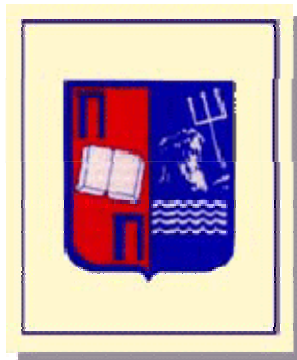


**“ Ο Εκσυγχρονισμός της Δημόσιας Διοίκησης.
Οι Πυλώνες που Γενικά Στηρίζουν και Διασφαλίζουν
ένα Λειτουργικό και Αποδοτικό – Εκσυγχρονιστικό
Πλαίσιο ”**

Δουράνος Δ.Γεώργιος

A.M: 0814



**Υποβληθείσα για το Μεταπτυχιακό Δίπλωμα
στη Διοίκηση Επιχειρήσεων για Στελέχη (E – MBA)**

Τμήμα Οργάνωσης και Διοίκησης Επιχειρήσεων

Πανεπιστήμιο Πειραιώς

Ιούνιος 2012

Αφιερώνεται

Στην οικογένειά μου, τη σύζυγό μου και τα δύο αγόρια μου, για την υπομονή που έδειξαν σε μια ακόμη προσπάθεια βελτίωσης του εκπαιδευτικού μου επιπέδου.

Ευχαριστίες

Επιθυμώ να εκφράσω τις θερμές μου ευχαριστίες ιδιαίτερα στον επιβλέποντα καθηγητή μου κ. Θανόπουλο Ιωάννη για την πολύτιμη καθοδήγησή του κατά τη διάρκεια της έρευνας και συγγραφή της Διπλωματικής Εργασίας μου, καθώς επίσης και στα μέλη της επιτροπής αξιολόγησης, κ.κ. Μάλλιαρη Πέτρο, Νίνα-Παζαρζή Ελένη.

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

ΣΕΛΙΔΑ

ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ	i
ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΠΙΝΑΚΩΝ	ii
ΕΙΣΑΓΩΓΗ	1
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ	6
ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ & ΑΔΥΝΑΜΙΕΣ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΠΡΟΣΠΑΘΕΙΕΣ ΥΠΕΡΒΑΣΗΣ ΤΟΥ	
1.1 Η σημασία του κατώτερου διοικητικού μηχανισμού.....	6
1.2 Ο πολίτης ως υπήκοος-διοικούμενος.....	7
1.3 Η εξέλιξη της ελληνικής δημόσιας διοίκησης.....	10
1.4 Η Διοικητική Μεταρρύθμιση στην Πράξη - Η επέκταση των αρμοδιοτήτων του κράτους και η σταδιακή αλλαγή της σχέσης του με την κοινωνία.....	15
1.5 Οι σύγχρονες προσπάθειες για τη βελτίωση των σχέσεων του κράτους με τους πολίτες – Κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 1985-1995: “Η ΝΟΜΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ”.....	19
1.6 Μετά το 1995: “Η ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ”.....	22
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ	30
ΛΟΓΟΙ ΑΠΟΤΥΧΙΑΣ ΤΩΝ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΤΙΚΩΝ ΠΡΟΣΠΑΘΕΙΩΝ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ	
2.1 Η λογική των μεταρρυθμίσεων.....	31
2.2 Η πρακτική των μεταρρυθμίσεων.....	32
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ	38
ΔΙΕΘΝΕΙΣ ΤΑΣΕΙΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΤΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ	
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΕΤΑΡΤΟ	43
ΣΧΕΔΙΟ ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟΥ-ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ ΚΑΙ ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΕΙΣ ΕΠΙΤΥΧΙΑΣ	
4.1 Κριτήρια Μεταρρύθμισης.....	45
4.2 Αναγκαίες Μεταρρυθμίσεις.....	47
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΕΜΠΤΟ	59
ΠΡΩΤΟΣ ΠΥΛΩΝΑΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ: ΝΕΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΜΑΝΑΤΖΜΕΝΤ	
5.1 Διοίκηση μέσω στόχων (Management by Objectives).....	59
5.1.1 Ιστορικό.....	59
5.1.2 Ο νόμος 3230/2004 περί στοχοθεσίας.....	60

5.1.3 Καθορισμός των σκοπών και των στόχων.....	63
5.2 Στόχοι της Δημόσιας Διοίκησης.....	65
5.3 Η έννοια των στόχων και η σύνδεσή τους με δείκτες μέτρησης αποτελεσμάτων.....	68
5.4 Μέτρηση της απόδοσης και δείκτες.....	72
5.5 Δείκτες μέτρησης για την διεξαγωγή ασφαλών συμπερασμάτων σε σχέση με την οργάνωση της Δημόσιας Διοίκησης.....	75
5.6 Οργάνωση της Δημόσιας διοίκησης μέσω στόχων και της εφαρμογής ενός Νέου Δημόσιου Management	78
5.7 Οι σύγχρονες δημόσιες οργανώσεις στο πλαίσιο του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ.....	81
5.7.1 Το πλαίσιο αναφοράς του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ.....	82
5.8 Η καινοτομία της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας, της Διοίκησης μέσω στόχων και της μέτρησης της απόδοσης μέσω δεικτών.....	84
5.8.1 Διοίκηση Ολικής Ποιότητας (Total Quality Management).....	84
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΕΚΤΟ.....	87

ΔΕΥΤΕΡΟΣ ΠΥΛΩΝΑΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ: ΟΡΓΑΝΩΣΗ-ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑ-ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑ-ΕΠΙΛΥΣΗ ΣΥΓΚΡΟΥΣΕΩΝ

6.1 Ανάπτυξη ενός οργανισμού και βελτίωση των οργανωτικών δομών.....	87
6.2 Ανάλυση του οργανισμού.....	88
6.2.1 Ανάλυση Επαγγέλματος (Job Analysis) για την βελτίωση των συνθηκών στο τρόπο λειτουργίας ενός οργανισμού.....	89
6.2.2 Η διαδικασία επιλογής προσωπικού, προκειμένου να υπάρξει αποτελεσματικότητα στον τρόπο λειτουργίας του οργανισμού.....	90
6.3 Ανάλυση του μάνατζμεντ στον δημόσιο τομέα.....	91
6.3.1 Αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα.....	91
6.3.2 Διοίκηση ολικής ποιότητας στον δημόσιο τομέα - Αναφορές στον Αριστοτέλη.....	93
6.3.2.1 Προγραμματισμός και πρόληψη στη διοίκηση. Προγραμματικές-ανελαστικές δράσεις — προγραμματισμός ανθρώπινου δυναμικού.....	93
6.3.3 Οργάνωση.....	94
6.3.4 Ενεργοποίηση και κινητοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού.....	96
6.3.4.1 Η προβληματική.....	96
6.3.4.2 Η αποστολή των δημόσιων υπαλλήλων.....	96
6.3.5 Συντονισμός.....	98
6.3.6 Έλεγχος.....	98
6.4 Οργάνωση ενός Δημόσιου οργανισμού μέσα από την εφαρμογή του Νέου Δημόσιου Management.....	99
6.4.1 Οργανωσιακή πολιτική για την αποτελεσματικότητα ενός Δημόσιου Οργανισμού.....	100
6.4.2 Οργανωτική πολιτική και δημιουργία κινήτρων μέσα από την παρακίνηση των εργαζομένων.....	102
6.5 Θεωρητική προσέγγιση της έννοιας ικανοποίησης των εργαζομένων.....	103
6.5.1 Παράγοντες που επηρεάζουν την ικανοποίηση των εργαζομένων μέσα	

στον χώρο εργασίας τους.....	103
6.6 Θεωρητικά μοντέλα ανάπτυξης για την ικανοποίηση των εργαζομένων μέσα από την εργασία.....	105
6.6.1 Προσδιοριστικοί παράγοντες της ικανοποίησης από την εργασία στο δημόσιο τομέα.....	106
6.6.2 Η έννοια της ικανοποίησης από την εργασία.....	107
6.6.3 Η σχέση ικανοποίησης από την εργασία και εργασιακή απόδοση.....	109
6.6.4 Η ικανοποίηση της εργασίας στο δημόσιο τομέα.....	112
6.6.5 Παράγοντες επηρεασμού της εργασιακής ικανοποίησης στο δημόσιο τομέα.....	115
6.7 Μοντέλο μέτρησης της εργασιακής ικανοποίησης στο δημόσιο τομέα των Wright & Davis.....	116
6.8 Τα χαρακτηριστικά της εργασίας.....	116
6.8.1 Το εργασιακό περιβάλλον στο δημόσιο τομέα.....	118
6.9 Η Θεωρία της ισότητας.....	121
6.9.1 Η θεωρία της κοινωνικής επιρροής.....	121
6.10 Διαχείριση των συγκρούσεων ανάμεσα στους εργαζόμενους στο Δημόσιο Τομέα.....	122
6.10.1 Προτάσεις για την επίλυση συγκρούσεων.....	124
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΕΒΔΟΜΟ.....	124
ΤΡΙΤΟΣ ΠΥΛΩΝΑΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ: ΗΓΕΣΙΑ ΚΑΙ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΑΝΘΡΩΠΙΝΟΥ ΔΥΝΑΜΙΚΟΥ	
7.1 Θεωρητική προσέγγιση της έννοιας «Ηγεσία».....	125
7.2 «Ιστορικά» Ανάπτυξη θεωριών για τον ρόλο της ηγεσίας.....	126
7.3 Σύγχρονες προσεγγίσεις για τη διοίκηση του ανθρώπινου παράγοντα στο πλαίσιο της διοίκησης έργων: Η ανθρώπινη πλευρά της διοίκησης έργων από το πρίσμα του υπεύθυνου έργου.....	131
7.3.1 Στρατηγική προσέγγιση του ανθρώπινου παράγοντα.....	131
7.3.2 Οργανωσιακοί περιορισμοί και διλήμματα του υπεύθυνου έργου.....	133
7.4 Χαρακτηριστικά ενός ηγέτη.....	136
7.4.1 Ρόλος-Σκοπός ηγέτη.....	137
7.4.2 Η Επίδραση της ηγεσίας στην αποδοτική Συμπεριφορά-Αποτελεσματικότητα Ηγεσίας.....	138
7.5 Ο ρόλος της ηγεσίας ως παράγοντας για την διοίκηση αλλαγών και την αποτελεσματικότητα του ανθρώπινου δυναμικού.....	140
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΟΓΔΟΟ.....	153
ΤΕΤΑΡΤΟΣ ΠΥΛΩΝΑΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ: E-GOVERNMENT / ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ	
8.1 Ν.3979 /2011 «Για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση και λοιπές διατάξεις» (ΦΕΚ 138 τ.Α,16/6/11).....	153
8.2 Η χάραξη εθνικής στρατηγικής για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση.....	155
8.2.1 Το πρόβλημα και ο φαύλος κύκλος της κακοδιοίκησης.....	156
8.2.2 Η ηλεκτρονική διοίκηση ως μέρος της λύσης.....	158
8.2.3 Βασικές αρχές της ηλεκτρονικής διοίκησης.....	159

8.2.3.1 Επανασχεδιασμός με βάση τις προσδοκίες και τις επιλογές των πολιτών.....	159
8.2.3.2 Διαρκής διεύρυνση της παροχής υπηρεσιών από απόσταση.....	160
8.2.3.3 Αποφυγή κοινωνικών αποκλεισμών.....	160
8.2.3.4 Επαναχάραξη-βελτιστοποίηση του συστήματος διαχείρισης της πληροφορίας.....	161
8.2.3.5 Φιλικό πρόσωπο.....	162
8.2.3.6 Χαρτογράφηση του διοικητικού συστήματος, σχεδιασμός από μηδενική βάση.....	164
8.2.3.7 Πρόβλεψη και αντιμετώπιση προβλημάτων.....	164
8.2.3.8 Προτάσεις.....	165
8.3 Εννοιολογική προσέγγιση της Ηλεκτρονικής διακυβέρνησης.....	174
8.3.1 Παράγοντες που πρέπει να λαμβάνονται υπόψη κατά τον σχεδιασμό Εικονικών Δημοσίων Οργανισμών (Εικονικών Δημαρχείων).....	176
8.3.2 Οι σημαντικότεροι παράγοντες για την επιτυχία της Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης στις τοπικές κοινωνίες.....	177
8.4 Ευρωπαϊκές πολιτικές.....	185
8.4.1 Στρατηγική της Λισσαβόνας.....	186
8.4.2 Προσδοκίες πολιτών και επιχειρήσεων.....	190
8.4.3 Πρωτοβουλία eEurope: Κοινωνία της πληροφορίας για όλους.....	191
8.4.4 Η πρωτοβουλία eEurope 2002 κατά την εφαρμογή της.....	192
8.4.5 Η πρωτοβουλία eEurope 2005 κατά την εφαρμογή της.....	193
8.5 Εθνική πολιτική.....	193

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΕΝΑΤΟ.....195

ΠΕΜΠΤΟΣ ΠΥΛΩΝΑΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ:

ΠΡΟΤΥΠΑ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ-ΠΙΣΤΟΠΟΙΗΣΗ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ

9.1 Αποτελεσματικότητα στον Δημόσιο τομέα.....	195
9.1.1 Λόγοι εφαρμογής μεθόδων μέτρησης της απόδοσης – αποδοτικότητας – αποτελεσματικότητας.....	196
9.2 Μέθοδοι μέτρησης της απόδοσης με έμφαση στη στρατηγική.....	196
9.2.1 Ισορροπημένη κάρτα επιδόσεων.....	197
9.2.2 Περιπτώσεις εφαρμογής Μεθόδων Μέτρησης Απόδοσης – Αποτελεσματικότητας – Αποδοτικότητας.....	199
9.3 Μορφές συστημάτων αξιολόγησης.....	201
9.3.1 Μέθοδοι αξιολόγησης.....	201
9.3.2 Σημερινές και μελλοντικές προκλήσεις.....	202
9.4 Παράμετροι αποτελεσματικότητας συστήματος αξιολόγησης για στελέχη.....	204
9.4.1 Προβλήματα που επηρεάζουν την αποτελεσματικότητα ενός συστήματος αξιολόγησης.....	204
9.4.1.1 Παράμετροι που επηρεάζουν το σύστημα αξιολόγησης.....	204
9.4.1.2 Προβλήματα που εμφανίζονται κατά την υλοποίηση της διαδικασίας αξιολόγησης της απόδοσης.....	206
9.4.2 Λύσεις.....	206

9.4.2.1. Βασικά χαρακτηριστικά ενός αποτελεσματικού συστήματος αξιολόγησης.....	207
9.4.2.2. Διάκριση μεταξύ ελεγκτικής και υποστηρικτικής αξιολόγησης.....	208
9.4.2.3. Κατάλληλη προετοιμασία των αξιολογητή και μείωση σφαλμάτων κατά την αξιολόγηση.....	209
9.4.3 Αναγνώριση των ατομικών διαφορών.....	210
9.4.3.1 Χρήση διαφόρων πηγών για την αξιολόγηση.....	210
9.4.3.2 Βελτίωση των σχέσεων μεταξύ υφισταμένων και προϊσταμένων.....	210
9.5 Σύστημα Αξιολόγησης Απόδοσης Προσωπικού στη Δημόσια Υπηρεσία.....	210
9.5.1 Προέλευση και ανάπτυξη.....	213
9.5.2 Κύρια επιδίωξη και υποστήριξη.....	214
9.5.3 Πεδίο εφαρμογής του ΚΠΑ.....	215
9.6 Έννοιες και αξίες του ΚΠΑ.....	217
9.6.1 Αλληλένδετες λειτουργίες στο πλαίσιο του προτύπου.....	218
9.6.2 Η σπουδαιότητα των αποδείξεων και των μετρήσεων.....	219

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΚΑΤΟ..... 220

ΓΕΝΙΚΑ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ-ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΤΙΚΕΣ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΣΤΗ

ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

10.1 Γενικά συμπεράσματα.....	221
10.2 Μεταρρυθμιστικές Προτάσεις για τη Δημόσια Διοίκηση.....	225
10.2.1 Δομικές μεταρρυθμίσεις και ευρύτερες αλλαγές σε παγκόσμιο και εθνικό πλαίσιο.....	225
10.2.2 Μεταρρυθμίσεις και εξωτερικές πιέσεις των αποδεκτών της διοικητικής δράσης.....	227
10.2.3 Μεταρρύθμιση ως αποτέλεσμα της σύγκρισης ομοειδών λειτουργιών που παρέχονται από τον δημόσιο και ιδιωτικό τομέα-Δανεισμός πρακτικών του ιδιωτικού τομέα.....	229
10.2.4 Μεταφορά «καλών πρακτικών» από την Ευρωπαϊκή Ένωση και τους διεθνείς οργανισμούς-Η αναγκαία αξιολόγηση της δράσης της δημόσιας διοίκησης.....	231
10.2.5 Ενδοϋπηρεσιακή αναδιοργάνωση των υπηρεσιών και διοίκηση των δικτύων των δημόσιων Υπηρεσιών και των εκπροσώπων επαγγελματικών ενώσεων-συνδικάτων-πολιτικών.....	233
10.2.6 Μεταρρύθμιση και αποκέντρωση.....	234
10.2.7 Μεταρρύθμιση για την μείωση των αγκυλώσεων που προκαλεί η παραδοσιακή γραφειοκρατία και η πρόταση της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης.....	235
10.2.8 Στρατηγική των τομεακών μεταρρυθμίσεων ανά πολιτική - Συνεκτικότητα των πρωτοβουλιών μεταρρύθμισης.....	236
10.2.9 Μεταρρύθμιση στη διοίκηση του ανθρώπινου δυναμικού της δημόσιας διοίκησης.....	238
10.2.10 Διοικητική μεταρρύθμιση: από την εξαγγελία στην υλοποίηση και την αντιμετώπιση των προβλημάτων εφαρμογής.....	239

10.2.11 Η αναγκαία μεταρρύθμιση για το διακανονισμό των σχέσεων: α) Διοίκησης-Πολιτικής, β) ρόλου των συνδικαλιστικών ενώσεων των δημόσιων υπαλλήλων.....	240
10.2.12 Κατάστρωση της στρατηγικής της μεταρρύθμισης.....	241
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΕΝΔΕΚΑΤΟ.....	242
ΕΠΙΛΟΓΟΣ	
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....	245

ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΠΙΝΑΚΩΝ

	<u>ΣΕΛΙΔΑ</u>
ΠΙΝΑΚΑΣ 1 Κόστος Ελέγχου Αποδοτικότητας	78
ΠΙΝΑΚΑΣ 2 Τα πέντε κυρίαρχα χαρακτηριστικά της προσωπικότητας	111
ΠΙΝΑΚΑΣ 3 Βασικοί Τύποι Ηγεσίας	126
ΠΙΝΑΚΑΣ 4 Ανάλυση των προσόντων του υπεύθυνου έργου	134
ΠΙΝΑΚΑΣ 5 Είδη Αλλαγών στην Δημόσια Διοίκηση	146

**«Ο Εκσυγχρονισμός της Δημόσιας Διοίκησης.
Οι Πυλώνες που Γενικά Στηρίζουν και Διασφαλίζουν ένα Λειτουργικό και
Αποδοτικό – Εκσυγχρονιστικό Πλαίσιο»**

Δουράνος Γεώργιος

Σημαντικοί όροι: Δημόσια Διοίκηση, Εκσυγχρονισμός, Διοικητική Μεταρρύθμιση, Πυλώνες

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Σκοπός της παρούσας μελέτης είναι να αναλύσει την έννοια της δημόσιας διοίκησης ως ένα παράγοντα για την εύρυθμη λειτουργία του κράτους και πως μέσα από την εφαρμογή συγκεκριμένων πολιτικών-πυλώνων μεταρρύθμισης, προκύπτουν πλεονεκτήματα που έχουν ως σημείο αναφοράς την αποτελεσματικότητα της δημόσιας διοίκησης.

