



ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΙΓΑΙΟΥ
ΤΜΗΜΑ ΜΗΧΑΝΙΚΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
«ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΓΙΑ ΜΗΧΑΝΙΚΟΥΣ – .ΔΙ.Μ.»
Κατεύθυνση: «Διοίκηση και Οικονομία Δημόσιων Οργανισμών και
Φορέων

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

**«Η επίδραση του νέου δημοσίου μανάτζμεντ
στην ελληνική δημόσια διοίκηση.»**

ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ: Ρωσσίδης Ιωάννης

ΣΠΟΥΔΑΣΤΗΣ: Κυδώνης Γεώργιος

ΑΚΑΔΗΜΑΪΚΟ ΕΤΟΣ 2020-2021

Ευχαριστίες

Θα ήθελα να ευχαριστήσω θερμά τον επιβλέπων καθηγητή Κύριο Ρωσσίδη Ιωάννη για την εμπιστοσύνη που μου έδειξε στην επιλογή του θέματος καθώς και για την πολύτιμη βοήθεια του στη βελτίωση της Διπλωματικής μου εργασίας. Επίσης θα ήθελα να ευχαριστήσω όλους τους ανθρώπους που με στήριξαν στην πορεία της εκπόνησης της εργασίας μου και πίστεψαν σε εμένα.

«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».

Περιεχόμενα

ΠΕΡΙΛΗΨΗ	5
Εισαγωγή	8
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1.....	11
1.1 Σύντομη ιστορική αναδρομή της Δημόσιας Διοίκησης	11
σε παγκόσμιο επίπεδο	11
1.2.Φάσεις εξέλιξης της Δημόσια Διοίκησης:.....	14
από τη Γραφειοκρατία στη Νέα Δημόσια Διοίκηση.....	14
1.3.Το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ	16
1.4.Επιδιώξεις και αξίες του Ν.Δ.Μ.	18
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2.....	44
Εισαγωγή του νέου δημόσιου μάνατζμεντ.	44
2.1.Στο επίπεδο της διαχείρισης των τμημάτων της οργάνωσης :	47
2.2.Διορθωτικές παρεμβάσεις στο δημόσιο τομέα.....	51
2.3.Οργανωτική βελτίωση	53
2.4.Εφαρμογές Πληροφορικής	53
2.5.Εκλογίκευση της εξέλιξης των δημόσιων υπαλλήλων	54
2.6.Διαρκής εκπαίδευση/βελτίωση των δημόσιων υπαλλήλων.....	54
2.7.Επιλεκτικές παρεμβάσεις	55
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3.....	56
3.1.Εφαρμογές και προκλήσεις για την ελληνική διοίκηση	56
3.2. Υφιστάμενη Κατάσταση	58
3.3. Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση.....	59
3.4.Εθνική Ψηφιακή Στρατηγική	61
3.5. Κανονιστική Μεταρρύθμιση.....	63
3.5.Μέσα της καλής νομοθέτησης.....	64
3.6. Αξιολόγηση Απόδοσης και Στοχοθεσία.	67
3.7.Διοίκηση Ανθρώπινου Δυναμικού -Συστήματα Αξιολόγησης.....	70
3.8.Η αξιολόγηση της εφαρμογής του ΝΔΜ	75
3.9.Ποιότητα δημοσίων υπηρεσιών	78
3.10. Εισαγωγή της ποιότητας στον δημόσιο τομέα.....	81
3.11.Δείκτες ποιότητας-αποδοτικότητας στον δημόσιο τομέα	87

3.12. Δείκτες μέτρησης της απόδοσης.....	88
3.12.1. Δείκτες Έκροών:	88
3.12.2.Δείκτες Αποτελεσμάτων (outcome indicators):	88
3.12.3.Δείκτες απόδοσης και κόστους – αποτελεσματικότητας:.....	88
3.12.4.Δείκτες παραγωγικότητας (productivity indicators):	89
3.12.5.Τα στάδια μέτρησης της απόδοσης	89
3.12.6.Αναφορά στους σκοπούς και προσδιορισμός.....	90
των επιθυμητών αποτελεσμάτων	90
3.12.7. Επιλογή μετρήσεων ή δεικτών.....	91
3.12.8. Ο καθορισμός ενός επιπέδου απόδοσης και αποτελεσμάτων	91
3.12.9.Η παρακολούθηση της εξέλιξης του προγράμματος (monitoring).....	92
Συμπέρασμα.....	93
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	95
ΠΗΓΕΣ.....	97

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Ξεκινώντας την ανάλυσή μας, είναι αναγκαίο να αποσαφηνιστούν οι έννοιες της «δημόσιας διοίκησης» και του «Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ». Η «δημόσια διοίκηση» αναφέρεται στο σύνολο των διοικητικών μηχανισμών ή οργανισμών του Κράτους, οι οποίοι αναπτύσσουν τη δραστηριότητά τους στο κεντρικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο και είναι αρμόδιοι για την εφαρμογή των νόμων και των προγραμμάτων της δημόσιας πολιτικής, όπως αυτά καθορίζονται και οριστικοποιούνται σε τελικό στάδιο από την εκάστοτε πολιτική ηγεσία. Σύμφωνα με τον Λ. Μπαμπαλιούτα, η δημόσια διοίκηση αποτελεί τη δομή του κράτους, που έχει ως σκοπό την υλοποίηση του κρατικού καταναγκασμού και κύριο γνώρισμά της είναι η άσκηση εξουσίας.

Σύμφωνα με τους Stephen P. Robbins, «το Management, αποτελεί τη διαδικασία διεκπεραίωσης των απαιτούμενων εργασιών, αποτελεσματικά και αποδοτικά, μέσω άλλων ανθρώπων και σε συνεργασία με αυτούς».

Οι μεταρρυθμίσεις εμφανίζονται πλέον ως μονόδρομος στην περίπτωση της ελληνικής δημόσιας διοίκησης. Το νέο μεταρρυθμιστικό κύμα που έγινε γνωστό και ως «Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ, αποτελεί τη νέα φιλοσοφία στη διοίκηση των δημοσίων οργανισμών τα τελευταία χρόνια σε πολλές χώρες του εξωτερικού αλλά και στην Ελλάδα. Οι βασικές αξίες που διέπουν αυτή τη νέα τάση είναι : η οικονομικότητα (economy), η αποδοτικότητα (efficiency) και η αποτελεσματικότητα (effectiveness).

Η αποτελεσματικότητα είναι η τρίτη βασική αξία που συναντάται στις μεταρρυθμίσεις για την λειτουργία του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ. «Η αποτελεσματικότητα είναι συστατικό στοιχείο της αποδοτικότητας και επικεντρώνεται στο κατά πόσο μια πολιτική ή ένα πρόγραμμα επιτυγχάνει τους στόχους του» (Λαδή και Νταλάκου, 2013).

Η έννοια της μέτρησης της απόδοσης στο δημόσιο τομέα είναι ένα θέμα το οποίο έχει απασχολήσει αρκετά τους επιστήμονες όλα αυτά τα χρόνια. Η μέτρηση αυτή είναι μια διαδικασία εκτίμησης της προόδου για την επίτευξη προκαθορισμένων στόχων. Η μέτρηση της απόδοσης εξετάζει τον τρόπο με τον οποίο οι διαθέσιμοι πόροι μετατρέπονται σε υπηρεσίες προς τον πολίτη, το πώς αντιλαμβάνεται ο πολίτης την ποιότητα των υπηρεσιών που λαμβάνει, την αποτελεσματικότητα των πόρων και των διαδικασιών και την συνεισφορά του κάθε πόρου στους στόχους που θέτει η δημόσια διοίκηση (Κυριαζόγλου και Πολίτου, 2005).

Οι προϋποθέσεις της επιτυχίας και της αποτελεσματικότητας των διοικητικών μεταρρυθμίσεων στηρίζονται και στο διεθνές περιβάλλον, αλλά πρωτίστως στο εθνικό, και σε επίπεδο πολιτικό και οργανωτικό και κοινωνικό. Οι προϋποθέσεις αυτές μπορεί να είναι η μακροχρόνια αλληλεγγύη από την υπόλοιπη Ευρωπαϊκή Ένωση. Ωστόσο, για την αποτελεσματική Ευρωπαϊκή στήριξη της Ελλάδας απαιτούνται λύσεις με συστημικό χαρακτήρα και όχι επιλεκτικές συμπτωματικές μεταρρυθμίσεις. Επίσης, αξιοποίηση διεθνών πρακτικών και υιοθέτηση μεταρρυθμίσεων που υπήρξαν αποτελεσματικές σε άλλα ευρωπαϊκά διοικητικά συστήματα, εφόσον βεβαίως στηρίζονται σε ένα μεθοδολογικό εκλεκτισμό και γίνονται οργανωμένα.

Ακόμα, η έμφαση στις εξωστρεφείς λειτουργίες της δημόσιας διοίκησης, ξεκινώντας από τον αποδέκτη και δίνοντας έμφαση στο μικρό και μέσο επίπεδο μεταρρυθμίσεων, καθώς εκεί παράγονται τα αποτελέσματα. Εφαρμογή νόμων, κανονιστικών πράξεων και μέτρων που έχουν ληφθεί για την αντιμετώπιση της κρίσης. Συμμετοχή της δημόσιας διοίκησης στις μεταρρυθμίσεις που την αφορούν. Η διοίκηση πρέπει να ενστερνιστεί το πνεύμα της ανανέωσης και ο διοικητικός υπάλληλος να βιώσει τη μεταρρύθμιση σαν δικό του δημιούργημα, σαν σύγχρονο όραμα της κοινωνίας, ώστε να πάρει πρωτοβουλίες, να απελευθερωθεί η φαντασία του

από τα περιττά γραφειοκρατικά βάρη και να δημιουργήσει. Και αυτό βέβαια δεν μπορεί να επιτευχθεί μέσα σε συνθήκες δραστηκής μείωσης αποδοχών και εργασιακής ανασφάλειας, που θίγουν την αξιοπρέπειά του.

Το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ αποτελεί το μοντέλο διοικητικής οργάνωσης, στο οποίο η διοίκηση εκλαμβάνεται ως τεχνική που αποσκοπεί στην ικανοποίηση οικονομικών στόχων και επιδιώξεων. Οι δύο βασικοί άξονες γύρω από τους οποίους περιστρέφεται είναι οι πολιτικές και οργανωτικές διαδικασίες υλοποίησης των αποφάσεων που λαμβάνονται και η συστηματική ανάλυση της διοικητικής πρακτικής

Το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ χαρακτηρίζεται από τα κάτωθι χαρακτηριστικά:

Εξωστρέφεια

Ποιότητα στις παρεχόμενες υπηρεσίες

Αποτελεσματικότητα (ποιοτική και οικονομική)

Έλλειψη κάθετης ιεραρχίας (οργανώνεται «δικτυακά» και η αρμοδιότητα λήψης απόφασης επικεντρώνεται σε ένα σημείο «one stop»).

Διεπιστημονικότητα (Κοινωνιολογία, Οικονομία, Νομική, Ψυχολογία, Πολιτική Επιστήμη είναι οι επιστήμες που υποστηρίζουν τη λειτουργία του).

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

Η λειτουργική ανεπάρκεια των μεγάλων γραφειοκρατικών οργανώσεων σε συνθήκες χρηματοοικονομικής στενότητας.

Η πληροφοριακή και τεχνολογική έκρηξη.

Η παγκοσμιοποίηση της οικονομίας και η διεθνής ανταγωνιστικότητα.

Οι αυξημένες αξιώσεις των πολιτών-πελατών των δημοσίων υπηρεσιών για ποιοτικές υπηρεσίες και η δυσπιστία τους για την ικανότητα των κρατικών οργάνων να την παρέχουν.

Εισαγωγή

Η εξέλιξη της Δημόσιας Διοίκησης στο παγκόσμιο περιβάλλον και στην ελληνική πραγματικότητα.

Στα χρόνια πέρασαν για να πετύχει η χώρα μας την εδαφική της ενοποίηση με την προσάρτηση των Δωδεκανήσων. Όλη αυτή η περίοδος ήταν γεμάτη από δυσκολίες και αγώνες που κάθε άλλο παρά ευνοϊκή μπορεί να χαρακτηριστεί για ριζοσπαστικές αλλαγές. Στη διάρκεια της περιόδου αυτής η δημόσια διοίκηση, σωστά ή όχι, υπήρξε πάντα θέμα δεύτερης προτεραιότητας. Η μακρόχρονη κατοχή από την οθωμανική αυτοκρατορία, η έλλειψη φυσικών πόρων, τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της ελληνικής κοινωνίας, η μετριότητα στην οικονομική πολιτική είναι μερικοί από τους παράγοντες που κράτησαν πολύ χαμηλά το επίπεδο ανάπτυξης μέχρι τις αρχές της δεκαετίας του 1950. Η πολιτική αστάθεια, οι συχνές συνταγματικές μεταβολές και τα ολέθρια αποτελέσματα των δύο παγκόσμιων πολέμων είναι παράγοντες που με τη σειρά τους αντιστρατεύτηκαν την ανάπτυξη.

Θεσμοί βασισμένοι σε ξένα πρότυπα συνέβαλλαν πολύ λίγο στη δημιουργία ευνοϊκού κλίματος και συνθηκών που θα διευκόλυναν γενικότερη βελτίωση. Οι θεσμοί αυτοί εφαρμόστηκαν χωρίς να γίνει η απαραίτητη προσαρμογή στο περιβάλλον. Το πνεύμα των εισαχθέντων θεσμών και οι προσπάθειες που έγιναν να ενισχύσουν τις πράξεις της διοίκησης ενθάρρυναν τον νομικισμό (Μακρουδημήτρης 2010). Η προσκόλληση στο νομικίστικο πνεύμα είναι βέβαιο ότι δε συντελεί στη δημιουργία ικανής και αποτελεσματικής διοίκησης, αλλά τροφοδοτεί την ανάπτυξη γραφειοκρατικών τύπων και διαδικασιών με αποτέλεσμα η λειτουργία της διοίκησης να είναι βραδυκίνητη κι ως ένα σημείο αδύνατη να βελτιώσει τις σχέσεις κράτους-πολίτη και αδύναμη να αντιμετωπίσει αποτελεσματικά τα προβλήματα της αναπτυσσόμενης κοινωνίας.

Οι παραπάνω παράγοντες είχαν άμεση επίδραση στη δημόσια διοίκηση για τους ακόλουθους λόγους...

Πρώτον η δημόσια διοίκηση θεωρήθηκε καλώς ή κακώς θέμα δευτερεύουσας σημασίας και ως πρόβλημα δεν πήρε τη σειρά που έπρεπε στον πίνακα των προτεραιοτήτων.

Δεύτερον η οικονομική κατάσταση της χώρας δεν επέτρεπε τη λήψη ριζοσπαστικών μεταβολών. Τρίτον δεν έχει γίνει κατανοητό ότι η καλή διοίκηση είναι ένας από τους βασικούς παράγοντες για τη θεμελίωση και καλή λειτουργία οποιουδήποτε κυβερνητικού συστήματος που πραγματικά στοχεύει στην καλύτερη εξυπηρέτηση του κοινωνικού συνόλου.

Κατά την μεταπολεμική περίοδο , που ο κρατικός παρεμβατισμός γίνεται αισθητός σε όλο και περισσότερους τομείς δραστηριότητας, η δημόσια διοίκηση παραμένει ως θέμα δεύτερης προτεραιότητας . Παρά τις προειδοποιήσεις, για τις αδυναμίες της διοίκησης, που έγιναν από μελετητές στις αρχές της δεκαετίας του 1950 οι προσπάθειες που καταβλήθηκαν δεν έλυσαν το πρόβλημα και τα μέτρα που λήφθηκαν αποδείχτηκαν λιγότερο καρποφόρα από ό,τι αναμενόταν.

Το αποτέλεσμα αυτό οφείλεται , ως ένα μεγάλο ποσοστό , στο γεγονός ότι δεν υπήρχε μακροχρόνιος προγραμματισμός . Ακόμη δεν υπήρχε ένας κεντρικός φορέας με αποφασιστικές αρμοδιότητες , υπεύθυνος για τη δημόσια διοίκηση με συνέπεια να μη γίνεται συσχέτιση με τα αναπτυξιακά προγράμματα . Έτσι το πρόβλημα "δημόσια διοίκηση" ως σύνολο παρέμεινε σχεδόν άλυτο.

Το κύριο χαρακτηριστικό της δημόσιας διοίκησης , ο συγκεντρωτισμός (Μακροδημήτρης 2006) , εξακολουθεί να αποτελεί το αδύνατο σημείο. Ο νόμος (1622/1986) για την τοπική αυτοδιοίκηση , την περιφερειακή ανάπτυξη

και το δημοκρατικό προγραμματισμό αναθέριμανε κάποιες ελπίδες για πρόοδο, ανάπτυξη και ελαχιστοποίηση του συγκεντρωτισμού.

Η καθιέρωση μεθόδων επιλογής προσωπικού με γραπτές και προφορικές εξετάσεις ενίσχυσαν τις ελπίδες για την καθιέρωση συστήματος αξιοκρατικής επιλογής.

Το Ελληνικό κράτος, στα πλαίσια του αβέβαιου περιβάλλοντος που δημιούργησε η οικονομική και κοινωνική κρίση, καλείται περισσότερο από ποτέ να λάβει τα απαραίτητα μέτρα για να μπορέσει να ανταπεξέλθει στα σύγχρονα προβλήματα. Στην Ελληνική Δ.Δ. απαιτείται πλέον να υιοθετηθούν νέες μέθοδοι λειτουργίας, οι οποίες συμπεριλαμβάνουν προγραμματισμό, έλεγχο, θέσπιση στόχων, ανάδραση, ανατροφοδότηση, συμμετοχική διακυβέρνηση, λογοδοσία, διαφάνεια και εφαρμογή μέτρων για την αύξηση της ποιότητας και αποδοτικότητας των προσφερόμενων υπηρεσιών της, αλλά και της καταξίωσής της στην κοινωνία. Η άσκηση του παραδοσιακού ρόλου της Δ.Δ, θεωρείται πεπερασμένη και επιβάλλεται η άμεση αντιμετώπιση των αγκυλώσεων των πρακτικών του παρελθόντος. Η διοικητική σύγκλιση με τους εταίρους μας στην Ε.Ε., είναι εκτός από αναγκαία και επιβαλλόμενη. Στα πλαίσια της παγκοσμιοποίησης της ελεύθερης διακίνησης ιδεών και πρακτικών, η ελληνική δημόσια διοίκηση παίρνει παραδείγματα από εφαρμογές και πρακτικές άλλων χωρών και ως εκ τούτου γίνεται αναφορά στην εφαρμογή μεθόδων του Ν.Δ.Μ. και από άλλες χώρες. Επιπλέον γίνεται εκτενής παρουσίαση των προσπαθειών διοικητικής μεταρρύθμισης στη χώρα μας κατά τις τελευταίες δεκαετίες και στον προσανατολισμό τους στις μεθόδους της Νέας Δημόσιας Διοίκησης καθώς και στις προοπτικές των εφαρμογών του Δημόσιου Μάνατζμεντ στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1

1.1 Σύντομη ιστορική αναδρομή της Δημόσιας Διοίκησης

σε παγκόσμιο επίπεδο

Η έννοια της Διοίκησης ενυπάρχει σε κάθε κοινωνία, από τις πρωτόγονες έως και τις σύγχρονες. Σε κάθε κοινωνία εντοπίζουμε πάντοτε δύο κατηγορίες ανθρώπων, αυτούς που διοικούν και αυτούς που διοικούνται. Το κοινό σημείο που διακρίνουμε στο φύλαρχο κάποιας πρωτόγονης φυλής, στο σύγχρονο αρχηγό κράτους και στον manager μίας πολυεθνικής εταιρείας, είναι η αποδοχή των ευθυνών τους, κατά την άσκηση Διοίκησης. (Φαναριώτης 1999, σελ.25) Το γεγονός ότι η Δ.Δ. δεν είναι επίτευγμα της εποχής μας φαίνεται στον κατωτέρω πίνακα που αναφέρεται στα χρονικά ορόσημα στην ιστορία του Δ.Μ., από τον 4ο π.Χ. αιώνα, έως το 2006, όπως έχουν απωτυπωθεί στο βιβλίο του Lynn L. (2006), "Public Management:Old and New", Routledge, NewYork, USA.

Πίνακας : Παγκόσμια χρονικά ορόσημα στην ιστορία του Δημόσιου Μάνατζμεντ 4ος π.Χ. αιώνας Ο Shen Pu-hai κυβερνήτης της Βόρειο-κεντρικής Κίνας, κωδικοποιεί τις αρχές της διοίκησης

124 π.Χ. Ίδρυση του αυτοκρατορικού πανεπιστημίου στην Κίνα, για την καλλιέργεια των αξιών και των νοοτροπιών των δημόσιων υπηρεσιών

529 μ.Χ. Πρώτο προσχέδιο της διακήρυξης του Κώδικα του Ιουστινιανού, σύνοψη του Ρωμαϊκού νόμου

1154-1189 Ο Αγγλικός κοινός νόμος, καθιερώθηκε επί βασιλείας του Henry II

1231 Ο Frederick II της Κάτω Ιταλίας και Σικελίας επιβάλλει νόμους στο Melfi,

σκιαγραφώντας τη σύγχρονη γραφειοκρατία

1640-1688 Το απολυταρχικό καθεστώς του Frederick William (Ο Μέγας Εκλέκτορας) του Βρανδεμβούργου (αργότερα Πρωσία) καθιερώνει τη δημόσια υπηρεσία, ως υποχρέωση και όχι κυβερνήτη των πολιτών

1648 Η Συμφωνία της Βεστφαλίας δημιουργεί Ευρωπαϊκή κοινότητα των ηγεμονικών κρατών

1688 Η Ένδοξη Επανάσταση ανασυνθέτει τη Βρετανική μοναρχία με τη περικοπή εξουσίας

1760 Ο Johann von Justi εκδίδει την απολυταρχική Καμεραλιστική διατριβή, Die Grundfeste zu der Macht und Gluckseligkeit der Staaten

1787 Το Σύνταγμα των Ηνωμένων Πολιτειών περιλαμβάνει εκλεγμένη εκτελεστική εξουσία, διάκριση εξουσίας. Εφημερίδες γνωστές ως The Federalist, εκδίδονται 1789 Η Επανάσταση στη Γαλλία γνωστοποιεί τη Διακήρυξη των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, καθιερώνοντας την αρχή της εθνικής (σε αντίθεση με τη βασιλική) κυριαρχίας 1804-1814/15 Η Βασιλεία του Ναπολέον Βοναπάρτη καθιερώθηκε με τη Διακήρυξη το 1804, του ισχυρού Κώδικα του Ναπολέον, που κωδικοποίησε το αστικό δίκαιο και ενεργοποίησε διοικητικές μεταρρυθμίσεις

1829-1837 Ο πρόεδρος των ΗΠΑ, Andrew Jackson θέτει σε εφαρμογή συστήματα διορισμών, η βάση για την επιλογή προσωπικού του δημοσίου

1836 Ο Henry Taylor εκδίδει το πρώτο σύγχρονο βιβλίο αναφοράς στη δημόσια διοίκηση, 'The Statesman'

1848 Ηπειρωτικές επαναστάσεις επιταχύνουν το κίνημα προς την πολιτική δημοκρατία και τη Rechtsstaat

1853 Η Αναφορά των Northcote-Trevelyan, επιταχύνει τη διαδικασία προς την

επαγγελματοποίηση των Βρετανικών δημοσίων υπηρεσιών

1883 Η Δράση Pendleton, θέτει σε εφαρμογή το κίνημα προς τη μεταρρύθμιση των Αμερικάνικων δημοσίων υπηρεσιών

1900 Με το βιβλίο "Πολιτική και Διοίκηση: Μια μελέτη Διακυβέρνησης" του Frank J. Goodnow δημιουργείται γόνιμο έδαφος για το διοικητικό κράτος

1911 Η δημοσίευση των "Αρχών του Επιστημονικού Μάνατζμεντ" του Frederick W. Taylor,εγκαθιστά επισήμως το κίνημα του επιστημονικού μάνατζμεντ

1947-1948 Επικρίσεις των Robert A. Dahl, Herbert S. Simon και Dwight Waldo υπονομεύουν την εξουσία της "παραδοσιακής δημόσιας διοίκησης", προετοιμάζοντας τη θεμελίωση του "πνευματικού παροξυσμού"

1960-1978 Επιτυχημένες Αμερικανικές Διοικήσεις προωθούν τα PPBS, MBO, ZBB και άλλα εκτελεστικά εργαλεία για τη διοικητική μεταρρύθμιση

1979-1990 Η Βρετανική κυβέρνηση της Margaret Thatcher ενεργοποιεί το κίνημα του "Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ"

1992 Το βιβλίο των David Osborne και Ted Gaebler "Επανάδραση του Κράτους" διαδίδει την ιδέα και πολλές από τις αρχές της μεταρρύθμισης του δημόσιου μάνατζμεντ 1990-2006 Επηρεαζόμενο από το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ, το πεδίο του δημόσιου μάνατζμεντ γίνεται διεθνές και αναλογικό. οποία διακήρυξε το τρίπτυχο ελευθερία-ισότητα-αδελφσύνη και το δόγμα ότι η εξουσία του κράτους πηγάζει από το λαό και ασκείται από το λαό για το λαό, διαδραμάτισε σημαντικό ρόλο στην εξέλιξη της Δ.Δ., καθώς και η βιομηχανική επανάσταση του 19ου αιώνα, κατά την οποία δημιουργήθηκαν νέα οικονομικό-κοινωνικά φαινόμενα (Φαναριώτης, 1999, σελ.27), στα οποία έπρεπε να προσαρμοσθεί η Δ.Δ.

Σύμφωνα με άρθρο του Tolofari (2005) η δημόσια διοίκηση ήταν πάντα υπό συνεχή επανεξέταση και οι συνεχείς αναθεωρήσεις της, είχαν βαθμιαία ή και αποσπασματική εφαρμογή. Από τα τέλη της δεκαετίας του '70 όμως, έως τη δεκαετία του 1990, οι κυβερνήσεις σε όλο τον κόσμο εφήρμοσαν εκτεταμένες και διατηρούμενες μεταρρυθμίσεις της δημόσιας διοίκησής τους. Αυτές οι μεταρρυθμίσεις γεννήθηκαν κυρίως λόγω οικονομικής ύφεσης και συνέβαλαν στην εφαρμογή τους πολιτικοί και κοινωνικοί παράγοντες. (Tolofari. S, 2005 «New Public Management and Education)

www.firgoa.usc.es/drupal/files/tolofari.pdf

Παρατηρούμε ότι κατά τα έτη 1960-1978, Αμερικανικές Διοικήσεις οι οποίες θεωρούνται επιτυχημένες, προώθησαν νέα εκτελεστικά εργαλεία για τη διοικητική μεταρρύθμιση που άπτονταν των μεθόδων του επιστημονικού μάνατζμεντ. Δεν είναι τυχαία η ανακοίνωση του προέδρου Woodrow Wilson που θεωρείται ως ο «επώνυμος πρόγονος» του Ν.Δ.Μ., ο οποίος κήρυξε ότι η Αμερική δεν μπορούσε να επιτρέψει στην κυβέρνησή της να είναι κάτι άλλο εκτός από οικονομική, αποτελεσματική και επιχειρηματική (Goodsell, 1984 σελ.196-204), με την οποία διαπιστώνεται η κατεύθυνσή του προς τις αρχές της σύγχρονης δημόσιας διοίκησης. Το δε 1982, η «επιτροπή *Harry Reagan*», καθιέρωσε την ιδέα της στροφής της Δ.Δ. προς τα «χρυσά» πρότυπα του ιδιωτικού τομέα (Kelman, 1985 σελ.62-82) και του Ν.Δ.Μ., στα οποία έχει συγχρόνως στραφεί και η Βρετανική κυβέρνηση της Margaret Thatcher.

1.2.Φάσεις εξέλιξης της Δημόσια Διοίκησης:

από τη Γραφειοκρατία στη Νέα Δημόσια Διοίκηση

Για μεγάλη χρονική περίοδο, η γραφειοκρατία επικράτησε ως ο βέλτιστος τρόπος οργάνωσης των δημοσίων Υπηρεσιών. Η γραφειοκρατία ορίζεται ως «το φαινόμενο, στο οποίο μία οργάνωση λειτουργεί με ιεραρχική διοίκηση και κάθε θέση έχει αυστηρά προσδιορισμένες αρμοδιότητες» (Παπαμιχαήλ. Σ, 2014).

Η έννοια της γραφειοκρατίας διατυπώθηκε για πρώτη φορά από τον Max Weber και αναφέρεται ως η συνηθέστερη μορφή οργάνωσης «που χαρακτηρίζεται από συγκεντρωτισμό, ιεραρχία, εξουσία, πειθαρχία, κανόνες, καριέρα, καταμερισμό εργασίας, θητεία» (Αργυρόπουλος. Γ, 2016).

Σύμφωνα με τον Μανιάτη (2010) τα χαρακτηριστικά της γραφειοκρατίας άπτονται

- α.** στην ορθολογικότητα στη λήψη αποφάσεων,
- β.** στη συγκέντρωση της εξουσίας,

γ. στον απρόσωπο χώρο εξουσίας,

δ. στην οριοθέτηση ρόλων και αρμοδιοτήτων, που στηρίζονται σε σαφώς καθορισμένους κανόνες. Η παθολογία της προκύπτει από την υπέρβαση της εφαρμογής της και από την υπερβολική εμμονή στην τήρηση των τύπων (Μανιάτης 2010 σελ.25-26).

Στην εποχή μας όμως, η γραφειοκρατική οργάνωση εμφανίζει αδυναμία προσαρμογής στο ασταθές και εξελισσόμενο περιβάλλον και στις σύγχρονες απαιτήσεις της αύξησης της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας της Δ.Δ., σε συνδυασμό με την ανάγκη της ορθής διαχείρισης των συνεχώς μειούμενων πόρων, ακριβώς γιατί είναι προορισμένη να λειτουργεί σε σταθερές και προβλέψιμες συνθήκες (Michalopoulos, 2002 στο Λεονάρδου 2017 σελ. 3 http://www.ekdd.gr/ekdda/files/ergasies_esdd/15/2/751.pdf).

