ΦΕΚ 44/Α'/11-02-2004) «Καθιέρωση συστήματος διοίκησης με στόχους, μέτρηση της αποδοτικότητας και άλλες διατάξεις» καθιερώνει το σύστημα ΔμΣ, τη μέτρηση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας των υπηρεσιών του δημόσιου τομέα μέσω του ΚΠΑ και την

¹¹ <https://www.kodiko.gr/nomothesia/document/11663/nomos-2880-2001>

πιστοποίηση ποιότητας μέσω των προτύπων ISO για την αποτελεσματικότερη λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών και την προσαρμογή του ανθρώπινου παράγοντα στις ανάγκες και στα νέα πρότυπα διοίκησης. Η παρούσα νομοθετική διάταξη στόχευε¹²:

- ο στη βέλτιστη αξιοποίηση των διαθέσιμων πόρων
- ο στην αύξηση της ικανοποίησης και στην εξυπηρέτηση του πολίτη από τις παρεχόμενες υπηρεσίες της Δ.Δ.
- ο στη βελτίωση της εμπιστοσύνης του πολίτη προς τη Δ.Δ.
- ο στην ενίσχυση της διαφάνειας και της λογοδοσίας.

Για την αποτίμηση της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας γίνεται μνεία στη χρησιμοποίηση γενικών και ειδικών δεικτών (άρθρο 5). Οι γενικοί δείκτες αποτιμούν: το χρόνο ανταπόκρισης των εργαζομένων στα αιτήματα των πολιτών, το ποσοστό ικανοποίησης των παραπόνων, την εφαρμογή νέων τεχνολογιών, το κόστος διαχείρισης και τέλος την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών. Οι ειδικοί δείκτες σχετίζονται με το είδος των παρεχόμενων υπηρεσιών από την εκάστοτε υπηρεσία. Ως προς τη στρατηγική αυτή θα παρακολουθείται από την «εξισορροπημένη μέθοδο μέτρησης της απόδοσης» ('Balanced Scorecard').

Με το Ν.3230/2004 θεσμοθετήθηκε η εφαρμογή των αρχών της ΔΟΠ στις υπηρεσίες του δημόσιου τομέα και καθιερώθηκε η «Διοίκηση μέσω Στόχων» με σκοπό την αποτελεσματική λειτουργία των δημόσιων υπηρεσιών. Έτσι διατυπώνονται σαφείς στόχοι στα ανώτατα ιεραρχικά επίπεδα και στη συνέχεια μεταφέρονται με τη μορφή εξειδικευμένων δράσεων στο κατώτερο ιεραρχικό επίπεδο (άρθρο 1, παρ.1). Επιπλέον, για την αξιολόγηση των υπηρεσιών της διοίκησης εφαρμόστηκε η μέτρηση της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας με την οποία επιδιώκεται η εξυπηρέτηση του πολίτη, η βελτίωση της εμπιστοσύνης 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 (άρθρο1, παρ.2).

¹² https://www.apd-depin.gov.gr/files/Docs/PDF/Stoxothesia/Egkyklioi/2006_Methodologia_Kathorismou_Deiktwn_Metrshshs.pdf

Στο άρθρο 2 (παρ.1) αναφέρεται η έκταση εφαρμογής του εργαλείου της «Διοίκησης μέσω Στόχων» στις υπηρεσίες του Δημοσίου, στα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, και στους Ο.Τ.Α. α' και β' βαθμού ενώ στην παράγραφο 2, οι δείκτες μέτρησης της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας εφαρμόζονται στις δημόσιες υπηρεσίες και τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου (Ν.Π.Δ.Δ.). Ωστόσο δίνεται η δυνατότητα με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης να εφαρμόζονται οι διατάξεις αυτές και στους Ο.Τ.Α. α' και β' βαθμού. Στο άρθρο 3, ο νομοθέτης προσδιορίζει τον χρονικό ορίζοντα της διαδικασίας της στοχοθεσίας, καθώς αυτή οφείλει να καθορίζεται «κατά τους μήνες Νοέμβριο και Δεκέμβριο κάθε έτους» και η αντίστοιχη απόφαση προσυπογράφεται από τους εμπλεκόμενους προϊσταμένους, παίρνει τη μορφή υπουργικής απόφασης μέχρι τις 20 Δεκεμβρίου κάθε έτους, και κοινοποιείται σε όλο το προσωπικό (Πολυμενόπουλος, 2018).

Ταυτόχρονα εκδόθηκαν και διευκρινιστικές εγκύκλιοι όπως η ΔΠΑ/Φ.4/ΟΙΚ.26397/27.12.2005 σύμφωνα με την οποία προσδιορίζεται η μεθοδολογία της στοχοθεσίας (Ναστούλης, 2019). Παράλληλα αναλύεται το σύστημα παρακολούθησης της εκπλήρωσης των στόχων και, τέλος αναφέρονται οι καθ' ύλην αρμόδιες υπηρεσίες για την εφαρμογή του συστήματος. Οι στρατηγικοί σκοποί του φορέα αναλύονται από τους προϊσταμένους της γενικής διεύθυνσης οι οποίοι από κοινού με τους προϊσταμένους των τμημάτων εξειδικεύονται και επιμερίζονται στους στόχους της διεύθυνσης ανά τμήμα. Οι προϊστάμενοι καθορίζουν το ρόλο του κάθε εργαζόμενου και κάθε στόχος αναλύεται σε δράσεις η επίτευξη των οποίων είναι χρονικά καθορισμένη. Σε περίπτωση διαφωνίας υπερτερεί η τεκμηριωμένη γνώμη του προϊστάμενου.

Η επόμενη διευκρινιστική ΔΠΑ/Φ.4/ΟΙΚ.7323/05.04.2006 στόχευε στον προσδιορισμό της μεθοδολογίας καθορισμού των δεικτών μέτρησης της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας της διοίκησης ενώ με την ΔΠΑ/Φ.4/ΟΙΚ.20260/13.09.2006 ορίζονται οι αρμόδιες μονάδες για τη σύνταξη και υποβολή των Ετήσιων Εκθέσεων Απολογισμού και των Εκθέσεων Αποτελεσμάτων για επί μέρους αξιολογήσεις. Με τη ΔΠΑ/Φ.4/ΟΙΚ.5270/01.03.2007 καθορίζονται τα στάδια διαμόρφωσης στρατηγικής: διαμόρφωση οράματος, δήλωσης αποστολής, SWOT ανάλυση και ανάλυση εξωτερικού περιβάλλοντος. Επιπλέον γίνεται αναφορά στην τεχνική Balanced Score Card.

Με τις διατάξεις των άρθρων 22, τις περ. β', γ' και δ' της παρ. 2 του άρθρου 23, καθώς και της παρ. 3 του άρθρου 31 του Ν. 4369/2016 δημιουργήθηκε ένα περισσότερο λειτουργικό και συμμετοχικό περιβάλλον για την αποτελεσματικότερη εφαρμογή των διαδικασιών που αφορούν στην εφαρμογή της ΔμΣ. Με τις διατάξεις αυτές, προωθείται η συμμετοχικότητα στη διαμόρφωση και παρακολούθηση της στοχοθεσίας σε κάθε υπηρεσία, διευρύνεται το πεδίο εφαρμογής, δίνοντας έμφαση στη διαφάνεια, στη νομιμότητα, στην αξιοκρατία και στην καλή διακυβέρνηση (Πολυμενόπουλος, 2018).

Στη χώρα μας, υπεύθυνος φορέας για την προώθηση και υποστήριξη των θεμάτων που άπτονται της ποιότητας στο Δημόσιο Τομέα είναι το Υπουργείο Εσωτερικών Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (ΥΠΕΣ) και συγκεκριμένα η Διεύθυνση Ποιότητας και Αποδοτικότητας (ΔΠΑ) της Γενικής Γραμματείας Δημόσιας Διοίκησης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (ΓΓΔΔ&ΗΔ) (Σύρμα, 2016).

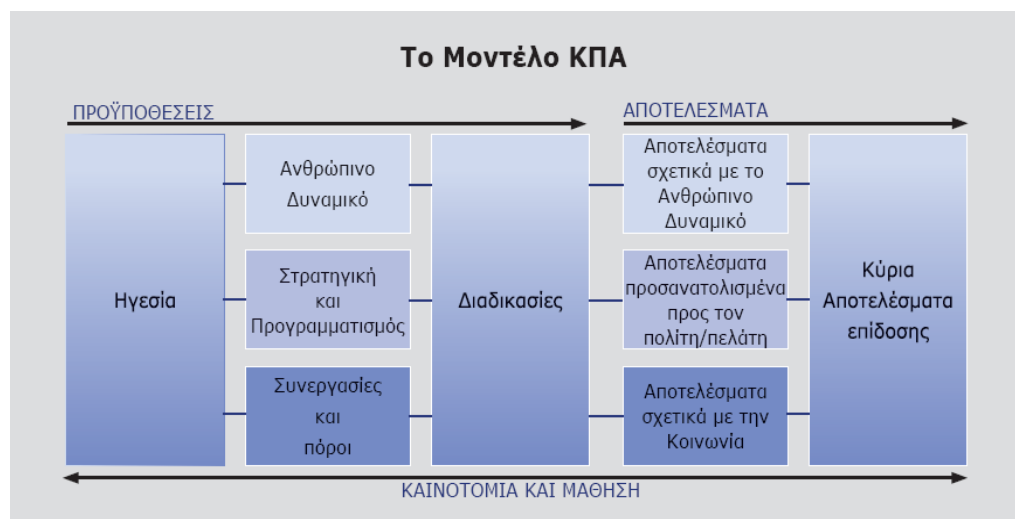
3.3.1. Το Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης για τη Δ.Δ.

Το Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης (ΚΠΑ) σχεδιάστηκε από μια ομάδα εργασίας του δικτύου EUPAN και είναι βασισμένο στο Πρότυπο Αριστείας του Ευρωπαϊκού Ιδρύματος για τη Διοίκηση Ποιότητας (European Foundation Quality Management-EFQM). Το ΚΠΑ ως σύστημα της ΔΟΠ εφαρμόζεται εκτεταμένα στην Ε.Ε. από το 1998 όταν ξεκίνησε και η πιλοτική εφαρμογή του στη Δ.Δ. Ωστόσο η πρώτη επίσημη παρουσίασή του πραγματοποιείται το 2000 στο 1^ο Ευρωπαϊκό Συνέδριο Ποιότητας στη Δ.Δ. στη Λισσαβόνα. Η δομή του βασίστηκε στο Πρότυπο Αριστείας του Ευρωπαϊκού Ιδρύματος για τη Διοίκηση Ποιότητας (European Foundation Quality Management - EFQM) και το πρότυπο του Γερμανικού Πανεπιστημίου Διοικητικών Επιστημών αλλά προσαρμόστηκε κατάλληλα για να εξυπηρετεί τις ανάγκες των οργανώσεων του δημόσιου τομέα (Σύρμα, 2016).

Το ΚΠΑ συγκαταλέγεται στα εργαλεία της ΔΟΠ και αποτιμάει τα αποτελέσματα που επιφέρει ένας οργανισμός ή οι υπηρεσίες, αναφορικά με την οργανωτική απόδοση, τους πολίτες και την κοινωνία (Thijs & Staes 2006). αποτελεί ένα εύχρηστο και οικονομικό εργαλείο αυτοαξιολόγησης μέσω του οποίου εντοπίζονται τα δυνατά αλλά και τα αδύναμα σημεία ενός οργανισμού που χρήζουν βελτίωσης. Η εφαρμογή του είναι προτεινόμενη και όχι υποχρεωτική που χρησιμοποιήθηκε από πολλές δημόσιες υπηρεσίες τόσο στην κεντρική και περιφερειακή διοίκηση (περιφέρειες) όσο και στους ΟΤΑ (Βακαλοπούλου, 2011).

Ταυτόχρονα το ΚΠΑ¹³ έχει υποστεί πέντε αναθεωρήσεις - από το 2000 μέχρι σήμερα - ώστε να ανταποκρίνεται στις ανάγκες τη ψηφιοποίησης, της ευελιξίας, της βιωσιμότητας και της πολυμορφίας του σύγχρονου δημόσιου τομέα (ΥΠΕΣ, 2020). Οι πέντε βασικοί στόχοι που φιλοδοξεί να καλύψει το ΚΠΑ συνοψίζονται: στο να εισάγει στη Δ.Δ. τις αρχές της ΔΟΠ, να τις οδηγήσει σε έναν ολοκληρωμένο κύκλο ποιότητας, να διευκολύνει την αυτο-αξιολόγηση μιας δημόσιας οργάνωσης, να αποτελέσει τη γέφυρα ανάμεσα στα διαφορετικά πρότυπα που χρησιμοποιούν οι δημόσιες οργανώσεις και να απλουστεύσει τη συγκριτική μάθηση στις επιμέρους οργανώσεις του δημοσίου τομέα (ΥΠΕΣ, 2013).

Το εργαλείο αυτό αναπτύχθηκε στη φιλοσοφία του γνωστού μοντέλου επιχειρηματικής αριστείας EFQM και αποτελείται από εννέα κριτήρια: ηγεσία, στρατηγική και προγραμματισμός, διοίκηση ανθρώπινου δυναμικού, εξωτερικές συνεργασίες και πόροι, διοίκηση διαδικασιών και αλλαγών, αποτελέσματα προσανατολισμένα προς τον πολίτη, αποτελέσματα για το ανθρώπινο δυναμικό, αποτελέσματα σχετικά με την κοινωνία, κύρια αποτελέσματα. Το καθένα από τα κριτήρια αυτά υποδιαιρείται σε δέσμη υποκριτηρίων (σύνολο 28), καθένα από τα οποία υποδιαιρείται σε δέσμη παραδειγμάτων (σύνολο 212) δίνοντας πρόσθετες πληροφορίες για το κάθε υποκριτήριο και τελικά λαμβάνουν ξεχωριστή διαδικασία (Βακαλοπούλου, 2011).



Εικόνα 4: Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης (πηγή: Διεύθυνση Ποιότητας & Αποδοτικότητας)

¹³ https://www.dipae.ac.cy/archeia/poioitita/2016_04_08_poioitita_axiologisi.pdf

3.4. Κριτική ανασκόπηση της βιβλιογραφίας

Η εφαρμογή της ΔΟΠ στη Δ.Δ. αποτέλεσε αντικείμενο ερευνών τόσο στην Ελλάδα όσο και διεθνώς εξαιτίας των οφελών με τα οποία συνοδεύτηκε. Πλήθος ερευνών πραγματοποιήθηκαν και συγκεκριμένα για τους οργανισμούς τοπικούς αυτοδιοίκησης.

Η έρευνα της Μακρή (2014) είχε ως σκοπό τη μελέτη της εφαρμογής των αρχών της ΔΟΠ στη Δ.Δ. και συγκεκριμένα τη μέτρηση της ικανοποίησης των δημοτών από στις προσφερόμενες υπηρεσίες των Δήμων Αθηναίων και Θεσσαλονίκης. Η παρούσα ποσοτική έρευνα χρησιμοποίησε ως εξαρτημένη μεταβλητή την ικανοποίηση των δημοτών και ως ανεξάρτητη την εφαρμογή ΔΟΠ από τον κάθε Δήμο. Το δείγμα της έρευνας αποτέλεσαν 84 δημότες (43 από τον Δήμο Αθηναίων και 41 από το Δήμο Θεσσαλονίκης) και ως μεθοδολογικό εργαλείο αξιοποιήθηκε μια παραλλαγή του ServQual και ServPerf. Η έρευνα έδειξε πως οι πολίτες αξιολογούν ως «μέτρια προς θετική» την ποιότητα των υπηρεσιών με μικρές αποκλίσεις μεταξύ των δύο δήμων ως προς τη συμπεριφορά και την εμφάνιση των υπαλλήλων, την εξυπηρέτηση, την εμφάνιση των εγγράφων, τη δέσμευση της υπηρεσίας και τον εξοπλισμό. Επίσης, τόσο οι Αθηναίοι πολίτες όσο και οι Θεσσαλονικείς φαίνεται να δίνουν βαρύτητα στις ίδιες διαστάσεις της ποιότητας: υπευθυνότητα και προθυμία των υπαλλήλων με διαφορετική ιεράρχηση. Η έρευνα υπογραμμίζει πως η δημιουργία νέων υπηρεσιών στους Δήμους όπως: Διεύθυνση Πρασίνου και Περιβάλλοντος, Διεύθυνση Φωτισμού, Τμήμα Παιδικών Σταθμών κ.ά. έχει ακριβώς αυτό το στόχο την καλύτερη εξυπηρέτηση του πολίτη. Καθώς η χρονική περίοδος της συγκεκριμένης έρευνας συνέπεσε με την οικονομική κρίση η εφαρμογή διαφόρων προτύπων της ΔΟΠ όπως: ISO και EFQM ήταν προς την κατεύθυνση η Δ.Δ. να γίνει περισσότερο φιλική προς τους πολίτες. Τέλος η μελέτη καταλήγει πως η ΔΟΠ έχει θετικά αποτελέσματα και η συνέχιση της εφαρμογής της με ουσιαστικές προσπάθειες μπορεί να οδηγήσει σε πλήρη ικανοποίηση των πολιτών.

Προς την ίδια κατεύθυνση ήταν και η έρευνα του Δεσποτίδη (2011) αντικείμενο της οποίας αποτέλεσε η εφαρμογή της ΔΟΠ στο Δήμο Πεντέλης. Ο ερευνητής διαπίστωσε την καλή λειτουργία του συστήματος εντοπίζοντας ωστόσο κάποια προβλήματα τα οποία αποτελούσαν την αιτία της απόκλισης από το άριστο επίπεδο λειτουργίας του. Ανάμεσα σε αυτά υπογραμμίζεται η έλλειψη καθολικής συμμετοχής του προσωπικού και η ανεπαρκής εκπαίδευση του. Η έλλειψη αφοσίωσης του

προσωπικού οφείλεται στο γεγονός ότι οι οριζόντιες δράσεις αύξησαν το φόρτο εργασίας και η σχολαστική τήρηση των αρχείων είχαν ως αποτέλεσμα τη δυσαρέσκεια των υπαλλήλων. Επιπλέον, παρά την αρχική δέσμευση του Δημάρχου για συνεχή βελτίωση της ποιότητας, τελικά, υπήρξε ασυνέχεια προθέσεων και έργων με αποτέλεσμα την πρόωρη ωρίμανση του προγράμματος. Χαρακτηριστικό παράδειγμα για την αποτίμηση του κόστους των διαδικασιών αντί ποσοτικών και ποιοτικών στοιχείων χρησιμοποιήθηκαν μόνο ποσοτικά που είχε ως συνέπεια την αδυναμία πραγματοποίησης συγκρίσεων. Ωστόσο θα ήταν σκόπιμο να γίνει αναφορά και στα θετικά σημεία όπως ότι όσα έργα εντάχθηκαν στον προϋπολογισμό, ολοκληρώθηκαν, αλλά επίσης δεν προέκυψαν σοβαρά θέματα από τις επιθεωρήσεις τα οποία θα μπορούσαν να έχουν αρνητικές συνέπειες στην αποδοτικότητα του οργανισμού. Επιπροσθέτως, στα αρνητικά συγκαταλέγεται η ανυπαρξία ενός συστήματος μέτρησης της ικανοποίησης των εσωτερικών πελατών αν και πραγματοποιούνται διαδικασίες διαχείρισης παραπόνων και ικανοποίησης των πολιτών.

Η Σταυρογιαννοπούλου (2016) στο πλαίσιο του εκσυγχρονισμού της Δ.Δ. πραγματοποίησε μελέτη περίπτωσης στο Δήμο Δυτικής Αχαΐας για την εφαρμογή ενός συστήματος ΔΟΠ (ΣΔΟΠ) και συγκεκριμένα στο τμήμα υπηρεσίας Δόμησης (Πολοδομίας). Για την εφαρμογή του μοντέλου χρησιμοποιήθηκε το γενικό μοντέλο ποιότητας (ΓΜΠ) και αρχικά πραγματοποιήθηκε καταγραφή των διαδικασιών που λαμβάνουν χώρα στο τμήμα (χρήση γης, άδεια δόμησης, άδεια μικρής κλίμακας κ.ά.) και επιπλέον, τα βήματα για την ολοκλήρωση της έκδοσης άδειας δόμησης. Η έκδοση άδειας δόμησης αποτελείται από δύο διαδικασίες: έγκριση δόμησης (αίτηση πολίτη, πρωτοκόλληση, διαβίβαση στην προϊστάμενη αρχή και χρέωση ή στον αρχιτέκτονα μηχανικό ή στον αναπληρωτή προϊστάμενο, έλεγχος πληρότητας φακέλου, θεώρηση και σφραγίδα του τοπογραφικού διαγράμματος, έκδοση έγκρισης δόμησης, ανάρτηση στο ΔΙΑΥΓΕΙΑ, ξεχρέωση φακέλου) και άδεια δόμησης (αίτηση για άδεια δόμησης, πρωτοκόλληση, χρέωση στον υπάλληλο που χρεώθηκε την έγκριση δόμησης, έλεγχος πληρότητας, θεώρηση, ανάρτηση στο ΔΙΑΥΓΕΙΑ, ξεχρέωση φακέλου). Για την υιοθέτηση του ΣΔΟΤ μετά την καταγραφή των διαδικασιών, έγινε χρήση δύο δεικτών (μείωση χρόνου από την εντολή χορήγησης υλικού μέχρι την παραλαβή του από τον υπεύθυνο πρωτοκόλλου, αύξηση ικανοποίησης των ενδιαφερόμενων μερών και ελαχιστοποίηση των παραπόνων των εμπλεκόμενων) και πέντε εργαλείων (ερωτηματολόγιο, καταγισμός ιδεών, διάγραμμα αιτίου-αποτελέσματος, διάγραμμα

Pareto και διάγραμμα ροής) με στόχο την εξυπηρέτηση των συμφερόντων του κράτους και τη βελτίωση της ποιότητας ζωής του κοινωνικού συνόλου. Μέσα από την έρευνα αναδείχτηκε ο ανθρώπινος παράγοντας ως ο βασικότερος για την εφαρμογή της Σ.Δ.Ο.Π. εφόσον η συμμετοχή του είναι καθοριστική όχι μόνο για τη δέσμευση της ανώτατης διοίκησης αλλά και την ενεργό και καθολική σύμπραξη του προσωπικού. Τέλος, η ερευνήτρια καταλήγει στο συμπέρασμα πως παρά το γεγονός ότι η υιοθέτηση του ΣΔΟΤ δεν περιλάμβανε όλα τα τμήματα του οργανισμού θα πρέπει να αποτελεί μέρος της γενικότερης φιλοσοφίας του ώστε να λειτουργεί με υπευθυνότητα, αξιοπιστία, αξιοκρατία, ανιδιοτέλεια, και ομαδικότητα.