Οι παθογένειες του κράτους, όπως είναι οι πελατειακές σχέσεις, η μεροληψία, η διαφθορά, η γραφειοκρατία, το καταπονημένο σύστημα απονομής δικαιοσύνης, η αβεβαιότητα του φορολογικού συστήματος κ.α., κάνουν φανερή την επιτακτική και άμεση ανάγκη για το ριζικό επαναπροσδιορισμό του μέσα από βαθιές τομές σε όλους τους τομείς. Οι βασικές επιδιώξεις ενός τέτοιου επαναπροσδιορισμού πρέπει να είναι η παραγωγικότητα, η αποδοτική χρήση των πόρων και η αποτελεσματικότητα ούτως ώστε το κράτος να αποτελεί το μοχλό ανάπτυξης, εγγυητή της κοινωνικής δικαιοσύνης, αλληλεγγύης και συνοχής, της ασφάλειας, της εξασφάλισης των θεμελιωδών υπηρεσιών και αγαθών προς τους πολίτες και γενικά να υπηρετεί τη κοινωνία στο σύνολο της. Αυτό σημαίνει ότι το κράτος πρέπει ν' ασκεί αποτελεσματικά όχι μόνο τον επιτελικό και ρυθμιστικό ρόλο του με την έννοια του σχεδιασμού, της υλοποίησης και του ελέγχου αλλά ταυτόχρονα πρέπει να παρέχει υπηρεσίες και αγαθά για τις θεμελιώδεις ανάγκες της κοινωνίας. Με βάση τις απαντήσεις στα θεμελιώδη ερωτήματα τι, σε ποιους, πως, πότε και που πρέπει να προσφέρει το κράτος, χρειάζεται στη συνέχεια να σχεδιασθεί η αρχιτεκτονική, δηλαδή, οι βασικές δομές του κράτους σε όλους τους τομείς όπως κεντρική, περιφερειακή και τοπική αυτοδιοίκηση, δικαιοσύνη, ένοπλες δυνάμεις, υγεία, παιδεία κ.λπ. Ο σχεδιασμός αυτών των δομών πρέπει να εξασφαλίζει την αποδοτική χρήση των πόρων, την παραγωγικότητα, την υψηλή ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών, την άμεση ανταπόκριση των οργανισμών στις εξελίξεις και στις ανάγκες της κοινωνίας, τη διαφάνεια, τη λογοδοσία. Όλα αυτά για να επιτευχθούν, απαιτούν οι δομές του κράτους να επανασχεδιασθούν με βάση συγκεκριμένους πυλώνες.

Σε πρακτικό επίπεδο πραγματοποιείται μια μελέτη ώστε να είναι δυνατό να κατανοηθούν όλα εκείνα τα στοιχεία για την αποτελεσματικότητα της δημόσιας διοίκησης, που μπορεί να αποδοθεί με τη χρήση συγκεκριμένων μοντέλων ανάπτυξης, και την εφαρμογή καινοτόμων μεθόδων για βελτίωση των συνθηκών λειτουργίας μιας χώρας σε επίπεδο λειτουργικότητας αλλά και εκσυγχρονισμού. Στην παρούσα, λοιπόν, εργασία γίνεται μια προσπάθεια ανάλυσης των παραμέτρων που συνθέτουν τα προβλήματα της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, τα βαθύτερα αίτια που οδήγησαν σε αυτά και τους τρόπους με τους οποίους θα ήταν δυνατό να ξεπεραστούν. Συγκεκριμένα:

◆ Στο πρώτο κεφάλαιο επικεντρώνεται στην περιγραφή του ρόλου που διαδραματίζει ο πολίτης ως διοικούμενος και η ύπαρξη ενός κατώτερου διοικητικού μηχανισμού, καθώς και στη ανάλυση των προβλημάτων και αδυναμιών που παρουσιάζει το ελληνικό διοικητικό σύστημα. Στα χαρακτηριστικά της έντονης παθολογίας και γραφειοκρατικής δυσλειτουργίας της μπορούν να αναλυθούν σε δυο βασικές κατηγορίες: Πρώτον, την τάση συγκέντρωσης της αποφασιστικής δύναμης και

επιρροής εντός του πολιτικού συστήματος και δεύτερον, τη δομική ή διαρθρωτική ανεπάρκεια, ακαταλληλότητα ή μειωμένη ικανότητα του διοικητικού μηχανισμού της χώρας.

◆ Στο πλαίσιο του δευτέρου κεφαλαίου γίνεται αναλυτική αναφορά στις κυριότερες μεταρρυθμιστικές προσπάθειες, βάσει των κανόνων και των λεπτομερειακών ρυθμίσεων, που πραγματοποιήθηκαν κατά καιρούς στην ελληνική κοινωνία, παράλληλα επιχειρείται μια αναλυτική παρουσίαση των λόγων αποτυχίας τους, των κινδύνων που επέφεραν αλλά και της επίδρασής τους στη διαμόρφωση των σχέσεων κράτους-πολιτών, της κρίσης που συνεχίζει να διέρχεται η δημόσια διοίκηση.

◆ Το τρίτο κεφάλαιο πραγματεύεται τις κατευθύνσεις της μεταρρυθμιστικής πολιτικής σε διεθνές επίπεδο, με στόχο την ανάπτυξη των ανθρώπινων πόρων, την ενίσχυση της κινητικότητας, τη διαφοροποίηση της μισθολογικής πολιτικής βάσει της επάρκειας του παραγόμενου έργου κ.ά.

◆ Αντικείμενο του τέταρτου κεφαλαίου είναι η προσέγγιση και αξιολόγηση των προβλημάτων της δημόσιας διοίκησης, προκειμένου να καταστεί αποτελεσματική η εκάστοτε διοικητική μεταρρύθμιση. Επιπλέον, γίνεται αναλυτική αναφορά στις κυριότερες αναφορές εμπειρογνομώνων της Διοικητικής επιστήμης, που αναφέρονται σε κακοδιοίκηση, διαφθορά και γραφειοκρατική αναποτελεσματικότητα του διοικητικού μηχανισμού του δημοσίου στη χώρα μας. Μέσα από τους βασικούς άξονες μεταρρύθμισης της Δημόσιας Διοίκησης πηγάζουν οι κύριοι πυλώνες που πρέπει να βασιστεί ο εκσυγχρονισμός της.

◆ Το πέμπτο κεφάλαιο αναλύει τον πρώτο πυλώνα, εστιάζοντας στη σημασία των σύγχρονων δημόσιων οργανώσεων στο πλαίσιο του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ καθώς και της οργάνωσης των στόχων, μέσα από συγκεκριμένους δείκτες μέτρησης για την επίτευξη του μέγιστου δυνατού αποτελέσματος. Ως κοινωνικός θεσμός, η δημόσια διοίκηση διαμορφώνεται με τρόπο που αναπαράγει χαρακτηριστικά του κοινωνικού περιβάλλοντος και φέρει το στίγμα τους. Για τον λόγο αυτό, απαραίτητα είναι ο προσδιορισμός και η οριοθέτηση των στόχων του διοικητικού συστήματος καθώς και των μέσων επίτευξης των για την ικανοποίηση το γενικού συμφέροντος των πολιτών μιας κοινωνίας.

◆ Στο έκτο κεφάλαιο αναλύεται ο δεύτερος πυλώνας και αναφέρονται όλα αυτά τα στοιχεία που συνιστούν την καλύτερη οργάνωση για επικοινωνία και συνεργασία ανάμεσα στους εργαζόμενους του δημόσιου τομέα, με σκοπό την αποτελεσματικότητα και την αποφυγή συγκρούσεων μεταξύ τους. Ακόμη, γίνεται μια προσπάθεια ανάλυσης του εργασιακού περιβάλλοντος και των συνθηκών εργασίας και ικανοποίησης στον δημόσιο τομέα.

◆ Το έβδομο κεφάλαιο περιγράφει τον τρίτο πυλώνα και επικεντρώνεται στον ρόλο του ηγετικού στελέχους μέσα σε έναν δημόσιο οργανισμό, ώστε να συμβάλει στην αλλαγή του τρόπου λειτουργίας ενός οργανισμού καθώς και στην ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού για την μεγιστοποίηση της αποτελεσματικότητας και της βελτίωσης των παρεχόμενων υπηρεσιών.

◆ Στο όγδοο κεφάλαιο αναπτύσσεται ο τέταρτος πυλώνας και πραγματοποιείται ανάλυση για το ρόλο της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης των δημόσιων οργανισμών και τα αποτελέσματα που έχει ο συγκεκριμένος τρόπος λειτουργίας. Επίσης τονίζεται η σημασία των Ευρωπαϊκών αποφάσεων σχετικά με τον συγκεκριμένο τρόπο της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης (e-government), των δημόσιων οργανισμών, ενώ

παράλληλα γίνεται ανάπτυξη της πρωτοβουλίας eEurope στο πλαίσιο της διεθνούς εφαρμογής ευρωπαϊκών πολιτικών.

◆ Στο ένατο κεφάλαιο τονίζεται η σημαντικότητα του τρόπου αξιολόγησης του προσωπικού, ως πέμπτος πυλώνας, προκειμένου να συμβάλλει στη βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών από τους δημόσιους οργανισμούς μέσα από συγκεκριμένες μεθόδους πιστοποίησης, καθώς και οι παράμετροι και τα προβλήματα που παρουσιάζονται και επηρεάζουν τη διαδικασία αξιολόγησης της απόδοσης του ανθρώπινου δυναμικού.

◆ Τέλος, στο τελευταίο κεφάλαιο επιδιώκεται η συνολική προσέγγιση της έννοιας και των τρόπων της μεταρρυθμιστικής πολιτικής, ως αναγκαία πρακτική για την επίτευξη των στόχων και την αποφυγή λαθών στην εφαρμογή της εκάστοτε διοικητικής στρατηγικής. Αναδεικνύονται συμπερασματικά τα αποτελέσματα της έρευνας, ενώ παρατίθενται προτάσεις σχετικά με τις αλλαγές που είναι απαραίτητο να πραγματοποιηθούν για τον επαναπροσδιορισμό του κράτους, ώστε να επιτευχθεί η κοινωνική και οικονομική ανάπτυξη και ευημερία της χώρας. Συνεπώς, όσον αφορά τα συμπεράσματα, επιγραμματικά αναφέρουμε τα ακόλουθα:

■ Λιτές, λειτουργικά αποτελεσματικές και ευέλικτες δομές.
το κράτος να διαθέτει μόνο εκείνους τους οργανισμούς που είναι απαραίτητοι, αλλά και ο κάθε οργανισμός του να διαθέτει τα ελάχιστα δυνατά ιεραρχικά επίπεδα και μόνο τις απαραίτητες θέσεις εργασίας

■ Ισορροπία μεταξύ της συγκεντρωτικής και της αποκεντρωτικής ενάσκησης της εξουσίας.

Η αποκεντρωτική ενάσκηση εξυπηρετεί την πιο αποτελεσματική αντιμετώπιση των προβλημάτων, την άμεση ανταπόκριση στις ανάγκες, την πιο έγκαιρη προσαρμογή στις εξελίξεις και επιτρέπει τις πρωτοβουλίες. Η συγκεντρωτική ενάσκηση χρειάζεται μόνο για την ολοκλήρωση και την εναρμόνιση των στρατηγικών, των πολιτικών και των αποφάσεων, του χειρισμού κρίσεων καθώς και την επίτευξη συνεργιών και οικονομιών κλίμακας.

■ Μηχανισμοί ολοκλήρωσης & συντονισμού.
Δηλαδή, οριζόντιες λειτουργικές διαδικασίες που εξασφαλίζουν τη συνεργασία, το συντονισμό και το συγχρονισμό μεταξύ των οργανισμών του κράτους. Η στενή συνεργασία του φορέα σχεδίασης και εφαρμογής ενός συνολικού συστήματος μέτρησης αποδοτικότητας με τους θεσμοθετημένους ελεγκτικούς μηχανισμούς της Δ.Δ. είναι αναγκαία συνθήκη επιτυχίας

■ Σύγχρονα συστήματα και τεχνολογίες διοίκησης και ελέγχου.
Θεωρούμε ιδιαίτερα χρήσιμο να τονιστεί η μεγάλη και επείγουσα ανάγκη του σχεδιασμού και της εφαρμογής συστημάτων μανάτζμεντ και ιδιαίτερα προγραμματισμού και ελέγχου.

■ Ανάπτυξη ανθρώπινου δυναμικού.
Αυτό απαιτεί το σχεδιασμό και την εφαρμογή των σύγχρονων συστημάτων Διοίκησης Ανθρώπινου Δυναμικού που εφαρμόζονται στον ιδιωτικό τομέα αλλά και στους δημόσιους τομείς των προηγμένων χωρών.

■ Αποκομματικοποίηση, Αποδοτικότητα, Αποτελεσματικότητα, Συνέχεια & Συνεπεία του κράτους.

Συνεκτιμώντας τα παραπάνω, προτείνονται οι ακόλουθες μεταρρυθμιστικές πρωτοβουλίες αποσκοπώντας στον εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης:

➤ Εντοπισμός και έλεγχος των παραγόντων εκείνων που απορρυθμίζουν τις δράσεις της δημόσιας διοίκησης και την καθιστούν ευάλωτη απέναντι στις αλλαγές που προκαλούνται σε τοπικό ή διεθνές επίπεδο.

- Μεταρρύθμιση με στόχο την ενσωμάτωση των Θέσεων των πολιτών ή οργανώσεων συμφερόντων πολιτών κατά το σχεδιασμό και την υλοποίηση των δημόσιων πολιτικών
- Επίτευξη της διαρκούς διαλειτουργικότητας μεταξύ των φορέων που μελετούν την άποψη των πολιτών για τις δημόσιες πολιτικές (π.χ. ΣΤΠ) και όσων έχουν επιφορτιστεί με τη στρατηγική της μεταρρύθμισης.
- Μεταφορά των πρακτικών τον ιδιωτικού τομέα με προσαρμογή στις ανάγκες του δημόσιου τομέα και εκπαίδευση των υπαλλήλων να χειριστούν τις εμπνευσμένες από τον ιδιωτικό τομέα αλλαγές.
- Η μεταρρύθμιση μέσα από μεταφορά καλύτερων πρακτικών με στόχο την περαιτέρω βελτίωση και την ενσωμάτωση των νέων πρακτικών θα αποδώσει αν: αλλάξει η φιλοσοφία λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, μελετηθεί η σκοπιμότητα της κάθε αξιολόγησης, γίνει μετάδοση της γνώσης και επαναξιολόγηση της απόδοσης για την ενσωμάτωση των γνώσεων στη νέα διοικητική κουλτούρα.
- Μεταρρύθμιση μέσα από την ενδοϋπηρεσιακή ελαστικότητα και τη θεσμοθέτηση του ρόλου των φορέων —μελών του δικτύου— του εκάστοτε δημόσιου φορέα τα οποία θα πρέπει να αποτελέσουν τον «συμβουλευτικό κύκλο» του, πριν από την προώθηση μιας κανονιστικής μεταρρύθμισης.
- Μεταρρύθμιση και αποκέντρωση η οποία θα ισορροπεί τις δυνάμεις κεντρικής εξουσίας και αιρετών αντιπροσώπων.
- Μεταρρύθμιση της διοικητικής λειτουργίας του πολιτικοδιοικητικού συστήματος και κατόπιν ενσωμάτωση των απαραίτητων λογισμικών εργαλείων.
- Συνεργασία των ειδικών με το δημοσιοϋπαλληλικό Σώμα - Πιο ενεργή ένταξη των συνδικαλιστικών φορέων στον προβληματισμό για τις κατευθύνσεις της στρατηγικής μεταρρύθμισης στον δημόσιο τομέα
- Ανάπτυξη νέας γενιάς στελεχών τα οποία θα ενσωματώνουν γνώσεις νέων τεχνολογιών και πληροφορικής με ταυτόχρονη εμπέδωση της διοικητικής κουλτούρας του δημόσιου Τομέα (π.χ. αναβάθμιση του Τμήματος Πληροφορικής του Τομέα Γενικής Διοίκησης της Ε.Σ.Δ.Δ.).
- Μεταρρύθμιση που θα διαπνέεται από συγκεκριμένη στρατηγική και από συντονισμένες δράσεις των συναρμόδιων Υπουργείων που θα οδηγούνται σε τμηματικές μεταρρυθμίσεις - Περιορισμός των μεταρρυθμίσεων όπου κρίνονται αναγκαίες.
- Στρατηγική μεταρρύθμισης στο ανθρώπινο δυναμικό και μέριμνα γι' αυτό σημαίνει εξασφάλιση ότι το προσωπικό δεν θα είναι δυσαρεστημένο και θα εργάζεται για τους στόχους της υπηρεσίας με δυναμικότητα.
- Μετριασμός των επιρροών της πολιτικής σε βάρος της διοικητικής αυτοτέλειας και μακροπρόθεσμων συμφερόντων της διοίκησης και του τόπου.
- Δημιουργία φορέα για τη στρατηγική μεταρρύθμιση ο οποίος θα μπορούσε να προσεγγίσει συνδυαστικά τις παραπάνω προτάσεις για βελτίωση στη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Στην εργασία αυτή επιχειρείται μια ανάλυση των πολιτικών για τη βελτίωση της οργάνωσης, λειτουργίας και στελέχωσης της δημόσιας διοίκησης. Στην ουσία πραγματεύεται τις μεταρρυθμιστικές πολιτικές.

Η **πολιτική** ορίζεται σαν μια σχετικά σταθερή, στοχοθετημένη σειρά δράσεων ενός δρώντα ή δρώντων για την αντιμετώπιση ενός προβλήματος ή ζητήματος ενδιαφέροντος. Πιο συγκεκριμένα, δημόσια πολιτική είναι οι δράσεις που επιλέγει, σχεδιάζει και υλοποιεί η κυβέρνηση. Όλες οι σημαντικές πολιτικές απαιτούν πολιτικές και ηθικές επιλογές μέσα σε ένα πλαίσιο που χαρακτηρίζεται από νόρμες, πιστεύω, στόχους και πιέσεις.

Οργάνωση είναι ένα σύστημα συντονισμένων δραστηριοτήτων ή δυνάμεων δυο ή περισσότερων προσώπων, που με βάση τη μεταξύ τους κατανομή εργασίας, την επικοινωνία και συνεργασία αποσκοπούν στην πραγμάτωση συγκεκριμένων κοινών στόχων. Πιο συγκεκριμένα, η **οργάνωση και λειτουργία** μιας οργάνωσης περιλαμβάνει τον προγραμματισμό, την οργάνωση, τη διεύθυνση και τον έλεγχο των ανθρώπινων πόρων, της τεχνολογίας, των οικονομικών πόρων και των πληροφοριών για την αποτελεσματική επίτευξη των στόχων μια οργάνωσης. Στην προκειμένη περίπτωση ολόκληρης της δημόσιας διοίκησης.

Η **στελέχωση** αποτελεί μια συγκεκριμένη λειτουργία που αφορά στον προγραμματισμό του ανθρώπινου δυναμικού, στις προσλήψεις, στην εκπαίδευση, στην αξιολόγηση, στις αμοιβές και άλλες λειτουργίες που αφορούν στη διοίκηση των ανθρώπινων πόρων της οργάνωσης.

Με τον όρο **μεταρρύθμιση** εννοούνται οι αλλαγές σε θεσμούς, κανόνες του παιχνιδιού, στόχους και μέσα πολιτικής, που κάνουν το σύστημα να λειτουργεί διαφορετικά και να φέρνει διαφορετικά αποτελέσματα από εκείνα που παρατηρούνται ή αναμένονται χωρίς τις αλλαγές αυτές. Η μεταρρύθμιση αφορά εμπρόθετες, λοιπόν, παρεμβάσεις που οδηγούν σε αλλαγές – τομές στο status quo. Ως επιτυχής ορίζεται μια μεταρρύθμιση όχι όταν ψηφίζεται ένα πρωτογενές πλέγμα νόμων, αλλά όταν ολοκληρώνονται όλα τα δευτερογενή διοικητικά

μέτρα, τίθενται σε λειτουργία και παγιώνονται όλα τα νέα εργαλεία πολιτικής. Στις φιλελεύθερες δημοκρατίες ή στις αποκαλούμενες καπιταλιστικές δημοκρατικές κοινωνίες υπάρχει ένας σημαντικός διαχωρισμός μεταξύ δύο τομέων της οικονομίας και της κοινωνίας: του δημόσιου και του ιδιωτικού. Η διχοτόμηση αυτή αναφέρεται στις θεσμικές διαφορές αλλά και στα συμφέροντα ή τις ατομικές προτιμήσεις. Η Δημόσια Διοίκηση αποτελείται από τους θεσμούς της πολιτικής, της κυβέρνησης και της γραφειοκρατίας. Είναι, δηλαδή, ο μηχανισμός της κεντρικής και τοπικής διοίκησης, της διαδικασίας εφαρμογής των πολιτικών αποφάσεων, μέσω της μετατροπής των πολιτικών στόχων σε πρακτικές εφαρμογές αλλά και το σώμα των ατόμων που λαμβάνουν μέρος στη διαδικασία αυτή.