Η είσοδος των τεχνολογιών της Πληροφορικής, τα δημόσια ελλείμματα, οι αυξανόμενες απαιτήσεις των πολιτών για εξυπηρέτηση και λογοδοσία, η παγκοσμιοποίηση και η ενεργειακή κρίση, οδηγούν στην αλλαγή του τρόπου θεώρησης του ρόλου του δημοσίου και στην εφαρμογή των αρχών του επιστημονικού management. (Στρατηγική Δ/ση Φορέων Τοπικής και Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης, παρουσίαση στο παρόν ΔΜΣΣ)

Για την κάλυψη της ικανοποίησης των πολιτών και την αύξηση της ποιότητας και παραγωγικότητας των Δημοσίων Υπηρεσιών, την μέτρησή τους και την ορθή διαχείριση των διαθέσιμων πόρων, η Δ.Δ. κάνει μία στροφή προς τις μεθόδους του Ν.Δ.Μ. και την υιοθέτηση νέων μεθόδων και πρακτικών διοίκησης όπως Δ.Ο.Π., Δ.Μ.Σ., Στρατηγική Διοίκηση κ.α.

Βασικό χαρακτηριστικό της νέας εποχής, είναι η μετάβαση από το Βεμπεριανό μοντέλο της δημόσιας γραφειοκρατίας στο Δημόσιο Μάνατζμεντ (Κοντοστάθη 2010, σελ 47) και στο Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ. Στα πλαίσια της μεταμόρφωσης της Δ.Δ. παρουσιάζονται στο προσκήνιο νέοι όροι όπως: αριστεία, ποιότητα, ευελιξία, αποστολή (Gray and Jenkins, 1995, σελ.75-99). Επιπλέον στα πλαίσια της συμμετοχικότητας και της

διαφάνειας της λειτουργίας της Δ.Δ. κάνουν την εμφάνισή τους οι όροι «Δημόσια Διακυβέρνηση και Τοπική Διακυβέρνηση» οι οποίοι περιλαμβάνουν μηχανισμούς, διαδικασίες και θεσμούς, μέσω των οποίων οι πολίτες και οι ομάδες, εκφράζουν τα συμφέροντά τους, ασκούν τα νόμιμα δικαιώματά τους, εκπληρώνουν τις υποχρεώσεις τους και μεσολαβούν στις διαφορές τους. Ως προαπαιτούμενα θεωρούνται, η ύπαρξη μίας ισχυρής κοινωνίας των πολιτών που συμμετέχει στις δημόσιες υποθέσεις, και η συμπεριφορά όλων διοικούντων και διοικούμενων να καθορίζεται από τους κανόνες του κράτους δικαίου (Παγκόσμια Τράπεζα 1994).

1.3. Το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ

Τις τελευταίες δεκαετίες έχει κάνει έντονα την εμφάνισή του το κίνημα του Ν.Δ.Μ., ως νέο αστέρι στο χώρο της δημόσιας διοικητικής επιστήμης, κατόπιν ισχυρών αμφισβητήσεων των Βεμπεριανών αρχών και της ιεραρχικής ακαμψίας. Στις συνθήκες γέννησής του Ν.Δ.Μ., σύμφωνα με άρθρο των Kisner. M, και Vogola-Gabot. E, (2017), συνετέλεσε η δημόσια κατακραυγή που εισέπρατταν οι κυβερνήσεις, κατόπιν εφαρμογής μάταιων δημόσιων πολιτικών κατά τις δεκαετίες του '60 και '70, οι πετρελαϊκές κρίσεις, η αυξανόμενη ανεργία, η παγκόσμια οικονομική κρίση (Kisner. M, Vogola-Gabot. E, 2017, σελ 533-534). Αιτία εφαρμογής του Ν.Δ.Μ., υπήρξε και η αυξανόμενη πίεση από τους πολίτες προς τις κυβερνήσεις, για την παροχή καλύτερων και περισσότερο εστιασμένων υπηρεσιών και η απαίτησή τους, οι δημόσιοι φορείς να διαχειρίζονται αποτελεσματικότερα τους δημόσιους πόρους. (Loveday. 1995, Gillespie. 2006 στον Garth den Heyer. 2011, σελ.419-433)

Οι θιασώτες του ΝΔΜ υποστηρίζουν ότι το κράτος και οι δημόσιες δομές, πρέπει να χρησιμοποιήσουν τη γνώση και τις εμπειρίες που αποκτήθηκαν από τη διοίκηση των επιχειρήσεων, προκειμένου αυτές να

καταστούν αποδοτικότερες και να εξασφαλίσουν βιωσιμότητα. Για το λόγο αυτό εισάγονται εργαλεία και νέες μέθοδοι διοίκησης στον δημόσιο τομέα, τα οποία δανείζονται από τον ιδιωτικό, και προσανατολίζουν τους δημόσιους οργανισμούς σε καθιέρωση στρατηγικών σκοπών, στόχων, μετρήσεις επιδόσεων και έλεγχο, με απώτερο στόχο τη συνεχή βελτίωση της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας, χρησιμοποιώντας λιγότερους πόρους άυλους και υλικούς.

Οι επικριτές του Ν.Δ.Μ. μιλούν για επιβεβαίωση της ανωτερότητας της αγοράς και επιβολή της πάνω στις δομές του κράτους. Βεβαίως εξ' ορισμού ο ιδιωτικός και ο δημόσιος τομέας διαφέρουν, τόσο ως προς το νομικό πλαίσιο που τους καθορίζει, όσο και ως προς το παραγόμενο προϊόν και το κοινό που απευθύνονται. Αυτό δε σημαίνει ότι δε μπορούν να χρησιμοποιηθούν από τη Δ.Δ. μέθοδοι του ιδιωτικού τομέα προκειμένου να καταστεί αποτελεσματικότερη, αλλά ούτε ότι η Δ.Δ. πρέπει να προβαίνει άκριτα στην εφαρμογή τους.

Η υιοθέτηση των κριτηρίων του Ν.Δ.Μ., εξαρτάται και από το βαθμό:

τη δύσαρσκειά των πολιτών απτ παρεχόμενες υπηρεσιών των κρατικών οργανισμών (Ridley 1996, σελ. 16-29),

τη δέσθεσή του(των πολιτών) για ενεργή συμμετοχή στη διαμόρφωση και χάραξη των πολιτικών (Premfors 1998, sel.141-159) και

τη ανεπάρκειά του παραδοσιακού συστήματα που ω αποτέλεσμα χει την υποκίνηση των μεταρρυθμίσεων εκ των έσω. (Barzelay 1992, σελ.45-69)

Ο Pollitt (2006) άλλωστε επισημαίνει, ότι για την υλοποίηση του Ν.Δ.Μ., δεν απαιτείται η πλήρης εφαρμογή των εργαλείων του. Οποιοδήποτε από τα εργαλεία του ΝΔΜ εφαρμόζεται μεμονωμένα, μπορεί να θεωρηθεί

εφαρμογή με βάση την ιδεολογία του ΝΔΜ. Για την επιτυχή έκβαση των μεταρρυθμίσεων όμως, χρειάζεται ένας συνδυασμός ελάχιστου αριθμού στοιχείων. Σε διαφορετική περίπτωση οι βασικοί μηχανισμοί του Ν.Δ.Μ. δεν θα ενεργοποιηθούν στην πράξη (Pollitt, 2006,σελ 777-792).

Ανάλογα με τα προβλήματα που έχει να επιλύσει κάθε Διοίκηση επιλέγει το πακέτο των εργαλείων του Ν.Δ.Μ. το οποίο ενδείκνυται για την περίπτωση. Αν για παράδειγμα αντιμετωπίζει προβλήματα οικονομικής φύσεως, το πιθανότερο είναι να χρησιμοποιήσει τη μέθοδο των ιδιωτικοποιήσεων, τον ανταγωνισμό και τη διαχείριση συμβολαίων (Kickert, 1996, σελ.88-94). Εκ των ανωτέρω διαπιστώνεται ότι ανάλογα με τις συνθήκες που έχει να αντιμετωπίσει η κάθε χώρα μπορεί να επιλέξει συγκεκριμένα εργαλεία και να εφαρμόσει ένα δικό της μεταρρυθμιστικό μοντέλο. Σύμφωνα με τον Hood (1995) η εφαρμογή των πρακτικών του ιδιωτικού τομέα μπορεί να ενισχύσει την απόδοση των δημόσιων οργανισμών, καθιερώνοντας πρότυπα και μετρήσεις απόδοσης, έλεγχο εισροών και εκροών (έλεγχο κόστους παραγωγής). Η δε αποκέντρωση δύναται να επιτύχει την αντικατάσταση ανεπαρκών γραφειοκρατικών δομών με σύγχρονη αύξηση του ανταγωνισμού. (Hood, 1995, σελ.94).

1.4.Επιδιώξεις και αξίες του Ν.Δ.Μ.

Οι θεμελιώδης αρχές στις οποίες βασίζονται οι λειτουργίες της Δ.Δ. είναι η αμεροληψία, η ισότητα, η αναλογικότητα, η χρηστή διοίκηση, η νομιμότητα και το δημόσιο συμφέρον. (Ακριβοπούλου 2010 σελ.1).

Χωρίς να παραγκωνίζονται οι ανωτέρω αρχές, το Ν.Δ.Μ. προσπαθεί να εξελίξει τη Δ.Δ., τροποποιώντας τη φιλοσοφία, την κουλτούρα και τον προσανατολισμό της.

Ειδικότερα, σύμφωνα με τους Durst & Newell, (1999), οι αρχές του ΝΔΜ αποτελούν μια σύνθεση ιδεών, οι οποίες δύνανται να τύχουν εφαρμογής και

στον δημόσιο τομέα, με δημιουργία κουλτούρας προσανατολισμένης στην απόδοση, στην ικανοποίηση των πολιτών, δημιουργώντας μικρότερο δημόσιο τομέα, εστιασμένο στα μετρήσιμα αποτελέσματα αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας των υπηρεσιών του (Durst & Newell, 1999 σελ.61-75). Η αντικατάσταση του κεντρικού κράτους από αποκεντρωμένες δομές αποτελεί στόχο για το Ν.Δ.Μ. που είναι προσανατολισμένο σε δημιουργία υπηρεσιών κοντά στον πολίτη. (Boyne, 2001, σελ.73-88). Με τη δημιουργία ενός επιτελικού κράτους και την εκχώρηση πόρων και αρμοδιοτήτων στις αποκεντρωμένες δομές, γίνεται προσπάθεια εξασφάλισης της καλύτερης εξυπηρέτησης του πολίτη, εφόσον οι υπηρεσίες όντας κοντά του, γνωρίζουν καλύτερα τις ανάγκες του και προσαρμόζονται αναλόγως, διαθέτοντας την απαραίτητη πληροφόρηση.

1. Το «Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ»

Η απορρύθμιση του κεϋνσιανού κράτους πρόνοιας κατά τις τελευταίες δεκαετίες στην Ευρώπη, η επιρροή του μονεταρισμού καθώς και οι πολιτικές του εκσυγχρονισμού και του Τρίτου Δρόμου συνδυάστηκαν με την αξίωση για μια «μεταγραφειοκρατική» και «ευέλικτη» δημόσια διοίκηση. Στη ρητορική της μεταγραφειοκρατίας των δεκαετιών 1980 και 1990, η δημόσια διοίκηση θα απαγκιστρωνόταν από οικονομικά πολυδάπανες και νομικά δύσκαμπτες διοικητικές δομές, οι οποίες δεν πληρούσαν κριτήρια όπως η αποδοτικότητα, ο εξορθολογισμός και η καινοτομία. Σταδιακά, αναπτύχθηκαν μια σειρά από νέες προσεγγίσεις και πρακτικές, οι οποίες ομαδοποιήθηκαν στη θεωρία της δημόσιας διοίκησης υπό τη σκέπη του «Νέου Δημοσίου Μάνατζμεντ» .

Η συνεισφορά που, όπως περιγράφει ο König (2001: 286), «ανήκει στο θεωρητικό οικοδόμημα του ΝΔΜ» είναι ότι εισάγεται «μια νέα οικονομική των θεσμών», η οποία βασίζεται στην ιδέα της ορθολογικής επιλογής των

δρώντων, συμπεριλαμβανομένων και όσων παρέχουν ή τους παρέχονται δημόσιες υπηρεσίες. Ένα πλήθος ορισμών και υπομοντέλων προωθήθηκαν

παράλληλα με το ΝΔΜ, όπως η «Οργάνωση-Σκελετός», το «Νέο Μοντέλο Καθοδήγησης» (στη Γερμανική συζήτηση ως Neues Steuerungsmodell), και ο «Νέος Μανατζεριαλισμός» (New Managerialism). Πρόκειται για θεωρήσεις που επηρέασαν την πρακτική σύγχρονων πολιτικών εκσυγχρονισμού και έφτασαν μέχρι τις κυβερνητικές κορυφές, αρχικά με το μοντέλο της «Δημόσιας Επιλογής» (Public Choice) κατά τη θατσερική περίοδο διακυβέρνησης στην Αγγλία (ειδικά για την Αγγλία βλ. Exworthy/Halford 1999). Κεντρική θέση των υποστηρικτών του ΝΔΜ στις δεκαετίες 1980 και 1990 ήταν ότι η αποτελεσματικότητα του κράτους στην παροχή υπηρεσιών ούτε υπολογίζεται, ούτε σχεδιάζεται «ορθολογικά», έτσι ώστε να επιτυγχάνεται το βέλτιστο αποτέλεσμα με τις μικρότερες δυνατές δαπάνες. Τέτοιοι στόχοι θα απαιτούσαν την υιοθέτηση από το κράτος ιδιωτικοοικονομικών τρόπων λειτουργίας. Με αυτή την αφετηρία, την απορρύθμιση του κράτους πρόνοιας θα έπρεπε να διαδεχθεί ένα «κράτος του μανάτζμεντ», ενώ η κοινωνική πολιτική θα έπρεπε να ανακαθορίζεται από κριτήρια όπως η «αρχή των τριών Ε»

(Economy, Effectiveness, Efficiency), «Οικονομία, Αποτελεσματικότητα, Αποδοτικότητα» (ό.π.).

Σε αυτό το πλαίσιο, το ΝΔΜ έφτασε να πρεσβεύει τον αυτοπεριορισμό των κρατικών μηχανισμών παρέμβασης και θεσμικών δικλίδων ασφάλειας, καθώς και την αντικατάστασή τους από μια σειρά από στάνταρτς αποτελεσματικότητας, μέσα από οργανισμούς πιστοποίησης ποιότητας, τεστ αξιολόγησης, στρατηγικές τόνωσης του ανταγωνισμού, ευελικτοποίησης της εργασίας κ.ά. Συνεπώς, το μανάτζμεντ με ιδιωτικοοικονομικά κριτήρια και η εκ των έσω αναδιάρθρωση της διοίκησης γίνονται κατανοητά όχι απλά ως βελτιωτικές για την υπάρχουσα διοίκηση στρατηγικές, αλλά ως οι αποκλειστικοί τρόποι επιβίωσης της στη νέα οικονομία, αυτό που οι

McLaughlin, Muncie και Hughes (2001: 301) περιγράφουν ως «εκσυγχρονισμός μέσα από το μανάτζμεντ».

Το ΝΔΜ θεματοποιείται συχνά ως ένα «συμπαγές σύστημα παγκόσμιας σημασίας» (Clarke/Gewirz/McLaughlin 2000: 7), παρότι εμφανίζονται σημαντικές διαφοροποιήσεις, τόσο στον τρόπο που το ΝΔΜ γίνεται αντιληπτό από διαφορετικούς πολιτικούς, κομματικούς και διοικητικούς φορείς, όσο και κατά την εφαρμογή του στην πράξη. Για παράδειγμα, οι διαφορές ανάμεσα στα κρατοκεντρικά διοικητικά μοντέλα της Ηπειρωτικής Ευρώπης και σε αυτά του Αγγλο-αμερικάνικου χώρου που διαπνέονται από μια κοινοτική κουλτούρα γίνονται αντιληπτές ως διαφορές ανάμεσα σε μια νομικίστικη (legalistisch) και μια μανατζερίστικη (managerialistisch) γραφειοκρατία, ενώ ταυτόχρονα τα μετασοσιαλιστικά κράτη της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης έχουν ήδη αναλάβει την οικοδόμηση θεσμικών οργάνων προσαρμογής της διοίκησης στην οικονομία της αγοράς (για τις ανά χώρα διαφοροποιήσεις βλ. König 2001: 268). Έτσι, διαχωρίζονται εντός του ευρύτερου ΝΔΜ τέσσερα διαφορετικά μοντέλα, το μοντέλο «Αποδοτικότητα στο ΝΔΜ» (Efficiency Drive NPM Model), το «ΝΔΜ-Σμίκρυνση και Αποκέντρωση» (Downsizing and Decentralization NPM Model), το «ΝΔΜ - Αναζητώντας την Αριστεία» (In Search of Excellence NPM Model) και το «Προσανατολισμός στις Δημόσιες Υπηρεσίες» (Public Service Orientation Model) (βλ. Ferlie 1996: 10-15). Πρόκειται για υποκατηγορίες του ΝΔΜ, οι οποίες πράγματι διαφοροποιούνται ως προς την έμφαση στα επιμέρους ζητήματα (π.χ. αναφορικά με το βαθμό και τις πραγματικές δυνατότητες εφαρμογής ή το κόστος των μεταρρυθμίσεων), αλλά όχι ως προς τη βασική στοχοθεσία. Κοινό παρονομαστή αποτελούν: η ανάγκη μετρησιμότητας /στατιστικοποίησης του παραγόμενου έργου, ιδιωτικοποίησης κρατικών αρμοδιοτήτων, περιορισμού προσωπικού και δαπανών, εισαγωγής πρακτικών επιχείρησης, αυτονόμησης κομματιών της διοίκησης και συγχώνευσης άλλων (Friedrichsmeier 2000: 48).

Σε ότι αφορά στη διοικητική πρακτική, το ΝΔΜ συγκεκριμένα προτάσσει αξίες όπως οι ακόλουθες: Αυτοευθύνη αντί της υψηλά κανονιστικής σημερινής διοίκησης, ομαδική εργασία αντί του καταμερισμού εργασίας, σύστημα ανταγωνισμού αντί της άκαμπτης διεκπεραίωσης έργου, συγκέντρωση στα αποτελέσματα και όχι στις διαδικασίες, επίπεδη οργάνωση αντί ιεραρχία των υπαλλήλων, project-management αντί της αρχής της υπαλληλίας, στοχοθεσίες αντί της καθοδήγησης μέσα από διατάξεις και συστήματα κινήτρων αντί του προσανατολισμού στη γραφειοκρατία (Friedrichsmeier 2000: 48). Η θεώρηση των υποστηρικτών του ΝΔΜ για το κράτος ως μέρος του προβλήματος (που καλείται όμως να δώσει λύση μέσα από την υιοθέτηση φιλικών προς μια αυτοπεριορισμένη δημόσια διοίκηση μέτρων), δεν εξηγεί αν, με ποια κριτήρια και για ποιους αυτό το μοντέλο μείωσης προσωπικού είναι πράγματι συμφερότερο. Ούτε, επίσης, εξηγείται πως «το αποτέλεσμα» είναι ξέχωρο «των διαδικασιών» και όχι προϊόν τους. Ωστόσο, παρά τις ασάφειες του ΝΔΜ, το αίτημα σμίκρυνσης της δημόσιας διοίκησης στην κατεύθυνση φθηνότερων και περισσότερο «στοχευμένων» υπηρεσιών που θα επιτελούνται με τη συμμετοχή ιδιωτικών, τοπικών και διεθνών επιχειρηματικών φορέων απέκτησε ευρεία επιρροή. Η αξίωση για μια «περιορισμένη διακυβέρνηση» (limited governance) θεωρητικοποιήθηκε ως επιτακτική και ταυτόχρονα ως ανιδεολογική, εν όψει μιας υποτιθέμενα αναντίρρητης πραγματικότητας υπερδιόγκωσης των κρατικών αρμοδιοτήτων και δημόσιων δαπανών. Τελικά, καθώς κατόρθωσε να συνδυάσει ένα συχνά ετερογενές σύνολο θεωριών και αναλύσεων με σκοπό τη μείωση των «κρατικών αποτυχιών» (Lorig 2001: 123), το ΝΔΜ αυτοπροωθήθηκε ως θεραπευτικό της κρατικής ανεπάρκειας και ως το διαλεκτικό της αντίθετο. Στο ευρύτερο πλαίσιο του ΝΔΜ ως γενικό μοντέλο νεοφιλελευθεροποίησης της διοίκησης αναπτύχθηκαν μια σειρά από νέες ρητορικές διακυβέρνησης, οι οποίες αναλύονται παρακάτω.

2. Η «Επιχειρηματική Διακυβέρνηση»

Σε σύμπνοια με το ΝΔΜ, η «επιχειρηματική διακυβέρνηση» (entrepreneurial governance) προτάσσει τη συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα στο δημόσιο, π.χ. μέσα από τις συμπράξεις ιδιωτικού-δημοσίου (ΣΔΙΤ), τη μερική ή συνολική ιδιωτικοποίηση κομματιών της διοίκησης π.χ. μέσα από τις «ημι-αγορές» (quasi-markets), τις συνέργειες, τις υπεργολαβίες, αναθέσεις έργου (outsourcing) κ.α. Ταυτόχρονα, όπως το ΝΔΜ, εκφράζει ένα σύνολο αξιών για την αναγκαιότητα διαμόρφωσης της δημόσιας διοίκησης με ιδιωτικοοικονομικά κριτήρια. Βασική κριτική των υποστηρικτών της «επιχειρηματικής διακυβέρνησης» στα παραδοσιακά μοντέλα διοίκησης είναι ότι αυτά έφεραν τα χαρακτηριστικά της γραφειοκρατίας βεμπεριανού τύπου: μηχανιστικότητα, αυτοματισμό, δυσκαμψία, ιεραρχοποίηση. Οι ομάδες των «μη-ευέλκτων», παλαιού τύπου γραφειοκρατών θα έπρεπε να αντικατασταθούν από εξειδικευμένους μάνατζερ, οι οποίοι αξίωναν μια βαθύτερη γνώση των αναγκών και λειτουργιών της οικονομίας και κοινωνίας της αγοράς απ' ό,τι το κράτος (Sumner 1997: 133). Χαρακτηριστικό αυτού του κλίματος είναι το δημοφιλές βιβλίο των Osborne και Gaebler Πώς το Επιχειρηματικό Πνεύμα μεταβάλλει τον Δημόσιο Τομέα, το οποίο έθεσε τις βάσεις της «επιχειρηματικής» και «προσανατολισμένης στην αγορά» διακυβέρνησης. Βασικές αρχές των κυβερνήσεων τέτοιου τύπου, οι οποίες κατά τους Osborne και Gaebler (1992: 25) «θα πρέπει να βρίσκονται στο τιμόνι του καραβιού και όχι να κωπηλατούν οι ίδιες (steering rather than rowing)», είναι ανάμεσα σε άλλα οι εξής:

(Οι επιχειρηματικές κυβερνήσεις) [...] Καθοδηγούνται από τους στόχους τους – τις αποστολές τους – όχι από κανόνες και κανονισμούς. Ορίζουν όσους λαμβάνουν υπηρεσίες σαν πελάτες και τους προσφέρουν επιλογές –

ανάμεσα σε σχολεία, εκπαιδευτικές επιλογές, επιλογές κατοικίας. Βάζουν όλη τους την ενέργεια στο να κερδίζουν χρήματα απ' ό,τι απλά στο να τα

ξοδεύουν. Αποκεντρώνουν την εξουσία και εφαρμόζουν το συμμετοχικό μάνατζμεντ. Προτιμούν τους μηχανισμούς της αγοράς από αυτούς της γραφειοκρατίας. Και εστιάζουν όχι απλά στο να παρέχουν δημόσιες υπηρεσίες, αλλά στο να είναι καταλυτικοί όλοι οι τομείς – δημόσιος, ιδιωτικός, εθελοντικός – σε δράσεις ώστε να λύνουν οι ίδιοι αυτοί τομείς τα προβλήματα τους (ό.π.: έμφαση Osborne/Gaebler).

Σε αυτό το πλαίσιο, προωθείται ένας πολυεπίπεδος οριζόντιος ανταγωνισμός. Πρόκειται για δια-υπηρεσιακό ανταγωνισμό ανάμεσα σε διαφορετικές υπηρεσίες για προσέλκυση πόρων (π.χ. τα πανεπιστήμια μεταξύ τους, οι δήμοι μεταξύ τους, οι οικονομικές δημόσιες υπηρεσίες, οι υπηρεσίες υγείας μεταξύ τους κ.α.) και για ενδουπηρεσιακό ανταγωνισμό, όπου οι συμμετέχοντες εντός του ίδιου οργανισμού ανταγωνίζονται ατομικά για μεγαλύτερο όφελος, εύρεση χρηματοδότησης, προνόμια κ.α. (π.χ. εντός του ίδιου πανεπιστημίου, της ίδιας δημοτικής αρχής, της ίδιας υπηρεσίας υγείας κ.α.). Διαμέσου των αναλύσεων «κόστους-οφέλους» και της κατανόησης της αποτελεσματικότητας ως επιτελεσματικότητα/επίδοση (performance) και λογιστικό έλεγχο (audit), η επιχειρηματική διακυβέρνηση προτάσσει ως επείγουσα ανάγκη της διοικητικής μεταρρύθμισης την «επαγγελματοποίηση». Η επαγγελματοποίηση υπογραμμίζει την ανάγκη δημιουργίας μιας επιχειρηματικής κουλτούρας του τύπου «Αξίζει το Κόστος» (Value For Money), η οποία μετατοπίζει την έμφαση από τις κοινωνικές εισροές στα μετρήσιμα αποτελέσματα (From Inputs to Outcomes).

Μέσα από αυτές τις λογικές «επαγγελματοποίησης» αλλάζει και ο τρόπος κατανόησης του κοινωνικού υποκειμένου που εμπλέκεται με τη διοίκηση, το οποίο γίνεται ο «επιχειρηματίας του εαυτού του» (Du Gay 2000:66). Στο επίκεντρο της μεταρρύθμισης και των νέων οργανωσιακών προγραμμάτων της επιχειρηματικής διακυβέρνησης βρίσκεται η πρόσληψη του ατόμου ως ένα ορθολογικό υποκείμενο που υπολογίζει με βάση το κόστος, το όφελος και τη

ζημία, και το οποίο έχει μειωμένες προσδοκίες από το κράτος και αυξημένες από την αγορά και τον εαυτό του. Στον οικονομικό συμπεριφορισμό αυτού του τύπου, σημειώνονται μια σειρά σημασιολογικές μεταβολές. Πρώτον, η εργασία δεν γίνεται αντιληπτή, όπως παρατηρεί ο Du Gay (ό.π.), «ως μιας μορφής υποχρέωση που επιβάλλεται πάνω στα άτομα, ούτε ως μια δραστηριότητα για την κάλυψη εργαλειακών αναγκών, αλλά περισσότερο, αποτελεί ένα μέσο αυτοανάπτυξης και ατομικής ενδυνάμωσης». Άρα, καθώς το μάνατζμεντ επίδοσης (performance management) της επιχειρηματικής διακυβέρνησης προσβλέπει στη μέγιστη δυνατή αποκέντρωση αρμοδιοτήτων μέσα στις δημόσιες υπηρεσίες σε συνδυασμό με ασταθείς όρους εργασίας, η επιτυχία ή μη εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από τα άτομα και τις «δυνατότητες» αυτο-ανάπτυξης (self-development/self-management). Στα άτομα αυτά «προσφέρονται δυνατότητες» να αναλάβουν μικρά ή μεγαλύτερα πρότζεκτ, να κανονίζουν μικρούς προϋπολογισμούς, να εκπαιδεύουν το προσωπικό και, ευέλικτα, να παρέχουν υπηρεσίες που πριν παρέχονταν από προϊστάμενους, τμηματάρχες κ.ά. (ό.π.). Σε αυτό το πλαίσιο «σύνδεσης της αγοράς με την κοινωνική υπευθυνότητα», η επιχείρηση κερδίζει σε παραγωγικότητα και τα άτομα υπευθυνοποιούνται όχι ως εργαζόμενοι, αλλά ως επιχειρηματικοί φορείς που «μανατζάρουν» τον εαυτό τους και την εργασία τους. Πρόκειται για μια προσπάθεια ταύτισης με την επιχείρηση που θεωρείται οικονομικά επιθυμητή και ενδυναμωτική της παραγωγικότητας (ό.π.) επειδή μετατρέπει ακόμα και τον απλό εργαζόμενο σε μιας μορφής μικρομέτοχο. Εξουσιοδοτώντας τον με μια ευρεία γκάμα αρμοδιοτήτων και ευθυνών, εναρμονίζει το σύστημα αξιών του με το γενικότερο συμφέρον της επιχείρησης. Δεύτερον, ο πολίτης μετατρέπεται σε πελάτη. Αν ο «πολίτης» εξέφραζε – τουλάχιστον στη ρητορική του φιλελεύθερου συνταγματικού κράτους – τις προτεραιότητες ταξικού εξισωτισμού μέσα από ένα σύνολο πολιτειακών και κοινωνικών ιδιοτήτων, και στη βάση του αστικοδημοκρατικού κοινωνικού συμβολαίου

κεϋνσιανού τύπου συγκροτούσε επίσης τον παραδοσιακό λήπτη των δημόσιων υπηρεσιών, ο «πελάτης» αποτελεί το κατεξοχήν υποκείμενο της αγοράς. Στην επιχειρηματική διακυβέρνηση, ο πελάτης έχει τα οικονομικά μέσα να «επιλέξει», και μάλιστα «ορθολογικά» ανάμεσα σε καλύτερες ή χειρότερες υπηρεσίες στη βάση της ελευθερίας του να καταναλώνει. Οι υπηρεσίες αυτές δεν παρέχονται αναγκαστικά δημόσια από μια κεντρική αρχή, αλλά βασίζονται στη συνέργεια μιας σειράς φορέων, ακόμα και του ίδιου του πολίτη/πελάτη. Ο τελευταίος μπορεί να συνδιαμορφώσει τη διαδικασία εξατομικεύοντάς την κατά περίπτωση, με άξονα τα μέσα που διαθέτει και έτσι όπως τα μέσα αυτά καθορίζουν τις ιδιωτικές του ανάγκες. Έτσι, ζήτημα της επιχειρηματικής διακυβέρνησης δεν είναι το κράτος να παρέχει ενιαίες λύσεις για τους πολίτες συλλήβδην, αλλά να δημιουργήσει εκείνο το είδος των κοινωνικοοικονομικών συνθηκών, έτσι ώστε αυτοί να κινητοποιηθούν «ελεύθερα» και να αποφασίσουν «υπεύθυνα» για την επίλυση των ατομικών τους προβλημάτων. Εξάλλου, ο λόγος που η επιχειρηματική διακυβέρνηση αυτοπροωθείται ως πιο δημοκρατική και πιο συμμετοχική από τα παλιότερα μοντέλα της κεντρικής γραφειοκρατίας είναι επειδή επιτάσσει την αποκρατικοποίηση ως κατάτμηση των παροχών υπέρ της «ελευθερίας» του ατόμου να επιλέγει υπηρεσίες. Τρίτον, το κράτος περιορίζει τις αρμοδιότητές του και μετατρέπεται σε «φιλικό προς τον πελάτη» επιχειρηματικό σχεδιαστή με ελαχιστοποιημένο ρόλο στην παροχή κοινωνικών και δημόσιων υπηρεσιών. Αποκτά πραγματιστικούς στόχους στη βάση μιας λογικής λειτουργικότητας («what works») για συγκεκριμένες ταξικές ομάδες και απαγκιστρώνεται από ιδεολογικά φορτισμένες ρητορικές. Η κρατική πολιτική μετατρέπεται σε «σύνολο στρατηγικών» και «επιχειρησιακή διεξαγωγή» με σκοπό το «επιτυχές κόστος» κάτω από τη γενική αρχή «περισσότερη αγορά, περισσότερος ανταγωνισμός» (βλ. Friedrichsmeier 2000). Αποκόβεται από ενδεχόμενους μακροπρόθεσμους

σχεδιασμούς και θεωρούμενα ως ανέφικτα κοινωνικά προγράμματα ή πολιτικά οράματα και αποκτά έναν χαρακτήρα ληξιπρόθεσμης «αποστολής/πρότζεκτ» που πρέπει να περατωθεί. Το αν η

«αποστολή/πρότζεκτ» όντως εκτελείται αποτελεί ζητούμενο αξιολόγησης της πολιτικής με κριτήρια μάνατζμεντ, όπως τα «έξυπνα» κριτήρια «SMART», τα οποία αναφέρονται σε στόχους που πρέπει να είναι «ειδικοί»

(specific), «μετρήσιμοι», (measurable), «εφικτοί» (achievable), «ρεαλιστικοί» (realistic) και «εντός χρονοδιαγράμματος» (time-tabled) .