Στο ίδιο πλαίσιο κινήθηκε και η έρευνα της Σανσαρίδου (2016) που μελέτησε τις οργανωτικές και λειτουργικές ατέλειες του Δήμου Θέρμης που χρήζουν βελτίωσης με βάση τη μεθοδολογία της ΔΟΠ. Η αξιολόγηση βασίστηκε στο πλαίσιο του ΚΠΑ χρησιμοποιώντας τα κριτήρια: ηγεσία, στρατηγική και προγραμματισμός, ανθρώπινο δυναμικό, συνεργασίες και πηγές, διαδικασίες, αποτελέσματα στους πολίτες. Μέσω της έρευνας σε 36 από τα 38 διοικητικά στελέχη (διευθυντές, προϊστάμενοι και αναπληρωτές προϊστάμενοι και γενικός γραμματέας) αναδείχτηκαν τα δυνατά σημεία αλλά και τα πεδία που χρήζουν βελτίωσης στο Δήμο. Το γενικό συμπέρασμα είναι πως η ΔΟΠ δεν επιτυγχάνεται μόνο με διαδικασίες αλλά απαιτούνται πόροι κάτι που το μοντέλο διοικητικής αποκέντρωσης δεν μπορεί να υποστηρίξει. Ένα επιπλέον πρόβλημα αποτελεί το πολυεπίπεδο ιεραρχικό μοντέλο διοίκησης γεγονός που επιβραδύνει το χρόνο λήψης αποφάσεων, δημιουργεί δυσχέρειες στην επικοινωνία καθιστώντας τη ροή των μηνυμάτων μια χρονοβόρα και δαπανηρή διαδικασία με αποτέλεσμα να αποτρέπονται οι πρωτοβουλίες, η διατμηματική συνεργασία, η ανάδειξη νησίδων αριστείας εντός των διευθύνσεων και η βελτίωση της σχέσης κόστους-αποτελέσματος σε πολλές δράσεις. Γι' αυτό και η ενίσχυση της αποκέντρωσης του διοικητικού μηχανισμού με εκχώρηση ευθυνών από την κορυφή της πυραμίδας προς τα κατώτερα επίπεδα διοίκησης είναι σημαντική. Ανάμεσα στα σημαντικά ευρήματα της έρευνας αποτελεί η διαπίστωση πως τα διευθυντικά στελέχη έχουν ενστερνιστεί την αναγκαιότητα του συστήματος ελέγχου και λογοδοσίας γιατί διαφορετικά η εφαρμογή της θα ήταν αδύνατη γεγονός που θα στερούσε από το Δήμο καλύτερα αποτελέσματα, ανταγωνιστικότητα και αξιοπιστία των υπηρεσιών. Προς την κατεύθυνση αυτή η ερευνήτρια προτείνει τη δημιουργία ενός Γραφείου Διασφάλισης Ποιότητας των Υπηρεσιών με στόχο τη συνεχή βελτίωση της λειτουργίας του Δήμου

που θα στελεχώνεται από δύο άτομα (ΠΕ Πληροφορικής και ΠΕ Διοικητικού) και θα αναλάβει εντός ενός καθορισμένου χρονοδιαγράμματος τη δημιουργία και εφαρμογή συστήματος ΔΟΠ σε τέσσερα (4) στάδια: Α) διαγνωστική μελέτη συστήματος ΔΟΠ Β) σχεδιασμός συστήματος ποιότητας Γ) ανάπτυξη τεκμηρίωσης συστήματος ποιότητας Δ) υλοποίηση συστήματος ποιότητας.

Η διερεύνηση του βαθμού εφαρμογής των αρχών του Κ.Π.Α στο Δήμο Φιλοθέης-Ψυχικού ήταν το αντικείμενο μελέτης της διατριβής της Καπουσίζη (2020). Οι 163 υπάλληλοι του δήμου αποτέλεσαν το δείγμα της έρευνας, η πλειοψηφία του οποίου ήταν γυναίκες (57,1%) στην ηλικιακή κατηγορία 41-50 ετών (37,4%). Για τη συλλογή δεδομένων χρησιμοποιήθηκε το δομημένο ερωτηματολόγιο το οποίο διερευνούσε την εφαρμογή των εννέα αρχών και αποτελεσμάτων του ΚΠΑ. Από τα αποτελέσματα της έρευνας διαπιστώθηκε ότι ο Δήμος Φιλοθέης-Ψυχικού βαθμολογήθηκε κοντά στην τιμή των 2,5 μονάδων κατά μέσο όρο, τιμή που δεν ανταποκρίνεται στα πρότυπα της βαθμολόγησης του Κοινού Πλαισίου Αξιολόγησης λαμβάνοντας την υψηλότερη βαθμολογία στο κριτήριο «αποτελέσματα σχετικά με την κοινωνία», ενώ αντίστοιχα υστερούσε στο κριτήριο «συνεργασίες και πόροι». Στατιστικά σημαντικές διαφορές εντοπίστηκαν ως προς την ηλικία 41-50 ετών σε σχέση με αυτούς των 31-40 ετών στο κριτήριο του «ανθρώπινου δυναμικού». Από τα αποτελέσματα της έρευνας απορρέει το συμπέρασμα πως ο συγκεκριμένος δήμος θα πρέπει εξετάζοντας τους παράγοντες-κριτήρια στα οποία έλαβε χαμηλή αξιολόγηση να παρέμβει δραστικά σε επίπεδο διαδικασιών και στρατηγικής υιοθετώντας σε μεγαλύτερο βαθμό πρακτικές διαχείρισης ολικής ποιότητας ώστε να προβεί σε συνολική βελτίωση των δομών του. Μερικές προτάσεις προς το Δήμο ώστε να προσφέρει υπηρεσίες υψηλού επιπέδου τόσο στο προσωπικό όσο και στους πολίτες είναι ο καθορισμός από την πλευρά της ηγεσίας της αποστολής και του οράματος, η υποκίνηση των υπαλλήλων, ο προσδιορισμός σαφών βραχυπρόθεσμων και μακροπρόθεσμων στόχων, η δημιουργία καλύτερων εργασιακών συνθηκών, η ανάπτυξη του προσωπικού, η σωστή διαχείριση των περιουσιακών στοιχείων και των οικονομικών, στήριξη της κοινωνικής αλληλεγγύης ώστε να δοθεί η ευκαιρία σε όλους τους δημότες, να εμπλακούν στην εξέλιξη και βελτίωση του δήμου. Ουσιαστικά ο δήμος θα πρέπει να δεσμευτεί στην «εφαρμογή του ΚΠΑ», αξιοποιώντας τα κριτήρια ένταξης σε αυτό, με κύριο στόχο να γίνει ένας αποτελεσματικός χρήστης του.

Ο Τσοχατζής (2017) πραγματοποίησε ποσοτική έρευνα στο Δήμο Κομοτηνής με σκοπό την αποτύπωση της υπάρχουσας κατάστασης ως προς την εφαρμογή των βασικών αρχών ΔΟΠ και από την συγκέντρωση, επεξεργασία και ανάλυση των στοιχείων υπέδειξε γενικές κατευθυντήριες γραμμές και προτάσεις για την ανάδειξη του Δήμου σε φορέα παροχής ποιοτικών υπηρεσιών στους δημότες. Στην έρευνα συμμετείχαν 35 ανώτερα στελέχη που κατείχαν θέσεις ευθύνης όπως Προϊστάμενοι Διευθύνσεων, Τμημάτων και Αυτοτελών Γραφείων. Τα ευρήματα της έρευνας έδειξαν πως δεν υπάρχει οργανωμένο σύστημα ΔΟΠ αλλά ούτε σύστημα για τη μέτρηση και αξιολόγηση των παρεχόμενων υπηρεσιών. Επίσης, η αποστολή, το όραμα και οι αξίες του οργανισμού δεν κατανοούνται απόλυτα από τα στελέχη, και σαν αποτέλεσμα ούτε από το υφιστάμενο προσωπικό. Παρατηρούνται αδυναμίες στην οργανωτική και λειτουργική δομή του οργανισμού αναφορικά με την τήρηση της ιεραρχίας, τη στήριξη από τους ανώτερους ιεραρχικά προϊσταμένους, την επικοινωνία, τη σωστή τοποθέτηση των στελεχών με βάση τις δεξιότητές τους, κλπ. αλλά και προβλήματα στη συνεργασία και στην ομαδική λήψη αποφάσεων. Επιπλέον, διαπιστώνονται περιορισμένα κίνητρα για την αύξηση της παραγωγικότητας των στελεχών και του προσωπικού. Ο ερευνητής για τη βελτίωση της παρούσας κατάστασης προτείνει τη δημιουργία ενός τμήματος ποιότητας, εκπόνηση μελέτης σκοπιμότητας, εντατικές δράσεις γνωστοποίησης της αποστολής του οργανισμού, καθορισμός κύκλων ποιότητας, υλοποίηση προγραμμάτων επιμόρφωσης των υπαλλήλων και δέσμευση και υποστήριξη της πολιτικής ηγεσίας.

Η μελέτη της Burkšienė (2014) με τίτλο: 'Total quality Management in Municipalities of the Klaipėda region' καταλήγει στο συμπέρασμα της απροθυμίας των Δήμων να εφαρμόσουν την ΔΟΠ. Η έρευνα έλαβε χώρα στην περιοχή της Κλαϊπέντα που βρίσκεται στη Λιθουανία και περιλαμβάνει επτά δήμους. Τα αποτελέσματα της πρώτης φάσης έδειξαν πως μόνο οι δήμοι της Κλαϊπέντα, της Παλάνγκα και της Νερίνγκα δημοσιοποιούν στην ιστοσελίδα τους κάποιες πληροφορίες για την υιοθέτηση μοντέλων ΔΟΠ και καταλήγει πως τελικά δεν έχει εφαρμοστεί πλήρως το ΝΔΜ στο δημόσιο τομέα. Αλλά και στη δεύτερη φάση της έρευνας χρησιμοποιώντας το μεθοδολογικό εργαλείο της συνέντευξης επιβεβαιώθηκε η μη εφαρμογή μοντέλων ΔΟΠ αφού σύμφωνα με τους αρμόδιους συνίσταται η εφαρμογή τους και δεν επιβάλλεται από το νόμο. Η τρίτη φάση ανίχνευε τρεις διαστάσεις της ΔΟΠ (στρατηγικός προγραμματισμός, ΝΔΜ, οργανισμοί μάθησης) και έδειξε την μη επαρκή

εφαρμογή τους κάτι που η ερευνήτρια ερμηνεύει ως έλλειψη κατανόησης από τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης της σημασίας της ΔΟΠ αλλά και της «χαλαρής» νομοθεσίας.

Η έρευνα της Ferreira (2004) υποκινήθηκε από τη διαπίστωση ότι η Δ.Δ. στην Πορτογαλία, αντιμετωπίζει καθημερινά νέες και πολύπλοκες προκλήσεις ως αποτέλεσμα οικονομικών, κοινωνικών και τεχνολογικών μεταβολών και ο στόχος της ήταν η αποτίμηση της εφαρμογής της ΔΟΠ στο δήμο της Vila Real. Στην έρευνα συμμετείχαν 50 εργαζόμενοι του δήμου και τα αποτελέσματα έδειξαν την ανάγκη η Δ.Δ. να αναπτύξει μια κουλτούρα με επίκεντρο τον πολίτη αλλά ωστόσο υπάρχει πολύς δρόμος να διασχιστεί για την εφαρμογή της φιλοσοφίας της ΔΟΠ. Στα αξιοσημείωτα ευρήματα της έρευνας είναι η σημασία που δίνεται στο ρόλο του ηγέτη αφού θεωρείται πως αυτός θα πρέπει να ενισχύσει τη σχέση εργαζομένων-δημοτών ώστε να αναγνωρίζονται οι ανάγκες των τελευταίων και να τους παρέχονται ποιοτικές υπηρεσίες. Ταυτόχρονα γίνεται αναφορά στην αντίσταση των εργαζομένων να υιοθετήσουν τη φιλοσοφία της ΔΟΠ αφού συνεπάγεται αλλαγή των συνηθισμένων κανόνων. Στην ενότητα 3.2 αναλύθηκαν οι λόγοι αποτυχίας της ΔΟΠ και αυτός είναι ένας από αυτούς γι' αυτό και όπως αναφέρθηκε και προηγουμένως ο ρόλος του ηγέτη είναι σημαντικός ώστε να δεσμευτούν οι εργαζόμενοι στις αρχές της ΔΟΠ.

Τέλος, η έρευνα των Berman και West (1995) διερευνούσε τον τρόπο με τον οποίο υλοποιείται η ΔΟΠ στις πόλεις αλλά και τις περιοχές που είναι περισσότερο συνηθισμένη η εφαρμογή της. Τα ευρήματα της ποσοτικής έρευνας έδειξαν ότι η ΔΟΠ αποτελεί μια εξελισσόμενη πολιτική για τους Δήμους με το 11% των πόλεων με πληθυσμό πάνω από 25.000 κατοίκους να δεσμεύονται στην εφαρμογή της. Ωστόσο ένα σημαντικό ποσοστό δήλωσε πως αν και θεωρούν σημαντική την πρόοδο που έχει πραγματοποιηθεί ως εκείνη τη στιγμή, υπάρχει ανάγκη διάχυσης της προσπάθειας και σε άλλα τμήματα. Ιδιαίτερο ενδιαφέρον από άποψη ευρημάτων παρουσίασαν οι εξωτερικοί (όπως παράπονα των δημοτών, απαιτήσεις ψηφοφόρων, success stories κ.ά.), και εσωτερικοί παράγοντες (όπως αύξηση της παραγωγικότητας των εργαζομένων, οι προϋπολογισμοί, το ενδιαφέρον του δημάρχου κ.ά.) που συμβάλουν στην κινητοποίηση των Δήμων να εφαρμόσουν τη ΔΟΠ. Το 75% των ερωτώμενων θεωρούν πως τα παράπονα των δημοτών και το 59% τις απαιτήσεις των ψηφοφόρων ως «σημαντικούς» και «πολύ σημαντικούς» εξωτερικούς παράγοντες σημειώνοντας μάλιστα πως κάποιες φορές συγκεκριμένες υπηρεσίες όπως η συγκομιδή των

σκουπιδιών ή ο έλεγχος πυρκαγιών τους αναγκάζει να προβούν σε βελτιώσεις. Λιγότερο σημαντικές θεωρήθηκαν τα success stories σε ποσοστό 37% αλλά και η χρήση της ΔΟΠ από γειτονικούς δήμους σε ποσοστό 23%. Ωστόσο οι εσωτερικοί παράγοντες φαίνεται να βαθμολογήθηκαν υψηλότερα σε σχέση με τους εξωτερικούς και συγκεκριμένα το ενδιαφέρον του δημάρχου απέσπασε το 87% αλλά και η πίεση του προϋπολογισμού 79% ως παράγοντες κινητοποίησης για την εφαρμογή της. Το κυριότερο εμπόδιο που εντοπίστηκε στην εφαρμογή ήταν η έλλειψη γνώσης μεταξύ των εκλεγμένων δημοτικών υπαλλήλων και το γεγονός πως οι περισσότεροι ήταν συνταξιούχοι και «αφοσιωμένοι» σε παρωχημένες στρατηγικές διοίκησης.

3.5. Βέλτιστες πρακτικές εφαρμογής των αρχών και προτύπων της ΔΟΠ στη ΔΔ στην Ελλάδα

Αντικείμενο της συγκεκριμένης ενότητας είναι η παρουσίαση βέλτιστων πρακτικών της ΔΟΠ στη Δ.Δ. Με τον όρο βέλτιστη πρακτική¹⁴ νοείται μια διαδικασία που έχει αποδειχθεί από την έρευνα και την εμπειρία ότι παράγει βέλτιστα αποτελέσματα και έχει καθιερωθεί ως πρότυπο κατάλληλο για ευρεία εφαρμογή.

Γενικότερα η εφαρμογή συστημάτων διαχείρισης ποιότητας στη Δ.Δ. είναι μια αναγκαιότητα που θα οδηγήσει στον εκσυγχρονισμό της. Ειδικότερα στους Δήμους η εφαρμογή του ISO, μαζί με τα υπάρχοντα συστήματα μηχανογράφησης και λειτουργίας/ελέγχου, μπορεί να έχει θετικές επιπτώσεις στη μείωση της γραφειοκρατίας, στην αύξηση του επιπέδου των εσωτερικών ελέγχων, στη μείωση του χρόνου απόκρισης αιτημάτων και γενικά στην ταχύτερη εξυπηρέτηση των «πελατών» και στην πιο αποτελεσματική χρήση των πόρων του οργανισμού (Μανιάτη,2017). Επιπλέον, οι Δήμοι διαχειρίζονται Συγχρηματοδοτούμενα Προγράμματα, και υπό το πρίσμα αυτό οφείλουν να αποδεικνύουν συνεχώς ότι ασκούν απόλυτο έλεγχο σε αυτά. Τούτο μπορεί να γίνει μόνο με την εφαρμογή και πιστοποίηση ενός προτύπου διαχείρισης όπως το ISO και έτσι δεν είναι τυχαίο που πλήθος Δήμων έχει προχωρήσει στην πιστοποίησή τους όπως ο Δήμος Ηρακλείου (ISO 9001:2000, ISO 9001:2008), Ρεθύμνου (ISO 9001:2008), Καλαμάτας (ISO 9001:2015), Σαρωνικού (ISO 9001:2015), Μοσχάτου-Ταύρου (ISO 9001:2015), Μεταμόρφωσης (ISO 50001:2011),

¹⁴ <https://www.merriam-webster.com/dictionary/best%20practice>

Αμαρουσίου (ISO 9001:2015), Διονύσου (ISO 9001:2015), Πάργας (ISO 9001:2015), Κηφισιάς (ISO 9001:2015), Ωρωπού (ISO-9001-2008), Νάουσας (ISO 9001:2015), Νισύρου (ISO 14001:2015), Βόλου (ISO 9001:2015), Κοζάνης (ISO 9001:2015), Γορτυνίας (ISO 9001:2008) κ.ά.

Συμπερασματικά τα οφέλη από την πιστοποίηση των ΟΤΑ είναι πρωτίστως εσωτερικά και είναι συνέπεια της καλύτερης εσωτερικής λειτουργίας τους χωρίς ωστόσο να παραβλέπονται και τα πλεονεκτήματα που προκύπτουν στις σχέσεις τους με το εξωτερικό περιβάλλον. Σε όλα τα συστήματα διοίκησης ποιότητας κυρίαρχο στοιχείο είναι η θέσπιση στόχων, η συνεχής βελτίωση και η ικανοποίηση του πολίτη, κι έτσι μακροχρόνια θα υπάρξουν καλύτερα αποτελέσματα, ανάπτυξη εργασιών, ανταγωνιστικότητα και αξιοπιστία των υπηρεσιών της διοίκησης (Μπίνας, 2016).

Το ΚΠΑ είναι ένα εργαλείο ΔΟΠ που μπορούν να χρησιμοποιήσουν οι οργανισμοί ώστε μέσω της αυτοαξιολόγησης να βελτιώσουν την απόδοσή τους και είναι το αποτέλεσμα της συνεργασίας των Υπουργών της Ευρωπαϊκής Ένωσης που είναι υπεύθυνοι για τη Δ.Δ. Η πρώτη πιλοτική του έκδοση πραγματοποιείται το Μάιο 2000 και έκτοτε αναθεωρήθηκε πέντε φορές ώστε να ανταποκρίνεται καλύτερα στις ανάγκες της σύγχρονης Δ.Δ. Μελέτη έδειξε ότι οι εγγεγραμμένοι χρήστες του ΚΠΑ στην Ευρώπη είναι 2.035, από τους οποίους 542 αφορούν ΟΤΑ, 403 αφορούν την εκπαίδευση και 98 αφορούν μονάδες υγείας (Τσακνή & Σπυροπούλου, 2021).

Οι Δήμοι (Ηρακλείου, Δήμος Αμαρουσίου κ.ά.) που χρησιμοποίησαν το ΚΠΑ ξεκίνησαν από την δημιουργία μετρήσιμων στόχων και εν συνεχεία δράσεων με ενημερώσεις των διευθυντών στους προϊσταμένους, και αυτοί με τη σειρά τους στους υφισταμένους τους. Τέλος, πραγματοποιείται απολογισμός της προσπάθειας με επόμενη στοχοθεσία εντοπίζοντας τα δυνατά και αδύνατα σημεία των ενεργειών αυτών (Βακαλοπούλου, 2011).

Παράλληλα, μερικά από τα προγράμματα που συνέβαλαν στη μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης (Ρωσσίδης & Μπιτσάνη, 2011):

- Πρόγραμμα «Ποιότητα για τον Πολίτη»
- Πρόγραμμα «Πολιτεία»: με το Ν. 2880/2001 θεσμοθετήθηκε το πρόγραμμα αυτό με σκοπό τον εκσυγχρονισμό της Δ.Δ. Το πέντε υπο-προγράμματα του «Πολιτεία» είχαν πέντε βασικούς στόχους: βελτίωση και αξιοποίηση ανθρώπινου δυναμικού, χρήση τεχνολογίας και βελτίωση υποδομών, αναπροσαρμογή και βελτίωση των διοικητικών λειτουργιών και μεθόδων, βελτίωση των σχέσεων διοίκησης-πολίτη

και παροχή τεχνικής βοήθειας στους φορείς εκτέλεσης των έργων (Μοσχότη, 2019).