Με τον όρο **Δημόσια Διοίκηση** χαρακτηρίζεται το σύνολο των μέσων και ενεργειών, που αποσκοπούν στην επίτευξη συγκεκριμένου αποτελέσματος, για την ικανοποίηση του γενικού συμφέροντος των πολιτών ενός κράτους. Η Δημόσια Διοίκηση αποτελεί μέρος του συστήματος του κράτους και ειδικότερα της εκτελεστικής εξουσίας και είναι αυτή που υλοποιεί τη στρατηγική και δίνει τις κατευθυντήριες γραμμές για την εφαρμογή των διάφορων εφαρμοσμένων πολιτικών για την κάλυψη των κοινωνικών αναγκών.

Στη σύγχρονη θεωρία ως «Δημόσια Διοίκηση» ισχύει ως γενική παραδοχή ότι το σύγχρονο κράτος βρίσκεται σε μια διαρκή φάση διακυβέρνησης έντονων και καινοτόμων αλλαγών, διαφοροποιώντας τη μορφή, το περιεχόμενο και τον τρόπο άσκησης της εξουσίας του. Έτσι με τον συνεχή επανακαθορισμό του ρόλου του σε διαρκώς νέα δεδομένα, επιτυγχάνονται οι στρατηγικοί στόχοι που εντάσσονται στη γενικότερη πολιτική άσκησης της Δημόσιας Διοίκησης.

Χαρακτηριστικό γνώρισμα ενός σύγχρονου κράτους θα πρέπει να είναι η τάση διαφυγής από τον παραδοσιακό και κλασικό τρόπο διοίκησης, με την εφαρμογή νέων καινοτομιών, μεθόδων και τεχνικών, λαμβάνοντας υπόψη τις ανάγκες των πολιτών, με σκοπό την προσφορά υψηλού επιπέδου υπηρεσιών, με το χαμηλότερο δυνατό κόστος, μέσα σε ένα συνεχώς μεταβαλλόμενο πολιτικό, οικονομικό, κοινωνικό και τεχνολογικό περιβάλλον.

Κύριες επιδιώξεις της Δημόσιας Διοίκησης θα πρέπει να είναι η παραγωγή υπηρεσιών υψηλών προδιαγραφών, η καλή εξυπηρέτηση του πολίτη, η ύπαρξη διαφάνειας σε όλα τα επίπεδα της διοίκησης, η δημιουργία σχέσης εμπιστοσύνης μεταξύ πολίτη-κράτους, καθώς και η υπευθυνότητα των δημόσιων λειτουργών προς τους πολίτες. Απαραίτητη προϋπόθεση για την παροχή βελτιωμένων ποιοτικά κοινωνικών υπηρεσιών είναι η ορθή αξιοποίηση των διαθέσιμων πόρων και μέσων, έτσι ώστε να δημιουργείται κοινωνική αξία και το προφίλ της Δημόσιας Διοίκησης να διακρίνεται από τα χαρακτηριστικά της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας.

Η διαδικασία προσδιορισμού του στόχου και ο προσανατολισμός της Δημόσιας Διοίκησης στη βελτίωση της αποτελεσματικότητάς της είναι έργο στρατηγικής σημασίας, που θα πρέπει να χαράσσεται και να ελέγχεται από την εκάστοτε πολιτική ηγεσία της χώρας. Είναι γνωστό ότι η Δημόσια Διοίκηση βρίσκεται σε βαθιά κρίση η οποία αντανακλά το ξεπερασμένο πρότυπο οργάνωσης του κράτους, τις παθογένειές του και τον στρεβλό τρόπο ανάπτυξης του, με κύρια χαρακτηριστικά την χαμηλή αποδοτικότητα και την αναποτελεσματικότητα.

Για τη βελτίωση της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας της Δημόσιας Διοίκησης δεν αρκεί απλώς η θέσπιση δεικτών μέτρησής τους. Απαιτείται αλλαγή της κουλτούρας και της δομής της λειτουργίας της, γεγονός που προϋποθέτει τον καθορισμό στόχων, προγραμματισμού και σωστού στρατηγικού σχεδιασμού. Σε κάθε περίπτωση θα πρέπει να λαμβάνεται υπόψη ο ανθρώπινος παράγοντας, ο οποίος είναι ο σημαντικότερος όλων, καθώς σε αντίθεση με τους άλλους πόρους μπορεί να αναπτυχθεί απεριόριστα. Στοιχεία που συντελούν στη μείωση της απόδοσής του είναι η αναξιοκρατία, η αδιαφάνεια, η μη συμμετοχή του στις αποφάσεις, οι χαμηλές αμοιβές κ.λπ.

Η Δημόσια Διοίκηση για να ξεπεράσει τα χρόνια προβλήματά της θα πρέπει να σταματήσει να αναπαράγει τον ίδιο το μηχανισμό της. Όσο δεν συμβαίνει αυτό δεν μπορεί να είναι αποτελεσματική, ούτε να προσθέτει κοινωνική αξία αποκαθιστώντας τη σχέση εμπιστοσύνης της με τους πολίτες. Η αναδιάρθρωση και ο εκσυγχρονισμός της είναι εκ των πραγμάτων επιβεβλημένες, σε μία

περίοδο μεγάλων προκλήσεων και ανακατατάξεων, που τα γεγονότα και οι ανάγκες τρέχουν με ασύλληπτους ρυθμούς.¹

Η **διοικητική μεταρρύθμιση** συγκεκριμένα είναι η σχεδιασμένη παρέμβαση της ανώτατης πολιτικοδιοικητικής ηγεσίας, προκειμένου να αντιμετωπιστούν προβλήματα στη δομή, τη λειτουργία και την κουλτούρα των δημοσίων υπηρεσιών.

Στην παρούσα, λοιπόν, εργασία γίνεται μια προσπάθεια ανάλυσης των παραμέτρων που συνθέτουν τα προβλήματα της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, τα βαθύτερα αίτια που οδήγησαν σε αυτά και τους τρόπους με τους οποίους θα ήταν δυνατό να ξεπεραστούν. Συγκεκριμένα:

Στο πρώτο κεφάλαιο επικεντρώνεται στην περιγραφή του ρόλου που διαδραματίζει ο πολίτης ως διοικούμενος και η ύπαρξη ενός κατώτερου διοικητικού μηχανισμού, καθώς και στη ανάλυση των προβλημάτων και αδυναμιών που παρουσιάζει το ελληνικό διοικητικό σύστημα. Στα χαρακτηριστικά της έντονης παθολογίας και γραφειοκρατικής δυσλειτουργίας της μπορούν να αναλυθούν σε δυο βασικές κατηγορίες: Πρώτον, την τάση συγκέντρωσης της αποφασιστικής δύναμης και επιρροής εντός του πολιτικού συστήματος και δεύτερον, τη δομική ή διαρθρωτική ανεπάρκεια, ακαταλληλότητα ή μειωμένη ικανότητα του διοικητικού μηχανισμού της χώρας.

Στα πλαίσια του δευτέρου κεφαλαίου θα γίνει αναλυτική αναφορά στις κυριότερες μεταρρυθμιστικές προσπάθειες, βάσει των κανόνων και των λεπτομερειακών ρυθμίσεων, που πραγματοποιήθηκαν κατά καιρούς στην ελληνική κοινωνία, παράλληλα επιχειρείται μια αναλυτική παρουσίαση των λόγων αποτυχίας τους, των κινδύνων που επέφεραν αλλά και της επίδρασής τους στη διαμόρφωση των σχέσεων κράτους-πολιτών, της κρίσης που συνεχίζει να διέρχεται η δημόσια διοίκηση.

Το τρίτο κεφάλαιο πραγματεύεται τις κατευθύνσεις της μεταρρυθμιστικής πολιτικής σε διεθνές επίπεδο, με στόχο την ανάπτυξη των ανθρώπινων πόρων,

¹ Αθανασόπουλος Δημ.Σ. «Η ελληνική Διοίκηση, Ανεπίκαιρες Σκέψεις για μια Διοικητική Μεταρρύθμιση», Εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 1983, σελ. 470-478

την ενίσχυση της κινητικότητας, τη διαφοροποίηση της μισθολογικής πολιτικής βάσει της επάρκειας του παραγόμενου έργου κ.ά.

Αντικείμενο του τέταρτου κεφαλαίου είναι η προσέγγιση και αξιολόγηση των προβλημάτων της δημόσιας διοίκησης, προκειμένου να καταστεί αποτελεσματική η εκάστοτε διοικητική μεταρρύθμιση. Επιπλέον, γίνεται αναλυτική αναφορά στις κυριότερες αναφορές εμπειρογνομώνων της Διοικητικής επιστήμης, που αναφέρονται σε κακοδιοίκηση, διαφθορά και γραφειοκρατική αναποτελεσματικότητα του διοικητικού μηχανισμού του δημοσίου στη χώρα μας.

Το πέμπτο κεφάλαιο εστιάζει στον εντοπισμό των ιστορικών ριζών της σημερινής μη ικανοποιητικής λειτουργίας της διοίκησης. Ως κοινωνικός θεσμός, η δημόσια διοίκηση διαμορφώνεται με τρόπο που αναπαράγει χαρακτηριστικά του κοινωνικού περιβάλλοντος και φέρει το στίγμα τους. Η ανάλυση της σημερινής κατάστασης παραπέμπει αναπόφευκτα σε ιστορικές παραμέτρους. Για τον λόγο αυτό, απαραίτητα είναι ο προσδιορισμός και η οριοθέτηση των στόχων του διοικητικού συστήματος. Επίσης τονίζεται η σημασία των σύγχρονων δημόσιων οργανώσεων στο πλαίσιο του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ καθώς και της οργάνωσης των στόχων, μέσα από συγκεκριμένους δείκτης μέτρησης για την επίτευξη του μέγιστου δυνατού αποτελέσματος.

Στο έκτο κεφάλαιο αναφέρονται όλα αυτά τα στοιχεία που συνιστούν την καλύτερη οργάνωση για επικοινωνία και συνεργασία ανάμεσα στους εργαζόμενους του δημόσιου τομέα, με σκοπό την αποτελεσματικότητα και την αποφυγή συγκρούσεων μεταξύ τους. Ακόμη, γίνεται μια προσπάθεια ανάλυσης του εργασιακού περιβάλλοντος και των συνθηκών εργασίας και ικανοποίησης στον δημόσιο τομέα.

Το έβδομο κεφάλαιο επικεντρώνεται κεφάλαιο στον ρόλο του ηγετικού στελέχους μέσα σε έναν δημόσιο οργανισμό, ώστε να συμβάλει στην αλλαγή του τρόπου λειτουργίας ενός οργανισμού καθώς και στην ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού για την μεγιστοποίηση της αποτελεσματικότητας και της βελτίωσης των παρεχόμενων υπηρεσιών.

Στο όγδοο κεφάλαιο πραγματοποιείται ανάλυση για τον ρόλο της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης των δημόσιων οργανισμών και τα αποτελέσματα που έχει ο συγκεκριμένος τρόπος λειτουργίας. Επίσης τονίζεται η σημασία των Ευρωπαϊκών αποφάσεων σχετικά με τον συγκεκριμένο τρόπο της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης (e-government), των δημόσιων οργανισμών, ενώ παράλληλα γίνεται ανάπτυξη της πρωτοβουλίας eEurope στο πλαίσιο της διεθνούς εφαρμογής ευρωπαϊκών πολιτικών.

Στο ένατο κεφάλαιο τονίζεται η σημαντικότητα του τρόπου αξιολόγησης του προσωπικού, προκειμένου για την βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών από τους δημόσιους οργανισμούς μέσα από συγκεκριμένες μεθόδους πιστοποίησης, καθώς και οι παράμετροι και τα προβλήματα που παρουσιάζονται και επηρεάζουν τη διαδικασία αξιολόγησης της απόδοσης του ανθρώπινου δυναμικού.

Τέλος, στο ενδέκατο κεφάλαιο επιδιώκεται η συνολική προσέγγιση της έννοιας και των τρόπων της μεταρρυθμιστικής πολιτικής, ως αναγκαία πρακτική για την επίτευξη των στόχων και την αποφυγή λαθών στην εφαρμογή της εκάστοτε διοικητικής στρατηγικής.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ

ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ & ΑΔΥΝΑΜΙΕΣ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΠΡΟΣΠΑΘΕΙΕΣ ΥΠΕΡΒΑΣΗΣ ΤΟΥΣ

1.1 Η σημασία του κατώτερου διοικητικού μηχανισμού

Οι επιστημονικές μελέτες² και η καθημερινή εμπειρική παρατήρηση του διοικητικού φαινομένου, έχουν καταδείξει την σημασία που διαδραματίζει στην διαδικασία της αποτελεσματικής εφαρμογής μιας δημόσιας πολιτικής, η λεγόμενη «γραφειοκρατία της πρώτης γραμμής» (street level bureaucracy κατά τον Lipsky), ο κατώτερος διοικητικός μηχανισμός δηλαδή, ο οποίος

²Α. Μακρυδημήτρης, (1999), Διοίκηση και Κοινωνία, Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα, εκδόσεις Θεμέλιο, σελ. 45-50

αναλαμβάνει την υλοποίηση των σχεδίων, που έχουν εκπονηθεί σε υψηλότερο πολιτικό - διοικητικό ιεραρχικό επίπεδο. Μπορεί με σχετική ασφάλεια να ειπωθεί ότι η εφαρμογή μιας καλά σχεδιασμένης δημόσιας πολιτικής, ενδέχεται να αποτύχει, αν ο διοικητικός μηχανισμός που θα αναλάβει το καθήκον αυτό, είναι αναποτελεσματικός, αλλά και αντίθετα ότι μια ανεπαρκώς σχεδιασμένη δημόσια πολιτική, μπορεί να έχει αποτελέσματα καλύτερα των αναμενόμενων, αν ο διοικητικός μηχανισμός, που θα αναλάβει το καθήκον της υλοποίησης της, είναι ο κατάλληλος.

Στις περιπτώσεις όπου η εφαρμογή της δημόσιας πολιτικής, σχετίζεται με την παροχή υπηρεσιών προς τους πολίτες, ο ρόλος της «γραφειοκρατίας πρώτης γραμμής» που έρχεται σε άμεση επαφή με την κοινωνία, δρώντας στο σημείο της διεπαφής (interface) με αυτήν, στα πλαίσια της υλοποίησης των σχετικών διοικητικών διαδικασιών, είναι σημαντικός για τη γενικότερη διαμόρφωση των σχέσεων του κράτους με τους πολίτες, καθώς ένα μεγάλο και κρίσιμο για την εικόνα της δημόσιας διοίκησης μέρος των σχέσεων αυτών, αναλώνεται στην πορεία διεκπεραίωσης των υποθέσεων τους, από τις δημόσιες υπηρεσίες. Κατ' αναλογία με τα προελεχθέντα, θα μπορούσε να ειπωθεί ότι μια απλά σχεδιασμένη διοικητική διαδικασία διεκπεραίωσης υποθέσεων πολιτών, μπορεί να πολυπλοκοποιηθεί στην εφαρμογή της και κατά συνέπεια να καταστεί επαχθής για τους πολίτες, αν ο διοικητικός μηχανισμός που θα αναλάβει το καθήκον αυτό, είναι αναποτελεσματικός, αλλά και αντίθετα ότι μια πολύπλοκα σχεδιασμένη διαδικασία διεκπεραίωσης υποθέσεων πολιτών, μπορεί να έχει αποτελέσματα καλύτερα των αναμενόμενων για τη δημόσια διοίκηση και για το κοινό που συναλλάσσεται με αυτήν, αν ο διοικητικός μηχανισμός που θα αναλάβει την αρμοδιότητα υλοποίησης της, είναι, ο κατάλληλος. Και μιλώντας γενικότερα, δεν πρέπει, να λησμονούμε την άποψη του Lipsky, ότι η σχέση της πολιτικής εξουσίας και, της κυβέρνησης με τους πολίτες, περνά μέσα από την επαφή τους με τη δημόσια διοίκηση, στο πλαίσιο της υλοποίησης των δημοσίων πολιτικών.

1.2 Ο πολίτης ως υπήκοος-διοικούμενος

Όπως είναι φυσικό η στάση και η συμπεριφορά της «γραφειοκρατίας της πρώτης γραμμής» επηρεάζεται από την επικρατούσα γενικότερη θεώρηση της

θέσης του πολίτη απέναντι στο κράτος. Στο πλαίσιο αυτό, η αρχική (κατά την ιστορική φάση της πρώτης περιόδου της λειτουργίας των εθνικών κρατών στην Ευρώπη) αντιμετώπιση του πολίτη από τη δημόσια διοίκηση,³ ως «διοικούμενου - υπηκόου» οδήγησε στην ομοιόμορφη και τυπικά ίση διαχείριση όλων των υποθέσεων των πολιτών από τις δημόσιες υπηρεσίες, ανεξάρτητα από τις ιδιαιτερότητες κάθε περίπτωσης, καθώς και στον σχεδόν πλήρη ετεροκαθορισμό των αναγκών του πολίτη, οι οποίες προσδιορίζονται αυθαίρετα και εξωτερικά από αυτούς, από την κρατική εξουσία, χωρίς καμία ουσιαστική άμεση-ή έμμεση συμμετοχή της κοινωνίας στη συγκεκριμένη διαδικασία, καθώς η λειτουργία της δημόσιας διοίκησης χαρακτηρίζεται από μεγάλο βαθμό εσωστρέφειας. Στη συγκεκριμένη ιστορική περίοδο και κάτω από τις τότε επικρατούσες κοινωνικές συνθήκες η γραφειοκρατία είχε ως βασικό καθήκον τον εναρμονισμό των αντικρουόμενων συμφερόντων των διαφόρων κοινωνικών ομάδων, με την αναγωγή τους στην γενικότητα και με βάση το συνολικό δημόσιο συμφέρον, το οποίο σε πολλές περιπτώσεις η ίδια καθόριζε κατά τα δοκούν.

Σε αυτά τα πρότυπα λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, ο πολίτης - υπήκοος - διοικούμενος είναι αποδέκτης νομικών ρυθμίσεων, που θέτει ο κρατικός μηχανισμός και οι οποίοι αποτελούν αντικείμενο υποχρεωτικής εφαρμογής εκ μέρους των πολιτών, με την απειλή επιβολής κυρώσεων, σε περίπτωση μη συμμόρφωσης τους (φαινόμενο του διοικητικού καταναγκασμού με τη χρήση βίας υπό περιορισμούς βεβαίως, αφού ισχύει η αρχή του κράτους - δικαίου). Αυτό το κλίμα που επικρατούσε, στις σχέσεις μεταξύ του κράτους και των πολιτών και το οποίο βεβαίως είχε την άμεση αντανάκλαση του και στο επίπεδο της καθημερινής επαφής της δημόσιας διοίκησης με την κοινωνία - επέτρεψε να υλοποιηθούν λίγες μόνο ενέργειες, προς όφελος της δεύτερης πλευράς. Η κυριότερη από αυτές, ήταν η καθιέρωση της στενά νομικής «αρχής της προστασίας του διοικούμενου», ως μιας εκ των βασικών συνιστωσών της διοικητικής δράσης, η οποία όμως αποδείχθηκε ατελέσφορη, λόγω των περιορισμένων, διαδικαστικών, δύσκαμπτων, γραφειοκρατικών,

³ Γενική Γραμματεία Υπουργικού Συμβουλίου, Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Κοινωνία της Πληροφορίας Γ Κ.Π.Σ., Εκδόσεις Εθνικό Τυπογραφείο, Αθήνα 2001, σελ 139-147, Διαδικτυακός Τόπος (site): infosociety.gr

δυσλειτουργικών και τυπικών μέτρων που χρησιμοποιήθηκαν για την εφαρμογή της.