«Καλή Διακυβέρνηση», «Καλές Πρακτικές»

Η έννοια της «καλής διακυβέρνησης» (good governance) εντάσσεται στο πλαίσιο της ευρύτερης αλλαγής υποδείγματος της πολιτικής ρητορικής από την εξουσία του κεντρικού κυβερνάν (government) των εθνικών κρατών πρόνοιας σε αυτήν της διακυβέρνησης (governance) των διεθνοποιημένων οικονομιών. Αντλώντας από θεωρίες μεγιστοποίησης του οφέλους και ορθολογικής επιλογής, η «καλή διακυβέρνηση» αποτελεί μια από τις όψεις του ευρύτερου εννοιολογικού οικοδομήματος της νεοφιλελεύθερης διακυβέρνησης, ανάμεσα σε άλλες όπως αυτή του ελάχιστου κράτους, του ΝΔΜ, της συνεργατικής διακυβέρνησης (corporate governance), των αυτοοργανωμένων δικτύων και του κοινωνικο-κυβερνητικού συστήματος (socio - cybernetic system) .

Από τα μέσα της δεκαετίας του 1980 και μετά, αφετηρία της «καλής διακυβέρνησης» αποτέλεσαν τα μακροοικονομικά προγράμματα παρέμβασης του ΔΝΤ και της Παγκόσμιας Τράπεζας αρχικά για την «ανάπτυξη» ή «ανοικοδόμηση» χωρών της Αφρικής και της Λατινικής Αμερικής μέσω του δανεισμού (ό.π.). Παρότι οι οργανισμοί αυτοί έδειξαν απρόθυμοι να παρέχουν έναν συγκεκριμένο ορισμό της «καλής διακυβέρνησης» ή να κάνουν λόγο για «δημοκρατικοποίηση» των χωρών αυτών, διατεινόμενοι ότι απέφευγαν να

παρέμβουν με άμεσο τρόπο στα εσωτερικά των χωρών, η έννοια συνδέθηκε με γενικές αρχές από τη ρητορική του κράτους δικαίου όπως ο πολιτικός πλουραλισμός, η λογοδοσία και η έννομη τάξη. Κριτήρια αξιοπιστίας για δανεισμό αποτέλεσαν, βαθμιαία, η δημοσιονομική σταθερότητα με μέτρα όπως η αύξηση των φοροαπαλλαγών για επιχειρήσεις, η ενίσχυση του τραπεζικού συστήματος, οι ιδιωτικοποιήσεις, το άνοιγμα του εμπορίου και η αποτελεσματικότητα της δημόσιας διοίκησης στην κατεύθυνση της φιλελεύθερης αναδιάρθρωσης. Τα κριτήρια αυτά δεν θα μπορούσαν να επιτευχθούν απλώς «εκ των άνω» από τους διεθνείς οικονομικούς οργανισμούς, αλλά απαιτούσαν τη συναίνεση και στήριξη των εθνικών κυβερνήσεων, οι οποίες καλούνταν μέσω της «καλής διακυβέρνησης» να προωθήσουν τέτοιες αλλαγές. Στα μέσα της δεκαετίας του 1980 και εντατικά από το 1990, το ΔΝΤ και η Παγκόσμια Τράπεζα διέδιναν σε μεγάλο βαθμό τα προγράμματα διαρθρωτικής προσαρμογής καταρτίζοντας, όπως αναφέρει ο Peet (2009: 262) «λεπτομερώς αλλαγές σε δεκάδες τομείς της μακροοικονομικής πολιτικής, τόσες πολλές που ούτε η Παγκόσμια Τράπεζα, ούτε καν οι εμπλεκόμενες κυβερνήσεις δεν μπορούσαν να διασφαλίσουν την επιβολή αυτών των πολιτικών προϋποθέσεων».

Έτσι, σε μεγάλο βαθμό για πρακτικούς λόγους, το εννοιολογικό σχήμα «καλή διακυβέρνηση» σήμαινε ένα πακέτο ακανθωδών μέτρων και μονεταριστικών μεταρρυθμίσεων, του οποίου η εφαρμογή αναθέτονταν στις δανειολήπτριες χώρες. Με άλλα λόγια, οι μεταρρυθμίσεις αυτές, οι οποίες «υποτίθεται πως προέκυπταν από ένα διάλογο μεταξύ του δανειστή και του δανειολήπτη» (Peet 2009: 263), βασιζόνταν στις προθέσεις «καλής

διακυβέρνησης» των εθνικών κυβερνήσεων ως όρο δανειοδότησης. Ωστόσο, η προσαρμογή της κρατικής διοίκησης και πολιτικής στα προγράμματα διαρθρωτικής προσαρμογής των δανειοδοτικών οργανισμών δεν αποτελεί επιβεβλημένη εκ των άνω πολιτική, αλλά συνιστά, όπως σημειώνει ο Kiely

(1996: 75) «προϊόν σύνθετων διαπραγματεύσεων μεταξύ των εθνικών κυβερνήσεων και των διεθνών οργανισμών» και, κυρίως, έναν τρόπο για τις εθνικές κυβερνήσεις να προωθήσουν μέτρα που δεν θα ήταν εφικτό να ληφθούν χωρίς τη στήριξη των οργανισμών αυτών και τη λειτουργία τους εντός κοινωνίας ως εξωτερικών επιτηρητών. Σε συνδυασμό με την εντεινόμενη απορρύθμιση του κράτους πρόνοιας, οι αρχές της «καλής διακυβέρνησης» συστηματοποιήθηκαν και εξειδικεύτηκαν περαιτέρω προς μια κατεύθυνση, την οποία ο M. Camdessus, γενικός διευθυντής του ΔΝΤ το 1998, περιέγραφε ως μια «νέα χρηματοοικονομική αρχιτεκτονική για έναν παγκοσμιοποιημένο κόσμο». Ανάμεσα στις οικονομικές αρχές αυτής της αρχιτεκτονικής, όπως «η μεγαλύτερη διαφάνεια και διαθεσιμότητα των οικονομικών πληροφοριών, η συνεχής ενδυνάμωση της επιτήρησης από το ΔΝΤ, η εύρυθμη φιλελευθεροποίηση της κίνησης των κεφαλαίων και η καλύτερη εμπλοκή του ιδιωτικού τομέα για την πρόληψη και επίλυση κρίσεων» (ό.π.) τέθηκε επίσης και το ζήτημα της «καλής διακυβέρνησης», ως «εξίσου ουσιαστικής για δυνατές οικονομίες και δημοκρατίες που λειτουργούν ομαλά» (ό.π.). Σκοπός της «καλής διακυβέρνησης» θα ήταν, σύμφωνα με τον Camdessus (ό.π.), η προστασία από κρίσεις και κερδοσκοπικά σκάνδαλα ενάντια στην υποτιθέμενη οικονομία-καζίνο καθώς και ενάντια στο είδος της αναρχίας της αγοράς που έπληξε την Ευρώπη στις αρχές του 20 ου αιώνα και που μεταπολεμικά οδήγησε στην ανάγκη δημιουργίας οργανισμών όπως το ΔΝΤ και η Παγκόσμια Τράπεζα. Μέσα για τους σκοπούς αυτούς στο πολιτικό πεδίο θα αποτελούσαν η δημοσιονομική εξυγίανση, η φιλελευθεροποίηση, η κοινωνική ευταξία, αλλά και, όπως εξηγεί ο Camdessus, «ο ανταγωνισμός για αριστεία στη διακυβέρνηση», ιδιαίτερα μέσα από την «υιοθέτηση στάνταρντς και την τυποποίηση και διάδοση καλών πρακτικών» (ό.π.). Όμως, το τι ακριβώς ορίζεται ως «καλή διακυβέρνηση» ή «καλή πρακτική» παραμένει ασαφές. Πρόκειται για έννοιες-εργαλεία,

προσδεμένες στις αναγκαιότητες που εξυπηρετούν, οι οποίες πράγματι, όπως επισημαίνει ο Kiely δεν συνιστούν παρά «ένα μέσο ως προς ένα σκοπό». Εντός μιας ιδεολογίας πρακτικότητας και «χρηστού μάνατζμεντ» (sound management), το επίθετο «καλή» σε αντίθεση με την «κακή» πρακτική ή διακυβέρνηση δεν οριοθετεί συγκεκριμένες ποιοτικές ιδιότητες ή διαφοροποιήσεις, αλλά επικαλείται δήθεν ουδέτερες, τεχνοκρατικές λογικές ή κριτήρια που κρίθηκαν ως ανώτερα από την άποψη της εφαρμοσιμότητας. Στο χρηματοοικονομικό πεδίο, είτε πρόκειται για τον «Κώδικα Καλών Πρακτικών Δημοσιονομικής Διαφάνειας» (Code of Good Practices on Fiscal Transparency) του ΔΝΤ ή για τις «Αρχές Καλών Πρακτικών για το Σώμα Επιτηρητών» (Good Practice Principles on Supervisory Colleges) της Τράπεζας Διεθνών Διακανονισμών,

γλωσσικά και σημασιολογικά οι «καλές πρακτικές» αποτελούν ένα άδειο κέλυφος όπου χωρούν αρχές και προτεραιότητες. Συνιστούν, δηλαδή, εμφατικούς συντελεστές που υπερθεματίζουν αναγκαιότητες στη βάση μιας υποτιθέμενης ορθολογικής αποτίμησης ανάμεσα σε κακές πρακτικές και σε πρακτικές αριστείας. Περαιτέρω, όπως η ιδέα της «φιλικής προς την αγορά παρέμβασης» (market friendly intervention), έτσι και η έννοια της «καλής διακυβέρνησης» εντάσσονται σε ένα αντιεμπειρικό νεοφιλελεύθερο υπόδειγμα, που θεωρεί τα κράτη ως «έμφυτα ανεπαρκείς οικονομικούς φορείς». Κατά συνέπεια, ήδη με τη μετατόπιση από την πολιτική στη διακυβέρνηση, η ίδια η «διακυβέρνηση» (καλή/άριστη/χρηστή) σηματοδοτεί εντός αυτής της θεώρησης του κράτους μια «υπερβολικά στενή πρόσληψη της πολιτικής» , όπου αυτή ανάγεται απλώς σε ζήτημα διαχειριστικότητας, έξω από συμφέροντα, συγκρούσεις και σχέσεις εξουσίας εντός και εκτός κράτους. Σε αυτό το πλαίσιο, αν οι «έξυπνες» (smart) στρατηγικές του νεοφιλελευθερισμού υποτίθεται πως υποδηλώνουν «τη δυναμικότητα και το νομαδισμό κατ' αντιδιαστολή προς τον γραφειοκρατικό συγκεντρωτισμό, τον

διάλογο και τη συνεργασία κατ' αντιδιαστολή προς την ιεραρχική εξουσία, την ευελιξία κατ' αντιδιαστολή προς τη ρουτίνα , ομοίως η «καλή» διακυβέρνηση επιτάσσει μια

ρυθμισμένη απορρύθμιση του κράτους πρόνοιας υπέρ μιας επιχειρηματικής πολιτικής. Τόσο οι «έξυπνες» στρατηγικές και το «χρηστό» μάνατζμεντ, όσο και η «καλή» διακυβέρνηση αποτελούν λιγότερο ή περισσότερο συνειδητές προσπάθειες ηθικοποίησης και δικαιολόγησης του νεοφιλελευθερισμού, ως ένα σύστημα λελογισμένης, προσεκτικής και ορθολογικής διαχείρισης των δημόσιων και ιδιωτικών πόρων. Αντίθετα, το κράτος πρόνοιας, ήδη με τις «θεωρίες της ακυβερνησίας» (ungovernability theories) των δεκαετιών 1960 και 1970 και εντατικά στη δεκαετία του 1980 και μετά, ενοχοποιήθηκε ότι προκαλούσε πλεονάσματα κοινωνικών αξιώσεων και πολιτικών αιτημάτων και άρα «πλεονάσματα δημοκρατίας», τα οποία εγκαλούσαν σε αλλαγή των ταξικών συσχετισμών υπέρ των ελίτ εξουσίας. Πρόκειται για το ιδεολογικό υπόβαθρο που, στηρίζοντας τα ατομικά δικαιώματα και τις πρωτοβουλίες επιχειρηματικότητας (οικονομικής,

κοινωνικής) αντί των κοινωνικών δικαιωμάτων και των προσδοκιών από το κράτος, επικυρώνει πολιτειακά τη (νεο) φιλελεύθερη μορφή της αστικής δημοκρατίας ως αποτελεσματικότερης έναντι της εξισωτικής.

« ISO -Διακυβέρνηση»

Ένα χαρακτηριστικό των μεταρρυθμίσεων του ευρύτερου ΝΔΜ είναι ότι ενώ προτάσσονται αρχές μοριοποίησης της διοίκησης όπως η εξατομίκευση, ο επιμερισμός και η κατάτμηση των δράσεων των οργανισμών, από την άλλη προτάσσονται εξίσου δραστικά αρχές τυποποίησης, ομαδοποίησης στόχων και συνολικού κανονισμού, οι οποίες μιμούνται τις διαδικασίες τυποποίησης και εμπορευματοποίησης των βιομηχανικών προϊόντων. Η «καλή

διακυβέρνηση» οφείλει να λαμβάνει υπόψη έναν νέου τύπου ημιεπίσημο έλεγχο, αυτόν της συνήθως ασαφώς

οριζόμενης «παγκόσμιας κοινότητας», η οποία, όπως αναφέρει ο Camdessus «αλλάζει τώρα οπτική και αναζητά τον καθορισμό διεθνών στάνταρντ, κωδικοποιήσεων και καλών πρακτικών, που θα διαδοθούν σταδιακά μέσα από την επιτήρηση του ΔΝΤ (...)». Τέτοιου τύπου λειτουργίες ελέγχου εξυπηρετούνται από διεθνείς οργανισμούς όπως ο ISO (Διεθνής Οργανισμός Τυποποίησης) και αποτελούν ένδειξη της διεξόδου της

ιδιωτικοοικονομικών κριτηρίων μάνατζμεντ στους δημόσιους οργανισμούς. Για παράδειγμα, όπως αναφέρεται στην τρίτη επικαιροποίηση του Μνημονίου Οικονομικής και Χρηματοπιστωτικής Πολιτικής της 22.11.2010, στο πλαίσιο της «Ατζέντας για την Καλύτερη Νομοθέτηση», η διαχείριση των δημόσιων πόρων και διαχειριστικών αρχών ακολουθεί το πρότυπο πιστοποίησης ISO 9001:2008 με το όνομα «Ποιότητα Διοίκησης». Οι δράσεις ISO 9000 και 9001 αποτελούν τομές στην ιστορία του ISO. Ενώ η δυναμική του ιδρυθέντος το 1947 ISO αυξάνεται ήδη από τη δεκαετία του 1960 και 1970, φαίνεται πως ως τη δεκαετία του 1980 μένει περιορισμένος στον έλεγχο των βιομηχανικών προϊόντων με το αρχικό του αίτημα, αυτό της δημιουργίας κανόνων τεχνικής αρτιότητας για την ενδυνάμωση της διεθνούς εμπορικής δραστηριότητας (για την ιστορία του

ISO, βλ. Murphy / Yates 2009). Ωστόσο, από τη δεκαετία του 1990 και μετά, ο ISO, αυτός ο « low – profile οργανισμός» και «ασυνήθιστος κοινωνικός θεσμός» αναμειγνύεται όλο και περισσότερο σε ευρύτερα ζητήματα κοινωνικής ρύθμισης. Συγκεκριμένα, όπως αναφέρουν οι Murphy και Yates , «το ISO 9000 του 1987 συνιστά, για πρώτη φορά στην ιστορία του, την προσπάθεια και επιθυμία του ISO να αναλάβει δράση σε μια πολύ ευρύτερη ατζέντα κοινωνικής ρύθμισης». Παράλληλα, εισάγεται η έννοια της «Ολικής Ποιότητας Διοίκησης» (Total Quality Management). Αυτή δεν

αφορά μερικές μόνο όψεις της βελτίωσης, μέσα από την τυποποίηση κανόνων και τρόπων λειτουργίας, κάποιων μεμονωμένων προϊόντων, αλλά «αφορά στάνταρτς που κατευθύνονται στη βελτίωση όλων των διαδικασιών ενός οργανισμού, έτσι ώστε μακροπρόθεσμα, όλα τα χαρακτηριστικά όλων των προϊόντων του να βελτιωθούν». Ξεκινά μια συνολικότερη προσέγγιση για την αύξηση της ανταγωνιστικότητας όχι μόνο των προϊόντων των εταιρειών, αλλά και ευρύτερα των ιδιωτικών και δημόσιων οργανισμών, είτε πρόκειται για σχολεία, πανεπιστήμια, δημόσια νοσοκομεία, περιβαλλοντικές οργανώσεις, κυβερνητικά προγράμματα ή ακόμα και πρότυπα εργασιακών σχέσεων, π.χ. μέσα από το ISO 26000 για την «Κοινωνική Ευθύνη» (ISO- Social Responsibility), το οποίο πρόκειται να αφορά τη ρύθμιση των σχέσεων εργασίας μέσα από την ευέλικτη συνεργατική διακυβέρνηση και την κοινοτική συμμετοχή .Βασική αρχή του ISO 9000 είναι και πάλι ο «προσανατολισμός στον πελάτη» (customer orientation), η συγκεκριμενοποίηση των αναγκών του και η αξιολόγηση του βαθμού ικανοποίησής του, με στόχο την αύξηση της ελκυστικότητας του οργανισμού . Είτε πρόκειται για καταναλωτές απλών ή σύνθετων βιομηχανικών εμπορευμάτων (από τρόφιμα μέχρι εξοπλιστικά συστήματα), είτε πρόκειται για «χρήστες» δημόσιων υπηρεσιών,όπως στα πεδία της εκπαίδευσης και της υγείας, τα πρότυπα ανταγωνιστικής διοίκησης του ISO «Ποιότητα Διοίκησης» βασίζονται στην κατανόηση του δημόσιου οργανισμού ως επιχείρηση και στην εικόνα του λήπτη υπηρεσιών ως πελάτη/αγοραστή. Δημόσιοι οργανισμοί πιστοποιούνται με ISO για να αποκτήσουν την επικύρωση καλού τρόπου διοίκησης και λειτουργίας και συνεπώς ανταγωνιστικά πλεονεκτήματα. Έτσι, το ISO προσδίδει στη δράση των δημόσιων οργανισμών έναν χαρακτήρα επιστημονικότητας, ακρίβειας, μεθοδικότητας και ουδετερότητας, υποτίθεται έξω από πολιτικές προτεραιότητες. Σε αυτό το πλαίσιο, από τη στιγμή που το ISO

αξιώνει ένα διεθνές κύρος προτυποποίησης που υπερβαίνει τα εγχώρια ή τοπικά στάνταρντς, «εκσυγχρονισμός» και «εξυγίανση» των δημόσιων οργανισμών σημαίνει τη μετατροπή τους σε παρόχους υπηρεσιών προδιαγεγραμμένων με βάση περισσότερο αυτές τις διεθνείς φόρμες λειτουργίας παρά τις εθνικές νομοθεσίες, οι οποίες θεωρείται πως δεν έχουν γνώση των αναγκών της οικονομίας και της κοινωνίας της αγοράς, και ως εκτούτου παραγκωνίζονται ως απαρχαιωμένες. Έτσι, με την αξίωση της απογραφειοκρατικοποίησης, δημιουργείται μια νέου τύπου γραφειοκρατία της αποτελεσματικότητας, η οποία μεταβάλλει τους δημόσιους οργανισμούς σε πεδία εφαρμογής των πολιτικών μιας σύνθετης και συχνά συγκεχυμένης αλυσίδας διακυβέρνησης. Για παράδειγμα, για την προώθηση της Συνθήκης της Μπολόνια του 1999, ο Ευρωπαϊκός Σύνδεσμος για τη Διασφάλιση της Ποιότητας στην Ανώτατη Εκπαίδευση (European Association for Quality Assurance in Higher Education, ENQA), επιδιώκει να κατευθύνει τις χώρες που υπέγραψαν τη Συνθήκη στην υιοθέτηση κανόνων διοίκησης των δημόσιων πανεπιστημίων κατά το πρότυπο ISO 9001: 2000. Πράγματι, αρκετά πανεπιστήμια και κολλέγια έχουν πιστοποιηθεί με το εν λόγω ISO, ιδιαίτερα στην Αγγλία και σε κάποιες Βαλκανικές χώρες. Αν και, σύμφωνα με τον Σύνδεσμο, « ο ENQA έχει μια ακαδημαϊκή

ματιά στο ζήτημα, ενώ ο ISO εστιάζει μόνο στην οργάνωση, ενώ και οι δυο αναζητούν στάνταρντς αποδοτικότητας», στην πράξη τα όρια δράσης αυτών των οργανισμών δεν είναι οπωσδήποτε διακριτά. Καθότι συνεργάζονται στενά, οι στόχοι και οι ενέργειές τους συχνά αλληλεπικαλύπτονται, ενώ ως προς το γενικό σχεδιασμό διαφοροποιούνται μόνο σε λεπτομέρειες. Σε αυτό το πλαίσιο, οργανισμοί που δεν έχουν νομιμοποιηθεί μέσα από τις παραδεδεγμένες αστικοδημοκρατικές διαδικασίες αντιπροσώπευσης δρουν διαμέσου του κράτους, αλλά και έξω απ' αυτό. Το όφελος που προκύπτει από οργανισμούς πιστοποίησης και διασφάλισης ποιότητας όπως ο ISO είναι ότι

υποβοηθούνται και προωθούνται ρυθμίσεις και μέτρα, που θα ήταν ανέφικτο να επιβληθούν αποκλειστικά από το κράτος ή απλώς και μόνο μέσα από διακρατικές συμφωνίες . Σε αυτή τη δυνητικά επιχειρηματική δημόσια διοίκηση, το κράτος επωφελείται από τεχνογνωσίες και μεθοδολογίες προερχόμενες από διάφορους τομείς της ιδιωτικής οικονομίας και απαλλάσσεται από ελεγκτικές και διοικητικές δαπάνες.

Το υπευθυνοποιητικό κράτος

Ένα πρώτο ζήτημα που ανακύπτει από τα παραπάνω μοντέλα είναι ο ρόλος του κράτους και η κατεύθυνση προς την οποία μεταβάλλονται οι παραδοσιακοί τρόποι λειτουργίας του ως προς τη γραφειοκρατία και την

κοινωνική πολιτική. Παρότι το παραδοσιακό βεμπεριανό υπόδειγμα της γραφειοκρατίας (διαχωρισμός λειτουργιών, ιεραρχία αξιωματούχων, υπακοή σε τυπικούς κανόνες, πειθαρχία σε εντολές, υπαγωγή της διοίκησης στο κράτος) επικρατεί ακόμα στις περισσότερες Ευρωπαϊκές χώρες, ζήτημα αντιπαράθεσης έχει αποτελέσει το κατά πόσον το ΝΔΜ και η επιχειρηματική διακυβέρνηση εισάγουν μια δέσμη καινοτομιών και αλλαγών στις ισχύουσες πρακτικές, ώστε να μπορεί να γίνει λόγος για μια μετάβαση «από τον Μαξ Βέμπερ στο ΝΔΜ» (Reichard 1995). Στο πλαίσιο μιας τέτοιας μετάβασης, υποστηρίζεται ότι οι ορθολογικότητες βεμπεριανού τύπου τείνουν να αντικατασταθούν από άλλες, π.χ. εξαιτίας της τάσης αυτονόμησης και μερικής ιδιωτικοποίησης της διοίκησης και στελέχωσής της από ένα προσωπικό που βρίσκεται πιο κοντά στην αγορά απ' ό,τι στο κράτος. Αντίθετα, συγγραφείς όπως ο Lynn υποστηρίζουν ότι

σε αντίθεση με το Παλιό Δημόσιο Μάνατζμεντ βεμπεριανού τύπου, στην πράξη δεν έχει εφαρμοστεί ένα πλήρως Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ και κάθε χώρα προσαρμόζει επιμέρους πρακτικές σε ένα κατά τα άλλα σταθερά κρατοκεντρικό μοντέλο διοίκησης. Η άποψη που βλέπει το ΝΔΜ να κλονίζει

τη βεμπεριανή προσέγγιση της υπαγωγής της διοίκησης στο κράτος φαίνεται πως ευσταθεί μόνο ως προς τη ρητορική του ΝΔΜ. Πρόκειται για μια ρητορική που περιορίζει το ρόλο του κράτους απλώς στο γενικό σχεδιασμό της διοίκησης και προτάσσει το διαχωρισμό των πεδίων πολιτική και διοίκηση. Ωστόσο, μολονότι οι ρητορικές του ελάχιστου κράτους, της αποκέντρωσης και της αυτοδιοίκησης πράγματι κερδίζουν σε επιρροή, στην πράξη το κράτος συνεχίζει να εργαλειοποιεί τη διοίκηση ανάλογα με την οικονομική του μορφή (π.χ. κεϋνσιανή ή μονεταριστική). Ως προς αυτή την εργαλειοποίηση, η λογική των μεταρρυθμίσεων στην κατεύθυνση της λειτουργίας της διοίκησης με κριτήρια αγοράς (marketization) δεν αντιβαίνει στη βεμπεριανή ερμηνευτική. Επιπρόσθετα, το ΝΔΜ βρίσκεται πιο κοντά στις αρχές του μεθοδολογικού εντιβιντουαλισμού και στη βεμπεριανή πρόσληψη της δράσης ως ορθολογικής ως προς το σκοπό. Δεν είναι τυχαίο ότι θεωρίες ορθολογικής επιλογής, οι οποίες αντλούν απ' το βεμπεριανό σχήμα, αποτελούν τη θεωρητική βάση του ΝΔΜ. Με αυτή την έννοια, φαίνεται πως το ΝΔΜ όχι μόνο επανα-επιβεβαιώνει τη βεμπεριανή προσέγγιση ως προς τη σχέση κράτους-διοίκησης και την ανανεώνει στη συγκυρία της νεοφιλελεύθερης αναδιάρθρωσης, αλλά εμβαθύνει σε αυτήν μέσα από τη θεωρητική επεξεργασία μοντέλων ορθολογικής επιλογής, συμπεριφορισμού και αναλύσεων κόστους-οφέλους. Με άλλα λόγια, η διοίκηση (παραδοσιακά) υφίσταται διαρκώς αλλαγές, αλλά επηρεάζεται ευθέως από την οικονομική μορφή του κράτους και υπόκειται σε ρύθμιση. Κατά συνέπεια, επιδιώκεται η εντατικοποίηση του «πολιτικού εκσυγχρονισμού», όχι με την έννοια του περιορισμού του κράτους, αλλά με την έννοια ενός πολιτικά ελεγχόμενου και εξουσιαστικού συντονισμού της προνοιακής απορρύθμισης. Σε αυτό το πλαίσιο, η απορρύθμιση δηλώνει, όπως αναφέρει η Krasmann «μια διαδικασία μεταβίβασης άλλοτε κρατικών αρμοδιοτήτων και μια συνακόλουθη στρατηγική υπευθυνοποίησης». Το