- Πρόγραμμα «Θησέας» (2005-2009, 2009-2011): πρόκειται για αναπτυξιακό πρόγραμμα το οποίο είχε ως αντικείμενο την υποστήριξη των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης. Ο συντονισμός του συνόλου των επί μέρους πολιτικών που εφαρμόζονται για τους ΟΤΑ πρώτου βαθμού, η ορθολογική αξιοποίηση των χρηματοδοτήσεων τους και η ενίσχυση της αποτελεσματικότητας ήταν οι επιμέρους στόχοι του προγράμματος.
- Πρόγραμμα «ΣΥΞΕΥΣΙΣ»¹⁵: με το οποίο επιδιώκεται η ανάπτυξη και ο εκσυγχρονισμός της τηλεπικοινωνιακής υποδομής του Δημόσιου Τομέα. Σκοπός του έργου είναι η αναβάθμιση της επικοινωνίας μεταξύ των οργανισμών με τη χρήση προηγμένων τηλεματικών υπηρεσιών με χαμηλό κόστος και η ενοποιημένη εξυπηρέτηση των πολιτών με αυτοματοποιημένα και φιλικά προς τον χρήστη συστήματα πληροφόρησης.
- Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013»
- Πρόγραμμα «Ευρώπη 2020».

Αναφορικά με τη διαλειτουργικότητα στην Ελλάδα, σύμφωνα με την απόφαση 5781/9-3-2020 εγκρίθηκε η διάθεση δύο διαδικτυακών υπηρεσιών στον Δήμο Αθηναίων μέσω του Κέντρου Διαλειτουργικότητας και συγκεκριμένα:

- η διαδικτυακή υπηρεσία «Στοιχεία Ακινήτων από Περιουσιολόγιο», καθώς και τα ακόλουθα πεδία του Περιουσιολογίου: ΑΤΑΚ, Αριθμός Παροχής και Όροφος. Τα εν λόγω δεδομένα αντλούνται από το ΟΠΣ Περιουσιολογίου, το οποίο διαχειρίζεται η Α.Α.Δ.Ε.

- η διαδικτυακή υπηρεσία «Αυθεντικοποίηση Χρηστών σε Πληροφοριακό Σύστημα τρίτου Φορέα (πρότυπο oAuth2.0)».

Σύμφωνα με την απόφαση 142030/12-12-2019 εγκρίθηκε η διάθεση διαδικτυακών υπηρεσιών στο Υπουργείο Δικαιοσύνης μέσω του Κέντρου Διαλειτουργικότητας και συγκεκριμένα:

- τα «Στοιχεία Φορολογικού Μητρώου» της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων (Α.Α.Δ.Ε.)

¹⁵ <http://www.syzefxis.gov.gr/>

- ο η διαδικτυακή υπηρεσία «Αυθεντικοποίηση Χρηστών σε Πληροφοριακό Σύστημα τρίτου Φορέα (πρότυπο oAuth2.0)»
- ο η διαδικτυακή υπηρεσία «Αναζήτηση/Δέσμευση/Επιστροφή e-Παραβόλου από Φορέα».

Με την απόφαση 20953/24-07-2020 εγκρίθηκε η διάθεση διαδικτυακών υπηρεσιών στην Η.ΔΙ.Κ.Α. ΑΕ για λογαριασμό του Ο.Π.Ε.Κ.Α. μέσω του Κέντρου Διαλειτουργικότητας για τη χορήγηση ετήσιας εισοδηματικής ενίσχυσης οικογενειών ορεινών και μειονεκτικών περιοχών και συγκεκριμένα:

- ο η διαδικτυακή υπηρεσία αυθεντικοποίηση χρηστών σε πληροφοριακό σύστημα τρίτου φορέα με τη χρήση διαπιστευτηρίων TAXISnet (oAuth 2.0),
- ο η διαδικτυακή υπηρεσία «Στοιχεία Δημοτολογικής Κατάστασης» από το πληροφοριακό σύστημα του Μητρώου Πολιτών του Υπουργείου Εσωτερικών για τη λήψη πιστοποιητικού οικογενειακής κατάστασης.
- ο η διαδικτυακή υπηρεσία «Υπηρεσίες για επιδόματα» για την άντληση στοιχείων εισοδήματος από τα πληροφοριακά συστήματα της ΑΑΔΕ.

Με την απόφαση 18791/06-07-2020 εγκρίθηκε η διάθεση διαδικτυακών υπηρεσιών στο Υπουργείο Τουρισμού για την υλοποίηση του προγράμματος «Τουρισμός για όλους» έτους 2020 μέσω του Κέντρου Διαλειτουργικότητας της Γ.Γ.Π.Σ.Δ.Δ. και συγκεκριμένα:

- ο η διαδικτυακή υπηρεσία Αυθεντικοποίηση χρηστών σε πληροφοριακό σύστημα τρίτου φορέα με τη χρήση διαπιστευτηρίων TAXISnet (oAuth 2.0),
- ο η διαδικτυακή υπηρεσία «Στοιχεία ΑΜΚΑ» από το Πληροφοριακό Σύστημα ΑΜΚΑ-ΕΜΑΕΣ της Η.ΔΙ.Κ.Α. Α.Ε.,
- ο η διαδικτυακή Υπηρεσία «Επιβεβαίωση ΑΜΚΑ τέκνου-γονέα» από τα πληροφοριακά συστήματα ΑΜΚΑ –ΕΜΑΕΣ της Η.ΔΙ.Κ.Α. ΑΕ και «Μητρώο Πολιτών» του Υπουργείου Εσωτερικών.
- ο η διαδικτυακή υπηρεσία «Υπηρεσίες για επιδόματα» από την οποία το Υπουργείο Τουρισμού αντλεί:

- i. ένδειξη εκκαθαρισμένης φορολογικής δήλωσης για το ελεγχόμενο ως προς το εισοδηματικό κριτήριο φορολογικό έτος (0 ή 1),
- ii. ένδειξη εκκαθαρισμένης φορολογικής δήλωσης για το φορολογικό έτος που προηγείται του φορολογικού έτους της ανωτέρω περίπτωσης i' (0 ή 1),

iii. εισόδημα σύμφωνα με τις προβλέψεις της παρούσας για τον ΑΦΜ του αιτούντος και των τυχόν υπολοίπων μελών της οικογενείας του.

Χαρακτηριστικό παράδειγμα επιτυχημένης εφαρμογής της ΔΟΠ αποτελεί η Περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας που την περίοδο 2006-2009 εφάρμοσε κρατικές πολιτικές σε αποκεντρωμένο επίπεδο και με αυτό τον τρόπο απέσπασε το πρώτο Εθνικό Βραβείο Ποιότητας. Στο φάκελο υποψηφιότητας που υποβλήθηκε από την περιφέρεια παρουσιάστηκαν οι πολιτικές ποιότητας και συγκεκριμένα (Τσιότρας, 2016):

ο Η εφαρμογή συστήματος διοίκησης με στόχους

Η στοχοθεσία με τον καθορισμό συγκεκριμένων, μετρήσιμων, επιτεύξιμων, ρεαλιστικών χρονικά δεσμευμένων στόχων για πρώτη φορά λαμβάνει χώρα το 2006 και εφαρμόζεται στο σύνολο των 42 Διευθύνσεων της ΠΚΜ. Για την επίτευξή τους ξεκίνησε μια διαδικασία εκπαίδευσης των προϊσταμένων των αντίστοιχων Διευθύνσεων ώστε να κατανοήσουν τη σημασία της χρήσης των νέων εργαλείων και ιδιαίτερα της στοχοθεσίας και το ρόλο τους στη βελτίωση της ποιότητας των υπηρεσιών. Εν συνεχεία οι προϊστάμενοι λειτούργησαν ως μέντορες για τους υφιστάμενους με σκοπό να τους ενημερώσουν και να τους εμπνεύσουν. Κατά τη διάρκεια του έτους ελεγχόταν η πορεία της δράσης ενώ στο τέλος κάθε έτους πραγματοποιούνταν ο απολογισμός για να εξαχθούν συμπεράσματα για την αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα των υπηρεσιών. Τα προβλήματα που παρουσιάστηκαν αντιμετωπίστηκαν επαρκώς και αυτά σχετίζονταν αφενός με τη δυσκολία κατανόησης από την πλευρά των προϊσταμένων των νέων όρων και των διαδικασιών και αφετέρου με τη δυσκολία αποδοχής του νέου καθεστώτος λειτουργίας.

ο Οι δείκτες μέτρησης της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας των υπηρεσιών

Στη στοχοθεσία του 2007 ενσωματώθηκαν οι δείκτες του προγράμματος ΠΟΛΙΤΕΙΑ και έτσι για πρώτη φορά οι αξιολογήσεις βασίστηκαν σε μετρήσιμα αποτελέσματα και όχι σε υποκειμενικές κρίσεις. Τα προβλήματα που παρουσιάστηκαν στη μέτρηση των δεικτών αφορούσαν τη δυσκολία συγκέντρωσης στοιχείων και στον εντοπισμό λαθών στον τρόπο προσδιορισμού τους.

ο Η εφαρμογή του Κοινού Πλαισίου Αξιολόγησης

Η ΚΠΜ εφαρμόζει με επιτυχία το ΚΠΑ γι' αυτό και απέσπασε το Πρώτο Εθνικό Βραβείο Ποιότητας και επιπλέον συμμετέχει στο Ευρωπαϊκό Δίκτυο των Υπηρεσιών

που το έχουν υιοθετήσει. Μέσα από την αυτοαξιολόγηση οι Διευθύνσεις εντόπισαν τα δυνατά και αδύνατα σημεία τους και ταυτόχρονα αποφάσισαν για τα μέτρα βελτίωσης που αποτέλεσαν και τη στοχοθεσία του επόμενου έτους.

○ Η έρευνα ικανοποίησης υπαλλήλων

Η ΠΚΜ αναγνωρίζοντας τη σημαντικότητα των ανθρώπινων πόρων στην αποτελεσματικότητα του οργανισμού σχεδίασε και υλοποίησε «Έρευνα ικανοποίησης των υπαλλήλων της ΠΜΚ» το συντονισμό της οποίας πραγματοποίησε το Τμήμα Ποιότητας και Αποδοτικότητας. Η ικανοποίηση των εργαζομένων σχετίζεται άμεσα με την άσκηση των καθηκόντων τους και η έρευνα στόχευε στην αναγνώριση των σημείων που χρήζουν βελτίωσης και τη δημιουργία διαύλων επικοινωνίας του προσωπικού με τη Διοίκηση. Στη συνέχεια ακολούθησε η σύναψη «Συμφωνιών» μεταξύ τους αναλαμβάνοντας συγκεκριμένες δεσμεύσεις σε καθορισμένα χρονικά περιθώρια.

○ Η αναγνώριση και επιβράβευση των ατομικών και συλλογικών προσπαθειών των υπαλλήλων στόχευε στη βελτίωση της παραγωγικότητας τους και γι' αυτό η ΠΜΚ προχώρησε στην εφαρμογή συστημάτων βράβευσής τους.

○ Η συγκριτική αξιολόγηση με τη χρήση δεικτών με επιλεγμένες ισχυρές περιφέρειες της Δ. Ευρώπης με στόχο την ανταλλαγή τεχνογνωσίας και βέλτιστων πρακτικών. Τα αποτελέσματα χρησιμοποιήθηκαν στην κατάρτιση του σχεδίου δράσης και στην υλοποίηση επιμέρους ενεργειών.

○ Διαφάνεια στην οικονομική διαχείριση των έργων διασφαλίζεται από το Περιφερειακό Ταμείο Ανάπτυξη το οποίο διαθέτει ένα ολοκληρωμένο πληροφορικό σύστημα οικονομικής και λογιστικής παρακολούθησης των πληρωμών των έργων. . Το ταμείο είναι πιστοποιημένο από το 2008 με το διεθνές πρότυπο ΕΛΟΤ EN ISO 9001:2000.

○ Πρωταρχικός στόχος η εξυπηρέτηση του πολίτη

Η ΠΚΜ εκμεταλλεύεται τις ευκαιρίες που προκύπτουν μέσα από ευρωπαϊκά προγράμματα όπως το έργο “One stop shop αλλοδαπών» το οποίο αφορά ένα πληροφοριακό σύστημα που εξυπηρετεί μια διαδικτυακή και μια φωνητική πύλη για την κάλυψη των αιτήσεων των πολιτών. Εκτός από την ανάληψη τέτοιων έργων, πραγματοποιείται και έρευνα ικανοποίησης των πολιτών.

Στην Κύπρο τα ΚΕΠ¹⁶ άλλαξαν το πρόσωπο της Δ.Δ. με την εφαρμογή της ιδέας “One-Stop-Shop” για τους πολίτες. Η παροχή πολλών δημοσίων υπηρεσιών από ένα και μόνο σημείο επαφής οδήγησαν σε μια σύγχρονη Δ.Δ. που έθεσε στο επίκεντρο τον πολίτη προσφέροντας υψηλής ποιότητας υπηρεσίας. Ο πολίτης δεν χρειάζεται να μετακινείται από τμήμα σε τμήμα ή να διακινεί έγγραφα μέσω της συστέγασης εκατό και πλέον υπηρεσιών. Επιπλέον, σημαντική υπήρξε και η εκπαίδευση του προσωπικού στις διαδικασίες των παρεχόμενων υπηρεσιών, στα πληροφοριακά συστήματα και σε δεξιότητες (ομαδική συνεργασία, επικοινωνία κ.ά.). Έμφαση δόθηκε και στους χώρους οι οποίοι είναι φιλικό προς τους πολίτες με δυνατότητα στάθμευσης. Στο πλαίσιο της συνεχούς βελτίωσης της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών εφαρμόστηκε το σύστημα διαχείρισης ISO 9001. Ταυτόχρονα υιοθετήθηκε ένα αποτελεσματικό σύστημα αξιολόγησης, με κίνητρα και τρόπους ανέλιξης των υπαλλήλων. Αποτέλεσμα των παραπάνω ενεργειών ήταν η ανάπτυξη μιας νέας κουλτούρας στο επίκεντρο της οποίας βρίσκεται ο πολίτης συμβάλλοντας με αυτό τον τρόπο στη δημιουργία μιας χρήστης και αποτελεσματικής διοίκησης (Τσακίρη, 2017).

Ένα επίσης αξιοσημείωτο παράδειγμα εφαρμογής της ΔΟΠ στη Δ.Δ. είναι αυτό του Δήμου Μιλάνου. Αν και ο Δήμος αντιμετώπιζε σημαντικά προβλήματα όπως μείωση των δαπανών λόγω της οικονομικής κρίσης, γήρανση του πληθυσμού και αυξανόμενη ανεργία κατάφερε μέσω της εφαρμογής διαφόρων τεχνικών της ΔΟΠ να βελτιώσει την αποτελεσματικότητά του. Καθοριστικός σταθμός υπήρξε η ανάπτυξη ενός λογισμικού διαχείρισης παραπόνων των πολιτών μέσω της κυβερνητικής πολιτικής «Για μια Κυβέρνηση με Ποιότητα» το 2006 (Τσακίρη, 2017). Πριν την εφαρμογή πραγματοποιήθηκε ανάλυση SWOT ώστε να προσδιοριστούν τα δυνατά και αδύνατα σημεία, οι ευκαιρίες και οι απειλές (Τσοχατζής, 2017) και στη συνέχεια ο Δήμος υιοθέτησε τα πρότυπα ποιότητας ISO και EFQM με στόχο οι διαδικασίες να γίνουν απλές, διαφανείς, με εύκολη πρόσβαση των πολιτών σ’ αυτές. Με την εφαρμογή του ISO η «υπηρεσία παραπόνων» μετατράπηκε σε σημαντικό εργαλείο διασφάλισης της ποιότητας αφού επεκτάθηκε και σε εταιρείες κοινής ωφέλειας. Με την ενσωμάτωση επιπλέον τεχνικών όπως η αλλαγή κουλτούρας, η εκπαίδευση του προσωπικού, η ανάπτυξη υπηρεσιών ηλεκτρονικής διακυβέρνησης (Κουρτίδου, 2019)

¹⁶ https://www.mof.gov.cy/mof/papd/papd.nsf/page50_gr/page50_gr

μπορεί να αποτελέσει παράδειγμα προς μίμηση ειδικότερα μετά τη διπλή βράβευσή του το 2009 και το 2013 με το Ευρωπαϊκό Βραβείο Δημόσιας Διοίκησης.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4: ΔΙΑΣΥΓΚΡΙΤΙΚΗ ΑΝΑΛΥΣΗ ΠΟΙΟΤΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΣΟΤΙΚΩΝ ΔΕΔΟΜΕΝΩΝ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΕ ΚΑΙ ΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Στο κεφάλαιο αυτό γίνεται η διασυγκριτική ανάλυση του παραδείγματος της ΕΕ σε σύγκριση με αυτό της Ελλάδας. Σε πρώτη φάση, λοιπόν, αναλύονται τα ποιοτικά δεδομένα και πραγματοποιείται μία ανάλυση των πολιτικών, πρωτοβουλιών και μεταρρυθμίσεων και για την ΕΕ και για την Ελλάδα. Δίδονται, δε, συγκεκριμένα παραδείγματα μεταρρυθμίσεων στα κράτη μέλη και αναλύεται το κατά πόσο και για ποιους λόγους οι μεταρρυθμίσεις πέτυχαν (ή όχι) και καθίστανται αναγκαίες στην Ελλάδα. Έπειτα, ακολουθεί μία ενότητα στην οποία γίνεται σύγκριση ποσοτικών δεδομένων για την ΕΕ και την Ελλάδα.

4.1. Ποιοτική σύγκριση

4.1.1. Θεσμικές μεταρρυθμίσεις και πολιτικές στην Ελλάδα

Η εισαγωγή του Ν.3230/2004 στην ελληνική Δ.Δ. είναι η πρώτη προσπάθεια χρησιμοποίησης συστημάτων μέτρησης της αποδοτικότητας και στοχοθεσίας και ενώ η εφαρμογή τους σε χώρες της Β. Αμερικής έχουν τύχει ευρείας αποδοχής και επιτυχημένης εφαρμογής στην Ελλάδα δεν συνέβη το ίδιο. Η πρώτη απορρύθμιση που παρατηρήθηκε είναι ότι από την καθολικότητα της εφαρμογής του νόμου εξαιρούνταν οι ΟΤΑ α΄ και β΄ βαθμού από την υποχρέωση καθορισμού δεικτών μέτρησης μέσω ειδικών διατάξεων αλλά και στοχοθεσίας όπως ορίστηκε με την ψήφιση «Καλλικράτη» (Πολυμενόπουλος, 2018).

Οι Papalazarou και Tsoulfas (2018) ρίχνουν φως στα αίτια που προκάλεσαν το αποτέλεσμα αυτό εστιάζοντας αρχικά στην απροθυμία πολλών τμημάτων να προχωρήσουν στη διαδικασία. Παρά την υποχρεωτικότητα πολλές διευθύνσεις δεν αποφάσισαν σχετικά με τους στόχους ή και αν το πραγματοποίησαν δεν μέτρησαν τις ενέργειές τους αλλά και σε πολλές περιπτώσεις οι στόχοι χαρακτηρίζονταν ασαφείς και εικολογικοί. Αυτό φυσικά συνάδει με το γεγονός ότι οι υπάλληλοι χαμηλής βαθμίδας δεν πείστηκαν για τη σκοπιμότητα της εφαρμογής εξαιτίας της ανεπαρκούς εκπαίδευσης και της αδυναμίας κατανόησης της διαδικασίας, υποτιμώντας την αξία της ως εργαλείο βελτίωσης. Επιπλέον, οι εργαζόμενοι συνέδεσαν την αξιολόγηση με μειώσεις μισθών ή ακόμα και με απολύσεις, ειδικά κατά τη διάρκεια της οικονομικής κρίσης, οδηγώντας σε μια αρνητική αντιμετώπιση των δημοσίων υπαλλήλων. Ένα από τα σημαντικά στοιχεία της επιτυχίας της εφαρμογής είναι η συμμετοχή όλων όσων

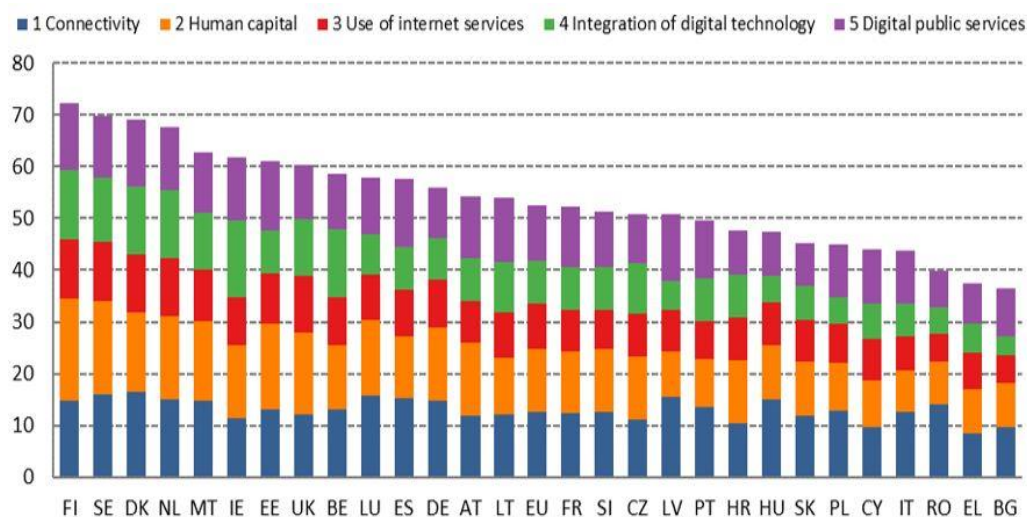
εμπλέκονται στη διαδικασία, ανεξάρτητα από την κατάταξή τους στην ιεραρχία, αρχή η οποία όπως γίνεται φανερό παραβιάστηκε.

Η ΔμΣ είναι ένα χρήσιμο εργαλείο για όλους τους δημόσιους φορείς καθώς αποτελεί μέσο οργάνωσης του προσωπικού και έναν τρόπο αύξησης των δυνατοτήτων επίτευξης των στόχων χωρίς ωστόσο δεν υπάρχουν εγγυήσεις για την επίλυση των προβλημάτων (Kosmadopoulou, 2017).