Η κατάσταση αυτή, αποτέλεσε ένα από τα γνωρίσματα της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, από την ίδρυση του νεοελληνικού κράτους, έως τον μεσοπόλεμο, χρονική περίοδο κατά την οποία εμφανίζεται για πρώτη φορά σε αξιοσημείωτη έκταση το φαινόμενο του κρατικού παρεμβατισμού, στη σφαίρα της οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής, ως μια προσπάθεια απάντησης του κράτους στα σοβαρά οικονομικοκοινωνικά προβλήματα, που επισώρευσε στη χώρα η Μικρασιατική Καταστροφή, η έλευση του τεράστιου αριθμού των προσφύγων και η ανάγκη αποκατάστασης και ενσωμάτωσης τους στην ελληνική κοινωνία, καθώς και η αναγκαιότητα επίλυσης των κοινωνικών προβλημάτων, που επέφερε και στη χώρα μας η παγκόσμια οικονομική κρίση. Η επέκταση αυτή των κρατικών αρμοδιοτήτων, επέφερε την αύξηση των ρυθμιστικών παρεμβάσεων και των παροχικών δράσεων του κράτους, την αύξηση του αριθμού των υπαλλήλων αυτού, καθώς και την διεύρυνση των επαφών της δημόσιας διοίκησης με τους πολίτες, οι οποίοι μετετράπησαν εν μέρει σε χρήστες ορισμένων κοινωνικών υπηρεσιών, κυρίως στους τομείς της υγείας (δημόσια νοσοκομεία), της πρόνοιας (κοινωφελή ιδρύματα), της κοινωνικής ασφάλισης (ταμεία, οργανισμοί) και της παιδείας (δημόσια σχολεία και πανεπιστήμια). Η εξέλιξη αυτή όμως, δε σηματοδότησε ταυτόχρονα και τη ριζική αλλαγή στο είδος των σχέσεων της δημόσιας διοίκησης με την κοινωνία, οι οποίες παρέμειναν στο επίπεδο του ετεροκαθορισμού των αναγκών της δεύτερης από το κράτος, ακόμη και σε αυτό το απλούστερο πεδίο, των συνθηκών εξυπηρέτησης των πολιτών από τις κάθε είδους δημόσιες υπηρεσίες. Άλλωστε μην ξεχνάμε ότι ακόμη και σε διεθνές επίπεδο, αν και η επέκταση του λεγόμενου κράτους - πρόνοιας επέφερε την ανάπτυξη δικτύων κοινωνικής αλληλεγγύης, την καθιέρωση των κοινωνικών δικαιωμάτων και την εν μέρει περιπτώσιολογική αντιμετώπιση των διαφορετικών κοινωνικών ομάδων ή και ατόμων από τη δημόσια διοίκηση, η λειτουργία του κράτους παρέμεινε πατερναλιστική, ιδίως στο σημείο του ενδιαφέροντος μας, δηλαδή στον τρόπο ικανοποίησης των ατομικών και συλλογικών αναγκών από την γραφειοκρατία, η οποία καθόριζε σχεδόν αποκλειστικά τους σχετικούς όρους και τις προϋποθέσεις, συμβάλλοντας κατ' αυτόν τον τρόπο στη διατήρηση ενός

μεγάλου ποσοστού ετερονομίας στη σχέση κράτους - πολιτών, προς όφελος βεβαίως του πρώτου. Για τους λόγους αυτούς μάλιστα, ο Γάλλος θεωρητικός του κράτους - πρόνοιας Rosanvallon έχει υποστηρίξει ότι το κράτος-πρόνοια αποτελεί επέκταση-εμβάθυνση και ριζοσπαστικοποίηση του κλασικού προστατευτικού κράτους⁴.

Τέλος, για την περίπτωση της Ελλάδας, δεν πρέπει να παραγνωρίσουμε και έναν ακόμη παράγοντα, το ότι στο μεγαλύτερο διάστημα αυτής της χρονικής περιόδου, οι πολιτικές αναταραχές και οι επιπτώσεις τους στην λειτουργία της κρατικής μηχανής, δεν επέτρεψαν τη δημιουργία ενός κλίματος αμοιβαίας εμπιστοσύνης, μεταξύ της δημόσιας διοίκησης και της κοινωνίας, η οποία αντιμετώπιζε το κράτος με δυσπιστία.

1.3 Η εξέλιξη της ελληνικής δημόσιας διοίκησης⁵

«Ποίον έθνος χωρίς διοίκησιν και νόμους ευδοκίμησεν και δεν εχάθη;»
Μακρυγιαννης.

Πιστεύοντας ότι το έθνος μας δεν χάθηκε ακόμα και υποθέτοντας, ελπίζοντας μάλλον, ότι η διοίκηση μπορεί έστω και τώρα να ανασυγκροτηθεί σε ορθότερες βάσεις, προκειμένου να μπορέσει να συμβάλει στη διατήρηση του έθνους, αξίζει να αναρωτηθούμε τι δεν πήγε καλά, τι κάναμε στραβά όλα αυτά τα χρόνια, ώστε να φτάσουμε σε αυτή την κατάσταση στην οποία βρισκόμαστε τώρα.

Ανατρέχοντας στο απώτερο παρελθόν, είναι εμφανές ότι το βασικό αίτιο για τη διοικητική κακοδαιμονία του τόπου υπήρξε η ανεξέλεγκτη κατά περιόδους λειτουργία του λεγόμενου πελατειακού συστήματος ως προς τις προσλήψεις και τους διορισμούς στο Δημόσιο, αλλά και ως προς τις εν γένει δράσεις και παρεμβάσεις (ή και παραλείψεις) του κράτους στην οικονομία και την κοινωνία των πολιτών. Η πεμππουσία της πρακτικής των πελατειακών σχέσεων, της πατρωνίας και ευνοιοκρατίας έγκειται στην εξυπηρέτηση και την ικανοποίηση των αιτημάτων ή των συμφερόντων των ημέτερων και τον παραμερισμό ή τον διωγμό των ανημέτερων. Όπως λέει και ένα λατινοαμερικανικό ρητό, που ισχύει

⁴Κ.Σπανού, Διοίκηση, Πολίτες και Δημοκρατία», Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2000, σελ.478 και 496, σελ. 475 και σελ. 496

⁵ Αντώνης Μακρυδημήτρης, Πως η Δημόσια Διοίκηση της Χώρας Έφτασε ως Εδώ, Καθημερινή, 16-10 2011

και για τα καθ' ημάς, «στους φίλους μας δίνουμε τα πάντα, στους εχθρούς μας δε δίνουμε τίποτα και στους αγνώστους απλώς εφαρμόζουμε τον νόμο».⁶

Μια τομή σε αυτή την κακή παράδοση υπήρξε η συνταγματική αναθεώρηση του 1911, που συνδέθηκε με την ιστορική παρουσία του Ελευθερίου Βενιζέλου. Καθιερώθηκε τότε στο Σύνταγμα η αρχή της μονιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων, μαζί με τη «δίδυμη» με αυτήν αρχή της ουδετερότητας και της αξιοκρατίας στη στελέχωση των δημοσίων υπηρεσιών και την εν γένει δράση του κράτους. Τουτέστιν, μόνιμοι υπάλληλοι του Δημοσίου θα ήταν εφεξής εκείνοι που θα προσλαμβάνονταν κατά τρόπο αξιοκρατικό και θα υπηρετούσαν το δημόσιο συμφέρον με επαγγελματική επάρκεια, ουδετερότητα, ανιδιοτέλεια και αμεροληψία. Συνδέθηκε, μάλιστα, αυτή η συνταγματική εγγύηση με τη σύσταση του Συμβουλίου Επικρατείας, που δε συνέβη, όμως, παρά περίπου 20 χρόνια αργότερα (το 1929). Αλλά, εν τω μεταξύ, είχαν μεσολαβήσει ο εθνικός διχασμός, η Μικρασιατική Καταστροφή και άλλες βίαιες πολιτικές μεταβολές. Φαινόμενα και καταστάσεις που κάθε άλλο παρά διευκόλυναν την ομαλή και συνεπή εφαρμογή των ως άνω συνταγματικών αρχών και προϋποθέσεων για μια σύγχρονη και αποτελεσματική δημόσια διοίκηση.

Παρά το ότι υπήρξαν κατά καιρούς διαλείμματα και νησίδες ποιότητας στην κρατική διοίκηση, γεγονός που επέτρεψε μεταξύ άλλων την αφομοίωση περίπου 1,5 εκατομμυρίου προσφύγων κατά το Μεσοπόλεμο, η γενική κατάσταση δεν ήταν ικανοποιητική. Μάλιστα, όπως ήταν άλλωστε αναπόφευκτο να συμβεί, η ξενική κατοχή στις αρχές της δεκαετίας του 1940 και ο εμφύλιος πόλεμος που ακολούθησε αμέσως κατόπιν όχι μόνο δοκίμασαν την αντοχή του διοικητικού μηχανισμού του κράτους, αλλά επιδείνωσαν και αλλοίωσαν την μορφή του.⁷ Με συνέπεια να διαπιστώνει ο καθηγητής Κ. Βαρβαρέσσος στην περίφημη έκθεσή του περί του οικονομικού προβλήματος της Ελλάδος, που υποβλήθηκε το 1952 στην κυβέρνηση του στρατηγού Ν. Πλαστήρα, ότι η δημόσια διοίκηση της χώρας δεν ήταν σε θέση «να επιτελέσει κατά τρόπον ικανοποιητικόν ουδέ τας πλέον στοιχειώδεις κρατικές λειτουργίας, όπως είναι η

⁶ Αντώνης Μακρυδημήτρης, Διοίκηση και Κοινωνία - Δημόσια Διοίκηση Στην Ελλάδα, Εκδόσεις Θεμέλιο, Αθήνα 1999, σελ. 370, σελ 375, 376-381

⁷ Ελληνικό Ινστιτούτο Διοικητικών Επιστημών, Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα, Επιμέλεια Επ. Σπηλιωτόπουλος, Α. Μακρυδημήτρης, Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 350-382

είσπραξις των φόρων, εκ των οποίων εξαρτάται η ύπαρξις οργανωμένης κοινωνίας».

Τα κυριότερα προβλήματα στη λειτουργία του διοικητικού μηχανισμού ο Βαρβαρέσσος τα εντόπιζε: α) στην ανισοκατανομή του προσωπικού στις διάφορες υπηρεσίες του Δημοσίου (υπερστελέχωση σε ορισμένες και υποστελέχωση σε άλλες), β) στην πτώση του ηθικού, την αδιαφορία, τη χαμηλή απόδοση και στις ακόμα χαμηλότερες απολαβές, με συνέπεια τη διαμόρφωση ενός τύπου υπαλλήλου με γνωρίσματα την «έλλειψιν ικανότητος και υπαλληλικής συνειδήσεως και την επιτηδειότητα όπως εκμεταλλεύεται την θέσιν του διά προσωπικήν ωφέλειαν», και γ) στη γραφειοκρατική νοοτροπία, την τυπολατρία και τον νομικισμό με συνέπεια την ευθυνοφοβία και την απουσία δημιουργικού πνεύματος και πρωτοβουλίας για την αντιμετώπιση των δημοσίων προβλημάτων.

Συνάμα, την ίδια περίοδο ο τότε πάρεδρος και μετέπειτα πρόεδρος του Συμβουλίου Επικρατείας, Γ. Ν. Μαραγκόπουλος, επεσήμαινε σε σχετική έκθεσή του ότι η ποιότητα της δράσης της διοίκησης εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από την ποιότητα και την καταλληλότητα του προσωπικού που τη στελεχώνει. Αν αυτό δεν έχει επιλεγεί, δε λειτουργεί και δε διοικείται κατά τρόπο αξιοκρατικό, τα αποτελέσματα της διοίκησης πάσχουν. «Η διοικητική μεταρρύθμισις είναι κυρίως ζήτημα προσώπων» υπογράμμισε. Ως συνέπεια των διαπιστώσεων αυτών, αλλά και της ανάγκης ανασυγκρότησης της χώρας μετά τη ζοφερή δεκαετία του 1940, λήφθηκαν χρήσιμα μέτρα, όπως η θέσπιση του πρώτου υπαλληλικού κώδικα (ν. 1811/1951), η ίδρυση του Ανωτάτου Συμβουλίου Δημοσίων Υπηρεσιών (ΑΣΔΥ), ως ανεξάρτητης υπηρεσίας με αποστολή την περιφρούρηση και την εποπτεία εφαρμογής των αρχών του υπαλληλικού κώδικα, και η σύσταση της 3ης Γενικής Διεύθυνσης Διοικητικής Οργανώσεως στο Υπουργείο Συντονισμού ως κεντρικού επιτελικού οργάνου για τον σχεδιασμό, την παρακολούθηση και την αξιολόγηση των μεταρρυθμίσεων. Συνάμα, καθιερώθηκαν αυστηροί όροι επιλογής υποψηφίων για πρόσληψη στη δημόσια διοίκηση με βάση τον διαγωνισμό, το προσωπικό διακρίθηκε σε τρεις κατηγορίες ανάλογα με τα τυπικά του προσόντα, τις γνώσεις και τις ικανότητες του, ενώ καθορίστηκε και η αρχή του ενιαίου μισθού για τους ομοιόβαθμους

υπαλλήλους με απαγόρευση «λήψεως ανωτέρου μισθού της παρ' αυτών κατεχομένης θέσεως ως και πρόσθετων αμοιβών ή αποζημιώσεων».⁸

Η ανάληψη της κυβερνητικής ευθύνης από τον Κων/νο Καραμανλή το καλοκαίρι του 1974, μετά την κατάρρευση της δικτατορίας και εν τω μέσω της Κυπριακής τραγωδίας, εγκαινίασε μια νέα πορεία στην ανασυγκρότηση του τόπου κατά τη μεταπολίτευση. Κορυφαία σημεία υπήρξαν η θέσπιση του Συντάγματος του 1975 και η θεμελίωση του πολιτεύματος της Γ' Ελληνικής Δημοκρατίας, που είναι το εντελέστερο από ιδρύσεως του νεοελληνικού κράτους, καθώς και η σύναψη της συμφωνίας για την πλήρη ένταξη της χώρας στην ΕΟΚ το 1979.

Όσον αφορά στον διοικητικό μηχανισμό, όμως, και παρά τα μέτρα εκδημοκρατισμού που λήφθηκαν, αυτός δεν είχε πάψει να διογκώνεται (η δημόσια υπαλληλία αριθμούσε το 1980 περί τα 509.796 άτομα, από 270.889 το 1961), ενώ η ποιότητά της εξακολουθούσε να είναι ελλειμματική. Επιπλέον, το πνεύμα ή μάλλον οι σειρήνες του λαϊκισμού και της κομματικοποίησης, που είναι η άλλη όψη των πελατειακών σχέσεων, είχαν αρχίσει και πάλι να ακούγονται ολοένα και εντονότερα. Η άνοδος του ΠΑΣΟΚ στην εξουσία το 1981, που έφερε έναν αέρα της πολυπόθητης αλλαγής στην Ελλάδα, δυστυχώς συνοδεύτηκε από σειρά άστοχων έως καταστροφικών μέτρων για τη δημόσια διοίκηση. Τα κρισιμότερα από αυτά στάθηκαν, ιδίως την πρώτη περίοδο της διακυβέρνησης από αυτό το κόμμα, η κατάργηση των διαγωνισμών για τις προσλήψεις στο Δημόσιο, ήτοι η αντικατάσταση της αξιοκρατίας από τα κοινωνικά κριτήρια ή, ωμότερα, από τις πελατειακές εξαρτήσεις, η κατάργηση των θέσεων και των βαθμών των γενικών διευθυντών στις δημόσιες υπηρεσίες και η κατάληψη των αντίστοιχων θέσεων και αξιωμάτων από κομματικά ή πολιτικά στελέχη, η συρρίκνωση μέχρις ισοπεδώσεως της υπαλληλικής ιεραρχίας, η διάβρωση της διοικητικής δομής από συμβούλους και μετακλητούς υπαλλήλους συνεργάτες των υπουργών, η αλλοίωση της σύνθεσης των υπηρεσιακών συμβουλίων, κ.λπ.

Η συνέπεια των μέτρων αυτών δεν ήταν μόνο η περαιτέρω διόγκωση του μεγέθους της δημόσιας υπαλληλίας, που μέσα σε μια δεκαετία αυξήθηκε κατά

⁸ Π. Καρκατούλης (2004), Το Κράτος Σε Μετάβαση, Εκδόσεις Σιδέρης, 279-315

220.000 άτομα περίπου (φθάνοντας τις 722.000 πλέον), αλλά και ο πληθωρισμός δημοσίων υπηρεσιών και οργάνων που ξεφύτρωναν σαν τα μανιτάρια κατά μήκος και πλάτος του κρατικού μηχανισμού, η βαθμολογική παραμόρφωση των θέσεων, των βαθμίδων και των οργανογραμμάτων, η μισθολογική αναρχία στις αμοιβές και τα επιδόματα που διανέμονταν κατά τρόπο πελατειακό, η διαφθορά και η αδιαφάνεια, και εν τέλει η κρίση παραγωγικότητας και αποτελεσματικότητας στον δημόσιο τομέα. Αυτές και άλλες συναφείς ήταν επισημάνσεις που περιλαμβάνονταν στην έκθεση του ΚΕΠΕ για τη δημόσια διοίκηση το 1988, την οποία είχε παραγγείλει σε ειδική επιτροπή εμπειρογνομόνων ο τότε υπουργός Εθνικής Οικονομίας και μετέπειτα πρωθυπουργός Κ. Σημίτης.

Ορισμένα από τα μέτρα που λήφθηκαν κατά τη δεκαετία του 1990 ήταν προς την ορθή κατεύθυνση, όπως ιδίως η ίδρυση του ΑΣΕΠ⁹ με τον «νόμο Πεπονής» (2190/1994), ένα είδος ψαλιδισμένου ως προς τις αρμοδιότητες ΑΣΔΥ, η σύσταση των ανεξαρτήτων αρχών, η προώθηση της αποκέντρωσης και της αυτοδιοίκησης, κ.λπ. Μολονότι τα μέτρα αυτά ήταν χρήσιμα και αναγκαία, αποδείχθηκε ότι δεν ήταν ικανά για τον ουσιαστικό εκσυγχρονισμό της διοίκησης και τη βελτίωση της αποτελεσματικότητάς της. Έτσι, σε σχετική έκθεσή του προς τον πρωθυπουργό της χώρας, το 1998, ο καθηγητής Ι. Σπράος επεσήμαινε ότι η ποιότητα της διοίκησης εξακολουθούσε να είναι ελλειμματική και προβλημάτιζε η δυνατότητά της για τη συνεπή εφαρμογή ενός προγράμματος σύγκλισης της ελληνικής οικονομίας προς αυτήν των λοιπών χωρών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ο Σπράος πρότεινε στην τότε κυβέρνηση ένα πακέτο μέτρων και αλλαγών στη διοίκηση, που εάν εφαρμόζονταν με συνέπεια θα επέτρεπαν τη διαμόρφωση μιας «νέας δημόσιας διοίκησης», όπως την χαρακτήριζε. Η μεταρρυθμιστική του στρατηγική προέβλεπε¹⁰:

- την επίτευξη μιας διοίκησης αποτελεσμάτων, πέρα από τον νομικισμό, την τυπολατρία και τη γραφειοκρατία,
- τον σχεδιασμό θέσεων εργασίας με στοχοθεσία, προσδιορισμό ανάλογων προσόντων και ικανοτήτων για τα στελέχη,

⁹ Ετήσια Έκθεση ΑΣΕΠ 2004, Ανασκόπηση Δεκαετίας 1994-2004, στο www.asep.gr

¹⁰ Διαδικτυακός Τόπος του Σώματος Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης, www.seedd.gr

- την εγκαινίαση ενός προγράμματος ποιότητας των κανονιστικών ρυθμίσεων, ώστε η νομοθεσία της χώρας να καταστεί απλούστερη, λιτότερη, πιο διαφανής και αποτελεσματική,
- τη σύσταση ενός σώματος οικονομολόγων της διοίκησης, ώστε αυτή να μπορεί να μετρά και να αξιολογεί με τρόπο αξιόπιστο τα αποτελέσματα της δράσης της,
- τη σύσταση ενός ξεχωριστού κλάδου ανωτάτων στελεχών της διοίκησης, που θα προέρχονταν από την υπαλληλία, όσο και εκτός αυτής, θα επιλέγονταν με τρόπο αδιάβλητο και θα αναλάμβαναν να «τρέξουν» τον διοικητικό μηχανισμό ενόψει των νέων προκλήσεων και απαιτήσεων στο γύρισμα του αιώνα.

Όσο όμως υιοθετήθηκαν οι προτάσεις του Σπράου από την τότε κυβέρνηση, άλλο τόσο ευοδώθηκε η εφαρμογή των ως άνω από την επόμενη. Με άλλα λόγια, αφέθηκαν τα πράγματα να εξελιχθούν όπως εξελίχθηκαν και φτάσαμε εδώ που είμαστε τώρα.