αποτράβηγμα του κράτους από την προνοιακή πολιτική αύξησε τον κοινωνικό ρόλο ιδιωτικών φορέων της αγοράς, κοινοτήτων, κοινωνικών συνδέσμων, εθελοντικών οργανώσεων αλλά και των ατόμων. Δεν είναι συμπτωματική η έμφαση στην έννοια της «εταιρικής κοινωνικής ευθύνης» (corporate social responsibility). Με κριτήρια εταιρικής συμπεριφοράς που «συγκρίνονται με στάνταρντ όπως αυτά που πιστοποιούνται από το νόμο ή από διεθνείς οργανισμούς» (Campbell 2006: 928), δηλαδή όπως τα κριτήρια τύπου ISO, η «κοινωνική εταιρική ευθύνη» σηματοδοτεί τη συμμετοχή των εταιρειών στην επίλυση κοινωνικών προβλημάτων, σε περιβαλλοντικά ζητήματα, ενάντια στην παγκόσμια φτώχεια, υπέρ των δικαιωμάτων των παιδιών κ.α. Μαζί με την «εταιρική ευθύνη» διευρύνεται και το «κοινωνικό μάρκετινγκ» (social marketing), το οποίο επιτάσσει την υιοθέτηση στρατηγικών μάρκετινγκ από μάνατζερς για την επιδίωξη οριζόμενων ως μη εμπορικών στόχων που αφορούν την κοινωνική ζωή. Στο ίδιο πνεύμα, κάθε λογής αγαθοεργίες και πρωτοβουλίες αναλαμβάνονται από πολυεθνικές ή μεγάλους επιχειρηματίες, οι οποίοι από τη μια αποτελούν προϊόντα του νεοφιλελευθερισμού και από την άλλη προεσβέουν μια οικουμενική, μεταμοντέρνα ιδεολογία της παγκοσμιοποίησης στην κατεύθυνση ενός «καπιταλισμού χωρίς τριβές». Σε αυτό το πλαίσιο, επανέρχονται ανανεωμένες διάφορες μορφές φιλανθρωπίας από φορείς όπως η εκκλησία και οι μη-κερδοσκοπικοί σύλλογοι (πολιτιστικά ιδρύματα, ενώσεις εθελοντών, ομάδες επαγγελματιών που οργανώνουν εράνους κτλ.). Μέσα από την πολιτική εξατομίκευση μεγιστοποιείται το κοινωνικό κεφάλαιο «ατομική ευθύνη» και παραμετροποιούνται συλλογικά διακυβεύματα. Μέχρι και η έννοια «κοινωνία» παύει να δημιουργεί συνειρμούς συλλογικότητας και αρχίζει να γίνεται κατανοητή ως ένας κατακερματισμένος, μη-συστημικός χώρος, ως κάτι που «δεν υπάρχει», καθώς, όπως τόνιζε και η Θάτσερ ήδη το 1987, «υπάρχουν μόνο άτομα». Κατά την Θάτσερ, τα άτομα αυτά, που ως τότε συνέδεαν τα προβλήματά τους με το κράτος και αναζητούσαν σε αυτό λύσεις,

θα έπρεπε να φροντίζουν για τον εαυτό τους χωρίς «να σκέφτονται συνεχώς τις κοινωνικές παροχές», αλλά να τηρούν τις «υποχρεώσεις» τους:

Πάρα πολλοί άνθρωποι έχουν αφεθεί να πιστεύουν ότι αν έχουν ένα πρόβλημα, είναι δουλειά της κυβέρνησης να το αντιμετωπίσει. «Έχω ένα πρόβλημα, θα πάρω ένα δάνειο». «Είμαι άστεγος, η κυβέρνηση πρέπει να με στεγάσει». Στρέφουν το πρόβλημά τους στην κοινωνία. Όπως ξέρετε, δεν υπάρχει κοινωνία, υπάρχουν άντρες, γυναίκες και οι οικογένειές τους και καμία κυβέρνηση δεν μπορεί να κάνει τίποτα παρά μόνο μέσω των ανθρώπων και οι άνθρωποι κοιτάζουν πρώτα τον εαυτό τους (...). Η ζωή είναι μια υπόθεση αμοιβαιότητας και οι άνθρωποι σκέφτονται συνεχώς τις παροχές, χωρίς να σκέφτονται τις υποχρεώσεις (Thatcher, 31.10.1987). Παρομοίως (και σε αρμονία με τη θατσερική λογική), ένας από τους δριμύτερους επικριτές του κράτους πρόνοιας στις ΗΠΑ, τόνιζε ότι «αντί (η κυβέρνηση) να μέμφεται όσους παρεκκλίνουν, θα πρέπει να πείσει τους ανθρώπους να μέμφονται τον εαυτό τους. Αυτή η αίσθηση της ευθύνης δεν είναι κάτι που τα άτομα μπορούν να παράγουν από μόνα τους. Έγκειται εν τέλει στις δημόσιες νόρμες και τη συλλογική επιβολή». Βασική αδυναμία του κράτους πρόνοιας είναι η «επιτρεπτικότητά» του, καθώς και το γεγονός ότι αυτό «δεν ζητάει πολλά από τους φτωχούς» και τους πριμοδοτεί με περισσότερη ελευθερία απ' ό,τι θα έπρεπε. Σε αυτό το πλαίσιο, κυρίαρχο ζήτημα είναι η υπευθυνοποίηση αυτών των ομάδων, ώστε να μη θεωρείται «ότι η ευθύνη για τους φτωχούς και τα προβλήματά τους βρίσκεται έξω απ' αυτούς, στην κυβέρνηση και την κοινωνία». Προτείνοντας ένα πολιτικό μοντέλο που ωθεί τα άτομα να μειώνουν τις προσδοκίες τους από το κράτος και να νιώθουν τα ίδια υπεύθυνα για την κατάσταση και τα προβλήματά τους, ο Mead δεν κάνει άλλο από το να θεωρητικοποιεί και να ηθικοποιεί τις αξίες της νεοφιλελεύθερης οικονομίας. Σε αυτό το πλαίσιο, η έννοια της κοινωνικής συμμετοχής αποκτά το χαρακτήρα ενός πολιτικού πλουραλισμού

βασισμένου λιγότερο σε συλλογικές διεκδικήσεις και περισσότερο σε ένα μάνατζμεντ καταταμηματισμού της ευθύνης, το οποίο απαντά σε αυτό που ο Offe χαρακτήριζε το 1987 ως «ηθική κρίση του κράτους πρόνοιας». Η «επανα-ηθικοποίηση του κράτους» πραγματοποιείται μέσα από το όραμα ενός αυτεξούσιου «λειτουργικού πολίτη», ο οποίος μέσα από τη συμμετοχή του, όχι μόνο αναπαράγει τις νέες οικονομικές νόρμες και τον πολιτικό εντιβιντουαλισμό, αλλά αισθάνεται και ένοχος για τις δυσλειτουργίες του συστήματος. Προφανώς, η κατασκευή του «λειτουργικού πολίτη» δεν είναι καινούργιο ζητούμενο, αλλά αποτελεί μια σύμφυτη με τη νεωτερικότητα διαδικασία, την κατασκευή αυτού που ο Foucault χαρακτήρισε ως «υπάκουο υποκείμενο» μέσα από την κυβερνητικότητα (governmentality) και τη «διακυβέρνηση του εαυτού». Στο πλαίσιο της φουκωϊκής κυβερνητικότητας, οι τρόποι διάχυσης, πειθάρχησης, διάδοσης, εσωτερίκευσης και καθημερινοποίησης του κοινωνικού ελέγχου, δεν κατευθύνονται απλώς από ένα κέντρο εξουσίας και την ηθική του επιταγή, αλλά αποτελούν το σύνολο λιγότερο ή περισσότερο οργανωμένων σχέσεων μεταξύ υποκειμένων, τα οποία, εντός της διαδικασίας καθυπόταξης, πειθάρχησης και ταξινόμησής τους είναι ταυτόχρονα πομποί και δέκτες μιας εξουσίας που συντίθεται πλεγματικά (Foucault 1991:107). Τούτο σημαίνει

πως ο «λειτουργικός πολίτης» του νεοφιλελευθερισμού περισσότερο από το να είναι απλώς το παθητικό υποκείμενο του κράτους, ή «ο αδρανής και συναινών στόχος της εξουσίας» (Foucault), μέσα από την υπευθυνοποίηση και ενεργοποίησή του, κατασκευάζεται ως «το στοιχείο άρθρωσης της (εξουσίας)». Με τον τρόπο αυτό, το υπευθυνοποιητικό κράτος «διοικεί από απόσταση», χωρίς να πρέπει να παιδαγωγεί ανά πάσα στιγμή τα άτομα στις επιταγές της εξουσίας. Εκείνο που θα πρέπει να τονιστεί είναι ότι αυτή η υπευθυνοποιητική, νεοφιλελεύθερη κυβερνητικότητα την οποία συζητά ο Foucault δεν συνεπάγεται την υποχώρηση του κράτους από τη διακυβέρνηση,

αλλά μια μεταβολή της πολιτικής με στόχο την αναδιάρθρωση των κοινωνικών σχέσεων εξουσίας. Οι μετατοπίσεις/επεκτάσεις της κρατικής εξουσίας προς τα πάνω (προς υπερεθνικούς οργανισμούς, διεθνείς αξιολογητές κ.α.) και προς τα κάτω (προς τις κοινότητες και τις άτυπες οργανώσεις), αλλά και οριζόντια μέσα

από τη δημόσια διοίκηση, αντανακλούν τη νεοφιλελεύθερη αναδιάρθρωση και ωθούν στη διάχυση πρακτικών πολιτικού ιντιβιντουαλισμού, χωρίς να υποκαθιστούν τις λειτουργίες κρατικής ρύθμισης ή και καταστολής. Με άλλα λόγια η μεταπρονοιακή πολιτική υπευθυνοποίησης θα πρέπει πράγματι να εκληφθεί ως «διακυβέρνηση από απόσταση» όπως περιγράφει ο Garland, αλλά όχι αντίστροφα, ως «απόσταση από τη διακυβέρνηση». Το ΝΔΜ και οι συναφείς ρητορικές επιχειρηματικής και καλής διακυβέρνησης, αλλά και οι στρατηγικές προτυποποίησης όπως το ISO, στοιχειοθετούν και αντανακλούν ακριβώς αυτή την «από απόσταση διακυβέρνηση». Υπευθυνοποιώντας τα άτομα στην κατεύθυνση της νεοφιλελεύθερης αναπροσαρμογής επιδιώκουν – παρά τις αντιφάσεις και διαφοροποιήσεις τους – τη δημιουργία «λειτουργικών» και «αποτελεσματικών» υποκειμένων, των οποίων η δράση είναι τυποποιήσιμη και αξιολογήσιμη, ενώ ταυτόχρονα είναι ευέλικτη και εξατομικευμένη, είτε πρόκειται για παρόχους είτε για λήπτες δημόσιων υπηρεσιών. Ενδεικτική των αντινομιών των νέων μοντέλων είναι η μεταβολή σχετιζόμενων με τη διοίκηση κοινωνικών ταυτοτήτων. Αν στη γραφειοκρατία του κράτους πρόνοιας οι ταυτότητες βασιζόνταν σε μια διάκριση ανάμεσα στον εργάσιμο και τον ελεύθερο χρόνο ή ακόμα και στην ιδέα ότι οι γραφειοκράτες της διοίκησης είχαν έναν δικό τους «αληθινό εαυτό» πίσω από τα μηχανιστικά τους καθήκοντα (βλ. Halford / Leonard), τα νέα ζητούμενα διαφέρουν. Μέσα από το θόλωμα των ορίων ανάμεσα σε δημόσιο-ιδιωτικό, π.χ. μέσα από τη μερική ιδιωτικοποίηση των δημόσιων οργανισμών, την ευελικτοποίηση (π.χ. μέσα από τις στρατηγικές flexicurity), οι κοινωνικές

ταυτότητες κατασκευάζονται εκ νέου και γίνονται ευέλικτες, ευμετάβλητες και καταστασιακές ,σε αναλογία με την αναδιάρθρωση των σχέσεων εξουσίας του νεοφιλελευθερισμού.

Τελικές παρατηρήσεις

Οι κατευθύνσεις που συζητήθηκαν παραπάνω, το ΝΔΜ, η «επιχειρηματική διακυβέρνηση», η «καλή διακυβέρνηση/καλές πρακτικές» και η ISO προτυποποίηση διατρέχουν τα Μνημόνια I ως III εν όψει της «έκτακτης ανάγκης» της ελληνικής οικονομικής κρίσης. Μάλιστα, στην πορεία αναζήτησης τρόπων δικαιολόγησης και εμπέδωσης των μεταρρυθμίσεων φαίνεται πως τα μοντέλα αυτά χαίρουν ολοένα και μεγαλύτερης διάδοσης και τείνουν να λειτουργήσουν ως το θεωρητικό υπόβαθρο της μεταρρύθμισης. Στο πλαίσιο της νεοφιλελεύθερης αναδιάρθρωσης, τα μέτρα που λαμβάνονται από τον Απρίλιο του 2010 και μετά δεν θα μπορούσαν να έχουν επιβληθεί από μια αποκλειστικά εθνική κυβερνητική ρύθμιση. Η σφοδρότητα και το εύρος των μέτρων, η επίθεση στην μισθωτή εργασία με δηλωμένο στόχο τον αποπληθωρισμό της οικονομίας και την ανταγωνιστικότητα μέσα από τη μείωση μισθιακού κόστους, η ταχεία απορρύθμιση των συλλογικών συμβάσεων εργασίας, οι περικοπές και η πρωτοφανής φιλελευθεροποίηση μαζί με μια σειρά διοικητικές μεταρρυθμίσεις στο τοπικό και περιφερειακό επίπεδο με σκοπό συγχωνεύσεις, απολύσεις, μεταρρυθμίσεις προς όφελος της «επιχειρηματικότητας» και του «ανοίγματος» της οικονομίας, αποτέλεσαν μέτρα που δύσκολα θα μπορούσαν να έχουν εφαρμοστεί δίχως την υπογραφή του Μνημονίου και την εμπλοκή της ΕΚΤ και του ΔΝΤ. Αυτό δεν σημαίνει βέβαια, ότι οι μεταρρυθμίσεις αυτές επιβλήθηκαν απλώς εκ των άνω, πάνω σε ένα «αδύναμο» έθνος-κράτος, έρμαιο ακαθόριστων παγκόσμιων αγορών και κερδοσκοπικής σπέκουλας. Αντίθετα, οι αποφάσεις που έπονταν της κρίσης έδειξαν ότι το κράτος δρομολόγησε εν όψει της οικονομικής κρίσης χρέους την εμπλοκή των οργανισμών αυτών, προκειμένου να στερεοποιήσει

μεταρρυθμίσεις που στον έναν ή στον άλλο βαθμό θα επιδιώκονταν και που επιτάσσονταν από τον ήδη νεοφιλελεύθερο προσανατολισμό του. Αξιοσημείωτο είναι, ότι εκείνο που προωθείται στο όνομα της «δημοσιονομικής πειθαρχίας» μέσα από την απορρύθμιση του δημόσιου χαρακτήρα της διοίκησης δεν είναι κάποιου είδους εκσυγχρονιστικό «κοινό καλό», όπως υποστηρίζουν οι οργανωτές της μεταρρύθμισης, αλλά μια σειρά από ταξικά καθορισμένες και στρατηγικά επιλεκτικές νέες μορφές κοινωνικής πειθαρχίας. Στη νέα κοινωνική πειθαρχηση, οι προτεραιότητες επιχειρηματικών ομάδων και αστικών στρωμάτων που είχαν ήδη απαγκιστρωθεί από τις δημόσιες παροχές, επειδή είχαν τα μέσα να στραφούν π.χ. στην ιδιωτική αγορά υπηρεσιών, γίνονται πολιτικά ζητούμενα. Αντίθετα, κατώτερα ταξικά στρώματα που είχαν ανάγκη το κράτος πρόνοιας και επωφελούνταν από το δημόσιο χαρακτήρα των οργανισμών και της διοίκησης όχι μόνο πιέζονται από τη συγκυρία του χρέους, αλλά ενοχοποιούνται για τη συγκυρία αυτή (για τα δημόσια ελλείμματα, το χρέος, την κακοδιαχείριση του δημοσίου κ.α.) και υπευθυνοποιούνται στην κατεύθυνση της ιδιωτικής διαχείρισης των ζητημάτων και προβλημάτων τους. Ενδεικτικές της διαδικασίας ενοχοποίησης/υπευθυνοποίησης των ταξικών ομάδων που επωφελούνταν από τον δημόσιο ή προνοιακό χαρακτήρα της διοίκησης είναι οι ηθικές και συμπεριφορικές αιτιάσεις που δίνονται από κυβερνητικά στελέχη και διάφορους οικονομικούς αναλυτές για την κρίση. Μια τέτοια χαρακτηριστική αιτιολόγηση παρείχε σε ομιλία του ο διοικητής της Τράπεζας της Ελλάδος, Γ. Προβόπουλος (2010). Όπως εξήγησε ο Προβόπουλος, η Ελλάδα έφτασε στην κρίση εξαιτίας της εσφαλμένης συμπεριφοράς των οικονομικών υποκειμένων, π.χ. λόγω «μιας καταναλωτικής συμπεριφοράς στα όρια της πολυτέλειας» και μιας «κουλτούρας του μικροπρόθεσμου και του εύκολου πλουτισμού», ή για ηθικούς λόγους, π.χ. εξαιτίας «μιας επιλεκτικής και κατά βούληση συμμόρφωσης με το νόμο και τους κανονισμούς». Επίσης, ανέφερε λόγους ενδογενών νοοτροπιών, όπως «οι δογματικές ερμηνείες της

πραγματικότητας», ή «η διατήρηση κεκτημένων προνομίων ενάντια στο γενικό κοινωνικό συμφέρον», και «μια άρνηση να γίνει έστω και η μικρότερη προσπάθεια προς την οικοδόμηση της συναίνεσης» και βέβαια, λόγους ανεπαρκούς υπευθυνοποίησης, όπως η «μετατόπιση της ευθύνης σε άλλους». Η εξάλειψη τέτοιων στοιχείων θα αποτελεί σύμφωνα με την άποψη των μεταρρυθμιστών τη βασική μέθοδο για να ξανακερδηθεί η «εμπιστοσύνη των αγορών». Ωστόσο, εκείνο που τελικά φαίνεται να «εμπιστεύονται» οι αγορές είναι η αποτελεσματικότητα κρατών τα οποία, στο όνομα της δημοσιονομικής πειθαρχίας θα μπορούν να επιβάλλουν μορφές κοινωνικής πειθαρχησης στις επιταγές της νεοφιλελεύθερης ταξικής αναδιάρθρωσης. Ο «εκσυγχρονισμός» της δημόσιας διοίκησης, το ΝΔΜ, τα μοντέλα επιχειρηματικής πολιτικής, καλών πρακτικών

και η ISO -Διακυβέρνηση, παρά το μανδύα τους ως τα τεχνοκρατικά, προσανατολισμένα στην αποτελεσματικότητα μοντέλα ενός μη-παρεμβατικού κράτους, συνιστούν – παρά τις αντιφάσεις και τον (προσώρας) αποσπασματικό τρόπο εφαρμογής τους – τους νέους ιδεολογικούς άξονες του (νεοφιλελεύθερου) κράτους, που, όπως κάθε άλλη μορφή καπιταλιστικού κράτους, στοχεύει στην αναπαραγωγή των σχέσεων ταξικής εξουσίας, εργαλειωποιώντας με τα διοικητικά μέσα στη διάθεσή του το «εθνικό συμφέρον».

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2

Εισαγωγή του νέου δημόσιου μάνατζμεντ.

Προσπάθεια αντιμετώπισης των προβλημάτων της δημόσιας διοίκησης.

Το νέο μοντέλο διοίκησης – Διοικητικός εκσυγχρονισμός

(New public management).

Το νέο μοντέλο διοίκησης δεν αποτελεί δημιούργημα των τελευταίων ετών.

Οι ρίζες καταγωγής του βρίσκονται στην άλλη πλευρά του ατλαντικού, τις Η.Π.Α. και η δεκαετία εμφάνισής του το 1970.

Η ενεργειακή κρίση της δεκαετίας του 1970, οδήγησε στην ανάγκη για ορθολογική χρήση των πόρων που οι οργανώσεις είχαν στη διάθεσή τους. Πόρους τόσο υλικούς, όσο και ανθρώπινους (έμψυχο υλικό). Ιδιαίτερης αξίας ήταν η εισαγωγή αρχών και ιδεών από το χώρο του ιδιωτικού τομέα στο δημόσιο. Η δημόσια διοίκηση έπρεπε να αποκτήσει χαρακτηριστικά και να προσανατολιστεί σε όρους, όπως η οικονομία, η αποδοτικότητα και η αποτελεσματικότητα [thethree Es: Economy, efficiency and effectiveness].

Μια από τις νέες τάσεις οργάνωσης του δημοσίου τομέα αφορούσε την αναπροσαρμογή των ορίων ανάμεσα στο δημόσιο και τον ιδιωτικό τομέα.

Θεωρούνταν απαραίτητη η συρρίκνωση της σφαίρας του δημοσίου στο απολύτως απαραίτητο, αναγκαίο και οικονομικά ανεκτό για το κράτος. Η εισαγωγή και η εφαρμογή μεθόδων και τεχνικών (πρακτικών), από το χώρο της ιδιωτικής πρωτοβουλίας (marketing, advertising) ήταν καταλυτική.

Το γραφειοκρατικό οικοδόμημα έδινε έμφαση σε αξίες και αρχές, οι οποίες είχαν επιτευχθεί. Η συμμόρφωση της διοικητικής δράσης με τους νόμους για παράδειγμα. Η αυστηρά οριοθετημένη δράση της διοίκησης, δεν άφηνε περιθώρια για την εξεύρεση πιο αποτελεσματικών τρόπων ανταπόκρισης στις ανάγκες των πολιτών. Το νέο μοντέλο που διαμορφώθηκε ήταν αφενός πιο οικονομικοστραφές και αφετέρου έδινε μεγαλύτερη έμφαση στην ποιότητα των παρεχομένων αγαθών και υπηρεσιών στην κοινωνία. Έγινε

μια εισαγωγή οικονομικών αρχών και αξιών της αγοράς στο χώρο της δημόσιας διοίκησης.

Το ερώτημα που προκύπτει είναι πώς έγινε αυτή η είσοδος των οικονομικών αρχών στη δημόσια διοίκηση.

Αρκεί ν' αναλογιστούμε ότι η χώρα στην οποία γεννήθηκε το ρεύμα του new public management ήταν οι Η.Π.Α. και γιατί οι συστημικοί επιστήμονες απασχολήθηκαν επαγγελματικά ως επί το πλείστον από τον ιδιωτικό τομέα, ένα χώρο που βασιίζεται στις αξίες της αγοράς και που όπως ήταν φυσικό επηρέασε τη σκέψη και τα μοντέλα τους.

Στο έργο των Osborne & Gaebler (1992)— "Reinventing Government", παρουσιάζονται επτά (7) βασικά σημεία, τα οποία μπορούν να θεωρηθούν ως αρχές του new public management:

1. Κάθε διοικητική μονάδα, πρέπει να έχει έναν μάνατζερ και να εξασφαλίζεται η ενότητα της εντολής (unity of command).
2. Η κάθε μονάδα θα πρέπει να προσδιορίζει τους στόχους της, τους σκοπούς της και να έχει προκαθορίσει τους δείκτες μέτρησης της επίτευξης των στόχων της.
3. Οι διαδικασίες τοποθετούνται σε δευτερεύουσα μοίρα. Έμφαση πρέπει να δίνεται στο προϊόν, το αποτέλεσμα. Η αποτελεσματικότητα μετράται από τα αποτελέσματα και όχι από τις διαδικασίες.
4. Το κράτος εγκαταλείπεται και παραμερίζεται. Δημιουργούνται οργανώσεις με δικό τους προϋπολογισμό. Οργανώσεις που άνηκαν στο μηχανισμό του κράτους, ανεξαρτητοποιούνται και αποκτούν τη δική τους προσωπικότητα.

5. Δημιουργούνται συνθήκες ανταγωνισμού, γιατί εκτός από το κράτος και τις οργανώσεις που ανήκουν σ' αυτό, υπάρχουν και οι ιδιώτες, οι οποίοι προσφέρουν αγαθά και υπηρεσίες στους πολίτες – καταναλωτές.

6. Υπάρχει ανάγκη για τον περιορισμό του κόστους, δηλαδή το να κάνει κάποιος περισσότερα με λιγότερους πόρους (πλουτοπαραγωγικούς: υλικούς και έμψυχους).

7. Η λογική της οργάνωσης αλλάζει: Η ιεραρχία δεν είναι αυστηρή και αυταρχική. Αντίθετα γίνεται περισσότερο συμμετοχική και η ανταπόκριση της οργάνωσης στα ερεθίσματα του περιβάλλοντος άμεση και ευέλικτη.

Επίσης στο έργο τους υποστηρίζουν και το μοντέλο ότι στο management υπάρχουν τρεις άξονες: **η στρατηγική, η διαχείριση των εσωτερικών τμημάτων μιας οργάνωσης και τέλος η διαχείριση των εξωτερικών στοιχείων που περιβάλλουν μια οργάνωση.**

Στον άξονα της στρατηγικής μπορούμε να εντάξουμε τη στοχοθεσία, δηλαδή τη διαμόρφωση συγκεκριμένων στόχων και σκοπών, προτεραιοτήτων για την οργάνωση, όπως επίσης και τη δημιουργία πλάνων δράσης για την επίτευξη των στόχων της. Η επίτευξη των στόχων είναι συνυφασμένη με τη γνώση του εξωτερικού χώρου, που περιβάλλει την οργανωσιακή οντότητα και με τις δυνατότητες που η ίδια έχει.

Η διάκριση μεταξύ των εννοιών σκοπός (goal-value) και στόχος (objective) είναι σημαντική. **Οι σκοποί – αξίες (goal values) έχουν τα εξής θα λέγαμε χαρακτηριστικά:**

Είναι γενικά για παράδειγμα η μέτρηση της εγκληματικότητας

Εξαιπωοτικο (λγου χροη το υψηλ εππεδο ετομτητα των ανδρ και γυναικών των σωμάτων ασφαλείας)

Εξαιχρονικ αροστο (δεν εεταιισυγκεκρμνο χρονοογγραμμα)

Ενώ **οι στόχοι** (objectives) είναι:

Συγκεκρμνοι (λγου χροη η μέωση του ρυθμ εγκληματικτητα στο λεκανοπέδιο της Αττικής κατά 10%)

Εξαι μετροσμοι (λ.χ. η αξηση του αρθμ των αστυνομικν στην Αθήνα κατά 1500 άτομα)

Εξαι χρονικ προγραμματισμοι (εεταιι συγκεκρμνο χρονοδιάγραμμα, για παράδειγμα η επίτευξη των στόχων μέσα σε δύο (2) έτη).

2.1. Στο επίπεδο της διαχείρισης των τμημάτων της οργάνωσης :

Εντάσσονται η οργάνωση και η στελέχωση, η κατεύθυνση που δίνεται στο προσωπικό, το σύστημα της διοίκησης του και η μέτρηση της απόδοσης της οργάνωσης. Ο διευθύνων της οργάνωσης (manager), μελετά και πλάθει τη δομή της, για παράδειγμα δημιουργεί τμήματα και διευθύνσεις και τους δίνει συγκεκριμένες αρμοδιότητες. Ο βασικός κανόνας για τη στελέχωση είναι: «ο κατάλληλος άνθρωπος στην κατάλληλη θέση».

Η αποτελεσματικότητα και η επιβίωση μιας οργάνωσης εξαρτάται από τα μέρη που την αποτελούν, το προσωπικό, τις ικανότητες και τις δεξιότητες αυτού καθώς και από τις γνώσεις του.

Το σύστημα διοίκησης προσωπικού είναι η βάση με την οποία επιλέγεται, κοινωνικοποιείται, εκπαιδεύεται, παίρνει επαίνους ή επιπλήττεται το έμψυχο κεφάλαιο μιας οργάνωσης.

Η μέτρηση της απόδοσης, εξαρτάται από τα συστήματα πληροφόρησης που διαθέτει η οργάνωση. Σ' αυτόν τον άξονα εντάσσονται οι μελέτες για την απόδοση, οι στατιστικοί πίνακες και οι τρόποι αξιολόγησης των αποτελεσμάτων. Έτσι οι managers μιας οργάνωσης παίρνουν αποφάσεις μετρώντας το βαθμό προσέγγισης στο στόχο, την επίτευξη ή την απόκλιση από το στόχο ή τους στόχους που έχουν τεθεί.

Η διαχείριση των στοιχείων ή των παραγόντων που περιβάλλουν την οργάνωση αφορά τις σχέσεις μεταξύ των managers των διαφόρων τμημάτων της οργάνωσης, τις σχέσεις αυτών με διάφορες ομάδες συμφερόντων, ομάδες που εντάσσονται σε μη κυβερνητικές οργανώσεις (NGO's) και σε κυβερνητικές (GO's), όπως επίσης και τις σχέσεις με τα μέσα μαζικής ενημέρωσης (MME) και την κοινή γνώμη. Για τον Christopher Hood¹ οι νέες μορφές οργάνωσης, αυτό που αποκαλείται νέο μοντέλο διοίκησης, μπορεί να οφείλεται είτε στο φαινόμενο της μόδας, όπου μέσα σε μια περίοδο αλλαγών στην κοινωνία, απαραίτητες θεωρήθηκαν και οι αναπροσαρμογές στη διαχείριση των οργανώσεων και κυρίως στις οργανώσεις του δημοσίου τομέα. "Ένας άλλος λόγος εμφάνισης του new public management, μπορεί να ήταν αυτό που αποκαλείται "cargo cult" (cargo=load goods on a ship or vehicle), δηλαδή η πραγματική επιτυχία των στόχων της οργάνωσης, μπορεί να επιτευχθεί μέσω της εφαρμογής συγκεκριμένων μορφών διοικητικής πρακτικής. Αυτό γίνεται αντιληπτό στη βάση των αλλαγών που συντελούνται, στη μεταβολή των αναγκών των πολιτών –πελατών. Επομένως για ν' ανταποκριθεί η διοίκηση σε καινούριους στόχους θα πρέπει να αναπροσαρμόζει τη στρατηγική της.