Η πρώτη διευκρινιστική εγκύκλιος έρχεται σχεδόν δύο χρόνια μετά την έκδοση του νόμου με συνέπεια να δημιουργούνται υπόνοιες κατά πόσο υπήρχε πολιτική βούληση για την εφαρμογή της αλλά και η πληθώρα εγκυκλίων που ακολούθησε συνέβαλε, τελικά, στην αύξηση της πολυνομίας. Η σχετική εγκύκλιος που εκδόθηκε το 2007 δεν χαρακτηριζόταν από ένα αυστηρό πλαίσιο υποχρεωτικότητας γεγονός που οδήγησε στην πλημμυρή ή και καθόλου εφαρμογή της και έτσι η κοινωνία δεν έγινε αποδέκτης των ωφελειών οι οποίες συνδέονταν με την ορθή εφαρμογή της (Πολυμενόπουλος, 2018). Γενικότερα στην Ελλάδα κυριαρχεί η απροθυμία προς τις μεταρρυθμίσεις και προς οτιδήποτε καινούργιο (Kosmadopoulou, 2017) γεγονός που οδηγεί τις περισσότερες φορές στην αποτυχία εισαγωγής καινοτομιών.

Σε μια απόπειρα βελτίωσης των «γκρίζων περιοχών» ακολούθησε ο Ν.4369/2016 με στόχο κυρίως τη σύνδεση της αξιολόγησης με την επίτευξη στόχων. Η αποτελεσματικότητα δεν αναφέρεται μόνο στους προϊστάμενους αλλά περιλαμβάνει και όλους τους υπαλλήλους εξατομικεύοντας έτσι τη σύνδεση αξιολόγησης-στοχοθεσίας. Στο άρθρο 17, παρ.2, του νόμου γίνεται αναφορά στον *βαθμό επίτευξης των στόχων της ατομικής στοχοθεσίας και συμμετοχής στη στοχοθεσία του τμήματος*. μέσω του καινοτόμου θεσμού των ολομελειών τμημάτων και διευθύνσεων. Ωστόσο αν και κινήθηκε προς την ορθή κατεύθυνση και αυτή η νομοθετική προσπάθεια δεν κατάφερε να απομακρύνει τα μειονεκτήματα του προηγούμενου θεσμικού πλαισίου. Καταρχάς, παραμένει ασάφεια του βαθμού συμμετοχής της επίτευξης των στόχων στον τελικό βαθμό του κριτηρίου «αποτελεσματικότητα». Ενώ συγκεκριμενοποιείται ότι με βαθμό 90/100 αξιολογούνται οι άριστοι προϊστάμενοι, δεν εξειδικεύεται περαιτέρω η σύνδεση στόχων-βαθμού αξιολόγησης αλλά απουσιάζει και η σύνδεση της στοχοθεσίας με προωθημένη μισθολογική εξέλιξη. Παραμένει ισχυρή η πιθανότητα καθυστερήσεων αφού δεν προβλέπονται κυρώσεις σε περίπτωση μη έκδοσης απόφασης στοχοθεσίας.

Παρά ταύτα, η χώρα μας φαίνεται να χαρακτηρίζεται από χαμηλούς δείκτες απόδοσης συγκρινόμενη με το μέσο όρο των δεικτών της Ε.Ε. επιβεβαιώνοντας την ανάγκη για βελτίωση της ποιότητας της Δ.Δ. Σύμφωνα με το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Μεταρρύθμιση του Δημόσιου Τομέα 2014-2020»¹⁷ η Ελλάδα καταλαμβάνει την 26^η θέση κατάταξης σε σύνολο 28 χωρών όπως και χαμηλή είναι η κατάταξη αναφορικά με το δείκτη «χρηστοκεντρικότητας» που βαθμολογήθηκε με 50 με το μέσο όρο της Ε.Ε. να ανέρχεται στο 72. Παρόμοια παρουσιάζεται και η κατάσταση για το 2020 με την Ελλάδα να βρίσκεται μεταξύ των χωρών με το χαμηλότερο δείκτη DESI¹⁸ (βλ. εικόνα 5) και στην 21η θέση στη δημοσίευση και χρήση ανοιχτών δεδομένων. Υστέρηση παρουσιάζει και το 72% των δεικτών του Ευρωπαϊκού ψηφιακού θεματολογίου γεγονός που αποκαλύπτει χαμηλές αποδόσεις στη διείσδυση της ευρυζωνικότητας, των ηλεκτρονικών προμηθειών, των ηλεκτρονικών συναλλαγών και στη χρήση του διαδικτύου (Μοσχότη, 2019).



Διάγραμμα 1: Ψηφιακή Οικονομία και δείκτης DESI (2020) (πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2020) [1]

Προκειμένου να βελτιωθεί η υφιστάμενη κατάσταση στη Ελλάδα ιδιαίτερης βαρύτητας είναι ο εντοπισμός αυτών των αιτιών του χαμηλού επιπέδου ψηφιακής ωριμότητας τα οποία εντοπίζονται στην έλλειψη μακροχρόνιου οράματος με

¹⁷ <http://www.opengov.gr/minreform/wp-content/uploads/downloads/2014/02/stratigiki-ilektron.-diakyv.-teliko-pdf1.pdf>

¹⁸ Ο δείκτης DESI αποτελεί εργαλείο μέτρησης της ψηφιακής οικονομίας και κοινωνίας των κρατών-μελών της Ε.Ε. και βασίζεται σε πέντε διαστάσεις: συνδεσιμότητα, ανθρώπινο κεφάλαιο, χρήση διαδικτυακών υπηρεσιών, ενσωμάτωση της ψηφιακής τεχνολογίας, ψηφιακές δημόσιες υπηρεσίες.

αποτέλεσμα την εφαρμογή μεμονωμένων πολιτικών και δράσεων και την εμφάνιση πιθανών αστοχιών. Άλλες φορές πάλι οι υπεύθυνοι κατά τη διαδικασία σχεδιασμού των έργων πληροφορικής δεν λαμβάνουν υπόψη τους τις μελλοντικές ανάγκες με αποτέλεσμα τα συστήματα να καταλήγουν παρωχημένα. Επιπλέον, η παραβίαση της αρχής «μόνον άπαξ» με την απουσία ενός μοναδιαίου σημείου πρόσβασης στις ψηφιακές υπηρεσίες, η υστέρηση στη διάθεση ανοικτών δεδομένων, οι καθυστερήσεις σε έργα κομβικής σημασίας έχουν σαν συνέπεια την καθυστέρηση της ψηφιοποίησης.

Για τη βελτίωση του βαθμού ψηφιακής ωρίμανσης η χώρα μας λαμβάνει μέτρα όπως το πρόγραμμα «Εθνική Ψηφιακή Στρατηγική 2014-2021» που περιλαμβάνει τον τομέα «Ριζική αναθεώρηση του τρόπου παροχής ψηφιακών υπηρεσιών του Δημοσίου». Στο πρόγραμμα περιλαμβάνονται δράσεις όπως: ενιαίος σχεδιασμός έργων, εκπόνηση σχεδίου δράσης για τις υποδομές Νέφους (cloud), κρίσιμα έργα υποδομών (enablers), «Ενιαία Ψηφιακή Πύλη», το έργο ΟΠΣ-ΑΔΕ, το έργο Σύστημα Διαχείρισης Ανθρώπινου Δυναμικού (HRMS), το έργο Σύζευξις II κ.τλ.

Παραπάνω, αναφέρθηκε πως πρωτοβουλίες για τη βελτίωση της Δ.Δ. εντοπίζονται τόσο στην Ελλάδα όσο και στην ΕΕ. Για να γίνει καλύτερα κατανοητό το πως εφαρμόζονται τα προγράμματα και οι πολιτικές αυτές μελετώνται παραδείγματα από τη δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα.

Έτσι, σε ό,τι αφορά την υγεία, χαρακτηριστικά, σήμερα, τα νοσοκομεία στην Ελλάδα αξιοποιούν τις μεθόδους της ΔΟΠ για τη διασφάλιση της ποιότητας και της ασφάλειας στους χώρους τους. Μεταξύ άλλων, δίνουν έμφαση στην έκδοση πιστοποιητικών ποιότητας (ISO/OHSAS) καθώς και στη βελτίωση της ποιότητας, ταχύτητας και αποτελεσματικότητας της εξυπηρέτησης των ασθενών (Τσακνή & Σπυροπούλου, 2021). Αυτό γίνεται και μέσω της ψηφιοποίησης και της βελτίωσης της των συστημάτων καταγραφής των περιστατικών, στόχο τον οποίο εξυπηρέτησε και η νομική μεταρρύθμιση, όπως ο ν. 4486/2017 για τη μεταρρύθμιση της δημόσιας υγείας στην Ελλάδα (ν. 4486/2017, ΦΕΚ 115α).

Προς την κατεύθυνση της μεταρρύθμισης της υγείας στην Ελλάδα ώθησε τη Δ.Δ. και η ΕΕ καθώς κατέστη εμφανής η ανάγκη για αλλαγή. Συγκεκριμένα, επισημάνθηκε η ανάγκη για την εφαρμογή ενός Κοινού Πλαισίου Αξιολόγησης (ΚΠΑ) για να καταστεί εφικτός ο έλεγχος και η βελτίωση της ποιότητας των υπηρεσιών στον τομέα της υγείας στα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Το ΚΠΑ επιτρέπει τον έλεγχο από ομάδες εντός των μονάδων υγείας και, ως εκ τούτου, μειώνεται το

εργασιακό άγχος και η ανασφάλεια για τους εργαζόμενους, αυξάνεται το επίπεδο εμπιστοσύνης τους για τον οργανισμό και η ικανοποίησή τους αφού εμπλέκονται οι ίδιοι στις διαδικασίες αυτές (Κουταλάς κ. συν, 2019).

Αντιστοίχως, εφαρμόστηκαν μέθοδοι για την αξιολόγηση του ουσιαστικού κόστους των διαφόρων περιστατικών. Ο τομέας της υγείας στην Ελλάδα παρουσίαζε το ζήτημα της ύπαρξης μεγάλων δαπανών χωρίς, ωστόσο, η εξυπηρέτηση να είναι υψηλής ποιότητας. Τα προβλήματα αφορούσαν την έλλειψη υλικοτεχνικού εξοπλισμού, προσωπικού και ενός κοινού συστήματος τιμολόγησης. Σήμερα, εφαρμόζονται τα Κλειστά Ενοποιημένα Νοσήλια (ΚΕΝ) και γίνεται μία προσπάθεια αξιολόγησης με την εφαρμογή των προτύπων ISO (Παπαπέτρου, 2016).

Στον τομέα της οικονομικής διαχείρισης, η ψηφιοποίηση αποτέλεσε ανάγκη και επιταχύνθηκε την περίοδο της πανδημίας. Ο κυριότερος λόγος εμφάνισης της ανάγκης επιτάχυνσης υπήρξε η δυσκολία στην πρόσβαση των πολιτών στους φυσικούς χώρους των οργανισμών. Έτσι, οι οργανισμοί υποχρεώθηκαν σε αλλαγές με έμφαση στην ηλεκτρονική εξυπηρέτηση των πολιτών. Αυτή η αλλαγή παρατηρήθηκε και σε άλλα κράτη μέλη της ΕΕ με στόχο τη διαχείριση της πανδημίας (Prasopoulou, 2011).

Περισσότερο σύνθετη είναι η περίπτωση της παιδείας ως τομέα της Δ.Δ. Ενώ στην τριτοβάθμια εκπαίδευση η αξιολόγηση και η εφαρμογή των αρχών της ΔΟΠ έχουν προχωρήσει σε μεγάλο βαθμό, στην Ελλάδα, υφίστανται αντιδράσεις από τους εκπαιδευτικούς της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας στην αξιολόγηση και την μεταρρύθμιση (Κολυμπάρη, 2016). Παρόλα ταύτα, έλαβε χώρα μία προσπάθεια για διατήρηση της λειτουργικότητας και αποτελεσματικότητας των φορέων εν μέσω πανδημίας, κατά κύριο λόγο μέσω της τηλεεκπαίδευσης.

Σχετικά με τις πρωτοβουλίες σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο, σε μεγάλο βαθμό αυτές αφορούν την μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης όπως έγινε την περίοδο και μετά την οικονομική κρίση του 2008. Πρωτοβουλίες για την εφαρμογή της ΔΟΠ στην Ελλάδα υπάρχουν, αρχικά στον τομέα της υγείας. Σε αυτό τον τομέα, η ΔΟΠ εφαρμόζεται, αρχικά, με την χρήση μεθόδων αξιολόγησης της ποιότητας τόσο σε σχέση με τις εγκαταστάσεις όπως και με την διοίκηση του ανθρώπινου δυναμικού. Έτσι, οι πρωτοβουλίες αφορούν την μεταρρύθμιση των συστημάτων λειτουργίας των νοσοκομείων και κλινικών, που έγινε τόσο με ιδιωτικές πρωτοβουλίες (από μέρους των ηγετών/διευθυντών των νοσοκομείων) όσο και δια νόμου (Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, 2017).

Αντίστοιχες πρωτοβουλίες υφίστανται στον τομέα της παιδείας. Οι οικονομικές και κοινωνικές μεταβολές έχουν συμβάλει σημαντικά σε αλλαγές στους οργανισμούς της Δ.Δ. γι' αυτό και είναι αναγκαίο να στραφούν από τη μέτρηση της απόδοσης στην ενσωμάτωση των πληροφοριών που προκύπτουν μέσα από συστηματικές προσπάθειες για τη βελτίωση της ποιότητας στον τομέα της παιδείας (Ballantine et al., 1998). Οι χώρες της ηπειρωτικής Ευρώπης (Γαλλία, Γερμανία, Αυστρία, Ελβετία, Δανία, Φιλανδία, Ιταλία) έχουν εφαρμόσει μια σειρά μεταρρυθμίσεων σε ιδρύματα της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, στην άμυνα, σε οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, στη βιομηχανία τηλεπικοινωνιών με στόχο τη βελτίωση της ποιότητας.

Ακόμη, διαπιστώθηκε η ανάγκη για συντονισμό των οργανισμών. Στο παρελθόν, οι πολίτες απαιτούνταν να προσέλθουν αυτοπροσώπως στους οργανισμούς από τους οποίους αιτούνταν τη λήψη δικαιολογητικών, κάτι το οποίο, σήμερα, έχει παύσει να ισχύει. Ο συντονισμός αυτός και η ψηφιοποίηση κρίθηκαν ως οι πλέον απαραίτητοι στόχοι για τη μεταρρύθμιση, με τους οργανισμούς στο σύνολο των κρατών μελών της ΕΕ να προχωρούν στην μετάβαση στην ηλεκτρονική διακυβέρνηση για την αύξηση της ασφάλειας, της ποιότητας των υπηρεσιών και της ικανοποίησης του πολίτη από την εξυπηρέτηση που του παρέχεται. Με τον τρόπο αυτό, δε, στόχος ήταν να αυξηθεί και η διαφάνεια και ακεραιότητα της Δ.Δ. καθώς και το να υπάρχει απόδοση ευθυνών σε περιπτώσεις λαθών (Prasopoulou, 2011).

Πρωτοβουλίες για τη βελτίωση της δημόσιας διοίκησης προτείνονται και μέσω της δημόσιας διαβούλευσης. Η ψήφιση και κύρωση της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης επέτρεψε στην κοινωνία των πολιτών να λαμβάνει ενεργό ρόλο στη διακυβέρνηση της. Μέλη ομάδων και πολίτες μπορούν να αιτούνται μεταρρυθμίσεις και αλλαγές στα υφιστάμενα συστήματα διοίκησης και στο θεσμικό πλαίσιο, έτσι, η Δ.Δ. μπορεί σήμερα να βελτιώνεται και ως αποτέλεσμα των πρωτοβουλιών των πολιτών (Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, 2019).

Συμπερασματικά, θα μπορούσαμε να χαρακτηρίσουμε την εφαρμογή του Ν.3230/2004 και τη μετέπειτα αναθεώρησή τους ως αποσπασματική και παρά το γεγονός ότι η μη ανάρτηση της στοχοθεσίας ενός οργανισμού στο Διαύγεια δεν συνεπάγεται την ανυπαρξία της, ωστόσο η ασυνέπεια συνεπάγεται ότι δεν έχει δοθεί το βάρος που θα έπρεπε στον καθορισμό στόχων και ότι η εφαρμογή της σχετικής νομοθεσίας είναι ελλιπής (Δόγα, 2014).

4.1.2. Παραδείγματα εφαρμογής ΔΟΠ σε επίπεδο κρατών μελών

Η Γαλλία είναι πάνω από το μέσο όρο της Ε.Ε. στον τομέα της Η.Δ. και στα πρώτα στάδια ανάπτυξης της συνάντησε πλήθος εμποδίων εξαιτίας της πολυπλοκότητας της διοικητικής δομής. Ο εκσυγχρονισμός της Δ.Δ. συνδέθηκε με τεχνολογικές και οργανωτικές καινοτομίες οι οποίες είχαν ως αποτέλεσμα τη δημιουργία ενός διυπουργικού δικτύου, το 2015, εξασφαλίζοντας την ανταλλαγή δεδομένων μεταξύ των διοικήσεων με την ανάπτυξη πάνω από 3000 ιστοσελίδων. Επιπλέον, έχει τεθεί σε λειτουργία η ‘Légifrance’ που αποτελεί και την επίσημη ιστοσελίδα της γαλλικής κυβέρνησης στην οποία δημοσιεύονται κανονισμοί, νομοθεσία και διάφορες νομικές πληροφορίες (Πανταζή, 2018).

Ενδιαφέρον παρουσιάζει και η πλατφόρμα ‘e Procurement Platform’ η οποία επιτρέπει σε φορείς του δημοσίου τομέα τη δημοσίευση προσκλήσεων υποβολής προσφορών σε απευθείας σύνδεση λαμβάνοντας επίσης ηλεκτρονικά τις κατατεθείσες προσφορές ώστε να ενισχύεται η αποτελεσματικότητα και η διαφάνεια. Ωστόσο κορυφαία καινοτομία υπήρξε η δημιουργία μιας πρωτοποριακής πλατφόρμας το 2017 μέσω της οποίας οι πολίτες μπορούσαν να αξιολογήσουν απευθείας το όφελος από 24 κοινωνικές υπηρεσίες σε εθνικό και τοπικό επίπεδο. Επίσης προς την κατεύθυνση της απλοποίησης των διοικητικών διαδικασιών συνέβαλε η ανάπτυξη της ‘Service-Public.fr’ που παρέχει έγγραφα, πληροφορίες, ηλεκτρονικές φόρμες, απευθείας συνδέσεις με τις δημόσιες υπηρεσίες και επιπλέον λειτουργεί ‘one shop stop’ για τους πολίτες και τις επιχειρήσεις (Πανταζή, 2018).

Έπειτα, σε σχέση με το παράδειγμα της Ιρλανδίας, η Ο’ Donnell (2009) έδειξε πως στο εν λόγω κράτος μέλος της ΕΕ εφαρμόστηκαν από το 1999 μεταρρυθμίσεις που είχαν ως στόχο την μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης εφαρμόζοντας τις αρχές της ΔΟΠ. Συγκεκριμένα, στόχευση της κυβέρνησης ήταν το να βελτιωθεί ο τρόπος με τον οποίο γινόταν η κατανομή των δημοσίων πόρων και επίσης η ποιότητα σε σχέση με τα δαπανώμενα κεφάλαια. Ακόμη, το ενδιαφέρον των αρχών επικεντρώθηκε στη διοίκηση του ανθρώπινου δυναμικού, με την ποιότητα της εργασίας, την ασφάλεια και την ικανοποίηση των στελεχών να καθίσταται κεντρικός στόχος για τους σχεδιαστές της πολιτικής. Για το 2006, τα συνολικά ποσά που προβλέφθηκαν ήταν 15 εκ. ευρώ, ενώ για το 2007, όταν και εντατικοποιήθηκαν οι προσπάθειες μεταρρύθμισης, 60 εκ. ευρώ.

Το πρόγραμμα της Ιρλανδικής Κυβέρνησης για την περίοδο 2007-2013 στόχευε, συγκεκριμένα, στα εξής (Ο’ Donnell, 2009):

- παροχή κινήτρων για βελτίωση και διοίκηση αλλαγής στο δημόσιο τομέα,
- παροχή τεχνικής εκπαίδευσης και υποστήριξης στη Δ.Δ.,
- επένδυση στην αριστεία μέσω της εφαρμογής των αρχών και εργαλείων αξιολόγησης της ΔΟΠ,
- βελτίωση της προσβασιμότητας και της διαφάνειας στη Δ.Δ.,
- βελτίωση των συστημάτων διαχείρισης της Δ.Δ. και
- ψηφιοποίηση και εφαρμογών πληροφορικής στη Δ.Δ.

Τα αποτελέσματα της μελέτης περίπτωσης της Ιρλανδίας αποτελούν βάση για τη σύγκριση με άλλα κράτη, ιδίως την Ελλάδα. Οι, από το 1999 επιβεβλημένες μεταρρυθμίσεις, επέφεραν θετικά αποτελέσματα σε όλους τους τομείς, συμπεριλαμβανομένου αυτόν της διοίκησης γενικά και τις δικαιοσύνης. Τα σημαντικότερα αποτελέσματα αυτών των πολιτικών αφορούν (Ο' Connell, 2009):

- τη δημιουργία του Commercial Court που επιτρέπει την άμεση διεκπεραίωση υποθέσεων που αφορούν το εμπόριο και τις οικονομικές υποθέσεις,
- το Death Event Publication Service που οδήγησε σε σημαντικές μειώσεις των γραφειοκρατικών ενεργειών που απαιτούνται από τους πενθούντες σε περίπτωση απώλειας συγγενικού προσώπου,
- τη διοικητική μεταρρύθμιση του Donegal County Council που εκσυγχρονίστηκε για να παράσχει αμεσότερα και με μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα υπηρεσίες στον τομέα της ΔΔ στους πολίτες,
- τη δημιουργία του E-Cabinet που επιτρέπει τις ψηφιακές πληρωμές,
- τη δημιουργία του Office of the Revenue Commissioners για την βελτίωση της καινοτομίας, της εγκυρότητας, του ελέγχου και της αξιοπιστίας του συστήματος φορολόγησης και της εξυπηρέτησης των φορολογούμενων,
- τον εκσυγχρονισμό του South Dublin County Council που έκανε χρήση ψηφιακών εργαλείων για τη βελτίωση της διοίκησης του ανθρώπινου δυναμικού και του ελέγχου με έμφαση στην καινοτομία.