1.4 Η Διοικητική Μεταρρύθμιση στην Πράξη - Η επέκταση των αρμοδιοτήτων του κράτους και η σταδιακή αλλαγή της σχέσης του με την κοινωνία

Η αύξηση των αρμοδιοτήτων του κράτους μεταπολεμικά, στον τομέα της κοινωνικής και οικονομικής πολιτικής, ήρθε ως αποτέλεσμα της αναγκαιότητας για μια πιο ενεργή εμπλοκή της δημόσιας διοίκησης, στην προσπάθεια αντιμετώπισης των προβλημάτων που επέφερε στη χώρα ο Β' Παγκόσμιος Πόλεμος και η εμφύλια σύρραξη. Η εξέλιξη αυτή πολλαπλασίασε τις περιπτώσεις επαφής του κοινού με τη δημόσια διοίκηση, αφού πλέον οι πολίτες δεν ήταν μόνο αποδέκτες νομικών ρυθμίσεων υποχρεωτικής εφαρμογής και χρήστες δημοσίων υπηρεσιών (στους τομείς της υγείας, της πρόνοιας, της κοινωνικής ασφάλισης και της εκπαίδευσης), αλλά σε ορισμένες περιπτώσεις ακόμη και καταναλωτές δημοσίων αγαθών (ηλεκτρικό ρεύμα, τηλεπικοινωνίες, νερό κ.α.), την παραγωγή και διανομή των οποίων ανέλαβαν μεγάλες κρατικές επιχειρήσεις.

Η ποσοτική και ποιοτική διεύρυνση των κρατικών δράσεων¹¹, που σημειώθηκε στο πεδίο της ενασχόλησης του κράτους με την κοινωνική και οικονομική πολιτική, και η οποία εκφράστηκε με την ίδρυση και λειτουργία δημοσίων φορέων νέου τύπου (π.χ. Νομικά Πρόσωπα Ιδιωτικού Δικαίου, Κρατικές Εταιρίες και Επιχειρήσεις, Οργανισμοί. Κοινωφελούς Χαρακτήρα) και με την περαιτέρω αύξηση του αριθμού των δημοσίων λειτουργιών, είχε επιπτώσεις και στον λεγόμενο «σκληρό πυρήνα» των κρατικών αρμοδιοτήτων, δηλαδή στην δημόσια διοίκηση, στην κλασική μορφή της (Υπουργεία, Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου κ.α.) που διαχειρίζονταν τη δημόσια εξουσία με την παραδοσιακή της έννοια. Έτσι σε νομοθετικό και διοικητικό επίπεδο, συναντούμε κάποιες αποσπασματικές προσπάθειες, για τη λήψη μέτρων βελτίωσης της επαφής του πολίτη με τη δημόσια διοίκηση. Τα πλέον χαρακτηριστικά παραδείγματα τέτοιων προσπαθειών, τη συγκεκριμένη χρονική περίοδο ήταν η σύσταση Γραφείων Πληροφοριών, Εξυπηρέτησης και Παραπόνων Πολιτών σε διάφορες κεντρικές, περιφερειακές και νομαρχιακές υπηρεσίες του κράτους. Οι υπηρεσίες αυτές διέθεταν υποτυπώδεις αρμοδιότητες για τη διοικητική πληροφόρηση και εξυπηρέτηση των πολιτών, καθώς και για την επεξεργασία και υποβολή προτάσεων λήψης μέτρων γενικότερης διαρθρωτικής σημασίας, για τη βελτίωση των σχέσεων κράτους - πολίτη, χαρακτηρίστηκαν δε από σοβαρά οργανωτικά και λειτουργικά προβλήματα, καθώς και από προβλήματα λόγω της ποιοτικής και ποσοτικής υποστελέχωσής τους, αφού δεν αποτέλεσαν ποτέ προτεραιότητα για το πολιτικό - διοικητικό σύστημα και πολύ σύντομα περιθωριοποιήθηκαν και εκφυλίστηκαν σε δευτερεύουσας σημασίας μονάδες.

Οι ισχνές πρωτοβουλίες εξωστρεφούς δράσης της δημόσιας διοίκησης, συνεχίστηκαν και μετά την πτώση της δικτατορίας (η οποία ειρήσθω εν παρόδω επιχείρησε κάποιες ανάλογες προσπάθειες, που όμως είναι άξιες οποιουδήποτε σοβαρού σχολιασμού, αφού ανελήφθησαν σε ένα γενικότερο πλαίσιο αυταρχικής λειτουργίας του κράτους και ήταν εξ ορισμού και εκ των προτέρων καταδικασμένες σε αποτυχία) και την αποκατάσταση της δημοκρατίας, περίοδο κατά την οποία εμφανίστηκαν τάσεις περαιτέρω

¹¹ Διαδικτυακός Τόπος της Γενικής Γραμματείας Δημόσιας Διοίκησης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης του Υπουργείου Εσωτερικών, www.gspa.gr

επέκτασης των αρμοδιοτήτων του κράτους, σε ορισμένους κρίσιμους τομείς της οικονομικής κυρίως πολιτικής (με την ανάληψη εκ μέρους του κράτους της ευθύνης λειτουργίας μεγάλων χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων, καθώς και επιχειρήσεων στο χώρο των αερομεταφορών, αλλά και στο χώρο της κλασικής βιομηχανικής παραγωγής) λόγω της αναγκαιότητας αντιμετώπισης των προβλημάτων που δημιούργησε η παγκόσμια πετρελαϊκή - οικονομική κρίση και τα οποία είχαν επιπτώσεις και στη χώρα μας (ύφεση παραγωγής, αύξηση ανεργίας, πληθωριστικές πιέσεις κ.τ.λ.). Οι κυριότερες πρωτοβουλίες προς την κατεύθυνση της βελτίωσης των συνθηκών εξυπηρέτησης των πολιτών από τις δημόσιες υπηρεσίες, αφορούσαν και πάλι τον «στενό δημόσιο τομέα» και ήταν μεταξύ άλλων, η ίδρυση του Κέντρου Διοικητικών Πληροφοριών στο Υπουργείο Προεδρίας Κυβερνήσεως και του Γραφείου Εξυπηρέτησης Καταναλωτών στο Υπουργείο Εμπορίου. Ο ρόλος τους όμως στην προσπάθεια βελτίωσης των σχέσεων και επαφών των πολιτών με το κράτος υπήρξε περιθωριακός, αφού ποτέ δεν δόθηκε ιδιαίτερη βαρύτητα στην οργάνωση, στελέχωση και λειτουργία των εν λόγω υπηρεσιών.¹² Έτσι, οι αποσπασματικές αυτές απόπειρες, δεν μπόρεσαν να βοηθήσουν ουσιαστικά στη γενικότερη βελτίωση των συνθηκών εξυπηρέτησης του κοινού από τις δημόσιες υπηρεσίες και να συμβάλλουν αποφασιστικά στην αλλαγή του εδραιωμένου προτύπου σχέσεων κράτους-πολίτη, το οποίο παρέμεινε προσηλωμένο στη θεώρηση των πολιτών περισσότερο ως «υπηκόων - διοικούμενων» (επιβάλλοντας τους μονομερώς κανόνες υποχρεωτικής εφαρμογής) και λιγότερο ως «χρηστών - καταναλωτών» δημοσίων υπηρεσιών και αγαθών (παρέχοντας τους και διευρύνοντας συνεχώς το δικαίωμα επιλογής).

Την επικράτηση αυτής της κατάστασης ευνόησε άλλωστε το γεγονός ότι μεταπολεμικά η δημόσια διοίκηση ήταν ένας ουσιαστικά «κλειστός χώρος» για τους πολίτες, αφού είχε επιλεγεί μια διαδικασία δόμησης, οργάνωσης, λειτουργίας και στελέχωσης, με κυρίαρχο το λεγόμενο «πελατειακό σύστημα». Αποτέλεσμα όλων αυτών ήταν:

- η δημιουργία μιας εξουσιαστικής αντίληψης στις τάξεις των δημόσιων λειτουργών

¹² Αντώνης Μακρυδημήτρης «Διοίκηση και Κοινωνία -Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα, Εκδόσεις Θεμέλιο, Αθήνα 1999, σελ. 370, σελ 375. 376-381

- η ανεπάρκεια των συστημάτων εσωτερικού και εξωτερικού ελέγχου της διοικητικής δράσης
- η υπερτόνιση του δημόσιου συμφέροντος και η αντίστοιχη υποβάθμιση της σημασίας των εξατομικευμένων περιπτώσεων, στη διαδικασία επαφής κράτους – πολιτών
- η συνακόλουθη αδυναμία κατανόησης των ουσιαστικών προβλημάτων της κοινωνίας, η οποία διατήρησε την καχυποψία της απέναντι στους κρατικούς θεσμούς και
- η κυριαρχία του γραφειοκρατικού - τυπολατρικού και νομικίστικου τρόπου οργάνωσης και λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, που συντηρούσε την ουσιαστική ανισότητα των πολιτών απέναντι της.

Έτσι, τα χαρακτηριστικά της ελληνικής δημόσιας διοίκησης¹³ εκείνης της περιόδου (αναποτελεσματικότητα, παρέμβαση στην κοινωνία και, στην οικονομία, την αδύναμη αστική τάξη, πελατειακές σχέσεις, μονομερής - εξουσιαστική και απρόσωπη σχέση κράτους - πολιτών, μιμητισμός κ.α.) προσιδιάζουν περισσότερο στα γνωρίσματα μιας διοίκησης αναπτυσσόμενου παρά ανεπτυγμένου κράτους - κατά την τυπολογία του Chevallier - και φυσικά στο πλαίσιο αυτό δεν μπορούσε να υπάρξει ουσιαστική βελτίωση των σχέσεων της δημόσιας διοίκησης με την κοινωνία, οι οποίες ήταν προβληματικές ακόμη και στα επίπεδο της πλέον απλής επαφής.

Στην πρόσφατη ιστορία των διοικητικών μεταρρυθμίσεων μπορεί να διακριθούν δυο μεγάλες ιστορικές περιόδους: α) η μεταπολεμική περίοδος, που ολοκληρώνεται με την κατάρρευση της επτάχρονης δικτατορίας και β) η μεταδικτατορική περίοδος της πολιτικής ομαλότητας και της Γ΄ Ελληνικής Δημοκρατίας. Η δεύτερη περίοδος μπορεί να χωριστεί σε τρεις επιμέρους φάσεις:

Η πρώτη μεταδικτατορική περίοδος (1975-1980), που χαρακτηρίζεται, ως προς τη διοικητική πολιτική, κατά βάση από μια προσπάθεια αποκατάστασης του προδικτατορικού συστήματος οργάνωσης και λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών («σύστημα του υπαλληλικού κώδικα», Ν. 1811/1951 και Π.Δ.

¹³«Ετήσια Έκθεση 2010, Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης», Μάιος 2011, σελ. 147-250

611/1977)¹⁴. Ενός συστήματος του οποίου τα θεμέλια είχαν τεθεί κατά τις αρχές της δεκαετίας του ‘50 και αποτύπωναν τα μείζονα κοινωνικοπολιτικά χαρακτηριστικά της περιόδου εκείνης: την εκτεταμένη βοήθεια από το εξωτερικό και την έκδηλη πρόθεση και προσπάθεια για την ανασυγκρότηση στο εσωτερικό της χώρας. Η εκκαθάριση της δικτατορικής νομοθεσίας, κατά την πρώτη μεταδικτατορική περίοδο, πρέπει ωστόσο να χαρακτηριστεί ως επιλεκτική, με την έννοια ότι δε συμπεριέλαβε την κατάργηση του συνόλου των διοικητικών πρωτοβουλιών της δικτατορίας, ούτε την επαναφορά του συνόλου των προδικτατορικών θεσμών. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί εν προκειμένω η περίπτωση του ΑΣΔΥ, το οποίο μετά από εικοσαετή περίπου λειτουργία, καταργήθηκε λίγους μόνο μήνες πριν από την κατάρρευση της δικτατορίας και ουδέποτε έκτοτε ανασυστάθηκε.

1.5 Οι σύγχρονες προσπάθειες για τη βελτίωση των σχέσεων του κράτους με τους πολίτες – Κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 1985-1995: “Η ΝΟΜΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ”

Κατά τη διάρκεια του πρώτου μισού της δεκαετίας του 1980 παρατηρήθηκε μια σημαντική επέκταση των αρμοδιοτήτων του κράτους στον κοινωνικό και οικονομικό τομέα (που ενισχύθηκε με την επικράτηση των σοσιαλδημοκρατικών ιδεών, σε ιδεολογικό και καθαρά πρακτικό πολιτικό επίπεδο) η οποία συνοδεύτηκε από την οργανωτική και λειτουργική επέκταση των κρατικών δομών, είτε με τη δημιουργία νέων δημόσιων οργανισμών, είτε με τη διεύρυνση των αρμοδιοτήτων των ήδη υπάρχοντων και τη ραγδαία αύξηση του αριθμού των δημοσίων υπαλλήλων. Την ίδια χρονική περίοδο, το κυρίαρχο αίτημα που προβάλλονταν ήταν ο «εκδημοκρατισμός» της λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης και η αποκατάσταση της ισορροπίας των πολιτικών δυνάμεων στο εσωτερικό αυτής, αφού η πολυετής μονοπαραταξιακή¹⁵ διακυβέρνηση της χώρας, σε συνδυασμό με την επικράτηση του «πελατειακού» συστήματος στη λειτουργία της, είχε δημιουργήσει ένα περιβάλλον ευνοιοκρατίας υπέρ

¹⁴«Καθιέρωση Συστήματος Διοίκησης με Στόχους, Μέτρηση της Αποδοτικότητας και Άλλες Διατάξεις» (ΦΕΚ 44/11.2.2004)

¹⁵«Οι Απόφοιτοι της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και η Επιχείρηση Εκσυγχρονισμού και Αποτελεσματικότητας του Ελληνικού Κρατικού Μηχανισμού», Διάλεξη Παπαδημητρίου, Πρακτικά 5ης Διημερίδας Επιχειρηματικότητας, Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο, 2010

συγκεκριμένων κοινωνικών, πολιτικών και οικονομικών δυνάμεων, το οποίο έπρεπε να ανατραπεί από την νέα πολιτική εξουσία. Σχετικά γρήγορα όμως, η επέκταση αυτή δημιούργησε πολλά δημοσιονομικά προβλήματα, με αποτέλεσμα, από τα μέσα κιάλας της ίδιας δεκαετίας, να ληφθούν μέτρα αντιμετώπισης της κατάστασης, τα οποία κινούνταν στην αντίθετη - φιλελεύθερη - κατεύθυνση και ευνοούσαν την αργή αλλά σταθερή μείωση της παρέμβασης του κράτους στην οικονομική και κοινωνική δραστηριότητα. Στο πλαίσιο αυτό και λαμβάνοντας υπόψη όλα τα προηγούμενα, σίγουρα δεν μπορεί να θεωρηθεί, τυχαίο το ότι η ανάληψη μιας ολοκληρωμένης προσπάθειας για τη βελτίωση των σχέσεων κράτους - πολιτών εμπνεύστηκε, τόσο από το χώρο της επιστήμης της διοίκησης επιχειρήσεων, σε ένα πρωτότυπο συνδυασμό με ιδέες προερχόμενες από τις αρχές της δημοκρατικής, ανοικτής και συμμετοχικής λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, δημιουργώντας κατ' αυτόν τον τρόπο μια ακόμη ελληνική «παραδοξότητα». Σε νομικό επίπεδο η προσπάθεια αυτή, είχε τη συνταγματική της βάση, στα άρθρα 10 και 20 του Συντάγματος και, κατοχυρώθηκε νομοθετικά με την ψήφιση και θέση σε ισχύ των Νόμων 1599/1986 και 1943/1991, με τους οποίους καθιερώθηκαν για πρώτη φορά εκτενείς αν και όχι πάντοτε ολοκληρωμένες και συνεκτικές - αλληλοσυμπληρούμενες διατάξεις, που αφορούσαν στη βελτίωση, επιτάχυνση, διαφάνεια και απλούστευση των διαδικασιών επαφής του πολίτη με τις δημόσιες υπηρεσίες.¹⁶ Σε αυτή τη δραστηριότητα ανιχνεύεται η πρώτη σοβαρή προσπάθεια της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, για την ποιοτική βελτίωση της διαδικασίας εξυπηρέτησης των πολιτών από τις δημόσιες υπηρεσίες, όχι μόνο του «στενού» αλλά αυτή τη φορά και του λεγόμενου «ευρύτερου» δημόσιου τομέα (Ν.Π.Ι.Δ., Δ.Ε.Κ.Ο. κ.α.) ο οποίος είχε ως αρμοδιότητα την υλοποίηση συγκεκριμένων δημόσιων πολιτικών, κυρίως στο χώρο της οικονομίας, σε ένα τομέα δηλαδή, στον οποίο η ποιοτική στάθμη των παρεχόμενων προς το κοινό υπηρεσιών, έχει μεγάλη σημασία για τη γενικότερη διαμόρφωση των σχέσεων μεταξύ του κράτους και της κοινωνίας. Ωστόσο το βήμα αυτό, μένοντας σε ένα καθαρά νομικό επίπεδο, δεν θα μπορούσε να προσφέρει σημαντικές υπηρεσίες, αφού διατηρούσε σε ένα μεγάλο βαθμό τις συνθήκες ομοιόμορφης αντιμετώπισης των πολιτών, παρά την ύπαρξη διαφορετικών περιπτώσεων.

¹⁶Ετήσια Έκθεση του Συνηγόρου του Πολίτη για το 2006 στο www.synigoros.gr

Από την άλλη πλευρά η ίδια προσπάθεια, δεν δημιουργούσε ένα περιβάλλον αυτόνομης δράσης της κοινωνίας, καθώς ο ετεροπροσδιορισμός των αναγκών των πολιτών και του τρόπου ικανοποίησής τους ήταν απόλυτος, αφού το κράτος διατήρησε την αποκλειστική πρωτοβουλία.¹⁷ Η αποτελεσματικότητα των νομικών αυτών ρυθμίσεων, κάμφθηκε ακόμη περισσότερο λόγω της τάσης της διοίκησης και της κοινωνίας, για μερική εφαρμογή των νομικών διατάξεων, αλλά και της ανυπαρξίας προγραμμάτων οικονομικής και διοικητικής υποστήριξης της υλοποίησης των διατάξεων. Σε πιο πρακτικό επίπεδο, την ίδια χρονική περίοδο συστάθηκαν Γραφεία Επικοινωνίας και Πληροφόρησης Πολιτών (τα Υπουργεία, τις Νομαρχίες και τους μεγάλους Δήμους), τα οποία -όπως έδειξε σχετική έρευνα που διενεργήθηκε από το Σώμα Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης -δεν λειτούργησαν παντού ενώ όπου υπήρξαν υπολειπούσαν λόγω έλλειψης υποδομών, κατάλληλα εκπαιδευμένων στελεχών και αποφασιστικών αρμοδιοτήτων.

Σημαντική μεταρρυθμιστική προσπάθεια της περιόδου αυτής είναι η δημιουργία και λειτουργία της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και το Ινστιτούτο Διαρκούς Επιμόρφωσης (που υπάγονταν στο Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης). Επιχειρήθηκε έτσι η δημιουργία στελεχών της δημόσιας διοίκησης, μέσω της επαγγελματικής τους κατάρτισης, εξειδίκευσης και συνεχούς επιμόρφωσης, «ώστε να καλύπτουν αποτελεσματικά τις υπηρεσιακές ανάγκες και να λειτουργούν ως φορείς ανανέωσης και εξέλιξης» (Ν. 1388/1983)28.