Άλλοι λόγοι για την εμφάνιση του new public management είναι οι αλλαγές των κοινωνικών συνθηκών, οι αλλαγές του τρόπου εργασίας, η αναδιανομή

του εισοδήματος, η κουλτούρα της μεταβιομηχανικής κοινωνίας καθώς και η αύξηση του αριθμού των εργαζομένων του "λευκού κολάρου".

Μελετώντας τις εκθέσεις του ΟΟΣΑ (Public Management Development) διαπιστώνει κανείς ότι υπάρχουν δύο (2) βασικοί οδοί που ακολουθούν τα κράτη για να βελτιώσουν, να αυξήσουν την αποτελεσματικότητα, την παραγωγικότητα και την προσφορά υπηρεσιών προς το κοινωνικό σύνολο. Απ' τη μια πλευρά μπορούν ν' αυξήσουν την ποιότητα των παρεχομένων υπηρεσιών, βελτιώνοντας τη χρήση των ανθρωπίνων πόρων που διαθέτουν, την πληρωμή των υπαλλήλων με βάση την απόδοση της εργασίας τους, τη χαλάρωση της ιεραρχικότητας (όχι την εξαφάνιση ή την απογύμνωση του ιεραρχικά ανώτερου) στα πλαίσια μιας οργάνωσης καθώς και τη συμμετοχή του προσωπικού στη λήψη αποφάσεων συμμετέχοντας στο σχεδιασμό της πολιτικής δράσης της κάθε οργάνωσης. Από την άλλη πλευρά υπάρχει ο δρόμος της χρήσης του ιδιωτικού τομέα, γίνεται χρήση της απορρύθμισης του δημοσίου τομέα, με τη μεταφορά τμημάτων παροχής αγαθών και υπηρεσιών απ' το δημόσιο προς τον ιδιωτικό τομέα. Με βάση τις θέσεις του C. Hood, (From old public administration to new public management. Public Money and Management (3) 9-16 1994) υπάρχουν επτά (7) σημεία, που αφορούν το νέο μοντέλο διοίκησης: .

1. Η διοίκηση των οργανώσεων είναι στα χέρια των managers. Η αξιοπιστία του συστήματος βασίζεται σ' αυτούς, που έχουν την ευθύνη για τη δράση του.
2. Ξεκάθαρη διαμόρφωση των στόχων της οργάνωσης και μέτρηση της αποτελεσματικότητας.
3. Έμφαση πλέον δίνεται στις εκροές του συστήματος, στην επίτευξη των στόχων της οργάνωσης, στα αποτελέσματα. Η διαδικασία και η ιεραρχικότητα έρχονται πλέον σε δεύτερη μοίρα. Οι πόροι μεταφέρονται στα

μέρη/τμήματα της οργάνωσης με βάση τη μέτρηση της αποτελεσματικότητάς τους.

4. Το σπάσιμο των μεγάλων οργανώσεων σε μικρότερα τμήματα (τομείς), που χρηματοδοτούνται ξεχωριστά και επικοινωνούν μεταξύ τους οριζοντίως.

5. Αύξηση του ανταγωνισμού στα πλαίσια του δημοσίου τομέα. Γίνεται χρήση των συμβάσεων εργασίας ορισμένου χρόνου. Κύριοι στόχοι είναι ο περιορισμός των εξόδων της διοίκησης (δαπάνες), η μείωση των ελλειμμάτων αυτής και η βελτίωση των όρων (standards) λειτουργίας του δημοσίου τομέα.

6. Η υιοθέτηση μεθόδων και πρακτικών απ' τον ιδιωτικό τομέα.

7. Δίνεται έμφαση στην πειθαρχία και την ορθολογική χρήση των παραγωγικών πόρων.

Όσον αφορά την έμφαση στ' αποτελέσματα, τις εκροές, θα πρέπει ν' αναφέρουμε ότι για την οργάνωση ιδιαίτερη σημασία έχει η θέσπιση συγκεκριμένης στρατηγικής, γιατί χωρίς αυτή είναι αδύνατη η επίτευξη των στόχων. Η οργάνωση όπως αναφέρθηκε παραπάνω μπορεί να «σπάει» σε επιμέρους τομείς – τμήματα, τα οποία ακολουθούν τους δικούς τους δρόμους για την επίτευξη των στόχων. Όλα τα μέρη μιας οργάνωσης παρακολουθούνται (monitoring) και εξετάζεται η απόδοσή τους.

Τέλος υπάρχει η ανάγκη για την αξιολόγηση της επίτευξης των στόχων. Μ' αυτόν τον τρόπο η δημόσια διοίκηση μπορεί να παρακολουθεί αν οι πόροι χρησιμοποιούνται αποδοτικά, με αποτελεσματικό τρόπο. Έτσι μπορεί να γίνει και η αξιολόγηση των προγραμμάτων.

Η έμφαση που δίνεται πλέον στα αποτελέσματα (τις εκροές της οργάνωσης) είναι σαφώς διαφορετική από αυτή που δινόταν στο παλαιό μοντέλο

διοίκησης που δινόταν έμφαση κυρίως στην πιστή τήρηση του προϋπολογισμού και όλα τα υπόλοιπα έρχονταν σε δεύτερη μοίρα.

Ιδιαίτερα σημαντικές είναι οι αλλαγές που έγιναν και στις εισροές του συστήματος. Σ' αυτές περιλαμβάνονται το προσωπικό, ο προϋπολογισμός, η τεχνολογία και άλλα, τα οποία σαν στοιχεία αποτελούσαν μέρος του παλαιότερου μοντέλου και υπέστησαν αλλαγές, οι οποίες οφείλονταν στην ανάγκη για περιορισμό των δαπανών και για σχεδιασμό πριν γίνει οποιαδήποτε διοχέτευση οικονομικών πόρων στην οργάνωση, ο περιορισμός του όγκου των απασχολούμενων στο δημόσιο, η δημιουργία δεικτών μέτρησης της απόδοσης, η συνεχής δια βίου επιμόρφωση των managers καθώς και η εισαγωγή νέων συστημάτων σχεδιασμού, που δίνουν έμφαση στην επίτευξη σταθερών μεσοπρόθεσμων στόχων (step by step approach).

Βασική ήταν και η αλλαγή που αφορά στη σχέση μεταξύ των πολιτικών παραγόντων (politicians) και της γραφειοκρατίας. Στο παλαιό μοντέλο, που βασιζόταν στις ιδέες του Max Weber, η σχέση μεταξύ της πολιτικής ηγεσίας και των managers μιας οργάνωσης ήταν ξεκάθαρη και σαφής. Από τη μια μεριά ήταν αυτοί που χάραζαν τις πολιτικές κατευθύνσεις, έδιναν εντολές και απ' την άλλη αυτοί που όφειλαν να τις εκτελέσουν. Στο νέο μοντέλο διοίκησης, η σχέση μεταξύ πολιτικών και managers έχει γίνει ρευστή.

2.2.Διορθωτικές παρεμβάσεις στο δημόσιο τομέα

Αναγνωρίζοντας ότι τα περισσότερα χαρακτηριστικά του Δημόσιου Τομέα είναι εγγενή και οφείλονται στην ίδια του τη φύση, του δυσκολεύει τη δυνατότητα άμεσου ελέγχου και διόρθωσης πορείας, σε συνδυασμό και με το γεγονός ότι τα στελέχη του έχουν ελάχιστα κίνητρα απόδοσης αλλά και αντικειμενική αδυναμία διορθωτικών επεμβάσεων οδηγούμαστε σε έμμεσους τρόπους επέμβασης που, υπό προϋποθέσεις, θα μπορούσαν να

αποδειχτούν καταλυτικοί για κάποια εκλογίκευση της λειτουργίας του και αύξηση της παραγωγικότητας του.

2.3.Οργανωτική βελτίωση

Μια μορφή "εκλογίκευσης" είναι η προσπάθεια κωδικοποίησης των εκτελούμενων εργασιών, ο συσχετισμός τους με τα παραγόμενα αποτελέσματα και η εκπόνηση ομοειδών, κατά το δυνατόν, εσωτερικών κανονισμών λειτουργίας, οι οποίοι παγιούμενοι και εφαρμοζόμενοι καθολικά πολλές φορές αποκτούν ακόμα και νομοθετική ισχύ, γίνονται δηλαδή νόμοι του κράτους.

Οργανωτικές, επίσης, μελέτες είναι χρήσιμες (τουλάχιστον θεωρητικά) και έχουν μερικές φορές τη δυνατότητα να οδηγήσουν σε βελτίωση της παραγωγικότητας μιας υπηρεσίας. Δεδομένης, όμως, της αφάνταστης πολυπλοκότητας των διαφόρων υπηρεσιών, των ποικίλων συμφερόντων, που αναπτύσσονται από την έλλειψη άμεσου ελέγχου από τους ιδιοκτήτες-πολίτες-ψηφοφόρους και της δυσχέρειας επακριβούς συσχέτισης εισροών-εκροών, είναι φυσικό να υπάρχει πάντοτε μεγάλος σκεπτικισμός για το βαθμό αποδοχής και υλοποίησής τους.

2.4.Εφαρμογές Πληροφορικής

Μια εναλλακτική επέμβαση θα μπορούσε να επιχειρηθεί έμμεσα, με ανάπτυξη της Πληροφορικής, η οποία, βέβαια, δεν είναι συνώνυμη-κατ'ανάγκην-με την αγορά μεγάλων, ακριβών και συχνά αμφίβολης χρησιμότητας μηχανημάτων-ηλεκτρονικών υπολογιστών και προγραμμάτων. Πληροφορική είναι η επιστήμη και τέχνη- της συλλογής, επεξεργασίας και μετάδοσης πληροφοριών. Υποβοηθείται συνήθως, αλλά όχι απαραίτητα, από ηλεκτρονικούς υπολογιστές. Επειδή όμως απαιτεί την κωδικοποίηση των πληροφοριών, που πρέπει να συνδυαστούν/επεξεργαστούν, συμβάλλει, έμμεσα, στην προώθηση της ιδέας

να αναλυθεί πρώτα η υπάρχουσα κατάσταση, ώστε να βελτιωθεί και στη συνέχεια να κωδικοποιηθεί.

2.5.Εκλογίκευση της εξέλιξης των δημόσιων υπαλλήλων

Θα μπορούσε, ίσως, να γίνει ουσιαστική αντικατάσταση του υπάρχοντος συστήματος αυτόματης αμοιβής των δημόσιων υπαλλήλων (που βασίζεται στα χρόνια υπηρεσίας και την οικογενειακή τους κατάσταση) με άλλο σύστημα που θα βασίζεται στην κρίση της απόδοσής τους (μετρημένη, έστω και στοιχειωδώς, από κάποια επιτροπή προϊσταμένων) σε συνάρτηση με τις απαιτήσεις της θέσης που κατέχουν σε γνώσεις και διοικητικές ικανότητες.

Η "μηχανιστική" μορφή του σημερινού συστήματος προαγωγών των δημόσιων υπαλλήλων, με εξάντληση όλου του βαθμολογίου μέσα σε λίγα χρόνια, έχει ισοπεδώσει/αποτελματώσει όλη τη Δημόσια Διοίκηση. Η διαφοροποίηση των υπαλλήλων και η δημιουργία μιας κάποιας ιεραρχικής δομής, για να αποδώσει ικανοποιητικά, προϋποθέτει χρηματικές αμοιβές παραπλήσιες με, αντίστοιχων υπευθυνοτήτων, υπαλλήλων του Ιδιωτικού Τομέα, πράγμα δύσκολο λόγω της υπερπληθώρας των Δημόσιων υπαλλήλων και του κατά κανόνα ισχνού κρατικού προϋπολογισμού.

2.6.Διαρκής εκπαίδευση/βελτίωση των δημόσιων υπαλλήλων

Η προσωπική βελτίωση των εργαζομένων οποιουδήποτε οργανισμού, ιδιωτικού ή δημόσιου, μόνο θετικές επιπτώσεις μπορεί να έχει στη λειτουργία του οργανισμού. Ουσιαστικά, με το να βελτιώνει κανείς τις γνώσεις και τις ικανότητες ανθρώπων (με σεμινάρια, μαθήματα, πρακτική εξάσκηση κ.λπ.) δημιουργεί "δυναμικό" δυναμικό. Δημιουργεί, δηλαδή, ανθρώπινο δυναμικό το οποίο έχει αυξημένη "δυνατότητα", με τις πρόσθετες γνώσεις και εμπειρίες που απέκτησε, να αποδώσει περισσότερο. Το αν θα

αποδώσει και πόσο εξαρτάται από το κατά πόσο το ίδιο θα θελήσει (εσωτερική υποκίνηση) και από το βαθμό που οι εργασιακές συνθήκες ή το εργασιακό "κλίμα" (εξωτερική υποκίνηση) θα το βοηθήσουν να θελήσει.

Αυτό σημαίνει ότι σε ένα μη ανταγωνιστικό και μη αξιοκρατικό περιβάλλον, όπως συνήθως συμβαίνει στο Δημόσιο Τομέα, οι πιθανότητες αξιοποίησης των βελτιωμένων γνώσεων/ικανοτήτων των υπαλλήλων είναι μικρότερες απ' ό,τι στον Ιδιωτικό Τομέα.

2.7.Επιλεκτικές παρεμβάσεις

Είναι ουτοπικό να περιμένει κανείς ότι σημαντικές οργανωτικές και λειτουργικές βελτιώσεις θα μπορούσαν να εφαρμοσθούν ομοιόμορφα σε όλη την έκταση του Δημόσιου Τομέα. Κάτι τέτοιο θα δημιουργούσε τεράστια αντίδραση από όλη τη γραφειοκρατία.

Αυτό που θα μπορούσε ρεαλιστικά να γίνει παράλληλα με τις, μικρής και μακροχρόνιας σχετικά απόδοσης, προσπάθειες για οργανωτική βελτίωση, εκλογίκευση του συστήματος προαγωγών, διαρκούς εκπαίδευσης και μηχανογράφησης, είναι η εφαρμογή εξατομικευμένων και σε βάθος προσπαθειών αύξησης της παραγωγικότητας σε τομείς κλειδιά μεγάλης σημασίας ή/και μεγάλης πιθανότητας επιτυχίας λόγω συγκεκριμένων ανθρώπων και καταστάσεων. Οι προσπάθειες αυτές συνήθως ενεργοποιούν άτομα εκτός της δημοσιοϋπαλληλικής ιεραρχίας, τα οποία σε συνεργασία με στελέχη του Δημοσίου και της πολιτικής ηγεσίας δεκτικά σε "Εμβολιασμό Δημιουργικότητας" σχηματίζουν ad-hoc ομάδες παρέμβασης, για επίλυση πολύ συγκεκριμένων προβλημάτων, με την ελπίδα ότι η νέα κατάσταση που θα δημιουργήσουν θα παγιωθεί, θα θεσμοθετηθεί και θα συνεχίσει να επιζεί και μετά το τέλος της ad-hoc παρέμβασης.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3

3.1.Εφαρμογές και προκλήσεις για την ελληνική διοίκηση

Οι νέες τάσεις στην προσέγγιση της δημόσιας διοίκησης και εν προκειμένω το ΝΔΜ ,όσο και τα εργαλεία του, είχαν περιορισμένη επίδραση στην διοικητική πρακτική και στον τρόπο λειτουργίας της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης. Η εμφάνιση των επί μέρους πολιτικών του ΝΔΜ ήλθε με χρονική καθυστέρηση, ενώ τα εργαλεία του ΝΔΜ εισήχθησαν εξ' ίσου σταδιακά. Ενδεικτικά, ο νόμος 2000/1991 δημιούργησε το νομοθετικό πλαίσιο για ιδιωτικοποιήσεις, οι οποίες είχαν αφετηρία τις επιχειρήσεις του Οργανισμού Ανασυγκρότησης Επιχειρήσεων. Οι εφαρμογές ηλεκτρονικής διακυβέρνησης άρχισαν να εμφανίζονται με το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Κλεισθένης»και το «Πολιτεία» , την «Κοινωνία της Πληροφορίας», και τα έργα «Σύζευξις» και «Αριάδνη».7

Το μετά-νέο δημόσιο management (post new public management)

Στο πλαίσιο αντιμετώπισης των προβλημάτων και αδυναμιών του νέου δημόσιου management, ένας νέος κύκλος ερευνών ξεκίνησε, καταλήγοντας σε μια σειρά νέων προσεγγίσεων, οι οποίες εντάσσονται όλες κάτω από την ομπρέλα του όρου μετά-νέο δημόσιο management.

Ως κυριότερες από αυτές τις προσεγγίσεις αναφέρονται οι κάτωθι :

Digital Era Governance (Dunleavy et al., 2006)

Neo-Weberian State (Dunn and Miller, 2007)

Public Value Management (Stoker, 2006)

New Public Governance (Osborne, 2006)

Στον πυρήνα της προσέγγισης του μετά – νέου δημόσιου management, βρίσκεται η έννοια της αποτελεσματικότητας, σε αντίθεση με την επιδίωξη

του νέου δημόσιου management για αποδοτικότητα. Το ζητούμενο σε αυτή τη νέα προσέγγιση είναι οι δημόσιες οργανώσεις, πάνω και πέρα από όλα, να διασφαλιστεί ότι δρουν αποτελεσματικά, ικανοποιώντας πραγματικά, με τον καλύτερο δυνατό τρόπο, τις ανάγκες, επιθυμίες και απαιτήσεις των πολιτών.

Τα κυριότερα χαρακτηριστικά της προσέγγισης του μετά – νέου δημόσιου management είναι τα κάτωθι [μερικώς από (Christensen, 2012)]:

- Αυξημένη πολιτική λεγχο
- Κεντρική συντονισμό ολοκληρωμένων επελεχο δομο (whole of government approach)
- Φάση στην οριζόντια και κάθετη δια-οργανωσιακή συνεργασία, με σκοπό την αντιμετώπιση δύσκολων και πολύπλοκων προβλημάτων, τα οποία διαπερνούν διάφορους τομείς πολιτικής (πχ εθνική ασφάλεια, εκπαίδευση, ανεργία κα)
- Εστίαση στην αποτελεσματικότητα και μακροπρόθεσμα αποτελέσματα
- Χρήση δικτύων και συνεργασχο
- Αυξημένη και ενεργή συμμετοχή πολιτών και άλλων κοωνοκο δροτων (ΜΚΟ, ιδρύματα, φορείς, οργανώσεις, επαγγελματικές ενώσεις κα)
- Αναγνώριση τησημαστων αξχο και εστίαση στη δμοση κολτούρας στις δημόσιες οργανώσεις
- Ο ιδιωτικο managers ωκαταλτεκαεγγυητων συνεργασχο

Κάθε μια από τις προσεγγίσεις του μετά-νέου δημοσίου management δίνει ιδιαίτερο βάρος σε κάποια από τα παραπάνω χαρακτηριστικά, ώστε να επιτύχει την κύρια επιδίωξη για αποτελεσματική λειτουργία των δημοσίων οργανώσεων, σε κάθε περίπτωση όμως, στο κέντρο κάθε προσέγγισης, βρίσκεται η ενεργός συμμετοχή των πολιτών και των άλλων δρώντων, μέσω της οποίας διασφαλίζεται τόσο η ορθή λειτουργία όσο και ο έλεγχος της αποτελεσματικότητας των δημοσίων οργανώσεων.

3.2. Υφιστάμενη Κατάσταση

Η σύγκριση των δύο προγραμμάτων στρατηγικής για την δημόσια διοίκηση αναδεικνύει σε μεγάλο βαθμό ομοιότητα ως προς την περιγραφή της υφιστάμενης κατάστασης.

□ Πρώτον διαπιστώνεται αδυναμία σχεδιασμού όσο και ελλιπής εφαρμογή δημοσίων πολιτικών. Με την σειρά τους οι μη επεξεργασμένες και σαφώς προσδιορισμένες στρατηγικές, έχουν ως αποτέλεσμα αποσπασματική εφαρμογή και διοικητικό περιβάλλον με κατακερματισμένες δομές και αναποτελεσματικότητα ως προς την χρήση ανθρώπινων και υλικών πόρων όσο και υποδομών.

□ Η έλλειψη συντονισμού διαπιστώνεται από σειρά εκθέσεων εμπειρογνομόνων σε ότι αφορά στην ελληνική δημόσια διοίκηση. Ο κατακερματισμός δομών, η απουσία δικτυώσεων, η νοοτροπία των στεγανών “silo” δημιουργούν εμπόδια στον συντονισμό δράσης (Υ.Δ.Μ.Η.Δ., 2014; Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης, 2017).

□ Ως προς την πολιτική και στρατηγική διακρίση ανθρωπίνου δυναμικού χαρακτηρίζεται από ανορθολογικότητα κατανομής υπαλλήλων, έλλειψη διαχείρισης πόρων βάσει αναγκών και ανάγκη ενδυνάμωσης μεσαίων στελεχών (Υ.Δ.Μ.Η.Δ., 2014; Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης, 2017).

□ Το αναποτελεσματικό ρυθμιστικό περιβάλλον, ο κανονιστικός φόρτος, η πολυνομία, έχουν ως απότοκο την σύγχυση αρμοδιοτήτων και τις αλληλεπικαλύψεις, την ελλιπή εξυπηρέτηση των πολιτών, τον διοικητικό φόρτο στην οικονομική ζωή, ενώ επιβαρύνουν τον συντονισμό και την

οριζόντια επικοινωνία σε επίπεδο διοίκησης (Υ.Δ.Μ.Η.Δ., 2014; Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης, 2017).

□ Τόσο η Εθνική Στρατηγική Διοικητικής Μεταρρύθμισης σε δύο περιόδους (2014-2016,2017-2019) όσο και η Έκθεση Εμπειρογνομόνων του ΟΟΣΑ διαπιστώνουν περιορισμένη , πρώιμη χρήση εφαρμογών ηλεκτρονικής διακυβέρνησης και περιορισμένη χρήση εφαρμογών.

□ Έλλιπής παρουσία μεθόδων , τεχνικών και εργαλείων διοίκησης περιστασιακή και ακατάλληλη συλλογή και ταξινόμηση των δεδομένων δυσκολεύει περαιτέρω την ανάπτυξη πολιτικών με βάση τα στοιχεία και περιορίζει τη δυνατότητα εντοπισμού και επίλυσης προβλημάτων.

(Υ.Δ.Μ.Η.Δ.,2014;Υπουργείο ΔιοικητικήςΑνασυγκρότησης,2017)

Η εμφάνιση προβλημάτων επιτελικής λειτουργίας , συντονισμού και στοχοθεσίας εμφανίζεται σε σειρά μελετών εμπειρογνομόνων (Μακροδημήτρης & Μιχαλόπουλος,2000) για την ελληνική δημόσια διοίκηση. Μπορεί κανείς επομένως χωρίς να αυθαιρετεί να μιλήσει για δομικά προβλήματα στην λειτουργία της δημόσιας διοίκησης και στην ανάγκη υπέρβασής τους με μέτρα , νόμους ,βούληση , πολιτικές και αξιοποιώντας πρωτίστως της τεχνολογία της Διακυβέρνησης της Ψηφιακής Εποχής (“digital era governance”)

3.3. Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση

Η ηλεκτρονική διακυβέρνηση αποτέλεσε ένα βασικό εργαλείο του ΝΔΜ (Gruening,2001), ενώ συνιστά κατά τον Dunleavy (Dunleavy, Margretts, Bastow, & Tinkler, 2006) αφ' εαυτή εναλλακτική πρόταση υποδείγματος διαδόχου του ΝΔΜ. Σχεδόν παράλληλα με την έκθεση του ΟΟΣΑ (2011) για την ελληνική δημόσια διοίκηση θεσπίστηκε ο Ν3979/2011 για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση , με κύριους σκοπούς την αναγνώριση του δικαιώματος επικοινωνίας , την αναγνώριση δυνατότητας επικοινωνίας

μεταξύ φυσικών προσώπων και νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου με τον Δημόσιο Τομέα και τον προσδιορισμό της χρήσης των ΤΠΕ εκτός του Δημοσίου Τομέως. Κατά την αιτιολογική πρόταση του νόμου δημιουργείται το πλαίσιο επικοινωνίας πολιτών και επιχειρήσεων με χρήση ΤΠΕ και προσδιορίζονται οι συναλλαγές, δίνεται δυνατότητα αξιοποίησης των ΤΠΕ για αναδιοργάνωση εσωτερικών λειτουργιών και επικοινωνία των υπηρεσιών του Δημοσίου Τομέως.

Το Σχέδιο Δράσης (ΣΔ) για την Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση (eGov Action Plan) συνιστά το επιχειρησιακό σχέδιο Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης της Ελλάδας. Υπεύθυνο για την εκπόνησή του ήταν το πρώην Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης Στο πλαίσιο του σχεδίου δράσης για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση οι στόχοι στρατηγικής είναι ο Εκσυγχρονισμός Κράτους και Διοίκησης, η Επανασύνδεση Πολίτη και Κράτους, ο Συντονισμός Οριζοντίων Πολιτικών, και οι Κάθετοι Τομείς. Με την σειρά τους οι στόχοι στρατηγικής διαρθρώνονται σε 11 στόχους σχεδίου δράσεις και ακολούθως και αυτοί σε δέσμες δράσεων. Στον στόχο στρατηγικής του Εκσυγχρονισμός Κράτους - διοίκησης αντιστοιχούν οι στόχοι «Απλούστευση διαδικασιών με ΤΠΕ» «Ηλεκτρονική Διαχείριση Εγγράφων» και «Ενιαία Διαχείριση Πόρων», στον στόχο στρατηγικής «Επανασύνδεση Πολίτη με Κράτος», η «Ενιαία Διαχείριση Σχέσεων Κράτους-Πολίτη», η «Αναβάθμιση Κεντρικής Διαδικτυακής Πύλης Ενιαίας Πρόσβασης», η «Αυθεντικοποίηση Πολιτών», η «Συμμετοχική Δημοκρατία», και η «Ψηφιακή Ένταξη». Τέλος στον Στόχο Στρατηγικής «Συντονισμός Οριζόντιων Πολιτικών» η «Διασύνδεση Βασικών Μητρώων» και η «Ανοιχτή Διάθεση Πληροφορίας» και στον «Κάθετοι Τομείς Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης» ο «Ενέργειες Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης στους κάθετους τομείς».

Από τα επιμέρους έργα τα σημαντικότερα αποτελούν η «Διασύνδεση Βασικών

Μητρώων» , η «Διαλειτουργικότητα Πληροφοριακών Συστημάτων». Η «Ψηφιακή Υποδομή διαχείρισης ανθρωπίνου κεφαλαίου» , το «ενιαίο σύστημα χρηματοοικονομικής διαχείρισης». Με το ΠΔ 82/2017 ιδρύεται το Υπουργείο Πολιτικής Ψηφιακής, Τηλεπικοινωνιών και Μέσων Μαζικής Ενημέρωσης το οποίο αποκτά την αρμοδιότητα της εκπλήρωσης του σχεδίου Δράσης , εντάσσοντάς το στην Εθνική Ψηφιακή Στρατηγική (Υπουργείο Ψηφιακής Πολιτικής, 2017), η οποία αναπτύσσεται με επίκεντρο κύριους άξονες, που αναλύονται σε βασικές προτεραιότητες. Πρώτον ανάπτυξη υποδομών προσβασιμότητας νέας γενιάς NGA, δεύτερον επιτάχυνση ψηφιοποίησης της οικονομίας , τρίτον , η ώθηση του κλάδου των ΤΠΕ για την οικονομική μεγέθυνση , τέταρτον την ενδυνάμωση και ανάπτυξη του έμψυχου δυναμικό με δεξιότητες, πέμπτον τον ενιαίο σχεδιασμό για νέα έργα πληροφορικής , έκτον την άρση αποκλεισμών και την διάχυση ωφελειών από την ανάπτυξη ψηφιακής οικονομίας και έβδομο, την ενίσχυση της ασφάλειας και εμπιστοσύνης στην ψηφιακή διακυβέρνηση.

3.4.Εθνική Ψηφιακή Στρατηγική

‘Αξονες Εθνικής Ψηφιακής Στρατηγικής Προτεραιότητες

Ανάπτυξη υποδομών προσβασιμότητας νέας γενιάς (NGA)

Μ ε δ ι α μ ο ρ φ ω σ η υ π ο δ ο μ ῶ ν π ε ρ ι β ἄ λ λ ο ν τ α ἄ γ α π ε ν δ ῦ σ ε ι ς

Εμπρακτε δημόσια υποστήριξη επέκτασης υποδομών Επιτάχυνση ψηφιοποίησης της οικονομίας

φ η φ ι ο π ο ῖ ῆ σ η Μ Μ Ε

Ε λ ἄ χ υ σ η ε ξ ω σ τ ρ ῶ φ ε ι α

Σ υ ν ε ρ γ α σ ῶ γ ι α τ η ν σ υ μ μ ε τ ο χ ῶ σ τ η ν 4 η β ι ω μ η χ α ν ι κ ῆ Ἐ π α ν ἄ σ τ α σ η

- Διάδοση Ηλεκτρονικών Τεχνολογιών
- Συντονισμός Πολιτικών Ενισχυτικών Αγορών

ΤΠΕ για ανάπτυξη οικονομίας

- Αξιοποίηση ΤΠΕ σε τομείς προτεραιότητας
- Ευνοϊκό περιβάλλον για νεοφυείς επιχειρήσεις
- Αλλαγή τρόπου προμηθεύν ΤΠΕ για το Δημόσιο
- Τρόποι υποστήριξης εξωστρέφειας

Αξιοποίηση Πνευματικής Ιδιοκτησίας Ενδυνάμωση

Ανθρώπινου Δυναμικού με Δεξιότητες

- Ενίσχυση ψηφιακών δεξιοτήτων
- Σύμφωνη στην Διαθεσιμότητα Ενιαίος σχεδιασμός για νέα έργα
- Αποτελεσματικό μοντέλο υλοποίησης
- Αξιοποίηση υπολογιστικού δυναμικού
- Αλλαγή προσώπου Δημόσια Διάκριση
- Ανάπτυξη δομικών στοιχείων ψηφιακών υπηρεσιών
- Εμβολή διαλειτουργικότητας
- Βελτιστοποίηση δημοσίων μητρώων
- Ολοκληρωμένες υπηρεσίες προπολλαπλάσια επιχειρήσεις
- Άρση αποκλεισμών και διάχυση ωφελειών ψηφιακής οικονομίας
- Εστίαση σε όλη αποκλεισμούς
- Ανοχή Διακυβέρνηση
- Ωθηση χρήσης ψηφιακών υπηρεσιών

σε τομείς γενικού ενδιαφέροντος

- Ενίσχυση ασφάλειας και εμπιστοσύνης
- Θεσμοθέτηση και εφαρμογή πολιτικών ασφαλείας και προστασίας της ιδιωτικότητας
- Υποστήριξη πιστοποιητικών προστασίας δεδομένων για υπηρεσίες υπολογιστικού νέφους (cloud)
- Θωράκιση των κρίσιμων συστημάτων της Δημόσιας Διοίκησης

□ Εθνική Ψηφιακή Στρατηγική

Η ψηφιακή διοίκηση ή ηλεκτρονική διακυβέρνηση αποτελεί εργαλείο αλλαγών σε υποδομές, ταχύτητα εξυπηρέτησης και αποτελεσματικότητα του κράτους. Για να μεγιστοποιήσει η διοίκηση τα οφέλη από την χρήση της τεχνολογίας και την αναδιοργάνωσή της με όρους αποτελεσματικότητας είναι απαραίτητη η πλαισίωση της από το κατάλληλο, απλό και σαφές νομοθετικό και ρυθμιστικό πλαίσιο.