Σε ό,τι αφορά τον ευρωπαϊκό βορρά, η Η.Δ. της Φινλανδίας βρίσκεται στην κορυφή μεταξύ των κρατών-μελών της Ε.Ε. γεγονός που εξηγείται από την εκτεταμένη χρήση των ΤΠΕ και τον απλό δημόσιο τομέα που διαθέτει. Το σχέδιο δράσης της ανοικτής διακυβέρνησης 2015-17 δεσμευόταν σε πιο φιλικές ηλεκτρονικές υπηρεσίες για τον πολίτη με τρεις στόχους: άνοιγμα, λογοδοσία και ενίσχυση της δέσμευσης. Στο πλαίσιο αυτό, η πύλη 'Demokratia.fi' συγκεντρώνει πληροφορίες αναφορικά με δημοκρατικές

διαδικασίες από διάφορες ιστοσελίδες. Επίσης, η βραβευμένη ιστοσελίδα με το Ευρωπαϊκό Βραβείο Καινοτομίας στη Δ.Δ. ‘InfoShare’ παρέχει τη δυνατότητα στους πολίτες για ενεργό συμμετοχή στις δημόσιες διαδικασίες λήψης αποφάσεων.

Αναφορικά με το θέμα της Η.Δ. οι ενέργειες της Αυστριακής ομοσπονδιακής κυβέρνησης ξεκίνησαν με την ένταξη της χώρας στην Ε.Ε. στο πλαίσιο της αναδιοργάνωσης της Δ.Δ. Αυτή τη στιγμή η χώρα ανήκει στους πρωταθλητές της Η.Δ. μεταξύ των ευρωπαϊών εταίρων διαθέτοντας το 100% ηλεκτρονικά και τις 20 βασικές υπηρεσίες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Ενδεικτικά μερικά από τα προγράμματα που εφαρμόζει είναι η ηλεκτρονική διαχείριση δεδομένων (EDM) που αποτελεί ένα ολοκληρωμένο σύστημα Η.Δ. της κυβέρνησης για ολόκληρο τον περιβαλλοντικό τομέα. Το μεγαλύτερο πλεονέκτημα εντοπίζεται στην ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ διαφόρων φορέων οι οποίοι μπορούν να επικοινωνήσουν μέσω αυτής της κεντρικής πλατφόρμας. Η πλατφόρμα ‘HELP.gov.at’ συνδέει ένα μεγάλο αριθμό δημόσιων οργανισμών προσφέροντας πληροφορίες στους πολίτες σχετικά με θέματα και καταστάσεις της καθημερινής ζωής. Η ιστοσελίδα η οποία έχει λάβει διάφορα βραβεία, υπάρχει 24ωρη πρόσβαση και είναι ειδικά σχεδιασμένη για να ανταποκρίνεται σε οδηγίες από άτομα με αναπηρία, παρέχοντας χρήσιμες πληροφορίες για 200 καταστάσεις ζωής. Η δημιουργία κάρτας πολίτη (Citizen Card) επιτρέπει την ηλεκτρονική πρόσβαση σε διάφορες διοικητικές διαδικασίες με ψηφιακή υπογραφή η οποία προστατεύει από ανεπιθύμητη πρόσβαση και αλλαγές στο περιεχόμενο. Τέλος, το ηλεκτρονικό σύστημα αρχείων (ELAK) δημιουργήθηκε για να αντικαταστήσει την κατάθεση σε χαρτί αφού ένα ηλεκτρονικό αρχείο δημιουργείται για κάθε αίτηση και κάθε διαδικασία μπορεί να ελεγχθεί κάθε στιγμή. Δεν είναι τυχαίο που η Αυστρία έχει λάβει πλήθος βραβείων και αποτελεί έμπνευση για άλλες χώρες με την Κυβερνητική Πύλη Δεδομένων (data.gv.at) να παρέχει μια ολοκληρωμένη βάση δεδομένων με ελεύθερη πρόσβαση σε εθνικά κυβερνητικά στοιχεία (Πανταζή, 2018).

Στη χώρα μας το έργο «*Ελληνικό Πλαίσιο Παροχής Υπηρεσιών Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και Πρότυπα Διαλειτουργικότητας*» ανέλαβε το Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και πιο συγκεκριμένα η Γενική Γραμματεία Δημόσιας Διοίκησης. Το Ελληνικό Πλαίσιο Παροχής Υπηρεσιών Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (ΠΗΔ) περιέχει τους κανόνες και τα πρότυπα που είναι απαραίτητα ώστε να υλοποιηθεί η γενικότερη στρατηγική και αρχιτεκτονική του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης αλλά και

της Επιτροπής Πληροφορικής και Επικοινωνιών για την Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση. Ουσιαστικά αποτελεί την εθνική εξειδίκευση του ΕΠΔ και τον ακρογωνιαίο λίθο για την υλοποίηση του Ευρωπαϊκού Ψηφιακού Θεματολογίου (Digital Agenda for Europe) στη χώρα μας. Η διαλειτουργικότητα με βάση το ευρωπαϊκό σχέδιο δράσης 2011-2015 είναι πρωτεύουσας σημασίας εφόσον αποτελεί την αναγκαία συνθήκη για την υλοποίηση διασυνοριακών ηλεκτρονικών υπηρεσιών σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

Η εφαρμογή της πρώτης έκδοσης του ΕΠΔ εγκρίθηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή το 2003 και στη συνέχεια ακολούθησε η ανανέωσή του το 2010 με τη δεύτερη έκδοση (EIF Version 2) και το 2017 με το νέο Πλαίσιο Διαλειτουργικότητας (New EIF) (Ραμματά, 2011). Οι αναδυόμενες τεχνολογικές τάσεις και η ανάγκη για ευθυγράμμιση με την αναπτυξιακή πολιτική της Ε.Ε. έδωσαν το έναυσμα για αυτή την ανανέωση και έτσι αυξήθηκε ο αριθμός των συστάσεων από 25 σε 47 οι οποίες ταυτόχρονα έγιναν περισσότερο συγκεκριμένες. Καθώς η Ευρώπη στοχεύει στη δημιουργία μιας Ψηφιακής Ενιαίας Αγοράς είναι απόλυτα κατανοητό πως το ΕΠΔ αποτελεί την απόλυτη προτεραιότητά της και η επιτυχής εφαρμογή του θα συντελέσει στη βελτίωση της ποιότητας των ευρωπαϊκών δημόσιων υπηρεσιών προωθώντας τη ψηφιακή συνεργασία των δημόσιων διοικήσεων.

Το πλαίσιο αυτό στοχεύει στην παροχή συγκεκριμένων οδηγιών και συστάσεων για τη δημιουργία και βελτίωση των διαλειτουργικών δραστηριοτήτων των ψηφιακών δημόσιων υπηρεσιών, την ίδρυση δια-οργανωτικών σχέσεων, τον εξορθολογισμό end-to-end ψηφιακών υπηρεσιών και την εξασφάλιση ότι η υπάρχουσα αλλά και η νέα νομοθεσία διασφαλίζει τις προσπάθειες για την ύπαρξη διαλειτουργικότητας (Κέντρο Έρευνας για την Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση, 2017). Για την υλοποίηση της στρατηγικής και του πλαισίου ευρωπαϊκής διαλειτουργικότητας χρησιμοποιήθηκε και συνεχίζει το πρόγραμμα ISA (2010-2015) και (2016-2020) το οποίο προσφέρει λύσεις διαλειτουργικότητας στις ευρωπαϊκές δημόσιες διοικήσεις.

Την υποστήριξη, την προώθηση και την παρακολούθηση του ISA έχει αναλάβει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Δίνεται επιπλέον η δυνατότητα μερικής ή ολικής χρηματοδότησης των δράσεων μέσω άλλων προγραμμάτων όπως «Ορίζων 2020», «Συνδέοντας την Ευρώπη» ή μέσω των ευρωπαϊκών διαρθρωτικών και επενδυτικών ταμείων κ.ά. Στο πλαίσιο του προγράμματος αυτού λειτούργησε και το Παρατηρητήριο του Εθνικού Πλαισίου Διαλειτουργικότητας (NIFO) του οποίου σκοπός υπήρξε η

μέτρηση της προόδου και η παρακολούθηση της τρέχουσας κατάστασης διαλειτουργικότητας στην Ένωση.

Τα οφέλη που ανακύπτουν από τη διαλειτουργικότητα αναφέρονται κυρίως στην παροχή ενός μεγαλύτερου εύρους και υψηλότερου επιπέδου ψηφιακών υπηρεσιών εφόσον αφενός διευκολύνει την ανταλλαγή πληροφοριών τόσο εντός του οργανισμού όσο και μεταξύ διαφορετικών οργανισμών και αφετέρου οδηγεί σε αύξηση της παραγωγικότητας των δημόσιων φορέων λόγω της αυτοματοποιημένης επικοινωνίας και ενημέρωσης των δεδομένων μεταξύ των διαφορετικών εφαρμογών. Επιπλέον η δυνατότητα συνδυασμού των δεδομένων ενός οργανισμού δίνει τη δυνατότητα για την ταχεία παραγωγή χρήσιμων αναφορών προς τα ανώτερα στελέχη και με αυτόν τον τρόπο συμβάλλει στη βελτίωση της διαδικασίας λήψης αποφάσεων. (Καλογήρου κ. συν., 2016).

4.2. Ενδεικτικοί δείκτες αποτίμησης της ποιότητας της Δ.Δ.

Η ποιότητα των δημόσιων υπηρεσιών μιας χώρας αποτελεί μια αξιόπιστη ένδειξη για την εύρυθμη λειτουργία ενός κράτους και έχει άμεση σχέση με το επίπεδο εμπιστοσύνης των πολιτών στη Δ.Δ., την ευχέρεια άσκησης επιχειρηματικών δραστηριοτήτων και την κοινωνική ευημερία. Σε μια προσπάθεια αποτίμησης της ποιότητας της Δ.Δ. της χώρας μας θα χρησιμοποιήσουμε ενδεικτικά δείκτες οι οποίοι σε σύγκριση με τους αντίστοιχους των χωρών-κρατών της Ε.Ε. θα μας βοηθήσουν στην εξαγωγή χρήσιμων συμπερασμάτων για την επικρατούσα κατάσταση.

4.2.1. Δείκτης Αντίληψης Διαφθοράς (CPI)

Η διαφθορά αποτελεί σημαντικό παράγοντα ανάσχεσης της οικονομικής ανάπτυξης καθώς συνοδεύεται από περιορισμένα δημόσια έσοδα, χαμηλά επίπεδα επενδύσεων, υψηλότερα επίπεδα έμμεσης φορολογίας και μειωμένη παραγωγικότητα λόγω της ανεπαρκούς κατανομής των κεφαλαίων. Σε μια προσπάθεια εννοιολογικής προσέγγισης θα την ορίσουμε ως την κατάχρηση δημόσιου αξιώματος ή εξουσίας για προσωπικό ή ιδιωτικό όφελος (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2017). Ουσιαστικά αποτελεί ένα είδος απάτης και μεταξύ των κατηγοριών της αναφέρονται: η μικροδιαφθορά (καθημερινές πρακτικές κατάχρησης εξουσίας στις συναλλαγές των πολιτών), η μεγάλη κλίμακας διαφθορά (παράνομες πρακτικές που διαπράττονται από υψηλά κυβερνητικά κλιμάκια ή από την κεντρική λειτουργία του κράτους) και η πολιτική

διαφθορά (χειραγώγηση διαδικασιών, θεσμών και κανόνων, για την κατανομή των πόρων και τη χρηματοδότηση των κέντρων λήψης αποφάσεων από πολιτικούς φορείς). Οι πιο γνωστές μορφές της είναι: η σύγκρουση συμφερόντων, η δωροδοκία, η νόθευση διαγωνισμών, ο χρηματισμός/δωροληψία/παθητική δωροδοκία και ο εκβιασμός (ΣΕΒ, 2017).

Στον αντίποδα της διαφθοράς βρίσκονται οι έννοιες της διαφάνειας και της ακεραιότητας που έχουν συνδεθεί με μεγαλύτερη ανταγωνιστικότητα, αποτελεσματικότερη είσπραξη των φόρων, αποτελεσματικότερες δημόσιες δαπάνες και εδραίωση του κράτους δικαίου (Ευρωπαϊκή επιτροπή, 2018). Το κόστος της διαφθοράς επιβαρύνονται οι πολίτες οι οποίοι λαμβάνουν υπηρεσίες χαμηλότερης ποιότητας και οι φορολογούμενοι τα χρήματα των οποίων τελικά σπαταλώνται (Διεθνής Διαφάνεια, 2017). Για να γίνουν αντιληπτές οι επιπτώσεις της διαφθοράς αρκεί να αναφερθεί πως σύμφωνα με υπολογισμούς της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, το κόστος της σε επίπεδο Ε.Ε. ανέρχεται περίπου σε 120 δισεκατομμύρια ευρώ ετησίως ποσό που αντιστοιχεί στο 1,1% του ΑΕΠ της Ε.Ε. (Transparency International, 2020). Έτσι δεν είναι τυχαίο που ανάμεσα στους 17 Στόχους που έχει θέσει ο ΟΟΣΑ για τη Βιώσιμη Ανάπτυξη για το 2030 η Ελλάδα έχει συμπεριλάβει στόχους για τη μείωση της διαφθοράς, την αύξηση της διαφάνειας, τον περιορισμό των παράνομων χρηματικών ροών και την βελτίωση της πρόσβασης στην πληροφορία (ΣΕΒ, 2017).

Ένας από τους πιο γνωστούς δείκτες για τη μέτρηση της διαφθοράς είναι ο δείκτης αντίληψης της διαφθοράς (CPI) ο οποίος ορίζεται ως ο βαθμός στον οποίο θεωρείται ότι υπάρχει διαφθορά μεταξύ των κρατικών αξιωματούχων και των πολιτικών. Οι τιμές του κυμαίνονται από το 0 έως το 100 με το 0 να αντιπροσωπεύει τα υψηλά αντιληπτά επίπεδα διαφθοράς και το 100 μηδενικά αντιληπτά επίπεδα. Για τον υπολογισμό του χρησιμοποιούνται 13 διαφορετικές πηγές δεδομένων από 12 ιδρύματα γι' αυτό και θεωρείται ως ένας ιδιαίτερα αξιόπιστος δείκτης. Ο παρακάτω πίνακας παρουσιάζει το δείκτη αντίληψης της διαφθοράς της χώρας μας για τα έτη 2010-2019 και παρατηρούμε ότι υπάρχει χαμηλή αντίληψη της διαφθοράς και άρα υψηλά επίπεδα με εξαίρεση το 2015, το 2017 και το 2019.

Πίνακας 2: Δείκτης Αντίληψης της Διαφθοράς της Ελλάδας για τα έτη 2010-2019

ΕΤΗ	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
ΔΕΙΚΤΗΣ ΑΝΤΙΛΗΨΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ	35	34	36	40	43	46	44	48	45	48

Γενικά η πορεία του δείκτη δεν χαρακτηρίζεται από σταθερότητα γεγονός που απεικονίζεται στο διάγραμμα 2. Η ανοδική τάση του δείκτη διακόπτεται από τις μειώσεις που πραγματοποιήθηκαν κατά τα έτη 2011, 2016 και 2018.

**Διάγραμμα 2:** Διαχρονική εξέλιξη του Δείκτη αντίληψης διαφθοράς της Ελλάδας για τα έτη 2010-2019

Για να κατανοήσουμε τη θέση της Ελλάδας στο επίπεδο διαφθοράς είναι χρήσιμο να συγκρίνουμε το δείκτη αντίληψης της διαφθοράς της χώρας μας με τον αντίστοιχο δείκτη των χωρών-κρατών της Ε.Ε.

Πίνακας 3: Ιεράρχηση κρατών μελών ΕΕ με βάση τον Δείκτη Αντίληψης της Διαφθοράς (Transparency International, 2019).

Κράτος μέλος	Αποτέλεσμα 2017	Αποτέλεσμα 2019	Ιεράρχηση για το 2019	Μεταβολή
Δανία	88	87	1	-1
Φινλανδία	85	86	3	+1
Σουηδία	84	85	3	+1

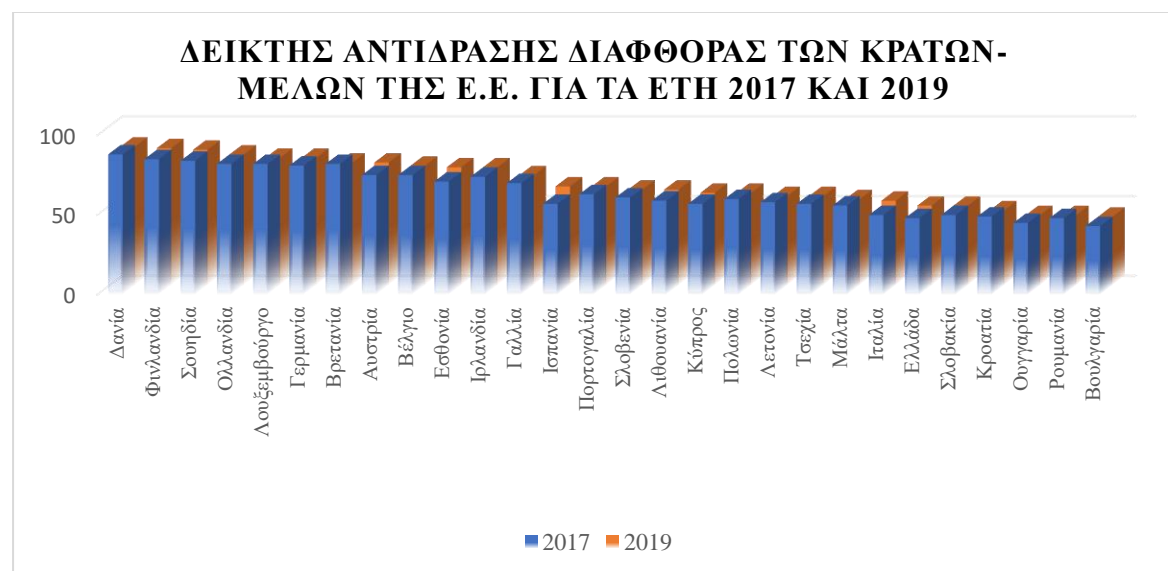
Ολλανδία	82	82	8	0
Λουξεμβούργο	82	80	9	-2
Γερμανία	81	80	9	-1
Βρετανία	82	77	12	-5
Αυστρία	75	77	12	+2
Βέλγιο	75	75	17	0
Ιρλανδία	74	74	18	0
Εσθονία	71	74	18	+3
Γαλλία	70	69	23	-1
Πορτογαλία	63	62	30	-1
Πολωνία	60	58	41	-4
Σλοβενία	61	60	35	-1
Λιθουανία	59	60	35	+1
Λετονία	58	56	44	-2
Κύπρος	57	58	41	+1
Ισπανία	57	62	30	+5
Τσεχία	57	56	44	-1
Μάλτα	56	54	50	-2
Ιταλία	50	53	51	+3
Σλοβακία	50	50	59	0
Κροατία	49	47	63	-2
Ρουμανία	48	44	70	-4
Ελλάδα	48	50	59	+2
Ουγγαρία	45	44	70	-1
Βουλγαρία	43	43	74	0

Σύμφωνα με τον πίνακα 3 γίνεται φανερό πως τις τρεις πρώτες θέσεις για το 2019 καταλαμβάνουν η Δανία και ακολουθούν η Φινλανδία, και η Σουηδία ενώ τις τελευταίες η Ουγγαρία, η Ρουμανία και η Βουλγαρία. Η Ελλάδα βρίσκεται στην 59^η θέση ανάμεσα στις χώρες με τις χειρότερες επιδόσεις αν και σε σχέση με το 2012 βελτιώθηκε κατά 12 μονάδες. Το 2018 βρέθηκε στη 67^η θέση 8 θέσεις χαμηλότερα από

το 2017. Συγκρίνοντας με τις χώρες που βρίσκονται στις πρώτες θέσεις είναι κατανοητό πως η χώρα μας έχει δρόμο να διανύσει ακόμη στο θέμα αυτό.

Ο ΟΟΣΑ (2018) ασχολήθηκε εκτενώς με το θέμα της διαφθοράς και έχει διατυπώσει 12 αρχές για την καταπολέμησή της και συγκεκριμένα αναφέρει: διαφάνεια, λογοδοσία, ακεραιότητα, πρόσβαση, ισορροπία, συμμετοχή, αποδοτικότητα, σύστημα ηλεκτρονικών προμηθειών, ικανότητα, αξιολόγηση, διαχείριση κινδύνου και ενσωμάτωση. Ανάμεσα στα μέτρα που θα μπορούσαν να πάρουν τα αρμόδια όργανα για την καταπολέμησή της είναι (Κουκάκης, 2021):

- η ενίσχυση των θεσμών εποπτείας ώστε να εξασφαλιστεί ότι οι πόροι φτάνουν σε αυτούς που έχουν μεγαλύτερη ανάγκη.
- η διασφάλιση ανοικτών και διαφανών συμβάσεων για την καταπολέμηση των παραβάσεων,
- η δημιουργία ευνοϊκών συνθηκών για τη διεκδίκηση λογοδοσίας εκ μέρους των κυβερνήσεων,
- η δημοσίευση σχετικών δεδομένων και εγγύηση της πρόσβασης σε πληροφορίες, για να διασφαλιστεί η εύκολη πρόσβαση σε έγκαιρες και ουσιαστικές πληροφορίες.