Η τρίτη φάση της μεταδικτατορικής περιόδου διοικητικών μεταρρυθμίσεων μπορεί να θεωρηθεί ότι εγκαινιάστηκε με την κατάθεση της έκθεσης για τη μεταρρύθμιση και τον εκσυγχρονισμό της διοίκησης, που αναφέρθηκε ανωτέρω. Μια σειρά, λοιπόν διοικητικών μεταρρυθμίσεων και μεταβολών και τα αντίστοιχα νομοθετήματα τους είναι: ο Ν. 1892/1990 για τον «εκσυγχρονισμό, την ανάπτυξη και άλλες διατάξεις», ο Ν. 1943/1991 για τον «εκσυγχρονισμό της οργάνωσης και λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, την αναβάθμιση του προσωπικού της και άλλες συναφείς διατάξεις», ο Ν. 2000/1991 για τη «ρύθμιση θεμάτων οργάνωσης και προσωπικού της δημόσιας διοίκησης και

¹⁷ Δικτυακός Τόπος του Υπουργείου Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, www.ypes.gr

άλλες διατάξεις» και ο Ν. 2085/1992 για τη «ρύθμιση θεμάτων οργάνωσης, λειτουργίας και προσωπικού της δημόσιας διοίκησης και άλλες διατάξεις».

1.6 Μετά το 1995: “Η ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ”

Πολύ σύντομα έγινε λοιπόν κατανοητό, ότι μόνο ή κυρίως με τη θέσπιση κανονιστικών διατάξεων, δεν επρόκειτο να αλλάξει και να βελτιωθεί δραστικά ο τρόπος εξυπηρέτησης των πολιτών από τις δημόσιες υπηρεσίες.¹⁸ Έτσι από τα μέσα της δεκαετίας του 1990 περίπου, άρχισε η υλοποίηση προγραμμάτων για τη βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών της δημόσιας διοίκησης, κάτι που υπαγορεύτηκε και από την αναγκαιότητα εκμετάλλευσης των πόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ε.Ε.), η οποία χρηματοδοτούσε την εφαρμογή ανάλογων δράσεων. Στα χρόνια που ακολούθησαν έγιναν κάποιες περαιτέρω προσπάθειες για την μεταρρύθμιση και τον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης με στόχο τη βελτίωση της λειτουργίας της. Μερικές εξ αυτών αναλύονται στη συνέχεια.

Το 1993 πραγματοποιείται η σύσταση στο Υπουργείο Εσωτερικών και συγκεκριμένα στη Γενική Γραμματεία Δημόσιας Διοίκησης της Διεύθυνσης Διοικητικών Μεταρρυθμίσεων, που αποτελεί οργανική μονάδα χωρίς Τμήματα, ενταγμένη στη Γενική Διεύθυνση Διοικητικού Εκσυγχρονισμού και σύμφωνα με το Π.Δ. 135/16.8.1993, έχει ως αποστολή¹⁹:

- Να προωθεί τον εκσυγχρονισμό στη Δημόσια Διοίκηση
- Να ερευνά και να αξιολογεί τις ανάγκες διοικητικών μεταρρυθμίσεων και να προτείνει μέτρα γενικού ή ειδικού ενδιαφέροντος για τις ενδεικνυόμενες αναπροσαρμογές
- Να μεριμνά για την κατάρτιση και την παρακολούθηση της εφαρμογής του προγράμματος διοικητικού εκσυγχρονισμού
- Να μεριμνά και να συντάσσει το γενικό πλαίσιο προγραμματικής δράσης του υπουργείου, μέσα στο πλαίσιο των γενικών στόχων και κατευθύνσεων της ακολουθούμενης κυβερνητικής πολιτικής

¹⁸Μπέσιλα – Μακρίδη Ελισάβετ, Ο Έλεγχος της Δημόσιας Διοίκησης από το Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης, εκδόσεις Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη 1999, σελ. 540-631

¹⁹«Εκθέσεις Εμπειρογνομώνων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950-1998», Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2000, σελ. 483-487

- Να παρέχει τεχνική υποστήριξη στις υπηρεσιακές μονάδες του Υπουργείου και ιδιαίτερα με τη διενέργεια ερευνών, την εκπόνηση συγκριτικών ή άλλων μελετών, την κατάρτιση ειδικών προγραμμάτων ή την παροχή συμβουλευτικών υπηρεσιών
- Να μεριμνά για το γενικό νομοθετικό συντονισμό των υπηρεσιών του Υπουργείου, καθώς και για την κατάρτιση, σε συνεργασία με τις αρμόδιες υπηρεσιακές μονάδες, βασικών σχεδίων νόμων ή άλλων κανονιστικών πράξεων αρμοδιότητας του Υπουργείου, τη νομοτεχνική επεξεργασία τους και την μέριμνα για την ψήφιση και δημοσίευσή τους.

Το 1994 με το Ν. 2190/1994 συστήνεται το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ) ως ανεξάρτητη αρχή επιφορτισμένη με τον έλεγχο της ορθής εφαρμογής των διατάξεων που διέπουν τις προσλήψεις στον δημόσιο τομέα και ως εγγύηση των αρχών της διαφάνειας, της δημοσιότητας, της αντικειμενικότητας και της αξιοκρατίας. Για την εκπλήρωση της αποστολής του το ΑΣΕΠ²⁰ έχει εξοπλιστεί με ειδικές εγγυήσεις ανεξαρτησίας, οι οποίες ενισχύθηκαν περαιτέρω με την ένταξή τους στο Σύνταγμα. Η εδραίωση όμως του θεσμού δεν ήταν απρόσκοπτη. Κατά τα πρώτα έτη λειτουργίας του το ΑΣΕΠ αφενός αντιμετώπισε εκ μέρους της διοίκησης ορισμένων μεγάλων φορέων ή ακόμα και πολιτικών παραγόντων μια εχθρική στάση και αφετέρου εισέπραττε και μια γενικότερη δυσπιστία από μεγάλο μέρος της ελληνικής κοινωνίας ως προς την αντικειμενικότητά του και την ικανότητα να εκπληρώσει τους σκοπούς του. Παρόλα αυτά το ΑΣΕΠ κατάφερε να εκπληρώσει με επιτυχία το θεσμικό του ρόλο και να καταξιωθεί στη συνείδηση τόσο του πολιτικού κόσμου όσο και της κοινής γνώμης ως ουσιαστικός μηχανισμός ελέγχου των προσλήψεων στη δημόσια διοίκηση.

Σε μια προσπάθεια αναδιοργάνωσης του συστήματος διοικητικής αποκέντρωσης του κράτους ιδρύθηκαν οι Περιφέρειες με το Ν. 2503/1997 ως ενιαίες αποκεντρωμένες μονάδες διοίκησης του κράτους και συνιστούν πλέον το μοναδικό βαθμό αποκέντρωσης. Ο όρος περιφέρεια εμπεριέχει δυο έννοιες: α) την οργανωτική και σημαίνει διοικητική μονάδα του κράτους και β) την εδαφική, ως τμήμα της επικράτειας, στα όρια της οποίας κρατικά όργανα και υπηρεσίες

²⁰Ετήσια Έκθεση ΑΣΕΠ 2004, Ανασκόπηση Δεκαετίας 1994-2004, στο www.asep.gr

ασκούν τις αρμοδιότητές τους. Με Διατάγματα έχουν συσταθεί δεκατρείς Περιφέρειες με την εδαφική έννοια. Στόχος της ίδρυσης των Περιφερειών αποτελεί η διάρθρωση και η λειτουργία της χώρας με μια κεντρική διοίκηση απαλλαγμένη από διαχειριστικές λειτουργίες και ικανή να επικεντρωθεί στον κατεξοχήν ρόλο της, που είναι ο επιτελικός.

Η δημιουργία των περιφερειών παρόλα αυτά αποτέλεσε την εύκολη λύση, αντί να προωθηθεί η συνένωση των Νομαρχιών σε μικρό αριθμό μονάδων με αντίστοιχη ριζική αναμόρφωση των οργανωτικών τους δομών και του τρόπου λειτουργίας τους. Αποφεύγοντας, έτσι τα πολιτικά προβλήματα που θα προκαλούσε μια τολμηρή μείωση του αριθμού των νομών. Την ίδια χρονιά είχε την αφετηρία της η πρώτη συστηματική προσπάθεια για την αντιμετώπιση του κατακερματισμού της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης. Μετά από δισταγμούς δεκαετιών αποφασίστηκε η δια νόμου (Ν. 2539/1997) αναγκαστική συνένωση πολλών ΟΤΑ, με αποτέλεσμα να μειωθεί ο συνολικός αριθμός τους από 5.825 (1996) σε 1033 (1999). Ωστόσο ο αριθμός των Δήμων και Κοινοτήτων που προέκυψαν τελικά από τις αναγκαστικές συνενώσεις, μαρτυρεί ορισμένους δισταγμούς αλλά και συμβιβασμούς που έγιναν σε αρκετές περιπτώσεις.²¹ Η πρόβλεψη, πάντως, του σχετικού προγράμματος «Ι. Καποδίστριας» για δημιουργία επτά διαφορετικών τύπων ΟΤΑ ώστε «να προσαρμοστεί το θεσμικό πλαίσιο στη σύγχρονη πραγματικότητα» δεν υλοποιήθηκε τελικά. Έτσι, διατηρήθηκε, σε γενικές γραμμές, το «δυναμικό» σύστημα (δήμοι-κοινότητες).

Στο πλαίσιο της ενίσχυσης των διαδικασιών εσωτερικού ελέγχου της δημόσιας διοίκησης, ιδρύθηκε το 1997 ο θεσμός του Συνηγόρου του Πολίτη και το Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών της Δημόσιας Διοίκησης με το Ν. 2477/1997. Καθιερώνεται έτσι, ένας διττός έλεγχος με σκοπό τη βελτίωση της δημόσιας διοίκησης και την αντιμετώπιση των φαινομένων της κακοδιοίκησης, της αναποτελεσματικότητας, της χαμηλής παραγωγικότητας και της κακής ποιότητας των υπηρεσιών της. Αφενός, θεσπίζεται ο εξωτερικός έλεγχος της δημόσιας διοίκησης με το Συνήγορο του Πολίτη, ο οποίος βρίσκεται εκτός της δημόσιας διοίκησης, ελέγχει μετά από σχετική αναφορά πολιτών ή και

²¹Π. Καρκαταούλης «Το Κράτος σε Μετάβαση-Από τη Διοικητική Μεταρρύθμιση και το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ στη Διακυβέρνηση», Εκδ. Σιδεράς, Αθήνα 2004, σελ. 186-199

αυτεπάγγελτα τη λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών και μεσολαβεί για την εξυπηρέτηση του πολίτη και την προστασία της νομιμότητας. Κατά τα τελευταία χρόνια διαπιστώνεται βελτίωση της αποτελεσματικότητας της δράσης της Αρχής. Συγκεκριμένα παρατηρείται μια τάση σταθεροποίησης του αριθμού των υποθέσεων στις οποίες η διοίκηση δεν ανταποκρίθηκε στις διαμεσολαβητικές προτάσεις του συνηγόρου σε ποσοστό κάτω του 10% του συνόλου των βάσιμων αναφορών που υποβλήθηκαν. Αφετέρου, για τον εσωτερικό έλεγχο της δημόσιας διοίκησης, συγκροτείται ένα Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών, το οποίο είτε αυτεπάγγελτα δια του Γενικού του Επιθεωρητή, είτε κατόπιν εντολής του Υπουργού Εσωτερικών, ελέγχει σε συνεχή βάση με επιθεωρήσεις, έκτακτους ελέγχους και έρευνες, τη λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών. Στο σημαντικό στοιχείο που προκύπτει από τα δεδομένα που διαθέτει το Σώμα είναι η θετική ανταπόκριση των ελεγχθεισών και εμπλεκόμενων υπηρεσιών στις προτάσεις του. Επιπρόσθετα, το 2002 με το Ν. 3074/2002 ιδρύεται ο «Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης» και αναβαθμίζεται ο ρόλος και οι αρμοδιότητες του Σώματος. Ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης έχει ως αποστολή τη διασφάλιση της εύρυθμης και αποτελεσματικής λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, την παρακολούθηση και αξιολόγηση του έργου του Σώματος Επιθεωρητών -Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης και όλων των ιδιαίτερων Σωμάτων και Υπηρεσιών Επιθεώρησης και Ελέγχου της δημόσιας διοίκησης, καθώς και τον εντοπισμό φαινομένων διαφθοράς και κακοδιοίκησης.

Άλλη μια προσπάθεια βελτίωσης και απλούστευσης του τρόπου λειτουργίας της διοίκησης και εξυπηρέτησης των πολιτών αποτελεί η σύσταση των Κέντρων Εξυπηρέτησης Πολιτών (ΚΕΠ). Έτσι, με το Ν. 3013/2002 συνιστώνται Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών στις Περιφέρειες, τις Ενιαίες Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις, τις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις, τους Δήμους και τις Κοινότητες. Αποστολή των Κέντρων αυτών είναι η παροχή διοικητικών πληροφοριών και η διεκπεραίωση των υποθέσεων των πολιτών από την υποβολή της αίτησης μέχρι την έκδοση της τελικής πράξης σε συνεργασία με τις καθ' όλα αρμόδιες υπηρεσίες.

Τέλος, με στόχο την αποτελεσματικότερη λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών και την ανταπόκριση του ανθρώπινου δυναμικού στις σύγχρονες ανάγκες και τα

νέα πρότυπα διοίκησης, καθιερώνεται το σύστημα διοίκησης με στόχους και μέτρησης της αποδοτικότητας με το Ν. 3230/2004.²² Για τις ανάγκες του νόμου αυτού η Διοίκηση μέσω στόχων ορίζεται ως η διαδικασία προσδιορισμού σαφών επιδιώξεων - επιδόσεων στα ανώτατα ιεραρχικά επίπεδα κάθε φορέα και εν συνεχεία η διάχυση των γενικότερων αυτών επιδιώξεων υπό μορφή εξειδικευμένων δράσεων σε κάθε κατώτερο ιεραρχικό επίπεδο. Σε κάθε επίπεδο οι προϊστάμενοι και οι υφιστάμενοι δεσμεύονται σε ετήσια βάση για την υλοποίηση συγκεκριμένων ενεργειών και την επίτευξη συγκεκριμένων ποσοτικών και ποιοτικών αποτελεσμάτων, λαμβανομένων υπόψη και των δεικτών αποδοτικότητας γενικών ή ειδικών, όπου υπάρχουν. Ακόμη, με το νόμο αυτό καθιερώνεται η μέτρηση της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας της Διοίκησης. Σκοπός της μέτρησης είναι η αξιολόγηση των υπηρεσιών της Διοίκησης με την οποία επιδιώκεται η εξυπηρέτηση του πολίτη, η επαύξηση της εμπιστοσύνης του και του βαθμού ικανοποίησης των αναγκών του από αυτή, η ενίσχυση της διαφάνειας, η πληρέστερη αξιοποίηση των διαθέσιμων πόρων και γενικότερα η άσκηση της διοίκησης προς όφελος του πολίτη. Για τις ανάγκες του νόμου αυτού, αποδοτικότητα θεωρείται η μεγιστοποίηση των αποτελεσμάτων από τις δράσεις της Διοίκησης με δεδομένους πόρους και αποτελεσματικότητα η επίτευξη συγκεκριμένων και προκαθορισμένων στόχων. Δείκτες μέτρησης είναι τα μέσα που χρησιμοποιούνται για την αποτίμηση της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας. Στο σημείο αυτό αξίζει να σημειωθεί πως ένας σημαντικός προωθητικός παράγοντας των μεταρρυθμίσεων είναι η Ευρωπαϊκή Ένωση. Έτσι, εκτός από τα ερεθίσματα που είχαν δοθεί ήδη από εμπειρογνώμονες για τα θέματα βελτίωσης της γραφειοκρατίας και της λειτουργίας της διοίκησης, στην ίδια κατεύθυνση κινούνται και οι προσαγές της διοικητικής σύγκλισης με τα κράτη μέλη και οι κατευθύνσεις που δίνονται από την Ε.Ε.

Οι μεταρρυθμιστικές δράσεις που συνάντησαν ευνοϊκή αποδοχή αναφέρονται στη βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών και περιέχονται στα προγράμματα του Υπουργείου Εσωτερικών «Ποιότητα για τον Πολίτη» και

²²«Καθιέρωση Συστήματος Διοίκησης με Στόχους, Μέτρηση της Αποδοτικότητας και Άλλες Διατάξεις» (ΦΕΚ 44/11.2.2004)

«Πολιτεία»²³, καθώς και σε ειδικότερα προγράμματα των αρμόδιων υπουργείων με σημαντικότερο το «TAXIS» του Υπουργείου Οικονομικών για τη βελτίωση των υπηρεσιών που παρέχουν οι Εφορίες. Οι κυριότερες δράσεις των προγραμμάτων αυτών είναι:

- Οι τηλεφωνικές αιτήσεις
- Η εισαγωγή των νέων τεχνολογιών για την εξυπηρέτηση των πολιτών (τηλεμοιότυπος, ηλεκτρονικό ταχυδρομείο, ηλεκτρονικοί τόποι των δημοσίων υπηρεσιών στο διαδίκτυο)
- Η απλούστευση των διαδικασιών με κατάργηση δικαιολογητικών και φορέων
- Η ενιαιοποίηση και ψηφιοποίηση των διοικητικών εντύπων
- Η δημιουργία υπηρεσιών μια στάσης
- Η απογευματινή λειτουργία των υπηρεσιών
- Η έκδοση χαρτών δικαιωμάτων των πολιτών
- Οι κωδικοποιήσεις και η βελτίωση της ποιότητας των κανονιστικών ρυθμίσεων
- Η εισαγωγή συστημάτων μέτρησης της αποδοτικότητας δημοσίων υπηρεσιών και υπαλλήλων

Ακόμη, στα πλαίσια του ΕΣΠΑ (Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς) 2007-2013 –συνέχεια του Γ΄ ΚΠΣ- εισάγεται το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Διοικητική Μεταρρύθμιση». Στο ΕΣΠΑ ενσωματώνεται, για πρώτη φορά, ως κύρια συνιστώσα της αναπτυξιακής στρατηγικής της χώρας, η ενδυνάμωση του κρατικού μηχανισμού σε ό,τι αφορά το σχεδιασμό και την εφαρμογή των δημοσίων πολιτικών. Οι κυριότερες παρεμβάσεις που προβλέπονται στο Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Διοικητική Μεταρρύθμιση» είναι η μείωση του χρόνου απονομής των συντάξεων, του κόστους της γραφειοκρατίας για τις επιχειρήσεις, η συντόμευση του χρόνου έκδοσης πιστοποιητικών, ο αυστηρός έλεγχος των προμηθειών των νοσοκομείων και η ταχύτερη απονομή της Δικαιοσύνης. Στο Επιχειρησιακό Πρόγραμμα²⁴, ενισχύει -μέσω ολοκληρωμένων

²³ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α., « Πρόγραμμα Πολιτεία, Εκδόσεις Εθνικό Τυπογραφείο, Αθήνα (δύο εκδόσεις 2000 και 2005), σελ. 371-388

²⁴Γενική Γραμματεία Υπουργικού Συμβουλίου, Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Κοινωνία της Πληροφορίας Γ Κ.Π.Σ.», Εκδόσεις Εθνικό Τυπογραφείο, Αθήνα 2001, διαδικτυακό τόπο (site): infosociety.gr

παρεμβάσεων αξιοποίησης και εκπαίδευσης του ανθρώπινου δυναμικού, ανασχεδιασμού του θεσμικού πλαισίου και απλούστευσης διαδικασιών ιδίως χάρη στην εισαγωγή νέων τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνιών- τους ακόλουθους τομείς: Της Επιχειρηματικότητας, Της Κοινωνικής Ασφάλισης, Της Αγροτικής Πολιτικής, Της Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, Της Μεταναστευτικής πολιτικής, Της Δικαιοσύνης.

Άλλος ένας λόγος που ώθησε την ελληνική δημόσια διοίκηση προς αυτή την κατεύθυνση, ήταν η προϊούσα τάση εφαρμογής των αρχών της διοικητικής επιστήμης, στην καθημερινή λειτουργία του κράτους, ύστερα μάλιστα και από τη δυναμική είσοδο του κλάδου στην εγχώρια πραγματικότητα, ως αποτέλεσμα:

- της αναβάθμισης της λειτουργίας των αντίστοιχων πανεπιστημιακών σχολών,
- της λειτουργίας της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και της εισόδου των αποφοίτων αυτής στο δημόσιο τομέα, καθώς και
- της εκπόνησης αρκετών σχετικών εκθέσεων εμπειρογνομόνων, στις οποίες επισημαίνονταν η αναγκαιότητα αλλαγών στον τρόπο οργάνωσης και λειτουργίας του δημοσίου τομέα, βασισμένων στις αρχές αυτές.