3.5. Κανονιστική Μεταρρύθμιση

Η κανονιστική μεταρρύθμιση αποτέλεσε εκ των κύριων εργαλείων διοικητικής αλλαγής και μεταρρύθμισης (B.Stanford, 1998) Η ευρύτατη, πληθωρική και παράλληλα πυκνή νομοθετική παρέμβαση δημιουργεί κατά κανόνα επιπρόσθετο φόρτο στην διοίκηση και καθυστερήσεις στο μέτρο που θα κληθεί να ερμηνευθεί από εγκυκλίους (Σωτηρόπουλος & Χριστόπουλος, 2016; Υ.Δ.Μ.Η.Δ., 2012)

Ο πολλαπλασιασμός των νομοθετικών, κανονιστικών ρυθμίσεων δημιουργεί αναποτελεσματικότητες καθώς είναι η πληροφορία έχει κόστος (χρόνου, εργασίας, ή ακόμη και μετρήσιμο σε χρηματικούς όρους) και μία ογκώδης νομοθετική παραγωγή είναι πάρα πού δύσκολο να γίνει προσβάσιμη και διαθέσιμη (Ogus, 1994; Καρκατσούλης Π., 2004; Σωτηρόπουλος & Χριστόπουλος, 2016).

Σε μικροοικονομικό επίπεδο προκαλεί ασυμμετρίες πληροφόρησης ενώ ενδέχεται και να δημιουργεί έδαφος για προσοδοθηρία (Olson, 1971; Stingler, 1971). Εκ παραλλήλου θα αυξάνει την δικαστική ύλη και δημιουργεί ανασφάλεια δικαίου, ιδιαίτερα αν υπάρχουν ρυθμίσεις ασαφείς ή αντιφατικές (Υ.Δ.Μ.Η.Δ., 2012). Στην χώρα μας ο κανονιστικός φόρτος κρίνεται ως ιδιαίτερα υψηλός ειδικά αν σκεφτούμε ότι από το 2001 έως το 2015 είχαμε την δημοσίευση 1478 Νόμων, 3452 Προεδρικών Διαταγμάτων,

80 Πράξεων Νομοθετικού Περιεχομένου , 206 Πράξεων Υπουργικού Συμβουλίου

(Σωτηρόπουλος & Χριστόπουλος, 2016) .

Εκτός της νομοθεσίας καθ' αυτής το ρυθμιστικό περιβάλλον και η λειτουργία της δημόσιας διοίκησης δυσχεραίνει και η ύπαρξη πληθώρας αρμοδιοτήτων. Η «Λευκή Βίβλος» του πρώην Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης το 2012 κάνει λόγο για 27.995 αρμοδιότητες σε επίπεδο κεντρικής διοίκησης, ενώ μόνο οι κεντρικές υπηρεσίες των Υπουργείων έχουν 10.765 επιτελικές , 9.816 υποστηρικτικές και 1.563 ελεγκτικές αρμοδιότητες (Υ.Δ.Μ.Η.Δ., 2012).

Κύρια νομοθετική παρέμβαση για την αντιμετώπιση της πολυνομίας και την πολιτική καλής νομοθέτησης ήταν ο Ν.4048/2012 , ο οποίος καθορίζει ως κριτήρια ποιότητας κανονιστικής την τήρηση αρχών καλής νομοθέτησης όπως την αναγκαιότητα ,οικονομικότητα και σαφήνεια περιεχομένου, καταλληλότητα, αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα, αναλογικότητα, ασφάλεια δικαίου , επικουρικότητα, διαφάνεια και προσβασιμότητα»

Ο Ν. 4048/12 εισάγει σημαντικές καινοτομίες. Θεσπίζει υποχρέωση των Υπουργών σε ενημέρωση του Γραφείου Καλής Νομοθέτησης της Γενικής Γραμματείας της Κυβερνήσεως ως προς τις νομοθετικές πρωτοβουλίες τους και εν προκειμένω τον αριθμό και το αντικείμενο. Τυχόν υπέρβαση τελεί υπό την αίρεση της άδειας του Υπουργικού Συμβουλίου ή για νομοσχέδια ενσωμάτωσης ενωσιακής νομοθεσίας στην ελληνική έννομο τάξη και τέλος «για χαρακτηριζόμενα ως επείγοντα-κατεπείγοντα» (Ν.4048/2012).

3.5.Μέσα της καλής νομοθέτησης

Μέσα της καλής νομοθέτησης είναι ιδίως «η διαβούλευση, η ανάλυση συνεπειών ρυθμίσεων, η αιτιολογική έκθεση των νόμων, η απλούστευση, η

κωδικοποίηση, η αναμόρφωση του δικαίου και η αξιολόγηση των αποτελεσμάτων εφαρμογής των ρυθμίσεων».

Η διαβούλευση λαμβάνει χώρα με δημοσίευση της ρύθμισης στο opengov.gr, ενώ στην αιτιολογική έκθεση παρουσιάζεται η ανάγκη της θέσπισης της συγκεκριμένης ρύθμισης και τεκμηριώνεται η τήρηση των αρχών καλής νομοθέτησης.

Οι ρυθμίσεις αξιολογούνται μετά την παρέλευση τριετίας από την δημοσίευση στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως. Συγκεκριμένα εξετάζονται το κόστος, οι επιπτώσεις και οι συνέπειες, όπως θετικά αποτελέσματα της εφαρμογής της. Η αξιολόγηση αποτελεί αρμοδιότητα του Γραφείου Νομοθετικής Πρωτοβουλίας (μονάδας που ιδρύεται με τον 4048/12) του -εκάστοτε-οικείου Υπουργείου. Με την αξιολόγηση, δύναται να προτείνει τροποποίηση διατάξεων. Η αξιολόγηση και οι τυχόν προτάσεις, υποβάλλονται στο Γραφείο Καλής Νομοθέτησης. Τέλος ο 4048/12 καθορίζει ως δομές καλής νομοθέτησης το Γραφείο Καλής Νομοθέτησης της ΓΓΚ και τα οικεία Γραφεία Καλής Νομοθέτησης των Υπουργείων ενώ προβλέπει τις διαδικασίες κωδικοποίησης και αναμόρφωσης νομοθεσίας.

Πέραν της θεσπίσεως της νομοθεσίας τα αποτελέσματα ήταν ισχνά καθώς τα Γραφεία Νομοθετικής Πρωτοβουλίας δεν λειτουργήσαν αποτελεσματικά (Σωτηρόπουλος & Χριστόπουλος, 2016). Υποστελέχωση και πληθώρα παραγωγής, τυπική λειτουργία της Ανάλυσης Κανονιστικών Επιπτώσεων ήταν εκ των αιτιών, ενώ το Γραφείο Καλής Νομοθέτησης δεν έλαβε συγκεκριμένες πρωτοβουλίες που θα μπορούσαν να «κινητοποιήσουν» την αλλαγή παραδείγματος και την ουσιαστική εξέταση των κανονιστικών επιπτώσεων (Σωτηρόπουλος & Χριστόπουλος, 2016). Τέλος σημειώνεται η πολύ περιορισμένη συμβολή της Κεντρικής Επιτροπής Κωδικοποίησης (Σωτηρόπουλος & Χριστόπουλος, 2016).

Τα προβλήματα που παρουσιάστηκαν και η μάλλον ελλειμματική εφαρμογή του νόμου δημιούργησαν την ανάγκη εκ νέου νομοθετικής παρέμβασης.

Τοιουτοτρόπως στο άρθρο 40 του νόμου 4369/2016 προβλέπεται η εκπόνηση της Εθνικής Στρατηγικής για την Κωδικοποίηση και Αναμόρφωση της Ελληνικής Νομοθεσίας. Παρ' ότι ο 4048/2012 υπήρξε ο πρώτος νόμος που ασχολήθηκε με την κανονιστική διακυβέρνηση ως συνέχεια της εγκυκλίου 190/18.7.2006, δεν υπήρξε συνέπεια στην εφαρμογή του υποδεικνύοντας τις ασυνέχειες και την ασθενή θεσμική μνήμη όσο και την λογική των silo των Υπουργείων που έπρεπε να συνεργάζονται με την Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης και την Κεντρική Επιτροπή Κωδικοποίησης (Σωτηρόπουλος & Χριστόπουλος, 2016).

Η καλή νομοθέτηση και οι καλές πρακτικές ρύθμισης αποτελούν προϋπόθεση αποδοτικής λειτουργίας στην δημόσια οργάνωση, καθώς η δράση της τελευταίας ερείδεται στην νομοθεσία. Επιπροσθέτως η δράση της διοίκησης θα πρέπει να αναπτύσσεται με συνοχή για να εκπληρώσει στόχους δημοσίου συμφέροντος

3.6. Αξιολόγηση Απόδοσης και Στοχοθεσία.

Η Διοίκηση Μέσω Στόχων και Διοίκηση Ολικής Ποιότητας συνυφαίνονται με την έννοια Στρατηγικής Διοίκησης. Ως Διοίκηση Μέσω Στόχων κατά τον ν. 3230/2004 ορίζεται η διαδικασία προσδιορισμού στρατηγικών στόχων του Οργανισμού, η επεξεργασία τους και η συγκεκριμενοποίησή τους και η καθοδική τους διάχυση υπό τύπον στόχου, δράσης και ενέργειας που αντιστοιχεί σε καθορισμένες δράσεις και ενέργειες σε κάθε ιεραρχικό επίπεδο. Αντιστρόφως οι επιμέρους δράσεις εκάστου επιπέδου πρέπει να είναι με τέτοιο τρόπο διαρθρωμένες ώστε να είναι συμβάλλουν στην επίτευξη του στόχου του αμέσως ανώτερου ιεραρχικώς επιπέδου. Γενικότερα κατά την επιστήμη της Διοίκησης, ο οργανισμός πρέπει να διαθέτει πλην της Αποστολής και στρατηγικούς και επιχειρησιακούς στόχους. Οι Στρατηγικοί Στόχοι έχουν μακροχρόνιο και μεσοπρόθεσμο ορίζοντα, είναι γενικοί, ενώ οι επιχειρησιακοί πρέπει να είναι συγκεκριμένοι κατά το ακρωνύμιο SMART¹⁴. Κατά την πρόβλεψη του Ν3230/2004 ο οικείος Υπουργός ή ο επικεφαλής του φορέα με απόφασή του όριζε τους στρατηγικούς στόχους. Οι στόχοι επιμερίζονται σε υπηρεσίες και γενικούς διευθυντές. Με την σειρά τους οι προϊστάμενοι Γενικών διευθύνσεων αιτούνται από έκαστο προϊστάμενο διεύθυνσης την κατάρτιση στοχοθεσίας της αντίστοιχης οργανωτικής μονάδας, ενώ οι προϊστάμενοι διευθύνσεων κατανέμουν στόχους ανά τμήμα, συνεργαζόμενοι με Τμηματάρχες. Τέλος οι προϊστάμενοι τμήματος προσδιορίζουν την ατομική συμβολή των υπαλλήλων. Για μετρήσεις αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας χρησιμοποιούνται δείκτες γενικότεροι και ειδικότεροι.

Τα Υπουργεία και οι περιφέρειες απέκτησαν μονάδες ποιότητας και αποτελεσματικότητας. Η σύσταση των Μονάδων έλαβε χώρα με Προεδρικό Διάταγμα και οι αρμοδιότητές τους η «μέτρηση της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας, την εκτίμηση των αποτελεσμάτων και τη διατύπωση

συγκεκριμένων προτάσεων για τη βελτίωση της λειτουργίας των Υπουργείων και των υπηρεσιών που υπάγονται σε αυτά».

Τέλος στο Υπουργείο Εσωτερικών δημιουργείται η Διεύθυνση Ποιότητας και Αποδοτικότητας με τις αρμοδιότητές της να «συνίστανται στην έρευνα, μελέτη και εισαγωγή μέτρων βελτίωσης της αποδοτικότητας των υπηρεσιών του Δημοσίου, καθώς και στον προσδιορισμό της ανάγκης για την ανάληψη συγκεκριμένων νομοθετικών ή κανονιστικών πρωτοβουλιών από τους αρμόδιους κατά περίπτωση Υπουργούς ή φορείς. Επίσης φροντίζει για τη συλλογή, κωδικοποίηση και επεξεργασία των σχετικών εκθέσεων, που υποβάλλονται από τις αντίστοιχες μονάδες των Υπουργείων και των Ο.Τ.Α» Για την εφαρμογή του 3230/2004 εκδόθηκαν οι εγκύκλιοι ΔΙΠΑ/Φ.4/οικ.26397/27.12.2005, ΔΙΠΑ/Φ.4/οικ.527/1.3.2007 και ΔΙΠΑ/Φ.4/οικ.7323/ Specific Measurable Achievable Realistic Time-bounded : Συγκεκριμένοι , Μετρήσιμοι , Επιτευξιμοί , Ρεαλιστικοί , Χρονικά Προσδιορισμένοι .

Γενικός δείκτης είναι ο χρόνος ανταπόκρισης στα αιτήματα των πολιτών, το ποσοστό ικανοποίησης των παραπόνων που υποβάλλονται, η εφαρμογή νέων τεχνολογιών, το κόστος διαχείρισης και η ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών. Συμπληρωματικώς για κάθε υπηρεσιακή μονάδα μπορεί να εφαρμόζονται ειδικοί δείκτες που αντιστοιχούν στο είδος των παρεχόμενων από αυτές υπηρεσιών.

Χαρακτηριστικά με την ΔΙΠΑ/Φ.4/οικ.527/1.3.2007 επιχειρείται με την εγκύκλιο να καταστούν περισσότερο προσιτά τα εργαλεία στρατηγικής διοίκησης ώστε να χρησιμοποιηθούν στο πλαίσιο εφαρμογής του 3230/2004 .Ωστόσο το 2008 μόλις 10 φορείς είχαν υποβάλει στόχους και 3 είχαν καταρτίσει δείκτες (Χριστοπούλου, 2008). Ο πενιχρός απολογισμός αυτός ερμηνεύεται (Χριστοπούλου, 2008) και από τον προσαυξητικό χαρακτήρα των δημοσίων πολιτικών αλλά και την δίκην εθίμου , βαθιά ριζωμένη πρακτική της αποφυγής εξειδίκευσης πολιτικής και προσδιορισμού προϋποθέσεων .

Τονίζει επίσης την δυνατότητα των πρακτικών και των κατεστημένων νοοτροπιών και τύπων συμπεριφοράς να δρουν αποφαστικά και να επηρεάζουν δυσμενώς μεταρρυθμίσεις όταν αυτές δεν χαρακτηρίζονται από εποπτεία ,πολιτική βούληση . Τέλος αυτή ην κατάληξη δείχνει την ανάγκη για συνεκτικό και συστηματικό σχεδιασμό στόχων (Χριστοπούλου, 2008). Η ΔΙΠΑ/Φ.4/οικ.527/1.3.2007 πέραν της παρουσίασης εργαλείων στρατηγικής διοίκησης δίνει την δυνατότητα πιλοτικής εφαρμογής του 3230/2004 κάτι που -σημειολογικά- τρία χρόνια μετά την έναρξη ισχύος του νόμου δείχνει μάλλον παραδοχή μιας δυσάρεστης κατάστασης από την μη εφαρμογή. Η διοικητική κουλτούρα δεν πρέπει να υποτιμάται στην εισαγωγή μίας μεταρρύθμισης, καθώς είναι δυνατόν οι παγιωμένες καταστάσεις και οι «ρουτίνες» να προσπελάσουν την βούληση της ηγεσίας. Ο 4369/2016 διαφοροποιείται έναντι του 3230/2004 καθώς , ενώ μεν διακρίνεται για την «έναρξη εκ των άνω» της διαδικασίας , ο προϊστάμενος Τμήματος παρουσιάζει στην Ολομέλεια των υπαλλήλων του Τμήματος του άρθρου 23, «εντός της δεύτερης εβδομάδας του Δεκεμβρίου κάθε έτους, τους στόχους προτείνει, στο πλαίσιο της στοχοθεσίας αυτής, τους ατομικούς στόχους κάθε υπαλλήλου, λαμβάνοντας υπόψη τις δεξιότητες, γνώσεις, εμπειρίες και τα καθήκοντα που ασκεί». Ενώπιον της ολομέλειας συζητείται ευρύτερα η στοχοθεσία και εν συνεχεία μετά από συνέντευξη με τους υπαλλήλους καθορίζει ο προϊστάμενος τους στόχους κατ' άτομο. Οι εν λόγω στόχοι αντανακλώνται σε διεκπεραίωση συγκεκριμένων ενεργειών. Ο ν. 4369/2016 θεσπίστηκε το 2016 και αυτόν τον Νοέμβριο αναμένεται να τεθεί πλήρως σε εφαρμογή καθώς τα Υπουργεία έχουν κληθεί από το Υπουργείο Διοικητικής Αναδιοργάνωσης να προβούν στις ενέργειες για την υλοποίηση της ετήσιας στοχοθεσίας. Επιπροσθέτως πρέπει να προσθέσουμε ότι ως προς τον Άξονα «Δομές και Διαδικασίες» της «Στρατηγικής για την Δημόσια Διοίκηση» προβλέπεται ο λειτουργικός διαχωρισμός επιτελικών-εκτελεστικών αρμοδιοτήτων, η ενίσχυση του συντονιστικού ρόλου του υπουργείου

Διοικητικής Ανασυγκρότησης στη διαδικασία αξιολόγησης και ανασχεδιασμού δομών και η βελτίωση των μεθόδων και διαδικασιών αξιολόγησης με την αξιοποίηση της ευρωπαϊκής εμπειρίας και πρακτικής (Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης, 2017) . Επιδίωξη της Στρατηγικής είναι η εισαγωγή σύγχρονων εργαλείων και μεθόδων διοίκησης ποιότητας, μέσα από την κατάρτιση ενός σχεδίου για την εφαρμογή του Κοινού Πλαισίου Αξιολόγησης (Κ.Π.Α.) σε δομές της δημόσιας διοίκησης (Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης, 2017) . Ο εν λόγω σχεδιασμός θα περιλαμβάνει ένα συνολικό πλαίσιο . Τέλος , αξίζει να σημειωθεί ότι στο πλαίσιο της διαδικασίας, θα υπάρξει καταγραφή διαδικασιών, κάτι το οποίο είναι προαπαιτούμενο για την αντιμετώπιση του προβλήματος του πλήθους αρμοδιοτήτων (Υ.Δ.Μ.Η.Δ., 2012; Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης, 2017)

Η εκπλήρωση των στόχων του διοικητικού έργου βασίζεται στην δράση του ανθρώπινου δυναμικού όλο και περισσότερο , τόσο στον ιδιωτικό όσο και στον δημόσιο τομέα της οικονομίας. Όχι τυχαία τα μοντέλα ενδογενούς μεγέθυνσης εμπεριέχουν τον συντελεστή του ανθρώπινου κεφαλαίου (Mankiw, 1995; Ο.Ε.С.Д., 1996) . Η αποτελεσματική διοίκηση του ανθρώπινου δυναμικού και η αξιοποίησή του συνιστούν προϋπόθεση της επιτυχίας και επίτευξης των στόχων. Άλλωστε είναι κοινός τόπος ότι σε έναν οργανισμό οι άνθρωποι συνιστούν το πνευματικό κεφάλαιο (Ραμματά, 2011).

3.7.Διοίκηση Ανθρώπινου Δυναμικού -Συστήματα Αξιολόγησης

Η αποτελεσματική χρήση του ανθρώπινου δυναμικού αποτελεί ζητούμενο για δεκαετίες στην ελληνική διοίκηση αποτυπωμένο σε εκθέσεις εμπειρογνομόνων (Langrod, 1964), λαμβάνει δε, κρίσιμη διάσταση στην εποχή που κύριος παραγωγικός συντελεστής καθίσταται η γνώση (Ο.Ε.С.Д., 1996) και η ικανότητα διαρκούς προσαρμογής καθίσταται αναγκαία είτε

πρόκειται για ατομικές περιπτώσεις είτε για σύνθετες και πολυδιάστατες οργανώσεις. Ως προς το ανθρώπινο δυναμικό θα εξεταστεί ο τρόπος αξιολόγησης της δράσης του και εξέλιξης του στα πλαίσια του ελληνικού δημοσίου τομέα την τελευταία δεκαετία. Ο Ν.3839/2010 προβλέπει την σύσταση στο Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Ειδικό Συμβούλιο Επιλογής Προϊσταμένων (ΕΙ.Σ.Ε.Π.).

Το ΕΙ.Σ.Ε.Π. (Άρθρο 157, Ν.3839/2012) είναι αρμόδιο για την εν γένει υπηρεσιακή κατάσταση των ανωτάτων υπαλλήλων του Δημοσίου και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, είναι πενταμελές, αποτελείται από έναν Αντιπρόεδρο του ΑΣΕΠ και τρία μέλη με τους αναπληρωτές τους και ένα μέλος του Συνηγόρου του Πολίτη και τον αναπληρωτή του. Προτείνονται αντιστοίχως από τον Πρόεδρο του ΑΣΕΠ και τον Συνήγορο του Πολίτη, και ορίζονται με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών (Άρθρο 157 Ν.3839/2010). Το ΕΙΣΕΠ αξιολογεί τους υποψηφίους Γενικούς Διευθυντές με κριτήριο επαγγελματικά- τεχνικά προσόντα, επαγγελματική-διοικητική τρίτον ικανότητες -δεξιότητες. Τα Σ.Ε.Π. είναι πενταμελή (Άρθρο 158 Ν.3839/2010) και αποτελούνται από δύο προϊσταμένους Γενικών Διευθύνσεων του οικείου Υπουργείου ή της οικείας Περιφέρειας από τους οποίους ο ένας ορίζεται πρόεδρος αυτού με τους αναπληρωτές τους και έναν προϊστάμενο Γενικής Διεύθυνσης άλλης υπηρεσίας με τον αναπληρωτή του. Επίσης συμμετέχουν και δύο αιρετοί εκπροσώπους των εργαζομένων με βαθμό Α (Άρθρο 158 Ν.3839/2010) Τέλος τα Υπηρεσιακά Συμβούλια επιλέγουν προϊσταμένους τμήματος και αποτελούνται από τρεις (3) μόνιμους υπαλλήλους Προϊσταμένους Διεύθυνσης, από αυτούς που υπάγονται στην αρμοδιότητα του Υπηρεσιακού Συμβουλίου και υπηρετούν στην έδρα του και δύο αιρετούς με βαθμό Α.

Ο 3839/2010 αντικαταστάθηκε από τον 4275/2014, ο οποίος διατήρησε την διαδικασία γραπτής εξέτασης και συνέντευξης αλλά τα τυπικά προσόντα θα αποτελούσαν το κατά περίπτωση καθώς οροθετείται αναλόγως της

θέσεως- προκαταρκτικό στάδιο, και στο β στάδιο ο υποψήφιος περνά από γραπτή εξέταση. Το πρώτο και το δεύτερο στάδιο διεξάγονται από το ΑΣΕΠ ενώ η δομημένη συνέντευξη διεξάγεται από το Συμβούλιο Συνέντευξης Προϊσταμένων το οποίο κατά περίπτωση αν αφορά επιλογή προϊστάμενου Γενικής Διεύθυνσης ή Διεύθυνσης αποτελείται από μέλος του ΑΣΕΠ ως πρόεδρο, τον προϊστάμενο γενικής διεύθυνσης διοικητικής υποστήριξης του οικείου υπουργείου και ένα στέλεχος του ιδιωτικού τομέα, εμπειρογνώμονα στο αντικείμενο της θέσης. Σε ότι αφορά την αξιολόγηση του προσωπικού ο Ν. 4250/2014 επαναφέρει την υποχρεωτική τήρηση της διασποράς της βαθμολογήσεως του πδ318/1992 με άμεσο αξιολογητή τον προϊστάμενο της αμέσως υπερκείμενης οργανικής μονάδας εκείνης που υπηρετεί ο αξιολογούμενος. Ο αξιολογούμενος υπάλληλος έχει δικαίωμα κατάθεσης ένστασης.

Η συγκεκριμένη μορφή αξιολόγησης ήλθε να «θεραπεύσει» το φαινόμενο των μαζικών και κατά συρροή άριστων αξιολογήσεων, και επρόκειτο να είναι μεταβατικό, είχε δύο βασικούς όμως περιορισμούς. Ο ένας ήταν ότι ο αξιολογητής επρόκειτο να είναι ένα μόνο φυσικό πρόσωπο, ο δεύτερος πως δεν υπήρχε κάποιου είδους στοχοθεσία στην οποία θα έπρεπε να ανταποκριθεί ο υπάλληλος ώστε να κριθεί βάσει αυτής.

Τέλος ο νόμος 4369/2016 αποτέλεσε τον νόμο με το μεγαλύτερο εύρος παρεμβάσεων.

Πέραν του νέου συστήματος στοχοθεσίας που θέσπισε, προβλέπει την σύσταση Εθνικού Μητρώου Επιτελικών Στελεχών Δημόσιας Διοίκησης (αρθρο1, Ν.4369/2016) στο οποίο δύνανται να ενταχθούν υπάλληλοι με αυξημένα τυπικά προσόντα για κάλυψη θέσης ευθύνης. Εν προκειμένω δύνανται να ενταχθούν με ηλεκτρονική τους αίτηση κάτοχοι αναγνωρισμένου διδακτορικού διπλώματος, απόφοιτοι της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, κάτοχοι αναγνωρισμένου μεταπτυχιακού τίτλου σπουδών, διατελέσαντες προϊστάμενοι Γενικής

Διεύθυνσης επί τρία (3) τουλάχιστον έτη ή προϊστάμενοι Διεύθυνσης επί δέκα τουλάχιστον έτη καθηγητές όλων των βαθμίδων και λέκτορες Πανεπιστημίων , επιστημονικό προσωπικό ανεξάρτητων αρχών (άρθρο 2 ,N4369/2016)

Τρίτη μεγάλη συμβολή του Ν4369/2016 το σύστημα αξιολόγησης που συνδέεται με το σύστημα διοίκησης μέσω στόχων που ο ίδιος νόμος θεσπίζει. Υπόκεινται στο σύστημα οι τακτικοί υπάλληλοι του δημοσίου , οι υπάλληλοι ΝΠΔΔ, οι υπάλληλοι δημοσίων υπηρεσιών που διέπονται από εργασιακή σχέση ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου Κατά τις διατάξεις του 4369/2016 είναι οι δύο ιεραρχικά προϊστάμενοι καθίστανται αξιολογητές των υπαλλήλων και των προϊσταμένων οργανικών μονάδων κατά τη σειρά της οργανικής διάρθρωσης.

Η έκθεση αξιολόγησης περιλαμβάνει (Άρθρο 16, Ν4369/2016) τους τίτλους σπουδών του υπαλλήλου, και τις δραστηριότητες επιμόρφωσης κατά το έτος στο οποίο αναφέρεται η αξιολόγηση, συνοπτική περιγραφή του έργου που επιτελέσθη από την οργανική μονάδα και του έργου του αξιολογούμενου, τα στοιχεία της συνέντευξης ενώπιον του αξιολογητή και συντάσσονται από τους αξιολογητές εντός του πρώτου τριμήνου εκάστου έτους.

Κριτήρια αξιολόγησης είναι η γνώση του αντικείμενου , το ενδιαφέρον και η δημιουργικότητα , οι υπηρεσιακές σχέσεις και η συμπεριφορά και τέλος η αποτελεσματικότητα. Πριν από την ολοκλήρωση της αξιολόγησης, ο άμεσα ιεραρχικά προϊστάμενος, ως πρώτος αξιολογητής καλεί τον υπάλληλο προκειμένου να συζητήσει μαζί του τρόπους βελτίωσης της απόδοσης του και καλύτερης αξιοποίησης και ανάπτυξης των ικανοτήτων του κατά το άρθρο 19.

Τέλος αξίζει να σημειωθεί η πρόβλεψη του άρθρου 18 του 4369/2016 για χρήση του εργαλείου της «αξιολόγησης των 360°» στην αξιολόγηση των προϊσταμένων κάθε βαθμίδας. Εν προκειμένω αξιολογούνται και από τους υφιστάμενους τους με χρήση ερωτηματολογίου . Η αξιολόγηση των 360°

συνιστά εργαλείο που προήλθε από την στρατιωτική διοίκηση και επεκτάθηκε και με χρήση πληροφοριακών συστημάτων στην οικονομία και την δημόσια διοίκηση.