Διάγραμμα 3: Δείκτης Αντίδρασης Διαφθοράς των Κρατών-μελών της Ε.Ε. για τα έτη 2017 και 2019

4.2.2. Δείκτης Ψηφιακής Ωριμότητας του Δημόσιου Τομέα

Η διάγνωση της ψηφιακής ωριμότητας των χωρών πραγματοποιείται με το δείκτη ψηφιακής ωριμότητας (SEV Digital Maturity Index). Ο δείκτης αποτελείται από 7 διαστάσεις: κλάδοι ΤΠΕ & υψηλής τεχνολογίας, υποδομές συνδεσιμότητας, πολιτικές & ρυθμιστικό πλαίσιο, ψηφιακές δεξιότητες, ψηφιακή ωριμότητα επιχειρήσεων, ψηφιακή ωριμότητα κοινωνίας και ψηφιακή ωριμότητα δημοσίου. Η βαθμολογία του δείκτη και κατά συνέπεια η κατάταξη των χωρών προκύπτει από τη συνάθροιση των «κανονικοποιημένων» αποτελεσμάτων για το σύνολο των δεικτών που τον αποτελούν (ΣΕΒ, 2019).

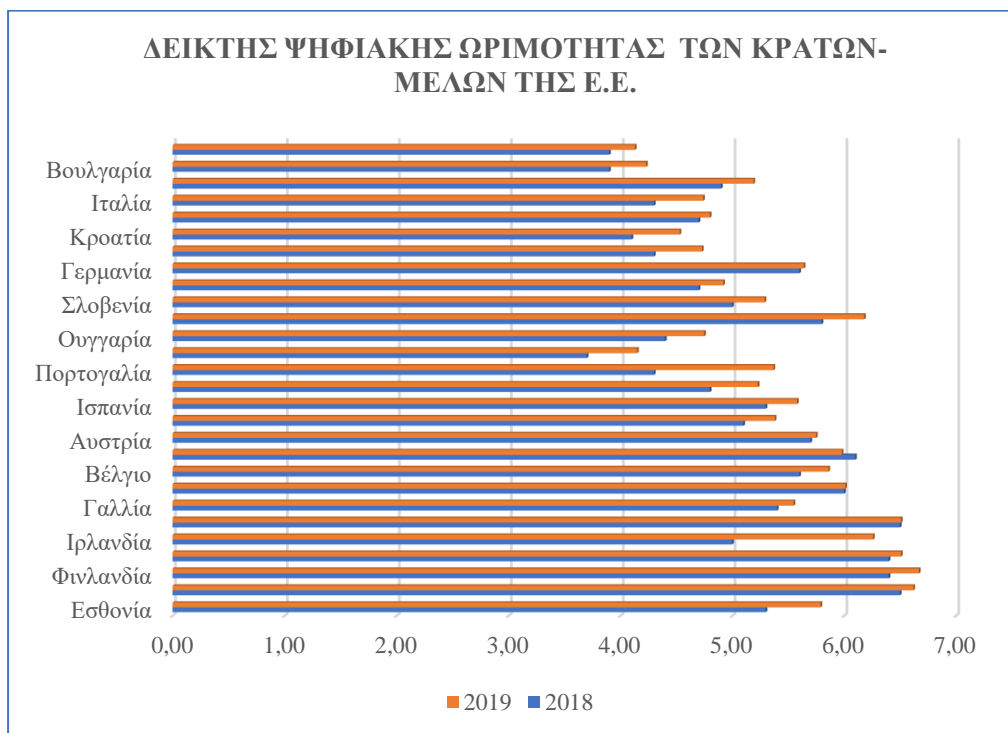
Η χώρα μας τόσο για το 2017 όσο και για το 2018 κατέλαβε την τελευταία θέση, λαμβάνοντας βαθμολογία 3.7 και 3.6 αντίστοιχα. Ωστόσο για το 2019 βρέθηκε στην προτελευταία θέση. Μεταξύ των 28 κρατών-μελών της Ε.Ε. τις πρώτες θέσεις κατέχουν η Ολλανδία, η Δανία και η Σουηδία (ΣΕΒ, 2019). Αξιοσημείωτο είναι πως η χώρα μας βρίσκεται αρκετά κάτω από το μέσο όρο της Ε.Ε. (μ.ο. 5.2) γεγονός που δείχνει πως υπάρχει ανάγκη να παρθούν μέτρα για τη βελτίωση του δείκτη. Έχει ενδιαφέρον να αναγνωριστούν τα αίτια που οδήγησαν στην κατάσταση αυτή τα οποία συνοψίζονται: έλλειψη επαρκούς και αποτελεσματικής συνεργασίας μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα, ανεπάρκεια μοντέλου ψηφιακής διακυβέρνησης, απουσία πλαισίου παρακολούθησης απόδοσης, αδυναμία διασύνδεσης και επίτευξης συνεργειών μεταξύ επιχειρήσεων και εκπαιδευτικού συστήματος, ανάγκη διαχρονικότητας και συνέχειας της ψηφιακής στρατηγικής και απουσία εθνικού ψηφιακού οράματος (ΣΕΒ, 2017).

Πίνακας 4: Δείκτης Ψηφιακής Ωριμότητας των κρατών-μελών της Ε.Ε (πηγή: ΣΕΒ, 2019)

Κράτος μέλος	2018	2019
Εσθονία	5.3	5.79
Δανία	6.5	6.62
Φινλανδία	6.4	6.67
Ολλανδία	6.4	6.51
Ιρλανδία	5	6.26
Σουηδία	6.5	6.51
Γαλλία	5.4	5.55
Λουξεμβούργο	6	6.01
Βέλγιο	5.6	5.86
Βρετανία	6.1	5.98
Αυστρία	5.7	5.75
Λιθουανία	5.1	5.38

Ισπανία	5.3	5.58
Λετονία	4.8	5.23
Πορτογαλία	4.3	5.37
Ουγγαρία	4.4	4.75
Μάλτα	5.8	6.18
Σλοβενία	5	5.29
Κύπρος	4.7	4.92
Γερμανία	5.6	5.64
Πολωνία	4.3	4.73
Κροατία	4.1	4.53
Σλοβακία	4.7	4.80
Ιταλία	4.3	4.74
Τσεχία	4.9	5.19
Βουλγαρία	3.9	4.23
Ρουμανία	3.9	4.13
Ελλάδα	3.7	4.15

Όπως γίνεται αντιληπτό από τον πίνακα για το 2018 στις πρώτες θέσεις βρέθηκαν η Δανία, η Σουηδία, η Ολλανδία και η Φινλανδία αφού εμφάνισαν τον υψηλότερο βαθμό ψηφιακής ανάπτυξης ενώ η Κροατία, η Ρουμανία, η Βουλγαρία και η Ελλάδα το μικρότερο. Παρόμοια παρουσιάζεται η κατάσταση και για το 2019 όπως γίνεται φανερό και από το διάγραμμα που ακολουθεί.



Διάγραμμα 4: Δείκτης ψηφιακής ωριμότητας των κρατών-μελών της Ε.Ε.

Γίνεται φανερή η ανάγκη για το μετασχηματισμό της χώρας μας σε ψηφιακά ανεπτυγμένη γεγονός που μπορεί να πραγματοποιηθεί μέσω των καλών πρακτικών που ακολούθησαν τα ψηφιακά ανεπτυγμένα κράτη. Έτσι οι ανάγκες των πολιτών πρέπει να γίνονται αντιληπτές από το κράτος και ο ανοιχτός διάλογος θα συνεισφέρει στην συνδιαμόρφωση των δημόσιων υπηρεσιών. Ο σχεδιασμός και η ανάπτυξη των τεχνολογικών υποδομών θα πρέπει να προσφέρουν υψηλά επίπεδα ασφάλειας για την προστασία της ιδιωτικότητας και του απορρήτου των δεδομένων των πολιτών. Τέλος επιβάλλεται η αναβάθμιση των δεξιοτήτων των δημοσίων υπαλλήλων σε τεχνικό, διοικητικό και ψηφιακό επίπεδο, η εφαρμογή και ανανέωση των μοντέλων αξιολόγησης και απόδοσης και την άμεση επαγγελματική εξέλιξη σε υπαλλήλους που παρουσιάζουν υψηλές αποδόσεις (ΣΕΒ, 2017).

4.2.3. Ευρωπαϊκός Δείκτης Ποιότητας της Διακυβέρνησης (EQI)

Σύμφωνα με μεγάλο αριθμό ερευνών, η «ποιότητα διακυβέρνησης» (QoG) είναι βασικός παράγοντας για την κατανόηση της οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης μιας χώρας (Holmberg et al., 2009). Η βελτίωση της ευημερίας και της συνοχής της Ε.Ε. συνδέονται στενά με την ποιότητα της διακυβέρνησης. Ο δείκτης βασίζεται σε έρευνα των πολιτών σχετικά με τις αντιλήψεις και τις εμπειρίες τους με τη διαφθορά του δημόσιου τομέα, σε ποιο βαθμό οι πολίτες πιστεύουν ότι διάφορες υπηρεσίες του δημόσιου τομέα λειτουργούν αμερόληπτα και είναι ποιοτικές. Έτσι για την αποτίμηση της θεσμικής ποιότητας χρησιμοποιείται ο Ευρωπαϊκός Δείκτης Ποιότητας της Διακυβέρνησης (EQI) οποίος λαμβάνει υπόψη του τέσσερις διαστάσεις (European Commission, 2018):

- διαφάνεια (π.χ. όγκος πληροφοριών που δημοσιεύονται σε ανακοινώσεις προμηθειών),
- ανταγωνισμός (π.χ. μέσος αριθμός πλειοδοτών),
- διοικητική αποτελεσματικότητα (π.χ. διάρκεια της περιόδου λήψης αποφάσεων) και
- διαφθορά (π.χ. χρήση μη ανοικτών, αδιαφανών διαδικασιών).

Ο Ευρωπαϊκός Δείκτης Ποιότητας της Διακυβέρνησης (EQI) επικεντρώνεται τόσο στις αντιλήψεις όσο και στις εμπειρίες της διαφθοράς του δημόσιου τομέα, καθώς και στο βαθμό στον οποίο οι πολίτες πιστεύουν ότι υπηρεσίες του δημόσιου τομέα κατανέμονται αμερόληπτα και είναι καλής ποιότητας. Ωστόσο οι διαφορές στην

ποιότητα της διακυβέρνησης μπορεί να οφείλονται και στις έντονες κοινωνικοοικονομικές διαφορές που υφίστανται μεταξύ των περιφερειών ακόμη και των ίδιων χωρών της Ε.Ε.

Ο δείκτης αυτός μπορεί να αξιοποιηθεί με διττό τρόπο από τη μια να αντιμετωπιστούν προβλήματα που σχετίζονται με τη χαμηλή ποιότητα των πολιτικών θεσμών και από την άλλη η μελέτη των επιπτώσεων της ποιότητας της διακυβέρνησης σε τομείς όπως η υγεία, το περιβάλλον, η κοινωνική πολιτική και η φτώχεια.

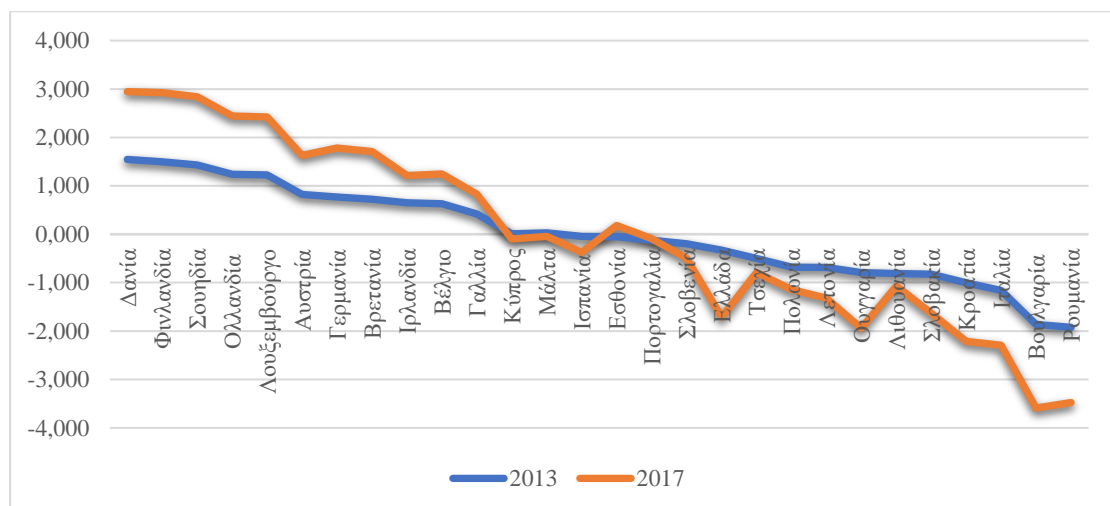
Ο μέσος όρος της Ποιότητας της Διακυβέρνησης σε επίπεδο Ε.Ε. για το 2017 ήταν 0 και συνεπώς οι αρνητικές τιμές βρίσκονται κάτω του μέσου όρου ενώ οι θετικές πάνω από αυτόν. Συγκεκριμένα η Ελλάδα παρουσίασε αρνητικές τιμές και για το 2013 και για το 2017 (βλ. Πίνακα 5). Από τα προηγούμενα καταλήγουμε στο συμπέρασμα πως οι πολίτες αντιλαμβάνονται την ποιότητα της διακυβέρνησης ως χαμηλή.

Στις πρώτες θέσεις βρίσκουμε τη Δανία, τη Φινλανδία και τη Σουηδία και για τα δύο έτη ωστόσο είναι σημαντικό να παρατηρηθεί πως υπήρξε μείωση του δείκτη και για τις τρεις χώρες για το 2017 με τη Δανία να χάνει την πρώτη θέση και να καταλαμβάνει τη δεύτερη και η Φινλανδία την πρώτη. Στις τελευταίες θέσεις με βάση το δείκτη βρίσκουμε τη Ρουμανία, τη Βουλγαρία και την Ιταλία (βλ. Διάγραμμα 5).

Πίνακας 5: Ευρωπαϊκός Δείκτης Ποιότητας της Διακυβέρνησης (EQI) των κρατών-μελών της Ε.Ε. για τα έτη 2013 και 2017 (πηγή: Charron et al., 2015; Charron et al., 2019)

Κράτος μέλος	2013	2017
Δανία	1,545	1,400
Φινλανδία	1,497	1,428
Σουηδία	1,432	1,403
Ολλανδία	1,236	1,205
Λουξεμβούργο	1,223	1,200
Αυστρία	0,820	0,805
Γερμανία	0,770	1,013
Βρετανία	0,720	0,986
Ιρλανδία	0,651	0,559
Βέλγιο	0,629	0,616
Γαλλία	0,421	0,409
Κύπρος	0,011	-0,106
Μάλτα	0,028	-0,075
Ισπανία	-0,047	-0,327

Εσθονία	-0,052	0,231
Πορτογαλία	-0,125	0,032
Σλοβενία	-0,200	-0,293
Ελλάδα	-0,326	-1,387
Τσεχία	-0,498	-0,296
Πολωνία	-0,679	-0,461
Λετονία	-0,687	-0,632
Ουγγαρία	-0,794	-1,150
Λιθουανία	-0,809	-0,263
Σλοβακία	-0,824	-0,811
Κροατία	-1,003	-1,211
Ιταλία	-1,162	-1,130
Βουλγαρία	-1,860	-1,731
Ρουμανία	-1,924	-1,555



Διάγραμμα 5: Διαχρονική εξέλιξη του Ευρωπαϊκού Δείκτη Ποιότητας της Διακυβέρνησης (EQI) των κρατών-μελών της Ε.Ε. για τα έτη 2013 και 2017

4.2.4. Δείκτης Φωνή και Λογοδοσία (Voice and Accountability)

Ο δείκτης Φωνή και Λογοδοσία είναι ένας από τους παγκόσμιους δείκτες διακυβέρνησης που χρησιμοποιούνται για την αποτίμηση της απόδοσης του δημόσιου τομέα. Συγκεκριμένα αποτυπώνει την αντίληψη των πολιτών μιας χώρας ως προς το βαθμό συμμετοχής τους στην επιλογή της κυβέρνησης, της ελευθερίας έκφρασης, της ελευθερίας του συνεταιρίζεσθαι και των ελεύθερων μέσων μαζικής ενημέρωσης (Τσούτσουρας, 2018).

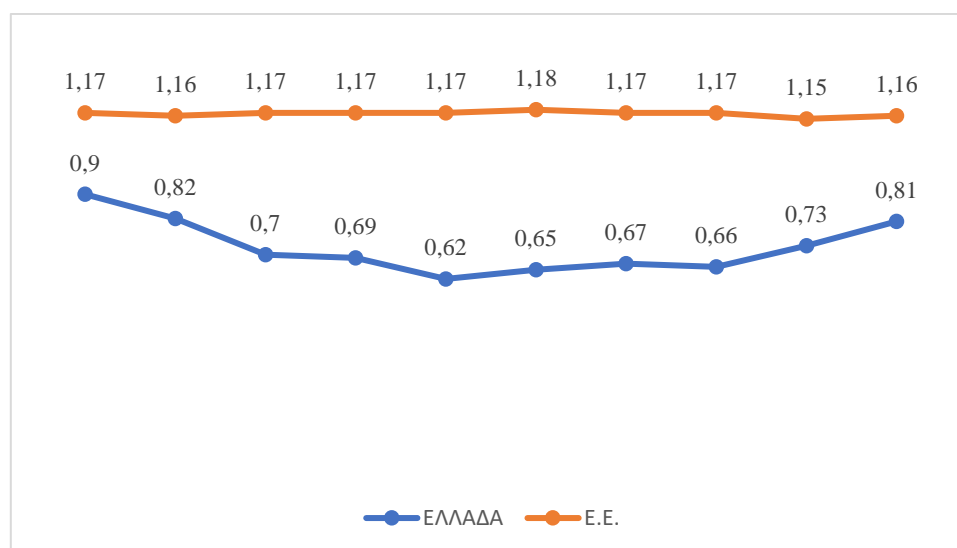
Ο δείκτης λαμβάνει μέγιστη τιμή το 2,5, και χαμηλότερη τιμή το -2,5 αλλά εναλλακτικά μετριέται και σε εκατοστιαίες αναλογίες που κυμαίνονται από 0 που είναι η χαμηλότερη, έως 100 που είναι υψηλότερη, μεταξύ όλων των χωρών σε όλο τον κόσμο.

Ο πίνακας 6 που ακολουθεί παρουσιάζει τη διαχρονική εξέλιξη του δείκτη για τα έτη 2010-2019 για τη χώρα μας. Αρχικά εντύπωση προκαλεί η καθοδική του τάση μέχρι το 2014 όπου έλαβε και τη μικρότερη τιμή του και εν συνεχεία παρά την αύξησή του οι τιμές παραμένουν ιδιαίτερα χαμηλές.

Πίνακας 6: Διαχρονική εξέλιξη του δείκτη Φωνή και Λογοδοσία της Ελλάδας και του μ.ο. της Ε.Ε. για τα έτη 2010-2019

ΕΤΗ	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
ΕΛΛΑΔΑ	0,90	0,82	0,70	0,69	0,62	0,65	0,67	0,66	0,73	0,81
Μ.Ο. Ε.Ε.	1,17	1,16	1,17	1,17	1,17	1,18	1,17	1,17	1,15	1,16

Συγκρίνοντας το δείκτη της χώρας μας με το μέσο όρο των χωρών της Ε.Ε. παρατηρούνται σημαντικές αποκλίσεις και χωρίς πιθανά σημεία σύγκλισης. Ο μέσος όρος του δείκτη των χωρών της Ε.Ε. εμφανίζει διαχρονικά μια σχετικά σταθερότητα εντούτοις δεν συμβαίνει το ίδιο με τη χώρα μας.



Διάγραμμα 6: Σύγκριση του δείκτη Φωνή και Λογοδοσία της χώρας μας με το μ.ο. της Ε.Ε. για τα έτη 2010-2019

Αναφορικά με τα κράτη-μέλη της Ε.Ε. οι πρώτες θέσεις καταλαμβάνονται από τη Σουηδία, Φινλανδία και Δανία τόσο για το 2017 κα το 2019 ενώ οι τελευταίες από τη Βουλγαρία, η Κροατία, η Ουγγαρία και η Ρουμανία για το 2017. Τις τελευταίες θέσεις για το 2019 κατέχουν οι ίδιες χώρες με διαφορετική ιεράρχηση.

Πίνακας 7: Δείκτης Φωνή και Λογοδοσία για τα κράτη μέλη της Ε.Ε. για τα έτη 2017 και 2019

Κράτη-μέλη	2017	2019
Σουηδία	1,57	1,56
Φινλανδία	1,56	1,56
Δανία	1,52	1,55
Λουξεμβούργο	1,52	1,49
Ολλανδία	1,50	1,49
Γερμανία	1,43	1,36
Αυστρία	1,34	1,34
Βέλγιο	1,34	1,31
Ιρλανδία	1,29	1,31
Εσθονία	1,21	1,18
Πορτογαλία	1,20	1,20
Μάλτα	1,17	1,08
Γαλλία	1,15	1,12
Κύπρος	1,06	1,05
Ισπανία	1,02	1,04
Σλοβενία	1,01	0,98
Ιταλία	0,99	0,91
Λιθουανία	0,99	1,00
Σλοβακία	0,91	0,86
Τσεχία	0,88	0,84
Λετονία	0,80	0,86
Πολωνία	0,78	0,67
Ελλάδα	0,66	0,81
Ρουμανία	0,60	0,52

Ουγγαρία	0,54	0,34
Κροατία	0,48	0,46
Βουλγαρία	0,43	0,36

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η ΔΟΠ αποτελεί μία φιλοσοφία η οποία απαντάται, σήμερα, ευρέως στη βιβλιογραφία και η οποία εφαρμόζεται τόσο στη διοίκηση των επιχειρήσεων (management) όσο και στη δημόσια διοίκηση (public administration). Στον τομέα της Δ.Δ. στον οποίο εστιάζει η παρούσα εργασία, η ΔΟΠ αφορά, κατά βάση, την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών, την βελτίωση της εξυπηρέτησης των πολιτών, την επίτευξη των στόχων των δημοσίων φορέων καθώς και την αύξηση της ασφάλειας σε όλα τα επίπεδα.