Τέλος, η ολοένα και περισσότερο διευρυνόμενη χρήση των νέων τεχνολογιών της πληροφορικής και της τηλεπικοινωνίας, στην παραγωγική διαδικασία, ήταν ένα αναμφισβήτητο γεγονός, που επηρέασε αποφασιστικά την μεταρρυθμιστική προσπάθεια της δημόσιας διοίκησης. Στη συγκεκριμένη χρονική περίοδο, είχαν γίνει αντιληπτές και στη χώρα μας, οι συνέπειες της κρίσης του κράτους - πρόνοιας, ενώ επίσης είχαν διογκωθεί υπέρμετρα τα δημοσιονομικά προβλήματα (λόγω της ευρείας επέκτασης των αρμοδιοτήτων του κράτους στον οικονομικό - κοινωνικό τομέα) και γενικότερα επικρατούσε η τάση αντιμετώπισης των προβλημάτων, μέσω της στροφής στην «αγορά».²⁵ Διάχυτο επίσης ήταν το αίτημα του «εκσυγχρονισμού» της δομής, της οργάνωσης και της λειτουργίας του κράτους. Στο πλαίσιο αυτό εισήχθησαν νέες μέθοδοι, στην λειτουργία της δημόσιας διοίκησης και στην επαφή της με τους πολίτες, τους οποίους τώρα έπρεπε να αντιμετωπίζει σοβαρά και με επαγγελματισμό, ως

²⁵ N. Μιχαλόπουλος «Από τη Δημόσια Γραφειοκρατία στο Δημόσιο Management, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2003, σελ.239- 249

χρήστες ή ακόμη και ως πελάτες - καταναλωτές των υπηρεσιών της και να προσπαθεί να ικανοποιήσει περιπτώσιολογικά τις ατομικές ανάγκες τους. Έτσι έπρεπε να ενδυναμωθεί η δυνατότητα επίλογων του πολίτη, που έρχεται, σε επαφή με τις δημόσιες υπηρεσίες, ώστε συμπεριφερόμενος ως καταναλωτής, να επιλέξει την καλύτερη δυνατή για αυτόν εναλλακτική λύση και να απορρίψει τις υπόλοιπες. Για να επιτευχθεί αυτό, χρησιμοποιήθηκαν θεωρίες προερχόμενες από την ιδιωτική διοίκηση το νέο δημόσιο μανάτζμεντ (new public management) και τη διοίκηση ολικής ποιότητας (total quality management), ενώ σε πρακτικό επίπεδο, παρατηρήθηκαν ορισμένες ανάλογες εφαρμογές.

Από τα παραπάνω συνάγεται το συμπέρασμα πως έχουν γίνει κάποια βήματα προς την κατεύθυνση της μεταρρύθμισης και του εκσυγχρονισμού της δημόσιας διοίκησης. Πολλές φορές, βέβαια, το χρονικό διάστημα μεταξύ της πρότασης και της εφαρμογής είναι αρκετά μεγάλο.²⁶ Οι μεταρρυθμιστικές προσπάθειες, λοιπόν, που τελικά υλοποιήθηκαν σε ένα μεγάλο μέρος τους βασίστηκαν στις προτάσεις των εμπειρογνώμόνων και παράλληλα κάποιες υπαγορεύτηκαν και από τις επιταγές της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Το βασικό πρόβλημα της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, λοιπόν, δεν είναι τόσο η απουσία μεταρρυθμιστικών προγραμμάτων, όσο η ανυπαρξία δραστικών αλλαγών μέσω των προγραμμάτων αυτών. Τα αίτια της αποτυχίας ή ελλειμματικής εφαρμογής των μεταρρυθμιστικών αυτών προγραμμάτων θα παρουσιαστούν στη συνέχεια.

Επιχειρώντας μια εσωτερική κριτική με συμβατικούς όρους συστήματος, θα μπορούσε να ειπωθεί ότι τα κυριότερα προβλήματα που εμφανίστηκαν στη διαδικασία σχεδιασμού και υλοποίησης των μέτρων αυτών αφορούσαν²⁷:

- στην ελλιπή χρηματοδότηση, λόγω της απειρίας στη διαχείριση προγραμμάτων της Ε.Ε.
- στην μερική πολιτική - διοικητική υποστήριξη σε κεντρική και περιφερειακή διοίκηση καθώς και στην Τοπική Αυτοδιοίκηση και στην ανεπάρκεια συντονισμού ανάμεσα τους

²⁶«Το Εκκρεμές της Διοικητικής Μταρρύθμισης», Παπούλιας - Σωτηρόπουλος - Οικονόμου, Εκδόσεις Ποταμός 2002, σελ. 125-250

²⁷Ν. Μιχαλόπουλος «Από τη Δημόσια Γραφειοκρατία στο Δημόσιο Management», Εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 2003, σελ.239- 249

- στην απουσία νομικής κάλυψης σε πολλά από τα μέτρα, κάτι που στην ελληνική δημόσια διοίκηση, με την παράδοση τυπολατρίας και νομικισμού, τα καθιστούσε ανεφάρμοστα
- στον μη συνδυασμό τους με μια γενικότερη προσπάθεια απλούστευσης της διοικητικής δράσης, κάτι που τα περιόρισε σε επιφανειακό ρόλο
- στην μερική ανεπάρκεια εξοπλισμού και τεχνογνωσίας των νέων τεχνολογιών, καθώς και
- στην απουσία κοινώς αποδεκτού συστήματος πιστοποίησης και τεκμηρίωσης της ποιότητας των εφαρμογών, κάτι που σε πολλές περιπτώσεις οδήγησε σε αυτοσχεδιασμούς, οι οποίοι δεν είχαν καμιά σχέση με το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα κ.α.

Με τα προαναφερθέντα μέτρα, κατεβλήθη μια προσπάθεια για την αντιμετώπιση του πολίτη από την δημόσια διοίκηση ως πελάτη - καταναλωτή των υπηρεσιών αυτής. Μιλώντας με οικονομικούς όρους, αυτό σημαίνει την επικέντρωση του ενδιαφέροντος περισσότερο προς την πλευρά της ζήτησης (του κοινού) και λιγότερο προς αυτήν της προσφοράς (γραφειοκρατία). Περαιτέρω, σημαίνει την ενίσχυση του δικαιώματος επιλογής και της αυτονομίας δράσης του πολίτη - πελάτη, καθώς και την προσπάθεια αποτελεσματικής, αποδοτικής και ποιοτικής λειτουργίας των κρατικών υπηρεσιών, προκειμένου να ανταποκριθούν πλέον και στις ατομικές -υποκειμενικές και όχι μόνο στις συλλογικές - αντικειμενικές ανάγκες των πολιτών - καταναλωτών.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ

ΛΟΓΟΙ ΑΠΟΤΥΧΙΑΣ ΤΩΝ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΤΙΚΩΝ ΠΡΟΣΠΑΘΕΙΩΝ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Διαπιστώνει κανείς πως μεταρρυθμιστικές προσπάθειες γίνονται αλλά δεδομένης της κρίσης που συνεχίζει να διέρχεται η δημόσια διοίκηση, της αύξησης των απαιτήσεων των πολιτών και την εμφάνιση όλο και πιο πολύπλοκων προβλημάτων καταλήγει στο συμπέρασμα πως οι προσπάθειες αυτές για διάφορους λόγους αποτυγχάνουν.

2.1 Η λογική των μεταρρυθμίσεων

Τα χαρακτηριστικά των μεταρρυθμιστικών προσπαθειών²⁸ που συντελέστηκαν στην Ελλάδα ήταν ο αυξανόμενος συγκεντρωτισμός και η επιβολή ομοιομορφίας, η έμφαση στους τυπικούς κανόνες και οι λεπτομερειακές ρυθμίσεις. Κατέληγαν κατ' αυτόν τον τρόπο σε δύσκαμπτα και βραδυκίνητα σχήματα των οποίων η παράκαμψη ήταν αναμενόμενη. Οι τάσεις αυτές των διοικητικών μεταρρυθμίσεων μπορούν να ερμηνευθούν από την ιδιαιτερότητα του ελληνικού πολιτικο-διοικητικού πλαισίου και της αίσθησης των κινδύνων που ενέχει η περαιτέρω χαλάρωση του συστήματος του (ήδη ανεπαρκούς) ελέγχου. Αναλυτικότερα, οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις διαμορφώνονται σε ένα πλαίσιο που προσδιορίζουν οι εξής παράγοντες:

α. Ο έντονος φυγόκεντρος τάσεις, οι οποίες οφείλονται κατά κύριο λόγο στην πελατειακή παράδοση του πολιτικού συστήματος. Εκδηλώνονται ως έλλειψη συντονισμού, έλλειψη ομοιομορφίας και τυποποίησης, έλλειψη σχεδιασμού κλπ. Η ύπαρξη φυγόκεντρων τάσεων συνδέεται αφενός με την ελλιπή νομιμοποίηση του πολιτικο-διοικητικού συστήματος (για λόγους ιστορικούς, πολιτικούς, αλλά και για λόγους αναποτελεσματικότητας) και αφετέρου με την απουσία (ή το χαμηλό επίπεδο) συναίνεσης.

β. Η προσπάθεια ελέγχου που επιχειρείται ενόψει του περιορισμού των φυγόκεντρων τάσεων εκφράζεται συνήθως ως έντονος συγκεντρωτισμός και συχνά συνοδεύεται από λεπτομερειακές ρυθμίσεις, φορμαλισμό κλπ. Το σύνολο του συστήματος οδηγείται έτσι αφενός σε έλλειψη ευελιξίας και προσαρμοστικότητας και αφετέρου στη δευτερογενή αναπαραγωγή των παρακάμψεων των τυπικών διαδικασιών, λόγω της ισχύος των φυγόκεντρων δυνάμεων ή/και λόγω της υπερβολικής δυσκαμψίας του συστήματος. Κατ' αυτόν τον τρόπο προκύπτει διαρκής ένταση, αν όχι αντίφαση, ανάμεσα στο επίσημο και το ανεπίσημο, το τυπικό και το άτυπο, ενώ τα περιθώρια αυθαιρεσίας και ίσως διαφθοράς, διευρύνονται αντί να περιορίζονται από την τυποποίηση.

²⁸ Δ. Παπούλιας, (Απρίλιος 1996) Εισήγηση σε Συνέδριο με Θέμα «Προτάσεις για τη Μεταρρύθμιση της Δημόσιας Διοίκησης», στο «Οι Ημερίδες του ΙΣΤΑΜΕ», σελ. 17-25

2.2 Η πρακτική των μεταρρυθμίσεων

Ύστερα από δέκα περίπου χρόνια σχεδιασμού και απόπειρας εφαρμογής τέτοιων πρωτοβουλιών, μπορούν να εξαχθούν ορισμένα κατ' αρχήν συμπεράσματα για την εφικτότητά τους και την πραγματική τους επίδραση στη διαμόρφωση του γενικότερου πλαισίου των σχέσεων κράτους-πολίτη:

Παρά τις κατά καιρούς αντίθετες εκπεφρασμένες απόψεις, στην πραγματικότητα σε καμία περίπτωση η ζήτηση (οι ανάγκες των πολιτών δηλαδή) δεν επικράτησε της προσφοράς (των αναγκών της γραφειοκρατίας) αλλά θα μπορούσε να πει κανείς ότι, η ζήτηση διαμορφώθηκε από την προσφορά, αφού ο σχεδιασμός και η εφαρμογή όλων αυτών των δράσεων, έγινε με μονομερείς διοικητικές αποφάσεις, βάσει των εσωτερικών λειτουργικών αναγκών της δημόσιας διοίκησης, τις πιέσεις του δημοσιοϋπαλληλικού σώματος και τα διάφορα γραφειοκρατικά διακυβεύματα, χωρίς καμία σοβαρή ανίχνευση για την καταγραφή των πραγματικών αναγκών της κοινωνίας.²⁹ Στο πλαίσιο αυτό, ο τρόπος ικανοποίησης των αναγκών των πολιτών, καθορίστηκε αποκλειστικά από τη δημόσια διοίκηση, με αποτέλεσμα την διατήρηση της ανισορροπίας μεταξύ της ζήτησης και της προσφοράς, σε βάρος της πρώτης φυσικά, κάτι που συμβάλλει στη διαρκή υπεροχή της προσφοράς πάνω στη ζήτηση, όπως έχει περιγράψει άλλωστε για αντίστοιχες καταστάσεις στο χώρο της ιδιωτικής οικονομίας ο J. K. Galbraith.

Ο πολίτης δεν μπορεί να χαρακτηριστεί ως πελάτης - καταναλωτής των δημοσίων υπηρεσιών, γιατί μια τέτοια θεώρηση δεν λαμβάνει υπόψη της το περιεχόμενο και την πολιτική φύση της σχέσης των πολιτών με τη δημόσια διοίκηση και παραγνωρίζει τους κοινωνικούς προσδιορισμούς της έννοιας του πολίτη και τη σύνδεση της με κοινά αποδεκτούς όρους, όπως υποχρέωση, κοινωνικά δικαιώματα και κοινωνική αλληλεγγύη. Οι συνθήκες παροχής των υπηρεσιών και πρόσβασης των πολιτών σε αυτές δεν καθορίζονται από τους διαθέσιμους πόρους του πελάτη και την αγοραστική του δύναμη, αλλά από προϋποθέσεις που προσδιορίζονται μέσω πολιτικών διαδικασιών και

²⁹ Α. Αλεξόπουλος, Η Μεταρρύθμιση των Πολιτικών του Κράτους και ο Ρόλος της Δημόσιας Διοίκησης, στο Α. Μακρυδημήτρης, (2006) Διοικητική Θεωρία και Πράξη – Διοίκηση και Κοινωνία, Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 345-410

διαμορφώνουν αντίστοιχα δικαιώματα³⁰. Ακόμη και στην περίπτωση των Χαρτών Δικαιωμάτων των Πολιτών, οι οποίοι εμφανίστηκαν ως το πλέον «προωθημένο μέτρο» της τάσης αυτής, αφού όπως ειπώθηκε συντελούν στην δημιουργία μιας νέας κατηγορίας δικαιωμάτων του πολίτη απέναντι στο κράτος. Δεν παρατηρήθηκε κάποια σημαντική ενδυνάμωση των δικαιωμάτων των πολιτών, αλλά μια απλή εξειδίκευση των ήδη υπαρχόντων σε επιχειρησιακό επίπεδο, μέσω μόνο της διεύρυνσης των δικαιωμάτων επιλογής στην πληροφόρηση και στην εξυπηρέτηση. Αυτό βέβαια έχει μικρή σημασία, γιατί δεν συμβάλλει στην ουσιαστική ανακατανομή της σχέσης δύναμης μεταξύ κράτους και πολιτών, προς όφελος των δεύτερων, οι οποίοι παραμένουν στην πραγματικότητα εκτός της διαδικασίας σχεδιασμού των δημόσιων πολιτικών.

Οι αρχές του καταναλωτισμού, δεν μπορούν να μεταφερθούν στο περιβάλλον λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, γιατί οι δημόσιες υπηρεσίες δραστηριοποιούνται σε συνθήκες μονοπωλίου, έχουν κυρίως ρυθμιστικές αρμοδιότητες και εξυπηρετούν πρωτίστως το δημόσιο συμφέρον και τις συλλογικές κοινωνικές ανάγκες, οι οποίες δεν αποτελούν ένα απλό άθροισμα των υποκειμενικών - ατομικών αναγκών των πολιτών, αλλά σύμφωνα και με τη συστημική θεωρία, συνθέτουν κάτι πολυπλοκότερο και ευρύτερο.

Η οριακή συμβολή των μέτρων αυτών στην γενικότερη προσπάθεια αναβάθμισης του επιπέδου εξυπηρέτησης των πολιτών από τη δημόσια διοίκηση, καταδεικνύεται από την κακή κατάσταση που επικρατεί στον τομέα αυτό, έτσι όπως καταγράφεται στις ετήσιες εκθέσεις της Ανεξάρτητης Αρχής «Συνήγορος του Πολίτη», μέσω των οποίων διατυπώνονται συνεχώς πολύ ενδιαφέρουσες βελτιωτικές προτάσεις, από τις οποίες δυστυχώς, λίγες υιοθετούνται από το κράτος. Κάτι ανάλογο παρατηρείται και στις εκθέσεις των διαφόρων Σωμάτων Ελεγκτών - Επιθεωρητών, που λειτουργούν στην δημόσια διοίκηση, τα οποία - αν και κακώς δίνουν έμφαση μόνο στην περιπτωσιολογική καταπολέμηση της διαφθοράς - έχουν επισημάνει τη χαμηλή ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών και έχουν προτείνει πρακτικές λύσεις βελτίωσης,

³⁰ «Το Εκκρεμές της Διοικητικής Μεταρρύθμισης», Παπούλιας - Σωτηρόπουλος - Οικονόμου, Εκδ. Ποταμός 2002, σελ. 420-443

χωρίς όμως σοβαρό και ουσιαστικά αποτελέσματα, αφού σε λίγες μόνο περιπτώσεις εφαρμόζονται οι προτάσεις αυτές.

Η απουσία σχεδιασμού και στρατηγικής³¹ των μεταρρυθμίσεων αποκαλύπτει την πλήρη έλλειψη συνολικής αντίληψης του ρόλου της διοίκησης και των απαιτήσεων στις οποίες καλείται να ανταποκριθεί. Παρά τις σχετικές διακηρύξεις και τη συχνότητα των μεταρρυθμίσεων αναρωτιέται κανείς αν πράγματι υπάρχει ενδιαφέρον και πρόθεση, τη στιγμή που αγνοούνται συστηματικά οι προϋποθέσεις επιτυχίας. Οι εσωτερικές ασυνέπειες των διαδοχικών μεταρρυθμίσεων αλλά και η επαναλαμβανόμενη λογική τους δείχνουν την ασάφεια των απαντήσεων στο τι ακριβώς απαιτείται από τη δημόσια διοίκηση και ίσως την αδιαφορία για τους στόχους.

Συνέπεια αυτών αποτελεί η αβεβαιότητα των ατόμων σχετικά με τις συνέπειες των μεταρρυθμίσεων. Ακόμη και όταν είναι γνωστό ότι μια μεταρρύθμιση θα αποφέρει οφέλη για την πλειοψηφία, τείνει να μη γίνεται αποδεκτή. Αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι δεν είναι γνωστοί εκ των προτέρων αυτοί που θα ωφεληθούν από τη μεταρρύθμιση. Οι δυσκολίες, λοιπόν, του εκσυγχρονιστικού εγχειρήματος υπογραμμίζουν το γεγονός ότι τα πολιτικά συστήματα γενικώς είναι προκατειλημμένα υπέρ του status quo ακόμη κι όταν το status quo είναι αναποτελεσματικό και τα άτομα είναι ουδέτερα ως προς τους κινδύνους. Κατ' επέκταση, οι αντιδράσεις που προκαλούνται ενάντια σε εισαγόμενες μεταρρυθμίσεις αποδεικνύουν τη βαθιά έλλειψη εμπιστοσύνης που υπάρχει στον μεταρρυθμιστή, έτσι ώστε η λύση να θεωρείται περισσότερο επίφοβη από τα ίδια τα προβλήματα, και την ανασφάλεια που οι επιχειρούμενες μεταρρυθμίσεις προκαλούν. Το μεταρρυθμιστικό μας πρόβλημα στην ουσία δεν είναι οι ούτως ή άλλως αναπόφευκτες αντιδράσεις σε επί μέρους μεταρρυθμίσεις, αλλά πώς να εμπεδωθεί ένα κλίμα αξιοπιστίας και εμπιστοσύνης στο μεταρρυθμιστή. Με άλλα λόγια, το κύριο πρόβλημα είναι ουσιαστικά ο τρόπος με τον οποίο χρονίως προσπαθούμε να λύσουμε τα προβλήματά μας. Άλλος ένας σημαντικός παράγοντας που δρα κατά των μεταρρυθμίσεων είναι το γεγονός ότι τα φαινόμενα υπό μελέτη είναι φαινόμενα

³¹ Φ. Χατζηγεωργαντή, (1/12/2005), Επανάδρωση του Κράτους: Οι Αναγκαίες Τομές, στο www.kree.gr (δικτυακός τόπος του Κέντρου Πολιτικής Έρευνας και Επικοινωνίας)

πολύπλοκα, σύνθετα και εμπεριέχουν στοιχεία σύγκρουσης, άρα δεν είναι εύκολα αντιμετώπισιμα και είναι αυτός ο λόγος που πολλές φορές οδηγούνται σε αδιέξοδο οι προσπάθειες.³² Επίσης, οι ρυθμοί μεταβολής των κανόνων οργάνωσης της διοίκησης της δημοσιοϋπαλληλίας είναι ταχείς. Αλλητάλληλες νομοθετικές ρυθμίσεις που παρουσίαζαν αποσπασματικό χαρακτήρα αλλά και αποκλίσεις δε λάμβαναν υπόψη τον αναγκαίο χρόνο εφαρμογής, ώστε να είναι δυνατή η αξιολόγηση των αποτελεσμάτων τους, αδιαφορώντας για το μικρό ή και ανύπαρκτο βαθμό υλοποίησής των προηγούμενων, αλλά και για τις προϋποθέσεις υλοποίησης των ίδιων. Μεγάλος είναι ο αριθμός των μεταρρυθμίσεων που εισάγονται σε διάφορες πλευρές της δημόσιας διοίκησης, με αυξημένη συχνότητα εκείνων που αφορούν ζητήματα προσωπικού και σταδιοδρομίας.