Εικόνα.2 Διάγραμμα αξιολόγησης 360⁰ (<http://www.free-power-pointtemplates.com/articles/free-360-employee-evaluation-feedback-template/>).

Από τα ανωτέρω βγάζει εύκολα κανείς το συμπέρασμα ότι οι αλλαγές στην πολιτική διαχείρισης του ανθρώπινου δυναμικού είναι εξαιρετικά συχνές. Από την σύντομη επισκόπηση που προηγήθηκε εμφανίζονται τέσσερις νόμοι διαφορετικοί που ρυθμίζουν θέματα αξιολόγησης και προαγωγών εντός διαστήματος 7 ετών.

Οι αλλαγές δεν μπορούν να ενσωματωθούν, ούτε καν να αξιολογηθούν, η περίπτωση του 3839/2011 είναι η πλέον χαρακτηριστική. Πέραν των ασυνεχειών μπορεί κανείς ευλόγως να εικάσει την παρουσία αντιστάσεων και να επισημάνει την ανάγκη συνέχειας και συντονισμού σε θέματα ανθρώπινου δυναμικού.

Η επικείμενη έναρξη της διαδικασίας στοχοθεσίας, η συνειδητοποίηση ότι οι διαδικασίες του ν.4048/2012 ,οι αντιδράσεις στην διαδικασία αξιολόγησης ,η νέα πραγματικότητα που δημιουργείται από την τεχνολογική οικονομική και κοινωνική εξέλιξη και ιδίως από την τεχνολογική έκρηξη είναι ζητούμενα στα οποία καλείται να ανταποκριθεί η ελληνική Δημόσια Διοίκηση.

3.8. Η αξιολόγηση της εφαρμογής του ΝΔΜ

Αναμφίβολα, το ΝΔΜ έχει συμβάλει στην υλοποίηση των στόχων της διοικητικής μεταρρύθμισης αν και τα ερωτηματικά που δημιουργούνται από τις καινοτομικές προτάσεις και εφαρμογές του είναι, συχνά, περισσότερα από τις απαντήσεις, αλλά αυτό συμβαίνει κάθε φορά που εμφανίζεται μια νέα προσέγγιση των άλυτων προβλημάτων.

Παρά τις όποιες επιστημονικές και μεθοδολογικές επιφυλάξεις έναντι του ΝΔΜ, η αποδοχή του από διαφορετικά πολιτικοδιοικητικά συστήματα με πρωτοβουλία των κυβερνήσεων υποδεικνύει, μεταξύ άλλων, και τη χρησιμότητά του για το πολιτικό σύστημα. Η πλειονότητα των ασχολουμένων με το ΝΔΜ δεν δέχεται τους κριτικούς ακαδημαϊκούς ισχυρισμούς ότι η επικράτησή του αποτελεί ομολογία της αποδυνάμωσης του κράτους και της επιβολής της αγοράς στην πολιτική. Αντίθετα, υποστηρίζεται ότι το νέο μοντέλο διοίκησης συμβάλλει στην αναζωογόνηση και ενίσχυση του πολιτικού συστήματος. Ειδικότερα, σε ό,τι αφορά στην απόσυρση του κράτους από τη ρύθμιση της λειτουργίας των αγορών, που υποστηρίζει το ΝΔΜ, αυτή δεν οδηγεί, όπως πολλοί υπέρμαχοι του κρατικού παρεμβατισμού διατείνονται, στην αποδυνάμωση του κράτους γενικά, αλλά μάλλον στην υποβάθμιση του εκτελεστικού και στην ταυτόχρονη ενίσχυση του επιτελικού του ρόλου, η οποία διασφαλίζει τα υπόλοιπα κοινωνικά υποσυστήματα από μια πιθανή ανεξέλεγκτη επέκταση του οικονομικού υποσυστήματος σε βάρος τους.

Βασικοί ανασχετικοί παράγοντες στην επιτυχία του ΝΔΜ είναι η κρατικιστική αντίληψη πολιτών και πολιτικών, η διαφθορά των δημοσίων οργανώσεων και ορισμένων υπαλλήλων, η κατακερματισμένη οργανωτική δομή με τη συνακόλουθη διασπορά και επικάλυψη αρμοδιοτήτων και η πολυνομία.

Ιδιαίτερα σθεναρές έχουν αποδειχθεί οι αντιστάσεις του γραφειοκρατικού μοντέλου, οι οποίες στην αρχή υποτιμήθηκαν και εκλήφθηκαν περισσότερο ως τεχνικά εμπόδια και λιγότερο ως κοινωνικά και οργανωσιακά ενσωματωμένες αντιλήψεις και στάσεις. Η αντίσταση αυτή ανέδειξε τη διοικητική κουλτούρα ως σημαντική παράμετρο της επιτυχίας των αλλαγών, εφόσον αποκαλύφθηκε ότι η αιτία που οδηγούσε τις μεταρρυθμίσεις σε αδιέξοδο ήταν, εν πολλοίς, ο ενστερνισμός του γραφειοκρατικού μοντέλου από τους εργαζόμενους. Σήμερα, η υιοθέτηση των αρχών της «οργάνωσης που μαθαίνει» θεωρείται οργανικό τμήμα των μεταρρυθμίσεων και απαραίτητη προϋπόθεση της επιτυχίας τους, αφού έγινε πλέον σαφές ότι τόσο η οργάνωση, όσο και οι εργαζόμενοι, πρέπει να «ξεμάθουν» κάτι που γνώριζαν και να μάθουν κάτι διαφορετικό, κάτι νέο.

Μεταξύ των ανασταλτικών παραγόντων στην πρόοδο του ΝΔΜ πρέπει, ειδικότερα, να αναφερθεί η στάση των πολιτικών έναντι των διοικητικών μεταρρυθμίσεων, η οποία είναι, συχνά, αμφιθυμική και αντιφατική. Ενώ εμφανίζονται να υποστηρίζουν τις μεταρρυθμίσεις του ΝΔΜ, οι οποίες έχουν ως αποτέλεσμα τον περιορισμό του παρεμβατικού τους ρόλου, επιδιώκουν ταυτόχρονα μέσω των μεταρρυθμίσεων να διατηρήσουν ή ακόμη και να διευρύνουν τον έλεγχο τους στη δημόσια διοίκηση¹⁰. Σ' αυτές τις περιπτώσεις, οι μεταρρυθμίσεις του ΝΔΜ αποκτούν έναν φορμαλιστικό χαρακτήρα που δίνει έμφαση στη νομικίστικη αποτύπωση των εξωτερικών χαρακτηριστικών τους, παρακάμπτοντας τον επιχειρησιακό τους χαρακτήρα, και φαίνεται να αποτελούν «οπισθοδρόμηση», αφού δημιουργούν και εδραιώνουν μια νέα «μεταρρυθμιστική» γραφειοκρατία. Η «κόπωση» των υποκειμένων της μεταρρύθμισης, η ενσωμάτωση των μεταρρυθμίσεων στο γραφειοκρατικό σχήμα και η βαθμιαία αποδυνάμωσή τους λόγω της «διαρκούς μεταρρύθμισης» καταγράφονται ως σημαντικά εμπόδια στην εδραίωσή τους. Ως αντίδοτα προβάλλονται η μέγιστη δυνατή σαφήνεια των στόχων και των πράξεων, η αναγνώριση της συλλογικής ή και

της ατομικής επιτυχίας και η ανταλλαγή των εμπειριών από τις μεταρρυθμίσεις μεταξύ εκείνων που παρήγαγαν αποτελέσματα και εκείνων που δεν μπόρεσαν να επιτύχουν.

Επιπλέον, η πολυνομία, η σύγχυση αρμοδιοτήτων μεταξύ των διαφόρων επιπέδων διοίκησης και η οργανωτική πολυδιάσπαση με σκοπό την κατοχύρωση συντεχνιακών συμφερόντων αποτελούσαν πάντοτε τα βασικά εμπόδια στις διοικητικές μεταρρυθμίσεις και το ίδιο ισχύει και για την εφαρμογή του ΝΔΜ. Μεταξύ αυτών, ιδιαίτερα ενισχυμένη εμφανίζεται σήμερα η διαφθορά, και ο λόγος πρέπει να αναζητηθεί στην επέκταση του οικονομικού υποσυστήματος στον χώρο της πολιτικής και των κρατικών δραστηριοτήτων και στην έλλειψη κανόνων που θέτουν σαφή διαχωριστικά όρια μεταξύ των δύο.

Ιδιαίτερα καθοριστικός στην προσπάθεια υπέρβασης των εμποδίων των μεταρρυθμίσεων του ΝΔΜ θεωρείται ο ρόλος του ηγέτη, ο οποίος δεν έχει κοινά με τον βεμπεριανό «χαρισματικό ηγέτη». Ζητούμενο δεν είναι, πλέον, η μεταφυσική ικανότητα πειθούς, αλλά η δυνατότητα υποκίνησης όσο το δυνατό περισσότερων κοινωνικών εταίρων στη διαδικασία των αλλαγών και η συσπείρωσή τους για την ικανοποίηση των κοινών αναγκών. Οι σημερινοί ηγέτες δεν απαιτείται να είναι σοφοί, παντογνώστες με έτοιμες τις σωστές απαντήσεις, αλλά πρωταγωνιστές που διακινδυνεύουν, καινοτομούν, συνεργάζονται και ενθαρρύνουν τους υπολοίπους στους κοινούς μεταρρυθμιστικούς αγώνες των κοινωνικών ομάδων και μόνον ως τέτοιοι αναγνωρίζονται και νομιμοποιούνται από αυτές. Η σημασία της εκπαίδευσης που επικεντρώνεται στο έργο και δεν επαναλαμβάνει απλώς στείρα αξιώματα, είναι αυτονόητη, αφού αποτελεί πάντα τον βασικό μηχανισμό για τη δημιουργία των ηγετών που απαιτεί το μέλλον και την ευαισθητοποίηση εκείνων που θα πρωτοστατήσουν στις μεταρρυθμίσεις.

Οι απαντήσεις σε σχέση με την ωφελιμότητα των μεταρρυθμίσεων του ΝΔΜ δίστανται. Κατά τη δεκαετία του '80, με πρωτοστατούσες από τις

υπερατλαντικές χώρες τις ΗΠΑ και τον Καναδά και από την Ευρώπη την Ολλανδία και το Ηνωμένο Βασίλειο, οι προτάσεις του ΝΔΜ θεωρήθηκαν ως πανάκεια τόσο θεωρητική, όσο και, κυρίως, διοικητική και πολιτική. Τα προβλήματα που ήρθε να λύσει το ΝΔΜ εκείνη την περίοδο, ήταν προβλήματα ορθολογικής διοίκησης των πόρων. Είναι γεγονός ότι ο εξορθολογισμός που επιχειρήθηκε μέσω των μέτρων και δράσεων του ΝΔΜ, ιδιαίτερα στο τοπικό επίπεδο (δήμοι, κοινότητες) βελτίωσε ουσιαστικά την οικονομική διαχείριση των ΟΤΑ.

Για μια κλασική περιγραφή των «καινοτόμου επιχειρηματία» που έχει τα προηγούμενα χαρακτηριστικά του ηγέτη, βλ. το έργο του Schumpeter, J. A., *The Theory of Economic Development*.

3.9.Ποιότητα δημοσίων υπηρεσιών **Ορισμοί και απαρχές της ποιότητας**

Κατά τον Smith, G. F (1998) ως ποιότητα ορίζεται το σύνολο των χαρακτηριστικών μιας οντότητας, τα οποία αφορούν στην ικανότητά της να ικανοποιεί εκφρασμένες και συναγόμενες ανάγκες .

Από τον προηγούμενο ορισμό προκύπτει ότι η ποιότητα δεν αναφέρεται μόνο σε επιχειρηματικές οντότητες, όπως ένα προϊόν ή μια υπηρεσία, αλλά και σε άλλες, όπως ένα άτομο, μια κοινωνική ομάδα, μια δημόσια υπηρεσία, ένα πολιτικό κόμμα ή μια κυβέρνηση.

Η ποιότητα είναι μια έννοια που αναλύεται σε πολλά επίπεδα: είναι ιδιότητα, φιλοσοφία διοίκησης, αλλά και μεθοδολογία επίλυσης προβλημάτων .Απαντάται ως ποιότητα στον σχεδιασμό και την παραγωγή/παροχή προϊόντων και υπηρεσιών από δημόσιους και ιδιωτικούς οργανισμούς, αλλά και ως ποιότητα των ίδιων των επιχειρήσεων και οργανισμών. Η ύπαρξη ή έλλειψη ποιότητας τεκμαίρεται από τον βαθμό ικανοποίησης τόσο των καταναλωτών/πολιτών ως αποδεκτών των

προϊόντων/υπηρεσιών, όσο και των εργαζομένων στις επιχειρήσεις/δημόσιες υπηρεσίες που τα παράγουν/παρέχουν.

Στην πιο γνωστή από τις απόπειρες χρονολόγησης της, οι απαρχές της ποιότητας εντοπίζονται στην αρχαία Κίνα. Στη συνέχεια, η ποιότητα απαντάται στους πολιτισμούς της Αιγύπτου και της αρχαίας Ελλάδας, διατρέχει τη μεσαιωνική Γερμανία, στην οποία εμφανίζονται διαδικασίες που συμφωνούν ότι η ποιότητα πηγάζει από τη βουδιστική παράδοση της Kaizen, η οποία μεθερμηνευόμενη στα ελληνικά είναι «επιδίωξη ολοκλήρωσης». Σύμφωνα μ' αυτή τίποτε δεν είναι τόσο καλό ώστε να μη χρειάζεται βελτίωση και προσαρμογή στις επικρατούσες κάθε φορά συνθήκες. Ο άνθρωπος, υποκείμενο της δράσης, πρέπει να επιδιώκει μέσα από μικρά βήματα τη συνεχή, προσωπική του βελτίωση, η οποία έχει ως αποτέλεσμα την ταυτόχρονη, παράλληλη βελτίωση του περιβάλλοντος μέσα στο οποίο ζει και αναπτύσσεται.

Αυτή η βασική φιλοσοφική θέση δεν είχε αποτυπωθεί μέχρι την εμφάνιση της ποιότητας στις σύγχρονες δημόσιες πολιτικές. Οι τελευταίες στηρίζονταν ως επί το πλείστον σ' έναν εργαλειακό ορθολογισμό, στον οποίο το «υποκείμενο» διαδραματίζει σημαντικό ρόλο στην πρόοδο της οργάνωσης, αλλά στην καλύτερη περίπτωση αντίστοιχο με εκείνο που κατέχουν οι δομές, οι λειτουργίες και οι εκροές της.

Η ποιότητα έρχεται να φωτίσει τις ανθρώπινες σχέσεις στις οργανώσεις μέσα από μια ξεχασμένη στη Δύση οπτική: από την οπτική του «άλλου» που πρέπει να ικανοποιείται κατά προτεραιότητα έναντι του «εαυτού», όπως διδάσκει η βουδιστική φιλοσοφία. Στον κόσμο των επιχειρήσεων, ο «άλλος» παίρνει το σχήμα του «πελάτη» που, όμως, δεν κατανοείται ως οικονομικό μέγεθος, ως εταίρος σε μια ανταλλακτική σχέση, αλλά περισσότερο ως μια φιλοσοφική-ηθική αξία. Τούτο δε σημαίνει, βεβαίως, ότι η ποιότητα είναι μόνο μια φιλοσοφική διδασκαλία. Η γενική θεωρία της ποιότητας αποτέλεσε ένα εύφορο υπόστρωμα για την ανάπτυξη ιδεών που αναζωογόνησαν την

επιχειρηματικότητα, εξερευνώντας μια νέα «ήπειρο» διοικητικών σχεδιασμών, εφαρμογών και αποτελεσμάτων. Την ίδια, λαμπρή καριέρα στο σύγχρονο μάνατζμεντ έκανε και η έννοια της «αριστείας» που αντλεί από την αρχαιοελληνική «αρετή». Η αριστεία, όπως και η ποιότητα, δεν νοείται μόνο στο πλαίσιο μιας γενικότερης κοινωνικής ή ηθικής φιλοσοφίας, αλλά ως ένα αναγκαίο εργαλείο για τη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας των προϊόντων και υπηρεσιών στη διεθνή αγορά.

Αλλά και στο δημόσιο μάνατζμεντ η κεντρική ιδέα της ποιότητας, ότι, δηλαδή, η λειτουργία και οργάνωση της δημόσιας διοίκησης πρέπει να καθορίζονται με βάση το προσδοκώμενο από τους χρήστες αποτέλεσμα και όχι με βάση τις εσωτερικές διαδικασίες εκτέλεσης των ενεργειών της, υπήρξε νεωτεριστική και καινοτόμος. Η συμβολή της ποιότητας δεν είναι, όμως, σημαντική μόνο σε σχέση με τη διασφάλιση της αξίας των τελικών εξαγομένων της δημόσιας διοίκησης (προϊόντων ή υπηρεσιών), αλλά και σε σχέση με την ενδυνάμωση των επικοινωνιακών, συμμετοχικών και διαφανών διαδικασιών. Η επίτευξη μιας ανθρωποκεντρικής δημόσιας διοίκησης, ανοιχτής στο κοινωνικό περιβάλλον και προσανατολισμένης στις προσδοκίες των εργαζομένων και των πολιτών, αποτελεί στόχο της διοικητικής μεταρρύθμισης που διακηρύσσεται με σταθερότητα από το κίνημα της ποιότητας. Στη θεωρία και την πρακτική του κινήματος αυτού αποδίδεται ίση βαρύτητα στη λεγόμενη «εξωτερική» ποιότητα, η οποία αναφέρεται στα διοικητικά εξαγόμενα, στα προϊόντα της διοικητικής δράσης, και στην «εσωτερική» ποιότητα, με την οποία δηλώνεται το σύνολο των μέτρων και δράσεων που απευθύνονται στο εσωτερικό της δημόσιας διοίκησης, στους εργαζόμενους σ' αυτή. Ακολουθώντας την ίδια αρχή, της ικανοποίησης των αναγκών και των προσδοκιών του άλλου, η εσωτερική ποιότητα αποσκοπεί στη λήψη όλων των μέτρων για την ικανοποίηση των αναγκών των εργαζομένων. Μόνο με τον τρόπο αυτό, η οργάνωση θα μπορέσει να παράγει τα προϊόντα και τις υπηρεσίες που έχουν ανάγκη οι

εξωτερικοί αποδέκτες, οι πολίτες/πελάτες της.

3.10. Εισαγωγή της ποιότητας στον δημόσιο τομέα

Η παροχή υπηρεσιών στους πολίτες με τη μέγιστη δυνατή ποιότητα αποτελεί σήμερα κοινό τόπο όλων των μεταρρυθμιστικών προγραμμάτων. Η ποιότητα στον ιδιωτικό τομέα χρησιμοποιείται ως μέσο για τη βελτίωση των επιχειρήσεων, ώστε να επιβιώσουν στον ανταγωνισμό και τη διεθνή αγορά, ενώ στο δημόσιο τομέα συμβάλλει στη βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών και της εικόνας της διοίκησης, καθώς και στην οικονομική ανάπτυξη με μείωση της σπατάλης, άρση των αρνητικών συνεπειών της γραφειοκρατίας και αύξηση της παραγωγικότητας και της απόδοσης.

Δύο είναι οι βασικές αρχές-ερείσματα των εφαρμογών της ποιότητας στον δημόσιο τομέα: η πρώτη ότι ο πολίτης δεν είναι μόνο υποκείμενο συνταγματικά κατοχυρωμένων δικαιωμάτων έναντι του κράτους, αλλά και πελάτης του, εφόσον απευθύνεται σ' αυτό για την παροχή υπηρεσιών που έχουν, μάλιστα, μονοπωλιακό χαρακτήρα. Η δεύτερη, συνέχεια της πρώτης, ότι η εξυπηρέτηση του πολίτη-πελάτη είναι αυτή που υπαγορεύει την έκταση και ποιότητα των εσωτερικών αλλαγών στη δομή, τις διαδικασίες και το ανθρώπινο δυναμικό των δημοσίων υπηρεσιών.

Βέβαια, το τι ακριβώς συνεπάγεται η ποιότητα για τις υπηρεσίες του δημόσιου τομέα και σε τι διαφοροποιείται από την ποιότητα των υπηρεσιών του ιδιωτικού, δεν αποτελούσε αντικείμενο προβληματισμού στα μέσα της δεκαετίας '90, όταν τα πάσης φύσεως εργαλεία διασφάλισης και ανάπτυξης της ποιότητας (ISO, EFQM, Charter Marks) άρχισαν να κατακλύζουν τις δημόσιες υπηρεσίες.

Μια ενδιαφέρουσα προβληματική αναπτύχθηκε κατά την εφαρμογή προγραμμάτων ποιότητας που βασίζονται στην παροχή δημοσίων υπηρεσιών από αναδόχους ιδιώτες.

Η ιδέα της παροχής υπηρεσιών φιλικών προς τον δικαιούχο πολίτη όχι μόνο από τον αρμόδιο δημόσιο φορέα (κεντρικής διοίκησης ή τοπικής αυτοδιοίκησης), αλλά και από κάποιον τρίτο (δημόσιο, ημιδημόσιο ή ιδιωτικό φορέα) για λογαριασμό του, συνάντησε ευρύτατη αποδοχή σε πολλές δημόσιες διοικήσεις. Οι μεταρρυθμίσεις αυτές, οι οποίες έγιναν ιδιαίτερα δημοφιλείς από τα μέσα της δεκαετίας του '80 και μετά, πήραν διαφορετικές μορφές ανάλογα με τις πολιτικές, οικονομικές και πολιτισμικές ιδιαιτερότητες κάθε δημόσιου φορέα. Βέβαια, οι δημόσιες υπηρεσίες που παρέχονται μέσω ιδιωτικών εταιρειών δεν έχουν σχέση με τις ιδιωτικές υπηρεσίες που παρέχονται στο πλαίσιο της ελεύθερης οικονομίας. Η λειτουργία των ιδιωτικών εταιρειών κρίνεται από τον ανταγωνισμό και τους νόμους της αγοράς, πράγμα που δεν μπορεί να ισχύσει στην περίπτωση των δημοσίων αγαθών, των οποίων η παροχή και μόνο έχει ανατεθεί σε ιδιώτες. Τα αγαθά αυτά διατηρούν τη μονοπωλιακή ή την ολιγοπωλιακή τους φύση. Κρίσιμη είναι, επίσης, η διαφορά μεταξύ των ιδιωτικών και των δημοσίων υπηρεσιών ως προς τον τρόπο παροχής τους. Όσον αφορά στις δημόσιες υπηρεσίες ισχύουν οι αρχές της ισότιμης και διαφανούς πρόσβασης όλων των πολιτών σ' αυτές, οι οποίες δεν επικρατούν, απαραιτήτως, στην περίπτωση των ιδιωτικών υπηρεσιών και αγαθών. Συνεχώς περισσότεροι μελετητές υποστηρίζουν ότι οι εγγενείς περιορισμοί του ιδιωτικού τομέα σε σχέση με τη διάθεση των δημοσίων υπηρεσιών, έχουν οδηγήσει σε μια συνεχή ποιοτική έκπτωσή τους. Οι επιφυλάξεις αυτές είχαν εκφραστεί ακόμη και πριν προκύψουν τα δυσμενή επακόλουθα από την παροχή «ιδιωτικοποιημένων» δημοσίων αγαθών.

Στην πορεία ανέκυψε το φαινόμενο της μηχανιστικής μεταφοράς εννοιών, όπως του «πολίτη-πελάτη» ή της «αριστείας» (Καρκατσούλης 2004), οι οποίες συχνά θεοποιήθηκαν χωρίς να υπάρχουν ειδικές αναλύσεις του νοήματός τους, αλλά μόνο γενικόλογοι συμβολισμοί. Θα σταθούμε ιδιαίτερα στον όρο «πελάτης». Η εμφάνισή του στις δημόσιες υπηρεσίες συνοδεύτηκε από

έντονο σκεπτικισμό, ιδίως, επειδή στην αρχή φάνηκε να εκτοπίζει τον όρο «πολίτης». Στο πλαίσιο τον ενθουσιασμού και της ορμητικότητας των πρώτων εφαρμογών χρησιμοποιήθηκαν και όροι-υβρίδια, όπως «πολίτης-πελάτης», οι οποίοι στη συνέχεια υποχώρησαν. Σημαντικό, όμως, δεν είναι τόσο ποιοι όροι τελικά χρησιμοποιούνται σήμερα, όσο η αποσαφήνιση του περιεχομένου τους και των πεδίων σύγκλισης δημόσιου και ιδιωτικού, καθώς και οι συνακόλουθες επιπτώσεις.

Στη συγκεκριμένη περίπτωση, οι δύο όροι έχουν εννοιολογικά περιεχόμενα, ερμηνευμένα κατά παράδοση ως αντίθετα, και αντίστοιχους συμβολισμούς με σημαντικές κοινωνικές, πολιτικές και αισθητικές προεκτάσεις. Η έννοια πολίτης που παραπέμπει σε μια κοινωνική συλλογικότητα, η οποία προβλέπει για κάθε μέλος της κοινωνίας δικαιώματα και υποχρεώσεις, συναντά την έννοια του πελάτη-καταναλωτή, στον οποίο διατίθενται προϊόντα, αγαθά και υπηρεσίες έναντι χρηματικού τιμήματος σε μια διαδικασία καθοριζόμενη από τους κανόνες της αγοράς.

Υπάρχει, όμως, ένας κοινός τόπος όπου οι έννοιες αυτές μπορούν να συναντηθούν κι αυτός είναι το κοινό τους desideratum, δηλαδή, ότι ο άλλος, ο αποδέκτης/χρήστης των υπηρεσιών, πρέπει να βρίσκεται στο επίκεντρο των σχεδιασμών και των δράσεων της οργάνωσης η οποία υφίσταται, εν τέλει, χάριν και υπέρ αυτού.

Θα πρέπει, ωστόσο, να σημειωθεί ότι, ακόμη και σήμερα, η εννοιολόγηση της ποιότητας και του πελάτη στη δημόσια διοίκηση παραμένει συγκεχυμένη. Οι ορισμοί της ποιότητας στον δημόσιο τομέα ή ακολουθούν τους δοκιμασμένους ορισμούς του ιδιωτικού ή είναι, τις περισσότερες φορές, ασαφείς και τετριμμένοι. Η σύγχυση αυτή επιτείνεται όταν για την επεξήγηση του διαφορετικού και εξαιρετικού που κομίζει η ποιότητα στον δημόσιο τομέα, παρατίθενται παραδείγματα επιτυχημένων ιδιωτικών επιχειρήσεων, δημιουργώντας ένα έντονα ιδεολογικοποιημένο ερμηνευτικό πλαίσιο, το οποίο δεν διακρίνει μεταξύ ιδιωτικού και δημόσιου.

Ενώ ήταν φυσικό επόμενο να στραφούν οι δημόσιες οργανώσεις στις ιδιωτικές, αφού αυτές πέτυχαν όλα όσα οι πρώτες δεν μπόρεσαν, ιδίως σε σχέση με την οικονομικότητα και την αποτελεσματικότητα των δράσεών τους, δεν είναι εξίσου αυτονόητο ότι η απλή μεταφορά ή οι θεωρητικοί αναγωγισμοί μπορούν να μας οδηγήσουν εύκολα και σύντομα στο επιδιωκόμενο αποτέλεσμα. Η μίμηση των ιδιωτικών επιχειρήσεων αποτελεί πάντα μια ελκυστική και πρόσφορη συνταγή για τους μεταρρυθμιστές του δημόσιου τομέα, αλλά το θέμα είναι κατά πόσον μπορούν να επιτευχθούν με τον τρόπο αυτό οι στόχοι που η μεταρρύθμιση επαγγέλλεται διατηρώντας τη διακριτή ταυτότητα του κράτους.

Οι θιασώτες της ποιότητας που προέρχονται από τον ιδιωτικό τομέα και δεν διαφοροποιούν ουσιαστικά τις δημόσιες από τις ιδιωτικές οργανώσεις, θεωρούν ότι η θέσπιση ποιοτικών κριτηρίων στη λειτουργία μιας δημόσιας οργάνωσης συνιστά μια θετική εξέλιξη. Άλλοι, όμως, υποστηρίζουν ότι ακόμη και αποτελέσματα όπως η ύπαρξη μηδενικών λαθών ή η ποιοτική διαχείριση των οικονομικών και οι ποιοτικοί έλεγχοι δεν αρκούν για να ισχυριστεί κάποιος ότι έχει μια «καλή δημόσια διοίκηση» .

Σήμερα υπάρχουν πολλοί που θα συμφωνήσουν με τη δεύτερη άποψη, όχι μόνο γιατί οι προσδοκίες των υποστηρικτών της άκριτης υιοθέτησης μοντέλων οργάνωσης του ιδιωτικού τομέα δεν δικαιώθηκαν, αλλά και επειδή, πέρα από το δίπολο ιδιωτικό-δημόσιο, έχει αναπτυχθεί ένα τρίτο μέγεθος, το κοινωνικό, το οποίο δεν αποτελεί απλώς μια ακόμη αναλυτική κατηγορία, αλλά ένα πρακτικό μέτρο με το οποίο αξιολογούνται κάθε είδους δράσεις, είτε ιδιωτικές είτε δημόσιες. Δεν είναι σημαντικό ποιος παρέχει την υπηρεσία (ιδιώτης-δημόσιο), αλλά εάν το τελικό, το εξαγόμενο προϊόν της επιδοκιμάζεται ή αποδοκιμάζεται από τον χρήστη /πολίτη /πελάτη /καταναλωτή.