Πρωτίστως και από το θεωρητικό μέρος της μελέτης, ανακύπτει το συμπέρασμα πως η ΔΟΠ σχετίζεται άμεσα με την ποιότητα, την ασφάλεια και την αποτελεσματικότητα των υπηρεσιών. Στη Δ.Δ. η ανάγκη για εφαρμογή των αρχών της ΔΟΠ έγινε αντιληπτή ήδη από τα τέλη του 20^{ου} αιώνα. Αυτή η εξέλιξη και ανάγκη προκύπτει τόσο από τις αλλαγές στο κοινωνικό και οικονομικό πλαίσιο (διεθνώς) όσο και από τη διαπίστωση των λαθών και παραλείψεων στο σχεδιασμό των δημοσίων πολιτικών και του θεσμικού πλαισίου.

Σε επίπεδο Ε.Ε. λαμβάνουν χώρα διαρκείς δράσεις για τη μεταρρύθμιση της Δ.Δ. σε επίπεδο κρατών μελών. Η ανάγκη αυτή έγινε αντιληπτή σε μεγάλο βαθμό στις αρχές της νέας χιλιετίας αλλά έγινε επιτακτική με το ξέσπασμα της κρίσης. Έτσι, η Δ.Δ. επικεντρώθηκε σε στόχους όπως:

- στη βελτίωση της προσβασιμότητας
- στη διαφάνεια και στον έλεγχο της ποιότητας της ΔΔ
- στην αύξηση του ελέγχου ο οποίος πρέπει να γίνεται και εσωτερικά και εξωτερικά και με έμφαση στην αποδοτικότητα και την αποτελεσματικότητα των πολιτικών
- στην εξοικονόμηση πόρων
- στο συντονισμό των πολιτικών
- στην εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος
- στην εξυπηρέτηση των αναγκών των πολιτών
- στη μείωση των καθυστερήσεων στην διεκπεραίωση των υποθέσεων με τις οποίες ασχολούνται οι δημόσιες υπηρεσίες.

Στην Ελλάδα, οι προσπάθειες για διοικητική και θεσμική μεταρρύθμιση, παρότι εντατικοποιήθηκαν μετά την κρίση (2008-2018) ξεκίνησαν νωρίτερα καθώς η ανάγκη για βελτιώσεις είχε γίνει επίσης αντιληπτή από το 1990 και έπειτα. Όμως, μέχρι και την

περίοδο της κρίσης παρέμειναν σοβαρά προβλήματα στη διοίκηση όπως η υπεραπασχόληση στο δημόσιο τομέα, η έλλειψη αξιόπιστου εσωτερικού και εξωτερικού ελέγχου, η έννομη απαγόρευση των απολύσεων στο δημόσιο τομέα καθώς και οι μεγάλες καθυστερήσεις στην εξυπηρέτηση των πολιτών. Παράλληλα, παρέμεναν ορατά προβλήματα όπως το υπερβολικό κόστος της παροχής υπηρεσιών, η αυξημένη στελέχωση των δημοσίων υπηρεσιών και η δυσκολία κάλυψης των αναγκών των πολιτών, ειδικά σε τομείς όπως η υγεία.

Στην προσπάθεια για διοικητική μεταρρύθμιση χρησιμοποιήθηκαν σε διάφορους φορείς του ελληνικού δημόσιου τομέα εργαλεία της ΔΟΠ και συγκεκριμένα:

- Διοίκηση μέσω στόχων
- Δείκτες μέτρησης της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας
- Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης. (ΚΠΑ)
- Πιστοποίηση με ISO.

Από την άλλη, αναφορικά με τους ΟΤΑ, στον τομέα αυτό, δηλαδή σε τοπικό επίπεδο, υπήρξαν πολλές σημαντικές βελτιώσεις. Σε αυτή την περίπτωση η εφαρμογή των αρχών της ΔΟΠ ήταν περισσότερο σταδιακή, και, ως τέτοια, επέτρεψε την εφαρμογή ενός συστήματος «δοκιμής» (trial and error) με αποτέλεσμα, επί της ουσίας, να διευκολυνθεί η διοίκηση και η προσαρμογή των συστημάτων. Ωστόσο και στον τομέα αυτό αναδείχτηκαν προβλήματα στις αρχές εφαρμογής της ΔΟΠ όπως: η έλλειψη καθολικής συμμετοχής, η ανεπαρκής εκπαίδευση του προσωπικού, η ανυπαρξία ενός συστήματος μέτρησης της ικανοποίησης των εσωτερικών πελατών, η μη κατανόηση του οράματος από τους εργαζόμενους και η έλλειψη δέσμευσης της ηγεσίας.

Αναφορικά με τις αρχές εφαρμογής της ΔΟΠ, στη Δ.Δ. θα πρέπει να δίνεται έμφαση στον πολίτη και στην εξυπηρέτηση εθνικών συμφερόντων, ενώ οι όποιες αλλαγές στα συστήματα απαιτούν προσαρμογές και χρόνο. Η διάδοση γνώσεων, η επικοινωνία και η εφαρμογή καινοτόμων μοντέλων διοίκησης είναι, έτσι, και περισσότερο χρονοβόρα και δυσχερέστερη στο δημόσιο τομέα σε σχέση με τον ιδιωτικό. Από τη διασυγκριτική ανάλυση, δε, προκύπτει πως, σε επίπεδο ΕΕ και κρατών μελών, η εφαρμογή των εργαλείων και των αρχών της ΔΟΠ αποτελεί έναν από τους στόχους για τη βελτίωση της δημόσιας διοίκησης. Έμφαση δίνεται:

- στη θεσμική μεταρρύθμιση
- στον εσωτερικό έλεγχο

- στην ασφάλεια και την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών για τον πολίτη
- στην μείωση των δημοσίων δαπανών για τη δημόσια διοίκηση.

Από την ποιοτική σύγκριση των κρατών μελών της ΕΕ με την Ελλάδα, προκύπτει πως οι αλλαγές που εφαρμόζονται καλύπτουν διάφορους τομείς (η εκπαίδευση, η οικονομία, το περιβάλλον, η υγεία κ.λπ.). Για παράδειγμα η εκπαίδευση αποτελεί έναν ακόμη τομέα για τον οποίο απαιτούνται σημαντικές και επιβεβλημένες αλλαγές. Η βελτίωση του τομέα της παιδείας, ως στόχος, ξεκινά από το επίπεδο της προσχολικής εκπαίδευσης και συνεχίζεται στην τριτοβάθμια και τις δομές δια βίου μάθησης. Στο σύνολο των κρατών μελών, λοιπόν, της Ε.Ε. προωθήθηκαν πολιτικές βελτίωσης που περιλάμβαναν την οργάνωση, την αξιολόγηση και την μεταρρύθμιση των ανώτατων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων. Στην Ελλάδα, όμως, και ιδίως στις πρώτες βαθμίδες της εκπαίδευσης, υπάρχουν πολλές αντιδράσεις σε σχέση με την αξιολόγηση των εκπαιδευτικών. Η μεταρρύθμιση βρίσκεται σε εξέλιξη και κρίνεται απαραίτητη. Ωστόσο, υπήρξε ψηφιοποίηση, η οποία κρίθηκε απαραίτητη και επισπεύσθηκε λόγω της πανδημίας. Τα κράτη μέλη της Ε.Ε., ακολουθώντας τα πρότυπα και τις στρατηγικές της, φαίνεται να επενδύουν σε βελτιώσεις σε όλα τα επίπεδα με την εφαρμογή εργαλείων της ΔΟΠ.

Στο πλαίσιο της έρευνας αυτής χρησιμοποιήθηκαν και δείκτες ποιότητας και συγκεκριμένα ο δείκτης αντίληψης διαφθοράς, ψηφιακής ωριμότητας, ευρωπαϊκός δείκτης ποιότητας της διακυβέρνησης, φωνή και λογοδοσία που κατέταξαν τη χώρας μας ανάμεσα στις τελευταίες σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η διαφθορά έχει δυσμενείς επιπτώσεις και υπονομεύει ακόμα περισσότερο τη βιωσιμότητα των κρατικών προϋπολογισμών, μειώνοντας τα δημόσια κονδύλια, περιορίζοντας τις δημόσιες επενδύσεις και επιφέροντας μακροπρόθεσμα δυσμενείς επιπτώσεις. Γι' αυτό και επιβάλλεται η αποτελεσματική δίωξη της διαφθοράς, οι δίκαιες δίκες και η αυστηρή εφαρμογή των αποτρεπτικών ποινών για αδικήματα που σχετίζονται με αυτήν έχουν καίρια σημασία για την προώθηση της αποτροπής της. Η αποτελεσματική νομική προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος και η παρουσία ανεξάρτητων μέσων ενημέρωσης και μιας ενεργής κοινωνίας των πολιτών αποτελούν απαραίτητες συνιστώσες ενός επιτυχημένου πλαισίου καταπολέμησης της διαφθοράς. Η επιβολή του νόμου πρέπει να συμπληρώνεται από μια άρτια πολιτική πρόληψης, η οποία μπορεί να εφαρμοστεί μόνο σε ένα πλαίσιο βελτίωσης της ποιότητας των θεσμών και της διακυβέρνησης του δημόσιου τομέα. Η πραγματικότητα δείχνει πως μεταξύ των

δεικτών αυτών αλλά και άλλων που δεν μελετήθηκαν στην παρούσα έρευνα παρατηρούνται συσχετίσεις οι οποίες και εξηγούν τη χαμηλή παρουσία της Δ.Δ. της χώρας μας. Για παράδειγμα το υψηλό επίπεδο διαφθοράς βρίσκεται σε άμεση συσχέτιση με αδύναμες δημοκρατικές πρακτικές αλλά και με χαμηλό επίπεδο ηλεκτρονικής διακυβέρνησης.

Η υφιστάμενη ψηφιακή ωριμότητα της Ελλάδας βρίσκεται στα χαμηλότερα επίπεδα συγκρινόμενη με τα υπόλοιπα κράτη-μέλη της Ε.Ε. Υπάρχει η ανάγκη εξαιτίας των ραγδαίων τεχνολογικών αλλαγών σε συνδυασμό με τη χαμηλή ψηφιακή ωριμότητα της, να ενεργήσει άμεσα, σε πολλαπλούς άξονες, συγχρονισμένα και σε περιορισμένο χρονικό ορίζοντα, μέσω της υλοποίησης μιας «ολιστικής» ψηφιακής προσέγγισης (ΥΨΔ, 2020) και να ακολουθήσει τα επίπεδα των ψηφιακά ανεπτυγμένων χωρών. Για παράδειγμα μια καλή πρακτική θα ήταν αυτή που εφάρμοσε η Αυστρία το επίδομα τέκνου χωρίς υποβολή αίτησης που βασίζεται στην ενοποίηση των υπηρεσιών και τη διαλειτουργικότητα. Αν και έχουν πραγματοποιηθεί σημαντικά βήματα προς αυτή την κατεύθυνση, απαιτείται άμεση, συντονισμένη και οργανωμένη προσέγγιση ώστε να καταφέρει η Ελλάδα να επιταχύνει τον ψηφιακό μετασχηματισμό της. Ανάμεσα στις παραμέτρους του δείκτη περιλαμβάνεται και το ανθρώπινο κεφάλαιο που και στον τομέα αυτό η χώρα μας υπολείπεται. Ο ψηφιακός μετασχηματισμός του δημόσιου τομέα για να προάγει τις κατευθυνόμενες από το χρήστη υπηρεσίες, θα πρέπει να βασιστεί σε ένα μετασχηματισμένο και ενδυναμωμένο ανθρώπινο δυναμικό, εμπλουτισμένο με νέα νοοτροπία, νέες δυνατότητες και, πάνω από όλα, ικανή ηγεσία και επαρκείς ψηφιακές δεξιότητες. Βασική προϋπόθεση είναι η αποδοχή και η δέσμευση των δημόσιων υπαλλήλων στην απόκτηση και συνεχή αναβάθμιση των δεξιοτήτων αυτών και στη χρήση τους κατά την άσκηση των καθηκόντων τους (OECD, 2018). Επίσης, οι πελατειακές σχέσεις στην πρόσληψη προσωπικού είναι μείζον πρόβλημα και μπορούν να παρεμποδίσουν κάθε έλλογη προσπάθεια οικοδόμησης καλύτερης δημόσιας διοίκησης. Η εφαρμογή αποτελεσματικών στρατηγικών για την προσέλκυση ταλέντων, τη διασφάλιση της μεταφοράς γνώσης και την παροχή επαγγελματικής εξέλιξης είναι ζητήματα κρίσιμης σημασίας. Η πολιτικοποίηση και η έλλειψη αξιοκρατικών προσλήψεων στον δημόσιο τομέα ευνοούν τη διαφθορά και υπονομεύουν τις όποιες προσπάθειες για βελτίωση της απόδοσης.

Ένα επιπλέον πρόβλημα αναφέρεται στην πλειοψηφία των στελεχών σε θέσεις ευθύνης (επί θητεία) του δημόσιου και ευρύτερου δημόσιου τομέα οι οποίοι

διορίζονται με απόφαση Υπουργού, Γενικού Γραμματέα ή Δημάρχου, με συνοπτικές διαδικασίες με αποτέλεσμα να είναι αδύνατος ο ουσιαστικός έλεγχος από τη διοίκηση αλλά και η ενημέρωση των πολιτών. Προς την κατεύθυνση αυτή υπήρξε και η σύσταση της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας με το ν.4622/2019 η οποία θα εξασφαλίσει τα εχέγγυα της ανεξαρτησίας και αμεροληψίας της Δ.Δ. Η ανάγκη ριζικής αλλαγής του πλαισίου επιβάλλεται αφού παρατηρούνται επικαλύψεις αρμοδιοτήτων, έλλειψη συντονισμού, παρωχημένο θεσμικό πλαίσιο και έλλειψη στρατηγικής κατά της απάτης. Οι παραδοσιακές ιεραρχίες πρέπει να αντικατασταθούν από νέες μορφές οργάνωσης που δίνουν έμφαση στην ικανότητα συνεργασίας. Η συνεργασία μεταξύ των διαφόρων διοικητικών οντοτήτων, σε συνδυασμό με ανταλλαγή υποδομών, διαδικασιών, δεδομένων, περιουσιακών στοιχείων, γνώσεων, πόρων, περιεχομένου και εργαλείων θα βελτιώσει την ακεραιότητα και λογοδοσία της χώρας.

Συμπερασματικά απαιτούνται θεσμικές αλλαγές στον τομέα της διοικητικής αποτελεσματικότητας και της πολυνομίας ώστε το ελληνικό κράτος να καταστεί αποτελεσματικό και αποδοτικό τόσο με όρους πολιτικής όσο και με όρους οικονομίας. Η μείωση της κυβερνητικής πολυπλοκότητας και της πολυνομίας απαιτούν βελτίωση των θεσμών ώστε να ενισχυθεί η διοικητική και θεσμική ευστάθεια. Τα νέα χαρακτηριστικά που πρέπει να περιλαμβάνει το νέο ελληνικό κράτος είναι η συγκέντρωση δραστηριοτήτων σε ομοιογενείς ομάδες, ο συντονισμός δράσεων, ο μεσοπρόθεσμος σχεδιασμός, η συστηματική ανάπτυξη πολιτικής, η σταθερότητα του νομικού πλαισίου και η ενίσχυση της ρύθμισης των αγορών. Γίνεται φανερό πως η ισχυροποίηση των θεσμών θα καταστείλει την διαφθορά, θα διευκολύνει την ανάπτυξη και θα αυξήσει μακροπρόθεσμα την αποτελεσματικότητα της Δ.Δ. Ωστόσο θα είχε ενδιαφέρον η μελέτη των δεικτών μετά την πανδημία η οποία αποτέλεσε μια πρόκληση για τον ψηφιακό μετασχηματισμό επιφέροντας ραγδαίες μεταβολές στον τομέα της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης.

ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Adediran, O. & Adediran, O. (2008). *Total quality management. A Test of the effect of TQM on performance and stakeholder satisfaction* (Master Thesis). School of Management Blekinge Institute of Technology.
- Ballantine, J., Brignall, S., & Modell, S. (1998). Performance measurement and management in public health services: A comparison of U.K. and Swedish practice. *Management Accounting Research*, 9, 71–94.
- Bank, J. (2000). *The essence of Total Quality Management* (2nd ed.). FT/Prentice-Hall, Harlow.
- Berman, E. M., & West, J. P. (1995). Municipal Commitment to Total Quality Management: A Survey of Recent Progress. *Public Administration Review*, 55(1), 57-66.
- Berry, L. L., Parasuraman, A., & Zeithaml, V. A. (1988). The service-quality puzzle. *Business Horizons*, 31(5), 35–43.
- Bouckaert, G. (1995). Remodeling quality and quantity in a management context, in A. Halachmi and Geert Bouckaert (eds) *Public productivity through quality and strategic management*. Amsterdam: IOS Press.
- Burkšienė, V. (2014). Total Quality Management in municipalities of the Klaipeda region. *Social Research*, 3 (36), 134–141.
- Charron, N., Dijkstra, L., & Lapuente, V. (2015). Mapping the regional divide in Europe: A measure for assessing quality of government in 206 European regions. *Social Indicators Research*, 122(2), 315-346.
- Charron, N., Lapuente, V., & Annoni, P. (2019). Measuring Quality of Government in EU Regions Across Space and Time. *Papers in Regional Science*. DOI: 10.1111/pirs.12437
- Cohen, S. and Brand, R. (1993). *Total Quality Management in Government*. San Francisco: Jossey-B.
- Coskun, S. (2002). *Total quality management (TQM) in the Turkish public sector: the views of public employees on practices, impacts and problems for the implementation of TQM in two public organizations*. (Doctor of Philosophy). Bilkent University, Ankara.

- Denzin, N. K., & Lincoln, Y. S. (2005). *The Sage handbook of qualitative research* (3rd ed.). Sage Publications Ltd.
- Donnelly, M. (1999). Making the difference: quality strategy in the public sector. *Managing Service Quality*, 9 (1), 47-52.
- Durant, R.F. & Wilson, L.A. (1993). Public Management, TQM and Quality Improvement: Toward a Contingency Strategy. *American Review of Public Administration*, 23, 215-246.
- Eckerlund, I., Eklöf, J., & Nathorst-Böös, J. (2000). Patient preferences or cost-effectiveness? Priorities are highly affected by introduction of economic dimension. *Lakartidningen*, 97(49), 5782-6.
- European Commission (2018). *A comparative Overview of Public Administration Characteristics and Performance in EU 28*. EIPA.
- EUROSTAT, (2021). Database, Διαθέσιμο από: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Total_general_government_expenditure_by_function,_2019_\(%25_of_GDP\).png](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Total_general_government_expenditure_by_function,_2019_(%25_of_GDP).png).
- Ferreira, M. P. (2004). Total Quality Management and Public Administration: The case of Vila Real Town Hall. Available from: <http://www-sre.wu.ac.at/ersa/ersaconfs/ersa04/PDF/347.pdf>
- Fotopoulos C., Psomas E. (2009). The impact of soft and hard TQM elements on quality management results. *International Journal of Quality & Reliability Management*, 26 (2) 150-163.
- Heaton, J. (2004). *Reworking Qualitative Data*. London: Sage.
- Hill, N. (1996). *Handbook of customer satisfaction measurement*. Hampshire-Gover Publishing.
- Hinds, P.S, Vogel, R.J. & Clarke-Steffen, L. (1997). The possibilities and pitfalls of doing a secondary analysis of a qualitative data set. *Qualitative Health Research* 7, 408–424.

- Ho, D. C. K., Duffy, V. G., & Shih, H. M. (2001). Total quality management: an empirical test for mediation effect. *International Journal of Production Research*, 39(3), 529-548.
- Holmberg, S., Rothstein, B. & Nasiritousi, N. (2009). Quality of Government: What You Get. *Annual Review of Political Science* 12, 135–61.
- Iakovidis, I. (2012). *Άποψη και ανάλυση της κατάστασης στη Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα-Προτάσεις*. Retrieved from: https://www.researchgate.net/publication/339389931_Apopse_kai_analyse_tes_katastases_ste_Demosia_Dioikese_sten_Ellada-Protaseis_View_and_analysis_of_the_situation_in_public_administration_in_Greece-proposals
- Joiner, T. A. (2007) Total quality management and performance: The role of organization support and co-worker support. *International Journal of Quality & Reliability Management*, 24 (6), 617-627.
- Juran, J.M. (1988). *Juran's Quality Control Handbook*. McGraw-Hill.
- Kickert, Walter J. M. (1997). Public Management in the United States and Europe. In *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*, ed. J. M. Kickert Walter, 15-40. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Kosmadopoulou, Z. (2017). *Management by objectives: The legal framework that exists in the Greek public sector and its connection to the performance appraisal of the civil servants*. (Dissertation). Hellenic Open University, Patra.
- Kotler, P. (2001). *Marketing management: Analysis planning, implementation, and control*. Prentice Hall.
- Kotler, P. (2002). *Marketing-Management*
- Małachowski, A., Dąbski, M., & Wilk, W. (2020). Accessibility of public services in districts of Warsaw: a comparative study. *Miscellanea Geographica. Regional Studies on Development*, 24(3), 176-182.