Το προαναφερόμενο πλαίσιο οργάνωσης και υλοποίησης της διοικητικής δράσης απέχει πολύ από εκείνο που υιοθετεί μια ακραία φιλελεύθερη

αντίληψη, σύμφωνα με την οποία το σύνολο των κρατικών αρμοδιοτήτων και δραστηριοτήτων μπορεί να διοικηθεί επιτυχώς μόνον εάν παραχωρηθούν στον ιδιωτικό τομέα ή διοικηθούν με τους τρόπους των επιχειρήσεων. Απέχει, όμως, και από μια δογματική «αριστερή» εκδοχή, η οποία απορρίπτει την υιοθέτηση μοντέλων διοίκησης του κράτους προερχόμενων από τον ιδιωτικό τομέα, θεωρώντας ότι κάθε παρόμοια μεταφορά προτύπων οργάνωσης και λειτουργίας συνεπάγεται την κατάργηση των προνομίων και των δικαιών των εργαζομένων, την καταστρατήγηση του κράτους δικαίου και την καθυπόταξη της κοινωνίας στην οικονομία της αγοράς. Η πράξη, μέχρι τώρα, έδειξε ότι καμία από τις δύο αναλύσεις δεν επιβεβαιώθηκε. Παρά τους φόβους, τις επιδιώξεις και τις εμμονές είτε από την πλευρά τον φιλελευθερισμού είτε από την πλευρά του κρατισμού, η δημόσια διοίκηση μεταρρυθμίζεται διαρκώς διατηρώντας, όμως, τον δημόσιο χαρακτήρα της. Μέθοδοι οργάνωσης και λειτουργίας, εργαλεία σχεδιασμού, εφαρμογής και αξιολόγησης πολιτικών που προέρχονται από τον ιδιωτικό τομέα, υιοθετούνται από το δημόσιο, αλλά μόνο επιλεκτικά.

Η ανάλυση των χαρακτηριστικών του «ποιοτικά αναδιοργανωμένου κράτους» παραπέμπει σε στοιχεία της αρχαιοελληνικής πόλεως. Η πόλις-κράτος, το γνωστό πολιτειακό-οργανωτικό μόρφωμα της αρχαιότητας, δεν καθοριζόταν μόνο χωρικά, αλλά και με βάση τη συνείδηση των κατοίκων του. Δεν υπήρχε το κράτος των Αθηνών, των Θηβών ή της Κορίνθου, αλλά το κράτος των Αθηναίων, των Θηβαίων, των Κορινθίων. Το κράτος ήταν το «κοινόν», εκείνο που μοιράζονταν όλοι οι κάτοικοι της περιοχής. Γι' αυτό, το κράτος και η προσωπική συνείδηση ήταν αλληλένδετα. Ως αρχή ανασυγκρότησης του κράτους, η ποιότητα στηρίζεται σ' αυτή τη σχέση. Ένα ποιοτικό κράτος πρέπει να βρίσκεται στον αντίποδα του απρόσωπου, αυταρχικού, αδιαφανούς και αναξιοκρατικού – γραφειοκρατικού ή ιδιωτικοποιημένου κράτους. Η μακρά διαδρομή του που έχει σημαδευτεί από

το κράτος imperium, πρέπει να αναπροσανατολιστεί προς το παρελθόν-μέλλον της πόλης-κράτους. Συνεπώς, εθνικά κράτη και διεθνείς οργανισμοί θα μπορούσαν να βαθύνουν τις επεξεργασίες τους για την ποιοτική αναβάθμιση των δημοσίων υπηρεσιών προς αυτή την κατεύθυνση.

Στη λογική αυτή, για να μπορέσει το κράτος να παράσχει ποιοτικές υπηρεσίες στους πολίτες του πρέπει να ανασχεδιάσει τις πολιτικές του με βάση τις αρχές της ποιότητας –συνεχή βελτίωση, ατομική υπευθυνότητα, μέγιστη διαφάνεια και συμμετοχικότητα. Η ποιότητα των παρεχομένων υπηρεσιών, σε συνδυασμό με την οικονομικότητα, αποτελεσματικότητα, αποδοτικότητα και φιλικότητα της διοικητικής δράσης και την παράλληλη ενίσχυση και επέκταση των κλασικών αρχών οργάνωσης και λειτουργίας του κράτους, διαμορφώνει το νέο αναγκαίο και ικανό πλαίσιο για την ανάπτυξη των δραστηριοτήτων του ποιοτικού κράτους.

Η νομική παράδοση αποδείχθηκε ιδιαίτερα σημαντική για την προώθηση των αλλαγών της ποιότητας. Έχει υποστηριχθεί ότι οι αρχές και εφαρμογές της ποιότητας είναι απολύτως συμβατές με τις κλασικές αρχές οργάνωσης και λειτουργίας του κράτους. Η ανταπόκριση στις ανάγκες και τις απαιτήσεις των πολιτών, η αποδοτικότητα, η συνεχής βελτίωση και η ατομική υπευθυνότητα, στηρίζονται και επεκτείνουν το κράτος δικαίου, την αρχή της διάκρισης των εξουσιών, το κράτος πρόνοιας, την ισότητα, τη νομιμότητα, το δημόσιο συμφέρον, την αρχή της επικουρικότητας και την προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών. Η νομιμότητα δεν έρχεται σε αντίθεση με την ταχύτητα στην εκτέλεση των καθηκόντων, η ίση μεταχείριση των υπαλλήλων μπορεί να συμβαδίσει με τα κίνητρα απόδοσης και την ατομική υπευθυνότητα, ενώ το δημόσιο συμφέρον μπορεί να εξυπηρετηθεί με οικονομικότητα.

Σε κάθε περίπτωση, η ποιότητα δεν αντιπροτείνει αλλαγές σημείο προς σημείο σε κάθε στοιχείο του διοικητικού συστήματος (δομές, λειτουργίες, προσωπικό), αλλά ένα πρόγραμμα συνολικού εκσυγχρονισμού των

δημοσίων οργανώσεων, με τελικό κριτήριο επιτυχίας τη βέλτιστη εξυπηρέτηση του συναλλασσόμενου μ' αυτές πολίτη. Νοούμενη ως σχεδιασμός, εφαρμογή και διασφάλιση ποιοτικών αποτελεσμάτων, η ποιότητα αποτελεί μια έννοια-ομπρέλα κάτω από την οποία μπορούν να υπαχθούν και να οργανωθούν πολλές από τις επιμέρους δράσεις της μεταρρυθμιστικής ατζέντας.

3.11. Δείκτες ποιότητας-αποδοτικότητας στον δημόσιο τομέα

Η μέτρηση της απόδοσης αφορούσε πάντοτε τ' αποτελέσματα, τις εκροές του συστήματος. Η παρακολούθηση της απόδοσης του διοικητικού μηχανισμού, δίνει τη δυνατότητα και την ευκαιρία να απαντηθούν τα ερωτήματα του απλού κόσμου και αυτές οι απαντήσεις να υποστηριχθούν με συγκεκριμένα μετρήσιμα δεδομένα.

Είναι βολικότερο να θεωρήσουμε τη μέτρηση της απόδοσης σαν μια διαδικασία ή ως ένα σύστημα μετρήσεων και διαδικασιών, με το οποίο οι οργανώσεις μπορούν να παρακολουθήσουν το βαθμό βελτίωσης της απόδοσής τους σε σχέση με παλαιότερες επιδόσεις τους καθώς και σε σύγκριση με την απόδοση άλλων οργανισμών/οργανώσεων (benchmarking). Ένα καλά σχεδιασμένο σύστημα μέτρησης της απόδοσης, θα πρέπει ξεκάθαρα να γνωρίζει, τους στόχους και τους σκοπούς των υπηρεσιών που πρέπει να παρέχει η οργάνωση, το ρυθμό και το επίπεδο των εκροών και των αποτελεσμάτων καθώς και τα επιθυμητό επίπεδο ποιότητας, για τις συγκεκριμένες εκροές / αποτελέσματα του μηχανισμού.

Η μέτρηση της απόδοσης, μπορεί να είναι ποσοτική (για παράδειγμα ο χρόνος ανταπόκρισης του συστήματος στις ανθρώπινες ανάγκες) και ποιοτική (για παράδειγμα το πόσο ασφαλείς μπορεί να είναι οι κάτοικοι σε κάποια γειτονιά ενός αστικού κέντρου).

3.12. Δείκτες μέτρησης της απόδοσης

Δείκτες Εισροών: Αυτοί οι δείκτες μετρούν τους πόρους που χρησιμοποιούνται από ένα πρόγραμμα. Για παράδειγμα, τα ποσά των χρημάτων που δαπανώνται ή ο συνολικός αριθμός των εργατοωρών, που απαιτούνται για την παροχή μιας ορισμένης υπηρεσίας στο κοινωνικό σύνολο.

3.12.1. Δείκτες Εκροών:

Αυτοί οι δείκτες φανερώνουν την ποσότητα των προϊόντων ή των υπηρεσιών που παρέχονται στον πληθυσμό που χρειάζεται τις υπηρεσίες ή τα αγαθά. Περιλαμβάνουν επίσης τον όγκο εργασιών (workload) και τη μέτρησή της. Αντανακλούν επίσης το μέγεθος της προσπάθειας, που δαπανάται για την παραγωγή ενός προϊόντος ή μιας παρεχόμενης υπηρεσίας. Για παράδειγμα, τα μίλια του δρόμου που ασφαλτοστρώνονται ή ο αριθμός των μαθητών, που περνούν ορισμένου τύπου εξετάσεις.

3.12.2. Δείκτες Αποτελεσμάτων (outcome indicators):

Αυτοί οι δείκτες παρουσιάζουν τα αποτελέσματα προγραμμάτων και υπηρεσιών. Οι δείκτες αποτελεσμάτων περιλαμβάνουν ποσοτικούς και ποιοτικούς χαρακτήρες. Παραδείγματα δεικτών αποτελεσμάτων αποτελούν, ο αριθμός των ατόμων που απασχολούνται για ένα διάστημα έξι (6) μηνών μετά από τη συμμετοχή τους σε κάποιο πρόγραμμα επαγγελματικής εκπαίδευσης ή το ποσοστό των κατοίκων μιας περιοχής που αισθάνονται ασφάλεια στην περιοχή που διαμένουν.

3.12.3. Δείκτες απόδοσης και κόστους – αποτελεσματικότητας:

Οι δείκτες που ανήκουν σ' αυτή την κατηγορία εστιάζουν το βάρος τους, στο πώς ένας στόχος επιτυγχάνεται παρά στο τι τελικά επιτυγχάνεται. Δίνουν

έμφαση στον τρόπο και τη διαδικασία. Πιο συγκεκριμένα οι δείκτες απόδοσης (efficiency), αναφέρονται στην κλίμακα του επιπέδου της υπηρεσίας (για παράδειγμα ο αριθμός των γευμάτων, που παρέχονται από ένα άσυλο) ως προς το κόστος σε δολάρια και εργασία, για την παροχή των υπηρεσιών.. Μετρούν το κόστος ανά μονάδα της εκροής (output) ή του αποτελέσματος (outcome). Παραδείγματα δεικτών μέτρησης της απόδοσης περιλαμβάνουν κόστος ανά γεύμα, κόστος ανά τόνο απορριμμάτων που συλλέγονται και άλλα.

3.12.4. Δείκτες παραγωγικότητας (productivity indicators):

Αυτοί οι δείκτες συνδυάζουν τη διάσταση της απόδοσης και της αποτελεσματικότητας σε ένα κοινό δείκτη (single indicator). Για παράδειγμα, ο αριθμός των γευμάτων που παρέχονται ανά ώρα, χαρακτηρίζει την απόδοση (efficiency). Ο αριθμός των γευμάτων που παραδίδονται στην ώρα τους (και ζεστά) μετρά την αποτελεσματικότητα. Το κόστος των μονάδων που χρησιμοποιούνται (εργατοώρες) για την επίτευξη του στόχου της οργάνωσης μετρά την παραγωγικότητα (productivity).

3.12.5. Τα στάδια μέτρησης της απόδοσης

Σύμφωνα με την έκθεση του Υπουργείου Εσωτερικών δημόσιας διοίκησης και αποκέντρωσης (1998) ένα αποτελεσματικό σύστημα μέτρησης της απόδοσης πρέπει να περιλαμβάνει επτά (7) στάδια:

1. Διάκριση των προγραμμάτων που θα αξιολογηθούν.

Τι είναι ένα πρόγραμμα: Τα προγράμματα είναι σύνολα ενεργειών που έχουν συγκεκριμένους στόχους, όσον αφορά την παροχή υποστήριξης, για συγκεκριμένες δημόσιες υπηρεσίες (public services). Για παράδειγμα ένα πρόγραμμα συντήρησης της οδοποιίας περιλαμβάνει, το σκάψιμο και την επιδιόρθωση του δρόμου, την αντικατάσταση στα πλακάκια του πεζοδρομίου, που μπορεί να έχουν υποστεί ζημιές από τις ενέργειες των

υπηρεσιών που ενεργούν για τη βελτίωση του δρόμου. Όλες οι ενέργειες που ανέφερα παραπάνω αποτελούν ένα πρόγραμμα.

Τα προγράμματα καθορίζονται από τις αρμόδιες υπηρεσίες, από τις διοικήσεις τους και περιλαμβάνονται στα προγράμματα, που καταστρώνουν οι συγκεκριμένες οργανώσεις και γίνεται αναφορά στους προϋπολογισμούς τους. Η επιλογή του ποιά προγράμματα θα αξιολογηθούν εξαρτάται από την κριτική του κάθε ερευνητή. Από τη μια μεριά τα προγράμματα δεν πρέπει να είναι «λίγα», έτσι ώστε ένα μικρό τμήμα υπηρεσιών να καλύπτονται ή η πληροφόρηση που παρέχεται γι' αυτά να είναι περιορισμένη και ελλιπής. Απ' την άλλη μεριά όμως, μια πλήρης εξαντλητικά αναλυτική αναφορά καταλήγει να είναι μή πρακτική, μη αποτελεσματική, άρα η μέση οδός είναι και η χρυσή τομή.

3.12.6. Αναφορά στους σκοπούς και προσδιορισμός των επιθυμητών αποτελεσμάτων .

Κάθε διοικητική οργάνωση — υπηρεσία, ξεκινά μια στρατηγική σχεδιασμού και ενεργειών προκειμένου να ξεκαθαρίσει τους στόχους της. Με λίγα λόγια να παρουσιάσει τη στρατηγική, τον τρόπο δράσης της. Μέσα από τη συγκεκριμένη αυτή διαδικασία, η υπηρεσία μπορεί να διακρίνει τ' αποτελέσματα, τις εκροές, τα αγαθά που πρέπει να παρέχει μέσα από την εφαρμογή των προγραμμάτων της. Ο manager μπορεί να υπολογίσει την απόδοση ενός προγράμματος, μόνο όταν οι στόχοι της οργάνωσης είναι επακριβώς οριοθετημένοι. Το ιδανικό ξεκίνημα για μια οργάνωση είναι μια ξεκάθαρη δήλωση των στόχων της ή μια αναλυτική αναφορά στο πρόγραμμα δράσης της. Για παράδειγμα ο σκοπός ενός συστήματος δημοσίων μεταφορών, είναι η παροχή ενός ασφαλούς, αξιόπιστου, βολικού και άνετου συστήματος με το χαμηλότερο δυνατό κόστος για τον πολίτη, στον οποίο και απευθύνεται, παρέχοντας επίσης υπηρεσίες στ' άτομα με ειδικές ανάγκες και τους ηλικιωμένους.

3.12.7. Επιλογή μετρήσεων ή δεικτών.

Ένα «σωστό» σύστημα χρησιμοποιεί ορισμένους από τους δείκτες μέτρησης αποτελεσμάτων και απόδοσης. Τα περισσότερα από τα προγράμματα της διοίκησης, που έχουν αναπτύξει μηχανισμούς μέτρησης της απόδοσης, περιλαμβάνουν τους δείκτες, που αναφέρθηκαν παραπάνω: εισροές, εκροές, αποτελέσματα, αποτελεσματικότητα και παραγωγικότητα. Για παράδειγμα σ' ένα τμήμα υγιεινής και καθαριότητας, οι εισροές αφορούν, τον αριθμό των εργατοωρών, τον αριθμό των οχημάτων που βρίσκονται εν υπηρεσία στους δρόμους. Η μέτρηση των εκροών, μπορεί να αναφέρεται στους τόνους των απορριμμάτων που συλλέγονται, στον αριθμό των νοικοκυριών που εξυπηρετούνται, στα δολάρια που δαπανώνται για 1000 νοικοκυριά και οι δείκτες παραγωγικότητας, ν' αφορούν μετρήσεις, όπως το κόστος ανά μίλι καθαρών δρόμων ή το κόστος ανά νοικοκυριό στην αποκομιδή των απορριμμάτων δύο φορές την εβδομάδα.

3.12.8. Ο καθορισμός ενός επιπέδου απόδοσης και αποτελεσμάτων (οι στόχοι προς επίτευξη).

Οι managers του δημοσίου τομέα πρέπει να καθορίζουν τις συνθήκες κάτω από τις οποίες οι σκοποί και οι στόχοι του προγράμματος της οργάνωσης επιτυγχάνονται. Αυτό μπορεί να γίνει με τη σύγκριση αποτελεσμάτων και εκροών του προγράμματος σε σχέση με τα προκαθορισμένα στάνταρ: εδώ περιλαμβάνονται παλαιότερες αποδόσεις της οργάνωσης (το ποσοστό της επίτευξης του στόχου της οργάνωσης το τρέχον έτος σε σχέση με το προηγούμενο), η απόδοση παρόμοιων οργανώσεων, ή η σύγκριση με τις καλύτερες οργανώσεις, όπως επίσης και οι στόχοι που τίθενται (για παράδειγμα η ασφάλεια που αισθάνονται οι πολίτες, έστω ότι το 85% όλων των κατοίκων μιας περιοχής θα αισθάνονται ασφαλείς σ' ένα χρόνο από σήμερα και σε χρονικό διάστημα τριών (3) ετών το ποσοστό αυτό θα ανέλθει

στο 95%).

3.12.9. Η παρακολούθηση της εξέλιξης του προγράμματος (monitoring).

Ο manager μπορεί και πρέπει να παρακολουθεί την εξέλιξη της πορείας του όλου προγράμματος, γεγονός που δίνει τη δυνατότητα να κάνει διορθωτικές κινήσεις, στα σημεία εκείνα που υπάρχει η πιθανότητα εκτροπής του συστήματος της οργάνωσης από τα προκαθορισμένα πλαίσια δράσης και λειτουργίας του. Σ αυτή τη λειτουργία του monitoring, μπορεί να βοηθήσει και η μηνιαία συλλογή στοιχείων, όπως και η δημιουργία συστημάτων αναφοράς (επικοινωνιακά συστήματα).

Αναφορά απόδοσης : Ένα σωστά οργανωμένο σύστημα πρέπει να περιλαμβάνει και την αναφορά απόδοσης σε τακτική βάση. Αυτού του είδους η αναφορά πρέπει να βασίζεται στο τι έχει επιτευχθεί και τι έχει κοστίσει στο ευρύ κοινό. Οι αναφορές πρέπει να είναι σύντομες, να περιέχουν γραφικές παραστάσεις και διαγράμματα, καθώς επίσης και μια περίληψη, ελάχιστη και σαφή με ακριβή στοιχεία, για την πληροφόρηση των ενδιαφερομένων και των πολιτών. Οι πληροφορίες πρέπει να παρουσιάζονται με τέτοιο τρόπο ώστε να επιτρέπεται σύγκριση στο χρόνο, συγκρίσεις με του ίδιου τύπου οργανώσεις καθώς και συγκρίσεις με τα καλύτερα - από άποψη λειτουργίας - προγράμματα σε εθνικό επίπεδο.

Αποτελεσματική χρησιμοποίηση των πληροφοριών:

Όλες οι πληροφορίες που συλλέγονται για λογαριασμό της οργάνωσης, η οποία εκπονεί και το συγκεκριμένο εξεταζόμενο πρόγραμμα, μπορούν να χρησιμοποιηθούν για την επαναξιολόγηση των στόχων /σκοπών και για την επανοριοθέτηση των προτεραιοτήτων στα πλαίσια του προγράμματος. Η πληροφορία μπορεί να χρησιμοποιηθεί φυσικά και για τη βελτίωση στη λειτουργία του προγράμματος και των αποτελεσμάτων.

Συμπέρασμα

Το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ εκπροσωπεί το σύγχρονο κόσμο και τις αξίες του, σε αντιπαράθεση με το παραδοσιακό πρότυπο και τις παλαιές αρχές στη διοίκηση και τη διακυβέρνηση του κράτους. Οι αλλαγές στους όρους διαβίωσης, νοοτροπίας και αρχών, στις σχέσεις μεταξύ κράτους και πολίτη και στις διακρατικές συμφωνίες, σε συνδυασμό με τη χρήση των Νέων Τεχνολογιών, φέρνουν και τις ανάλογες μεταρρυθμίσεις στην κρατική μηχανή, με στόχο έναν πολυεπίπεδο και πολυπαραγωγικό εκσυγχρονισμό. Σε ποιο βαθμό το νέο θα αποδειχτεί καλύτερο από το παλαιό θα φανεί στο μέλλον. Εν συνεχεία προτείνεται λοιπόν να ερευνηθεί διεξοδικά, και με ποιοτικές αλλά και ποσοτικές μετρήσεις πόσο πραγματικά έχει συνεισφέρει το νέο δημόσιο μάνατζμεντ στην ελληνική δημόσια διοίκηση, τους πόρους που έχει εξοικονομήσει και την πρόοδο που έχει σημειώσει.

Στις μέρες μας παρατηρείται μείωση του αριθμού των δημόσιων υπαλλήλων μέσω της κινητικότητας-εφεδρείας-απόλυσης λόγω των “μνημονιακών” δεσμεύσεων που έχει αναλάβει η χώρα μας έναντι των πιστωτών της. Ενδιαφέρον θα ήταν λοιπόν, να εξεταστεί κατά πόσο αυτές οι αλλαγές στον αριθμό του προσωπικού διευκολύνουν τη λειτουργία του δημόσιου τομέα και εάν τελικά οδηγούν στην εξυγίανση του.

Επίσης, θα ήταν χρήσιμο να μετρηθεί και η εργασιακή αφοσίωση των δημόσιων λειτουργών και υπαλλήλων καθώς και η ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών από μέρους τους, καθώς έχουν υπάρξει επί σειρά ετών μειώσεις μισθών, επιδομάτων και προνομίων και μείωση προσωπικού και εάν τελικά όλος αυτός ο σχεδιασμός για έναν ευέλικτο και καλύτερο δημόσιο τομέα τελικά δεν αποφέρει τα αναμενόμενα αποτελέσματα με συνέπεια τη συρρίκνωση του και τη χειρότερη εξυπηρέτηση του πολίτη.

Με την είσοδο μετρήσεων της ποιότητας και της αποτελεσματικότητας στη δημόσια διοίκηση επιχειρήθηκε η πιο σωστή κατανομή πόρων με γνώμονα

τον φορολογούμενο ώστε να μπει φραγμός στην κατασπατάληση πόρων και των χρημάτων του. Βεβαίως υπάρχουν ακόμη δυσχέρειες με αποτέλεσμα να μην υπάρχουν ακόμη οι κατάλληλες και ανάλογης ποιότητας υπηρεσίες προς τον πολίτη-φορολογούμενο. Είναι μεγάλο άλμα για την ελληνική δημόσια διοίκηση αρκεί να μην μπερδευτεί ο εξορθολογισμός και η αξιολόγηση της δημόσια διοίκησης με περικοπές που δεν εξυπηρετούν το κοινωνικό κράτος, αλλά αντίθετα στο όνομα της “εξυγίανσης” το υπονομεύουν αδιαφορώντας για την κοινωνική ευημερία των πολιτών. Εάν όλα τα παραπάνω είχαν μπει σε σωστή χρήση ,περικλειόμενα βεβαίως και από πολιτική βούληση που είναι το πιο σημαντικό, δε θα είχε φτάσει στο σημείο να αμφισβητείται ο δημόσιος τομέας τόσο έντονα σήμερα.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Ελληνική

Αθανίτης, Β, (2015) «Το Σύστημα Διακυβέρνησης και Στρατηγικής Διοίκησης των Πρωτοβάθμιων ΟΤΑ ως πεδίο για την εφαρμογή μεθόδων διοίκησης μέσω αντικειμενικών στόχων στους Δήμους: Από την λογική της διοίκησης λειτουργιών σε εκείνη της διοίκησης έργων. Εμπόδια και οφέλη.»

Ακριβοπούλου, Χ, (2010) «Θεμελιώδεις αρχές της δημόσιας διοίκησης-αμεροληψία, ισότητα, αναλογικότητα, χρήστη διοίκηση, νομιμότητα, δημόσιο συμφέρον»

Αργυρόπουλος, Γ, (2016) «Η έννοια και οι λειτουργίες της Δ.Δ.»

Γεωργία Τσάκνη , δρ Νομικής Σχολής ΔΠΘ

Διέλλας, Γ. (2020), «Η δημόσια διοίκηση στην περίοδο της κρίσης», <https://www.tovima.gr/2020/03/31/opinions/idimosia-dioikisi-stin-periodo-tis-krisis>
Συμβούλιο της Ευρώπης (2020), “Respecting Democracy, Rule of Law and Human Rights in the Framework of the COVID-19 Sanitary Crisis: A Toolkit for Member States”, <https://www.coe.int/en/web/congress/covid-19-toolkits#:~:text=Respect%20for%20the%20rule%20of,and%20the%20right%20to%20education>

Καραστάθης, Δ. (2018) «Το νέο δημόσιο μάνατζμεντ και ο αντίκτυπος της δημοσιονομικής κρίσης στην ελληνική δημόσια διοίκηση, διδακτ. διατριβή, Πάντειο Πανεπιστήμιο

Καρκατσούλης Π. ,(2004)Το κράτος σε μετάβαση. Από τη διοικητική μεταρρύθμιση και το νέο δημόσιο μάνατζμεντ στη διακυβέρνηση, Αθήνα, εκδόσεις Σιδέρης Ι.

Μιχαήλ Δεκλερής, (1989), Διοίκηση Συστημάτων , Αθήνα -Κομοτηνή ,εκδόσεις Σάκκουλας.

Μιχαλόπουλος, Ν., (2004), *Από τη Δημόσια Γραφειοκρατία στο Δημόσιο Μάνατζμεντ*, Αθήνα, εκδόσεις Παπαζήσης

Νίκος Π. Μουζέλης, (1991), *Οργάνωση και γραφειοκρατία- Ανάλυση των σύγχρονων θεωριών*, Αθήνα, εκδόσεις Μαθιουδάκη

Σωτηρόπουλος, Δ. Α. (2001), *Η κορυφή του πελατειακού κράτους*, Ποταμός, Αθήνα.

Σωτηρόπουλος, Δ. Α. (2007), *Κράτος και μεταρρύθμιση στη σύγχρονη Νότια Ευρώπη*, Ποταμός, Αθήνα.

Σωτηρόπουλος, Δ. Α. και Λ. Χριστόπουλος (2017), *Κακονομία και πολυνομία στην Ελλάδα*, διαΝΕΟσις, Αθήνα.

Τσέκος, Θ. (2016), «Διαρθρωτικές αλλαγές και διοικητική μεταρρύθμιση» στο Ν. Γεωργαράκης και Ν. Δεμερτζής, επιμ., *Το πολιτικό πορτραίτο της Ελλάδας*, Γκούτενμπεργκ, Αθήνα, 359-377.

ΥΠΕΣΔΔΑ, (1998), *Ποιότητα για τον Πολίτη*, Αθήνα

Ξενόγλωσση

C. Hood (1998) *The Art of the State: Culture, Rhetoric and Public Management*, Clarendon, Oxford

C. Hood, (1994), *From old public administration to new public management. Public Money and Management* 14 (3) 9-16

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

Edward Elgar (1995) *Bureaucracy in the Modern State: An Introduction to Comparative Public Administration*, Jon Pierre ed., Edward Elgar publishing, London
European Commission (2011), *“The Economic Adjustment for Greece – Fourth Review, Spring 2011”*, Occasional Paper 82, European Commission, Brussels

Eurobarometer (2009), *Attitudes of Europeans towards Corruption, Full Report*

F.F. Ridley (1996), *The n¹ew public management in Europe: Comparative perspectives*, *Public policy and administration*, 11, 1, 16-29

Featherstone, K. and D. Papadimitriou (2008), The Limits of Europeanization, Palgrave MacMillan., London

Fiscal Retrenchment in Southern Europe. Changing patterns of public management in Greece, Italy, Portugal and Spain
Fiscal Retrenchment in Southern Europe. Changing patterns of public management in Greece, Italy, Portugal and Spain

Flynn, N., (2007) Public Sector Management, SAGE publications Ltd, London

Flynn, N., (2007) Public Sector Management, SAGE publications Ltd, London

http://www.huffingtonpost.gr/giorgos-argyropoulos/-_5895_b_10297624.html

Humphreys, P.C. (1998), Improving Public Service Delivery, CPMR Discussion Paper No. 7, Institute of Public Administration, Dublin

M.Barzelay, (2001) The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue, University of California Press, Berkeley

P.Humphreys, (1998) Improving Public Service Delivery, Committee for Public Management Research, Discussion Paper 7, Institute of Public Administration, Dublin

Pegnato, Joseph A. (1997)"Is a Citizen a Customer?" Public Productivity & Management Review 20, no. 4 , 397-404

Pollitt, C. & Bouckaert G. (1995), Quality Improvement in European Public Services, SAGE publications Ltd , London

Ridley F.F. (1996) The new public management in Europe, p. 17-18, S. Borins: The new public management is here to stay, Canadian Public Administration, 1995, p. 123

Smith, G. F., Quality Problem Solving , (1998), ASQ quality press, Milwaukee Aucoin, P.

(1995) «The new public management», Institute for research on Public policy
Theoretical models of public administration and patterns of state reform in Greece

TNS Opinion & Social, Brussels

ΠΗΓΕΣ

http://www.ekdd.gr/ekdda/files/ergasies_esdd/15/2/751.pdf .

http://minadmin.ypes.gr/wp-content/uploads/20160318_analisi_metabolon_taktikou_prosopikou2015.Pdf

[_http://interops.ydmed.gov.gr/month/greekstats.php](http://interops.ydmed.gov.gr/month/greekstats.php)

<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/3e89d981-48fc-11e8-be1d-01aa75ed71a1/language-en>

<https://onlinemasters.ohio.edu/blog/public-administration-vs-public-management-whats-the-difference/>