- McGowan, R. (1995). *Total Quality Management: lessons from business and government*. Public Productivity & Management Review, San Francisco.
- Mondol, J. D., & Koumpetsos, N. (2013). Overview of challenges, prospects, environmental impacts and policies for renewable energy and sustainable development in Greece. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 23, 431-442.
- O' Donnell, O. (2009). *Innovation in the Irish Public Sector*. Available from: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/gov_10a_exp/default/line?lang=en
- OECD, (2013). *Access to public services: affordability, in Government at a Glance 2013*, OECD Publishing, Paris. Available from: https://doi.org/10.1787/gov_glance-2013-52-en.
- OECD, (2017). Extent of the use of performance assessments in HR decisions in central government, 2016, in *Human Resources Management*, OECD Publishing, Paris, Available from: https://doi.org/10.1787/gov_glance-2017-graph95-en.
- Papalazarou, I. & Tsoulfas, G. (2018). Principal management concepts in Greek public sector: Part II-Management by Objectives. *Holistica*, 9(2), 53-72.
- Pollitt, C. (2012). *Politics, Administration and Performance: A continuing search, but no one best way? Statskontoret Den effektiva staten: en antologi fran Statskontoret*. (edited by Statskontoret), Stockholm, pp. 117-160.
- Prasopoulou, E. (2011). *In quest for accountability in Greek public administration: The case of the Taxation Information System (TAXIS)*. Available from: <http://eprints.lse.ac.uk/41757/1/GreeSE%20No53.pdf>.
- Public Policy and Management Institute. (2019). *Study of Public Administration Improvement Trends in Europe and Lithuania*. Available from: https://www.eupan.eu/wp-content/uploads/2019/05/2013_2_LT_Study_of_Public_Administration_Improvement_Trends_in_Europe_and_Lithuania.pdf.
- Reed, R., Lemak, D. J., & Mero, N. P. (2000). Total quality management and sustainable competitive advantage. *Journal of quality management*, 5(1), 5-26.

- Roney, J. (1997). Cultural Implications of Implementing TQM in Poland. *Journal of World Business*, 32(2), 152-168.
- Rossidis, I. & Μπιτσάνη, Ε. (2011). Η Διοίκηση Ολικής Ποιότητας στο Δημόσιο Τομέα. Η περίπτωση της Ελλάδος. Τόμος 2ου Πανελληνίου Συνεδρίου Εφαρμοσμένων Οικονομικών, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας, Βόλος
- Ruggiano, N. & Perry, T. (2017). Conducting secondary analysis of qualitative data: Should we, can we, and how? *Qualitative Social Work*, 18(1), 81-97.
- Sallis, E. (1994). *Total Quality Management in Education*. London & New York Routledge.
- Shokshok, M. A., Rahman, N. A., & Wahab, D. A. (2011). Diagnosing Culture Variables to Enable Successful TQM Implementation on Libyan Manufacturing Companies. *World Applied Sciences Journal*, 12(6), 903-911.
- Theodoropoulou, S. (2016). National social and labour market policy reforms in the shadow of EU Bailout conditionality: The cases of Greece and Portugal. In *The Sovereign Debt Crisis, the EU and Welfare State Reform* (pp. 95-130). Palgrave Macmillan, London.
- Thijs N. & Staes P. (2012). *Organisational development, improvement and innovation management in Public Employment Services*. Maastricht. CAF Resource Centre at the European Institute of Public Administration.
- World Bank Data, (2021), CPIA Quality of Public Administration Rating, <https://data.worldbank.org/indicator/IQ.CPA.PADM.XQ>

ΕΛΛΗΝΟΓΛΩΣΣΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Αθανασίου, Χ. (2021, Αύγουστος 18). *Τι είναι το Kaizen και ο κύκλος PDCA; Πως οι επιχειρήσεις βελτιώνονται συνεχώς*. Business Review Greece. Ανακτήθηκε από:
- Αλεξόπουλος, Χ. (2011). *Διαλειτουργικότητα πληροφοριακών συστημάτων ανάλυση πεδίου και θεωρητική τεκμηρίωση*. Τμήμα Μηχανικών Πληροφοριακών και Επικοινωνιακών Συστημάτων, Πανεπιστήμιο Αιγαίου, Καρλόβασι.

- Βακαλοπούλου, Μ. (2011). *Η εφαρμογή του Κοινού Πλαισίου Αξιολόγησης (ΚΠΑ) στη Δημόσια Διοίκηση: καλές πρακτικές στην Ευρωπαϊκή Ένωση, εμπόδια και προοπτικές*. (Μεταπτυχιακή Διατριβή). Πανεπιστήμιο Μακεδονίας, Θεσσαλονίκη.
- Βασιλάκη, Α. (2017). *Ο ρόλος του δημόσιου management στις διαρθρωτικές αλλαγές του δημοσίου τομέα στην Ελλάδα: η περίπτωση της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων (Α.Α.Δ.Ε.)*. (Διδακτορική Διατριβή). Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών, Αθήνα.
- Βούζας, Φ. (2002). Αξιοποίηση ανθρώπινου δυναμικού, στρατηγικός παράγοντας βελτίωσης της ποιότητας: a contingency approach. *Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών*, 108-109, 285-301.
- Γκοτζαμάνη, Κ. Δ. & Βούζας, Φ. (2007). *Οι κρίσιμοι παράγοντες επιτυχίας ενός προγράμματος Διοίκησης Ολικής Ποιότητας. Οι σημαντικότεροι λόγοι αποτυχίας και οι απαραίτητες προϋποθέσεις για επιτυχημένη εφαρμογή*. Διαθέσιμο από: https://dspace.lib.uom.gr/bitstream/2159/16718/1/A007_timitik_ignatiadis_p141.pdf
- Δερβιτσιώτης Κ. (2001). *Ανταγωνιστικότητα με Διοίκηση Ολικής Ποιότητας*. Αθήνα: Εκδόσεις Interbooks,.
- Δεσποτίδης, Γ. (2011). *Η διοίκηση ολικής ποιότητας στους Δήμους: Ο Δήμος Πεντέλης*. (Πτυχιακή Εργασία). Ανώτατο Τεχνολογικό Ίδρυμα Καλαμάτας, Καλαμάτα.
- Δόγα, Α. (2014). *Αξιολόγηση με όρους Στρατηγικής Διοίκησης της Εφαρμογής του Ν.3230/2004 στη Δημόσια Διοίκηση*. (Τελική Εργασία). Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Αθήνα.
- Δραμαλιώτη, Ε. & Μπαλαμπανίδης, Γ. (2015). *Συστήματα αξιολόγησης των δημοσίων υπαλλήλων στην Ελλάδα: συγκριτική επισκόπηση, βέλτιστες πρακτικές και προοπτικές*. *Διοικητικό Επιμελητήριο*. Retrieved from: <https://docplayer.gr/35254751-Systimata-axiologisis-dimosion-ypallilon.html>
- ΕΛΙΑΜΕΠ (2018). *Μεταρρυθμίσεις στη δημόσια διοίκηση στη διάρκεια της κρίσης*. Διαθέσιμο από: <https://www.eliamep.gr/wp-content/uploads/2018/11/metarrythmiseis-sth-dimosia-dioikisi-sti-diarkeia-tis-krisis.pdf>

Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. (2009). *Απόφαση αριθ. 922/2009/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 16ης Σεπτεμβρίου 2009 σχετικά με λύσεις διαλειτουργικότητας για τις ευρωπαϊκές δημόσιες διοικήσεις (ISA)*. Διαθέσιμο από: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009D0922&from=EL>

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (χ.η.). *Ποιότητα της δημόσιας διοίκησης*. Διαθέσιμο από: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_quality-public-administration_el.pdf

Ευρωπαϊκή Επιτροπή. (2017). *Η ποιότητα της Δημόσιας Διοίκησης. Μια εργαλειοθήκη για τους επαγγελματίες της Δημόσιας Διοίκησης* (μτφ. Αντώνης Καρβούνης). Retrieved from: https://www.ypes.gr/wp-content/uploads/2019/12/Q_P_A_Final.pdf

Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (2020, Δεκέμβριος). *Αρχές των δημοσίων υπηρεσιών για τη σταθερότητα της δημοκρατικής τάξης*. Ανακτήθηκε από: <https://webapi2016.eesc.europa.eu/v1/documents/EESC-2020-02236-00-00-AC-TRA-EL.docx/content>

Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο. (2017). *Η παρέμβαση της Επιτροπής στην Ελληνική Χρηματοπιστωτική Κρίση. Ειδική Έκθεση 17*. Διαθέσιμο από: <https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/greek-crisis-17-2017/el/>.

Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο. (2019). «Πείτε την άποψή σας!»: Οι δημόσιες διαβουλεύσεις της Επιτροπής κινητοποιούν τη συμμετοχή των πολιτών, υπολείπονται όμως δραστηριοτήτων επικοινωνιακής προσέγγισης», *Ειδική Έκθεση 14*, <https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/public-participation-14-2019/el/index.html>.

Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (2019, Μάιος). *Διαλειτουργικότητα των συστημάτων πληροφοριών της ΕΕ: Εγκρίθηκε η νομοθεσία από το Συμβούλιο*. Διαθέσιμο από <https://www.consilium.europa.eu/el/press/press-releases/2019/05/14/interoperability-between-eu-information-systems-council-adopts-regulations/>

Θεοφιλίδης, Χ. (2012). *Σχολική ηγεσία και διοίκηση*. Αθήνα: Εκδόσεις Γρηγόρης.

- Καλογήρου, Γ., Παναγιωτόπουλος, Π., Τσακανίκας, Α., Σιώκας, Ε., Καρούνος, Θ.,
- Καλογήρου, Γ., Παναγιωτόπουλος, Π., Τσακανίκας, Α., Σιώκας, Ε., Καρούνος, Θ., Μάγκλαρης, Β., Τρούλος, Κ., Καλογεράς, Δ., Τσιαβός, Π., Κανέλλος, Ν., Μερκεούλιας, Β., 2016. *Κοινωνία της πληροφορίας και οικονομία της γνώσης*. [ηλεκτρ. βιβλ.] Αθήνα: Σύνδεσμος Ελληνικών Ακαδημαϊκών Βιβλιοθηκών.
- Καπουσίζη, Ν-Α. (2020). *Η εφαρμογή του Κοινού Πλαισίου Αξιολόγησης (ΚΠΑ) στο Δήμο Φιλοθέης-Ψυχικού*. (Μεταπτυχιακή Διατριβή). Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου, Σπάρτη.
- Καρκατσούλης, Π. (2004). *Το κράτος σε μετάβαση. Από τη «Διοικητική Μεταρρύθμιση» και το «Δημόσιο Μάνατζμεντ» στη «Διακυβέρνηση»*. Αθήνα: Σιδέρης Ι.
- Κέντρο Έρευνας για την Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση (2017). *Το νέο Ευρωπαϊκό Πλαίσιο Διαλειτουργικότητας*. Διαθέσιμο από: <https://www.dgrc.gr/blog/%CF%84%CE%BF-%CE%BD%CE%AD%CE%BF-%CE%B5%CF%85%CF%81%CF%89%CF%80%CE%B1%CF%8A%CE%BA%CF%8C-%CF%80%CE%BB%CE%B1%CE%AF%CF%83%CE%B9%CE%BF-%CE%B4%CE%B9%CE%B1%CE%BB%CE%B5%CE%B9%CF%84%CE%BF%CF%85%CF%81%CE%B3/>
- Κέφης, Β. (2014). *Διοίκηση ολικής ποιότητας*. Αθήνα: Εκδόσεις Κριτική.
- Κολυμπάρη, Τ. (2016). Αξιολόγηση των σχολικών μονάδων & των εκπαιδευτικών: σύγχρονες τάσεις, διλήμματα & προοπτικές. *Ελληνική Εταιρεία Εκπαιδευτικής Αξιολόγησης, Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο, Αθήνα, 28-29 Μαΐου 2016*
- Κορρές, Μ. & Μυλωνάς, Δ. (2010). Πιλοτική έρευνα για την αξιολόγηση της εφαρμογής της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας στη μονάδα εντατικής θεραπείας δημόσιου νοσοκομείου. *Επιθεώρηση Υγείας, 21(127), 36-37*.
- Κουκάκης, Α. (2021). *Διεθνής Διαφάνεια: Η Ελλάδα στους ουραγούς της ΕΕ στο Δείκτη Αντίληψης Διαφθοράς*. Διαθέσιμο από: <https://www.newsbomb.gr/oikonomia/story/1161901/diethnis-diafaneia-h-ellada-stoys-oyragoys-tis-ee-sto-deikti-antilipsis-diafthoras>

- Κουταλάς, Ε., Εγγλεζοπούλου, Α., Λιλής, Δ., Μπέγκος, Κ., Δημητριάδης, Γ., Απίστολας, Σ., ... & Μιχαλακούκος, Ι. (2019). Εφαρμογή κοινού πλαισίου αξιολόγησης, ως εργαλείο διοίκησης ολικής ποιότητας, στα τακτικά εξωτερικά ιατρεία νοσοκομείου. *Αρχεία Ελληνικής Ιατρικής*, 36(6), 835-839.
- Λαδή, Σ. (2015, Απρίλιος). Είναι αλήθεια ότι ο δημόσιος τομέας στην Ελλάδα είναι υπερβολικά μεγάλος; *Κατανοώντας την Ελληνική Κρίση*, 4, 1-9.
- Λελίδης, Α., Κάργας, Α., & Γιαννικόπουλος, Κ. (2005). *TQM: Μέθοδος επιχειρησιακής και τεχνολογικής διοίκησης*. (Εργασία). Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών, Τμήμα Επικοινωνιών και Μ.Μ.Ε., Αθήνα.
- Λογοθέτης, Ν., (1993). *Μάνατζμεντ Ολικής Ποιότητας*. Αθήνα: Interbooks.
- Μακρή, Ε. (2014). *Εφαρμογή σύγχρονης προσέγγισης διοίκησης στον τομέα της τοπικής αυτοδιοίκησης-Μελέτη περίπτωσης: Η μελέτη εφαρμογής αρχών ΔΟΠ στους δήμους Αθηναίων και Θεσσαλονίκης (Μεταπτυχιακή Διατριβή)*. Πανεπιστήμιο Πειραιώς, Πειραιάς.
- Μανιάτη, Α. (2017). *Η εφαρμογή προτύπων ποιότητας ως εργαλείων οργάνωσης και λειτουργίας των ΟΤΑ. Η περίπτωση του Δήμου Κορυδαλλού*. (Μεταπτυχιακή Διατριβή). ΑΕΙ, Τ.Τ. Τμήμα Λογιστικής & Χρηματοοικονομικής, Πειραιάς.
- Μαστροθανάσης, Κ. (2016). Διαστάσεις και μοντέλα μέτρησης της ποιότητας στις παρεχόμενες υπηρεσίες του δημοσίου τομέα (σσ. 113-129). Στο: Μαστροθανάσης Κ. (επιμ.), *Εκπαιδευτική Επικοινωνία*. Θήβα: Εκδόσεις συλλόγου Εκπ/κων Θήβας "ο Πίνδαρος".
- Μερεκούλιας, Β. (2016). *Κοινωνία της πληροφορίας και οικονομία της γνώσης*. [ηλεκτρ. βιβλ.] Αθήνα: Σύνδεσμος Ελληνικών Ακαδημαϊκών Βιβλιοθηκών.
- Μπίνας, Γ. (2016). *Διερεύνηση πρακτικών διοίκησης ολικής ποιότητας στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης*. (Μεταπτυχιακή διατριβή). Πανεπιστήμιο Πατρών, Πάτρα.
- ν. 4486/2017. (χ.χ.). Νόμος 4486/2017 : Μεταρρύθμιση της Πρωτοβάθμιας Φροντίδας Υγείας, επείγουσες ρυθμίσεις αρμοδιότητας Υπουργείου Υγείας και άλλες διατάξεις.

Διαθέσιμο από: <https://www.e-nomothesia.gr/kat-ygeia/nomos-4486-2017-fek-115a-7-8-2017.html>.

- Ναστούλης, Κ. (2019). *Μελέτη της Εφαρμογής του συστήματος Διοίκησης μέσω Στόχων και της Αποτελεσματικότητας και Αποδοτικότητας στις Ένοπλες Δυνάμεις: ΑΣΕΙ(ΣΧΟΛΗ ΙΚΑΡΩΝ)*. (Μεταπτυχιακή Διατριβή). Ελληνικό Ανοικτό Πανεπιστήμιο, Πάτρα.
- Πάλλα, Χ. (2019). *Διοίκηση Ολικής Ποιότητας στον τομέα των υπηρεσιών υγείας, με έμφαση στη σπουδαιότητα του ανθρώπινου δυναμικού*. (Μεταπτυχιακή Διατριβή). Ελληνικό Ανοικτό Πανεπιστήμιο, Πάτρα.
- Πανταζή, Ι. (2018). *Η ηλεκτρονική διακυβέρνηση ως παράγοντας μεταρρύθμισης της δημόσιας διοίκησης σε Ευρώπη και Ελλάδα. Εφαρμογή, προοπτικές, δυσκολίες στην τοπική αυτοδιοίκηση*. Μεταπτυχιακό Πρόγραμμα Σπουδών, Πανεπιστήμιο Μακεδονίας, Θεσσαλονίκη.
- Παπαπέτρου, Α. (2016). *Η εισαγωγή των ΚΕΝ ως μέθοδος αποζημίωσης των νοσοκομείων: μια εμπειρική ανάλυση βάσει των νοσηλευθέντων περιστατικών ενός δημοσίου & ενός ιδιωτικού νοσοκομείου* (Master's thesis). Πανεπιστήμιο Πειραιώς, Πειραιάς.
- Παπασπύρου, Κ. (2019). *Συστήματα Διαχείρισης Ποιότητας-Σύγκριση & Αξιολόγηση*. (Μεταπτυχιακή Διατριβή). Διαπανεπιστημιακό πρόγραμμα μεταπτυχιακών σπουδών, Πειραιάς.
- Πολυμενόπουλος, Σ. (2018). *Σύστημα Διοίκησης Μέσω Στόχων: Βελτίωση της συλλογικής δράσης της Διοίκησης και της ολοκληρωμένης ανταπόκρισής της στις ανάγκες της κοινωνίας. Από τα πρώτα μετέωρα βήματα της εφαρμογής του συστήματος στοχοθεσίας στη Χώρα μας, 2004 έως 2016*. (Τελική εργασία). Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, Αθήνα.
- Ραμματά, Μ. (2011). *Σύγχρονη Ελληνική Δημόσια διοίκηση—Ανάμεσα στη γραφειοκρατία και το μάνατζμεντ*. Αθήνα: Εκδόσεις Κριτική.
- Ρωσσίδης, Ι. (2014). *Εφαρμογές του Επιχειρησιακού Μάνατζμεντ στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση*. Αθήνα. Εκδόσεις Σταμούλης.
- Σπανού, Κ. (1999). *Ελληνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση*. Αθήνα: Παπαζήσης.

- Σπυροπούλου, Ε. (2009). *Πεποιθήσεις των πολιτών για την προσφορά δημόσιων υπηρεσιών στα ΚΕΠ* (Πτυχιακή Εργασία). Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο, Αθήνα.
- Σταυρογιαννοπούλου, Ε. (2016). *Εφαρμογή μοντέλου Διοίκησης Ολικής Ποιότητας στον εργασιακό χώρο* (Μεταπτυχιακή Διατριβή). Πανεπιστήμιο Πατρών, Πάτρα.
- Τζωρτζόπουλος, Α. (2018). Εφαρμογή αρχών και εργαλείων της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας στον υγειονομικό τομέα-εγγύηση στην ποιοτική αναβάθμιση των νοσοκομείων και του Εθνικού Συστήματος Υγείας. *Αρχεία Ελληνικής Ιατρικής*, 35(5), 649-664.
- Τριβυζά, Μ. Α. (2016). *Διοίκηση ολική ποιότητας στη δημόσια διοίκηση. Η περίπτωση του ΙΚΑ* (Μεταπτυχιακή Διατριβή). Πανεπιστήμιο Μακεδονίας, Θεσσαλονίκη.
- Τσακίρη, Π. (2017). *Η βελτίωση της ποιότητας στα κέντρα εξυπηρέτησης πολιτών: νέες προκλήσεις και εφαρμογές καινοτόμων καλών πρακτικών*. Πανεπιστήμιο Μακεδονίας, Θεσσαλονίκη.
- Τσακνή, Γ. & Σπυροπούλου, Χ. (2021), Η συμβολή της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας στις Υπηρεσίες Υγείας. Συγκριτική ανάλυση μεταξύ Ελλάδας και Ηνωμένου Βασιλείου, *Διεπιστημονική Φροντίδα Υγείας*, 13(1), σσ. 1-15.
- Τσιότρας, Γ. (2016). *Διοίκηση Ολικής Ποιότητας*. Κύπρος: Broken Hill Publisher Ltd.
- Τσιώλης, Γ., Σερντεδάκης, Ν., & Κάλλας, Γ. (2011). *Ερευνητικές Υποδομές και Δεδομένα στην Εμπειρική Κοινωνική Έρευνα. Ζητήματα καταγραφής, τεκμηρίωσης και ανάλυσης κοινωνικών δεδομένων*. Εκδόσεις: Νήσος, Αθήνα.
- Τσούτσουρας, Κ. (2018). *Ο Δημόσιος Τομέας στην Ελλάδα και στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Μια Ποσοτική και Ποιοτική Σύγκριση*. (Μεταπτυχιακή Διατριβή). Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου, Τρίπολη.
- Τσοχατζής, Α. (2017). *Η εφαρμογή της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας στο Δήμο Κομοτηνής- Αποτύπωση της υφιστάμενης κατάστασης και προτάσεις βελτίωσης*. Διαπανεπιστημιακό Διατμηματικό Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών «Τοπική και Περιφερειακή Ανάπτυξη και Αυτοδιοίκηση», Κόρινθος.

Χριστοπούλου, Σ. (2008). *Δημόσια πολιτική για τη διοικητική μεταρρύθμιση. Η προσπάθεια μέτρησης της απόδοσης και καθιέρωσης συστήματος διοίκησης με στόχους* (Πτυχιακή εργασία). Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης, Αθήνα.

ΙΣΤΟΣΕΛΙΔΕΣ

Διεθνής Διαφάνεια, 2017. Διαθέσιμο από: <https://integritypact.gr/>

European Commission, 2018. Διαθέσιμο από:
https://ec.europa.eu/regional_policy/el/newsroom/news/2018/02/27-02-2018-european-quality-of-government-index-2017

ΟΟΣΑ, 2018. Διαθέσιμο από: <https://www.oecd.org/governance/ethics/2.1.2-guidelines-drafting-sectoral-anti-corruption-strategies-greece-el.pdf>

ΣΕΒ, 2017. Διαθέσιμο από: https://segm.gr/wp-content/uploads/2017/11/Special_Report_DIAFTHORA_25_7_2017.pdf

Transparency International, 2020. Διαθέσιμο από:
<file:///C:/Users/user/Downloads/Corruption%20Perceptions%20Index%202020.pdf>