Παράλληλα, άλλες διαστάσεις που άπτονται των δομών αλλά και της λειτουργικότητας των διαδικασιών καθυστέρησαν υπερβολικά παρέμειναν στο περιθώριο ή επανέρχονται συνέχεια σε παραλλαγές, ομολογώντας έτσι τη συνολική αποτυχία τους. Κρίσιμη συνέπεια των παραπάνω συνιστά η δημιουργούμενη ασυνέχεια, που προέρχεται ουσιαστικά από την αλληλοδιαδοχή παρόμοιων αλλά και συγχρόνως διαφορετικών μεταρρυθμιστικών προσπαθειών σε μικρό χρονικό διάστημα. Ελάχιστες είναι οι περιπτώσεις που υπήρξε συναίνεση μεταξύ των δυο μεγάλων κομμάτων στην Ελλάδα. Το σύνολο σχεδόν της μεταρρυθμιστικής δραστηριότητας των μεταπολιτευτικών κυβερνήσεων, η αξιωματική αντιπολίτευση ήταν αντίθετη. Όλες οι μεταρρυθμίσεις στην Παιδεία, την Υγεία, τη Δημόσια Διοίκηση, το καθεστώς λειτουργίας των δημοσίων επιχειρήσεων, το καθεστώς εκτέλεσης των δημοσίων έργων που ξεκίνησαν οι κυβερνήσεις ανατράπηκαν όταν η αξιωματική αντιπολίτευση ερχόταν στην εξουσία.

Άλλη μια θεμελιώδης δυσκολία ενός ρηξικέλευθου μεταρρυθμιστικού προγράμματος (π.χ. σταθεροποίηση της οικονομίας, αναδιοργάνωση του κράτους, ιδιωτικοποιήσεις κλπ.) είναι η χρονική υστέρηση. Τα οφέλη της μεταρρύθμισης συνήθως προκύπτουν σε χρονικό ορίζοντα τέτοιο που δεν είναι πολιτικά εκμεταλλεύσιμα από τους μεταρρυθμιστές πολιτικούς. Σε μια τέτοια

³²Χ. Κ. Σσούκας - Δ. Β. Παπούλιας, «Μεταρρυθμίσεις και Ανθρώπινη Συμπεριφορά», Στο Βήμα, 16/11/2003, σελ.48

περίπτωση, τα κακώς κείμενα, μολονότι καθομολογούμενα τείνουν να μη θίγονται, αφού κάτι τέτοιο –στο πλαίσιο της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας– συνεπάγεται πολιτικό κόστος για τους μεταρρυθμιστές. Επιπλέον, σημαντικό ρόλο στην σχεδόν ανυπαρξία δραστικών αλλαγών διαδραματίζει το γεγονός της ύπαρξης πολλές φορές ισχυρών πλειοψηφιών και κυβερνητικής σταθερότητας, που οδηγεί τις κυβερνήσεις σε εφησυχασμό και χαλαρή παρακολούθηση της εφαρμογής των μεταρρυθμίσεων. Επιπρόσθετα, τα κυβερνώντα κόμματα παρότι έχουν θέση εξουσίας, μπορεί να έχουν χαμηλή εσωτερική συνοχή ή να εμφανίζουν έλλειψη προσήλωσης στη μεταρρύθμιση που προτείνουν, με αποτέλεσμα σε κάθε μια από τις περιπτώσεις αυτές οι μεταρρυθμιστικές προσπάθειες να οδηγούνται στην αποτυχία.³³

Σημαντικό ανασταλτικό παράγοντα επιτυχούς εφαρμογής ενός μεταρρυθμιστικού προγράμματος αποτελεί και το γεγονός ότι ειδικά μετά τη δεκαετία του 1980 όλο και περισσότεροι νόμοι έχουν τη μορφή γενικών πλαισίων και όλο και περισσότερη νομοθετική δραστηριότητα εξειδικεύεται μέσα από την έκδοση υπουργικών αποφάσεων και προεδρικών διαταγμάτων. Έτσι, εμφανίζεται συνεχώς ενισχυμένος ο ρόλος της διοίκησης αλλά και της δικαιοσύνης στην παραγωγή πλήθους αποφάσεων εξειδίκευσης του τρόπου υλοποίησης των γενικών νομοθετημάτων. Η ύπαρξη συναρμοδιοτήτων, πολυνομίας και όχι λεπτομερών οδηγιών δίνει τη δυνατότητα στη διοίκηση να μην εφαρμόσει το νόμο. Εκεί αναπτύσσονται «συνασπισμοί αντιμεταρρύθμισης», με τη συμμετοχή διοικητικών, δικαστικών, συνδικαλιστικών και αντιπολιτευόμενων πολιτικών παραγόντων, με διαφοροποιημένη προτίμηση από αυτή της πολιτικής ηγεσίας για την εξειδίκευση των αρχικών νομοθετημάτων.

Ένας άλλος λόγος που ερμηνεύει εν μέρει την απουσία ή την περιορισμένη έκταση υλοποίησης είναι η ουσιαστική αδιαφορία του πολιτικού προσωπικού απέναντι στη φιλοσοφία και τους περιορισμούς που επιχειρούν να εισάγουν οι μεταρρυθμίσεις. Παρά την προσπάθεια συγκράτησης των φυγόκεντρων και άναρχων πρακτικών, που εκφράζουν πολλές από τις εισαγόμενες

³³ Α. Αλεξόπουλος, Η Μεταρρύθμιση των Πολιτικών του Κράτους και ο Ρόλος της Δημόσιας Διοίκησης, στο Α. Μακρυδημήτρης, (2006) Διοικητική Θεωρία και Πράξη – Διοίκηση και Κοινωνία, Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 270 και 340-344

μεταρρυθμίσεις, μεγάλο μέρος των στελεχών πολιτικού επιπέδου, ως επικεφαλής διαφόρων κρατικών υπηρεσιών και οργανισμών, συνέχισε να λειτουργεί βάσει των πρακτικών που αναπαράγουν τα κακώς κείμενα της ελληνικής διοίκησης (πελατειακές σχέσεις και παρακάμψεις των επίσημων διαδικασιών, καθώς και διαρκείς παρεμβάσεις στις υποθέσεις ρουτίνας). Από την άλλη πλευρά, η ατόνηση των μηχανισμών ελέγχου και κυρώσεων που εγγυάται και υποθάλλει η πολιτική ηγεσία οδηγεί στην ενίσχυση των φυγόκεντρων τάσεων, εφόσον δημιουργείται η πεποίθηση ότι οι σχετικοί κανόνες δε θα εφαρμοστούν. Γενικότερα, η παθητική στάση της (ανώτατης κυρίως) δημοσιούπαλληλίας, που εξαρτάται σε πολλές περιπτώσεις από την πολιτική και εξυπηρετεί τις όποιες παράτυπες αποφάσεις τις πολιτικής ηγεσίας, δείχνει την αδυναμία της να υπερασπίσει την ιδιαιτερότητα και τις προδιαγραφές του χώρου της.

Ένας άμεσος, λοιπόν, λόγος αποτυχίας είναι ότι οι μεταρρυθμίσεις γίνονταν ή τουλάχιστον υλοποιούντο πάντοτε εκ των έσω³⁴, στηρίζονταν στο υπάρχον υλικό - σε ανθρώπινο, δηλαδή, δυναμικό που πρώτον δεν είχε τα εφόδια για να επιφέρει τις απαιτούμενες αλλαγές και δεύτερον, ορισμένες φορές είχε υποκειμενικό συμφέρον στη διαιώνιση της καχεξίας. Στο σημείο αυτό, ήταν πάντοτε εμφανής η έλλειψη κινήτρων που να οδηγούν τους δημόσιους υπαλλήλους να επιθυμούν τις αλλαγές. Πρέπει, ακόμη, να επισημανθεί η έλλειψη ειδικής τεχνογνωσίας στην οργάνωση συστημάτων και την διαχείριση των οργανωτικών αλλαγών. Η «τέχνη» του management -και μάλιστα του change management- θα μπορούσε να συμβάλει στην καλή υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων, αλλά δεν της ζητήθηκε να το πράξει. Για να επιτύχει μια βαθιά οργανωτική αλλαγή και για να επέλθει αλλαγή νοοτροπίας και κουλτούρας σε έναν οργανισμό, είναι επίσης απαραίτητο να έχουν προεπιλεγεί τα στελέχη-κλειδιά που θα την υλοποιήσουν. Σε ορισμένες περιπτώσεις, μάλιστα, χρειάζεται να δημιουργηθούν εντελώς νέες, παράλληλες οργανωτικές δομές, όταν η ανανέωση των παλαιών δεν φαίνεται δυνατή. Κάτι που δεν συνέβη στο παρελθόν.

³⁴“Οι Απόφοιτοι της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και η Επιχείρηση Εκσυγχρονισμού και Αποτελεσματικότητας του Ελληνικού Κρατικού Μηχανισμού”, Διάλεξη Παπαδημητρίου, Πρακτικά 5ης Διημερίδας Επιχειρηματικότητας, Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο, 2010

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ

ΔΙΕΘΝΕΙΣ ΤΑΣΕΙΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΤΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

Το κράτος, όπως διαμορφώθηκε μεταπολεμικά, έφτασε στα όριά του. Κυβερνήσεις πολλών κρατών, όπως λ.χ. των Η.Π.Α., της Ισπανίας, της Πορτογαλίας, της Μεγάλης Βρετανίας, της Γαλλίας, εφαρμόζουν πολιτικές επανασχεδιασμού του κράτους και επαναπροσδιορισμού του ρόλου και της αποστολής των διοικητικών θεσμών. Ανάλογες πολιτικές έχουν υιοθετηθεί και στις χώρες της Ανατολικής Ευρώπης.

Η αμφισβήτηση, λοιπόν, του παραδοσιακού τρόπου λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης και δημόσιας παροχής υπηρεσιών και αγαθών που είχε αρχίσει ήδη να εμφανίζεται υπό την επίδραση της οικονομικής κρίσης από το τέλος της δεκαετίας του '70, επέτεινε την ανάγκη για μια διοίκηση που θα δίνει μεγαλύτερη έμφαση στην οικονομία την αποδοτικότητα και την αποτελεσματικότητα.³⁵ Σημείο αναφοράς της αντίληψης αυτής είναι η μεταφορά διοικητικής τεχνογνωσίας και μεθόδων από τον ιδιωτικό στο δημόσιο τομέα, ενόψει της αύξησης της παραγωγικότητας και της ανταπόκρισής του στις ανάγκες των «πελατών». Είναι ευρύτατα, εξάλλου, γνωστό ότι οι πρώτοι προβληματισμοί, οι πρώτες δράσεις και προγράμματα διοικητικής μεταρρύθμισης υπαγορεύτηκαν από την αναγκαιότητα συμπίεσης του δημόσιου με τον ιδιωτικό τομέα, αφού η αλματώδης ανάπτυξη του ιδιωτικού τομέα, μετά το κύμα των μεταρρυθμίσεων στις μεγάλες εταιρείες κατά τις δεκαετίες '50 και '60 διαμόρφωσε ένα γενικότερο κλίμα αλλαγών. Τα τελευταία είκοσι, τουλάχιστον, χρόνια χαρακτηρίζονται από επιμέρους μεταρρυθμίσεις και παρεμβάσεις που περιγράφονται ως "new public management". Στο επίκεντρο των μεταρρυθμίσεων αυτών τίθεται η αναμόρφωση του σπάταλου γραφειοκρατικού κράτους. Το μέγεθος του δημόσιου τομέα είναι από τα πρώτα σημεία της εστίασης της κριτικής και των πολιτικών που στοχεύουν στην απόσυρση του κράτους από δέσμη παρεμβατικών του δράσεων. Βασική θέση του συνόλου των μεταρρυθμίσεων είναι ο περιορισμός του ρόλου του κράτους και η απελευθέρωση των δυνάμεων

³⁵Κ. Σπανού, (1996), Το Πρόβλημα της Δημόσιας Διοίκησης, Μια Πρώτη Προσέγγιση, Οικονομικά Θέματα, IOBE, σελ. 52 και σελ. 610-632

της αγοράς για την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας της οικονομίας. Μια ακόμα αλλαγή είναι αυτή της διαρκούς και συστηματικής αμφισβήτησης της αποτελεσματικότητας του δημόσιου τομέα και του κράτους. Μια αλλαγή εξίσου σημαντική όσο και αυτή της παγκοσμιοποίησης, που πιέζει για την προώθηση αλλαγών στον τρόπο και στις μεθόδους λειτουργίας των δημοσίων οργανώσεων. Η γραφειοκρατική δόμηση των τελευταίων και η παροχή υπηρεσιών και αγαθών μέσω γραφειοκρατικών μηχανισμών και διαδικασιών είναι δυο από τους προσδιοριστικούς όρους της ανικανότητας της κρατικής διοίκησης. Το μέγεθος του κράτους και η γραφειοκρατική του συγκρότηση είναι επαρκείς προϋποθέσεις για να προκαλέσουν άστοχες ενέργειες και δράσεις, αδράνειες και ακαμψίες και κυρίως σπάταλη λειτουργία σε συνθήκες οικονομικής ανεπάρκειας.

Συνοπτικά, τις δυο τελευταίες δεκαετίες ο δημόσιος τομέας που μαστίζεται από τη γραφειοκρατία εξισώνεται με την κακοδιαχείριση των πόρων, όπως επίσης, και με την αναποτελεσματικότητα. Η πραγματικότητα αυτή έχει ως πρακτική συνέπεια την αναζήτηση νέων μορφών οργάνωσης του κράτους και την ανάληψη ενός διαφορετικού ρόλου. Συνοπτικά, οι μεταρρυθμιστικές τάσεις, στο σύνολό τους, μπορούν να ομαδοποιηθούν ως εξής³⁶:

I. Αναπροσδιορισμός των ορίων δημόσιου και ιδιωτικού τομέα

- Περιορισμός του δημόσιου τομέα
- Εισαγωγή μηχανισμών αγοράς για την ενίσχυση του ανταγωνισμού
- Ανακατανομή πόρων
- Μεταβολές στο καθεστώς των δημοσίων επιχειρήσεων ή /και ιδιωτικοποίηση τους προκειμένου να αυξηθεί η ανταγωνιστικότητά τους
- Φειδωλή κατανομή πόρων με έμφαση στην καινοτομία
- Ρύθμιση αντί άμεσης παροχής υπηρεσιών

II. Αναπροσαρμογή των διοικητικών δομών

- Αποκέντρωση εξουσίας και ευθυνών από το κεντρικό προς περιφερειακά επίπεδα διοίκησης

³⁶“Το Εκκρεμές της Διοικητικής Μεταρρύθμισης”, Παπούλιας - Σωτηρόπουλος - Οικονόμου, Εκδ. Ποταμός 2002, σελ. 329-335

- Αλλαγή του ρόλου των κεντρικών διοικητικών δομών με έμφαση στον έλεγχο, την παρακολούθηση, την αξιολόγηση
- Κατάτμηση των διοικητικών δομών, με κύρια έκφραση το διαχωρισμό απόφασης-εκτέλεσης και τη δημιουργία ιδιαίτερων διοικητικών μονάδων που επιφορτίζονται με την ευθύνη υλοποίησης. Κυρίως στη Βρετανία (και με βάση το παράδειγμα των Σκανδιναβικών χωρών), δημιουργία των executive agencies με σκοπό την αποκέντρωση των εκτελεστικών λειτουργιών και αρμοδιοτήτων. Γενικότερα, εμφανίζεται πολλαπλασιασμός των ανεξάρτητων διοικητικών δομών με εξειδικευμένη αποστολή.

III. Αναπροσαρμογή διοικητικών λειτουργιών και μεθόδων

- Έμφαση στα αποτελέσματα
- Ενίσχυση της αποδοτικότητας σε ατομικό επίπεδο
- Εκχώρηση αρμοδιοτήτων και ευθυνών
- Κανονιστική μεταρρύθμιση
- Ενίσχυση της χρήσης νέων τεχνολογιών
- Διατομεακός συντονισμός και συνεργασία
- Μεγαλύτερη ανταπόκριση της διοίκησης στις ανάγκες των πολιτών
- Παρακολούθηση και αξιολόγηση

Κλειδί για την επιτυχία κάθε προσπάθειας κρίθηκε η ανάπτυξη των ανθρώπινων πόρων, μέσω της μείωσης του αριθμού του προσωπικού, της βελτίωσης της ποιότητάς του, την ενίσχυση της κινητικότητας, τη διαφοροποίηση της μισθολογικής πολιτικής βάσει της επάρκειας του παραγόμενου έργου κλπ. Οι κύριες μέθοδοι που χρησιμοποιήθηκαν για τις μεταρρυθμίσεις στο δημόσιο τομέα περιλαμβάνουν τη δημιουργία ειδικών μονάδων εκσυγχρονισμού, τη δημιουργία κατάλληλου και ευέλικτου θεσμικού πλαισίου, εκστρατείες προώθησης νέων ιδεών και πρακτικών, διαδικασίες αξιολόγησης, εκπόνηση εκθέσεων ή κειμένων εργασίας, δημιουργία επιτροπών, προγράμματα εκσυγχρονισμού.³⁷

³⁷ N. Μιχαλόπουλος, (2003), Από τη Δημόσια Γραφειοκρατία στο Δημόσιο Management, Εκδόσεις Παπαζήση, σελ. 58-110

Οι πολιτικές διοικητικού εκσυγχρονισμού, όπως και κάθε άλλη δημόσια πολιτική, φέρουν τη σφραγίδα των κυβερνήσεων που τις προήγαγαν, της αντίστοιχης ιδεολογίας, αλλά και των ιδιαιτεροτήτων που χαρακτηρίζουν το συγκεκριμένο πολιτικο-διοικητικό σύστημα και το κοινωνικό του πλαίσιο. Η Βρετανία, για παράδειγμα, θεωρείται η μόνη χώρα στην οποία εισήχθησαν σημαντικές αλλαγές με ιδιαίτερη ένταση και συγκεκριμένο ιδεολογικό υπόβαθρο. Η έμφαση στον εκσυγχρονισμό δομών και λειτουργίας με αναφορά στη λογική της αγοράς συνδυάστηκε με μια επίθεση κατά της δημοσιοϋπαλληλίας που μέχρι τότε λειτουργούσε ως υπόδειγμα για άλλες χώρες. Το βρετανικό μοντέλο χαρακτηρίστηκε ως ριζοσπαστικό, λόγω των συχνά ακραίων ιδεολογικών του αναφορών και πρακτικών.³⁸ Ωστόσο η Βρετανία δεν είναι η μόνη δυτικοευρωπαϊκή χώρα που εισήγαγε σημαντικές διοικητικές μεταρρυθμίσεις. Στην ίδια κατεύθυνση κινήθηκαν και άλλες χώρες με λιγότερο ριζοσπαστικές μεθόδους. Στη Γαλλία οι σοσιαλιστικές κυβερνήσεις έδωσαν έμφαση στην ποιότητα των υπηρεσιών που παρέχονται σε συνδυασμό με την προς αυτή την κατεύθυνση καλύτερη αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού. Αντίθετα, για τις συντηρητικές κυβερνήσεις το νόημα του εκσυγχρονισμού εκφράζεται μέσα από την περιστολή των δαπανών και την έμφαση στις εσωτερικές παραμέτρους λειτουργίας των δημοσίων οργανώσεων. Η διαφορετική έμφαση δεν πρέπει ωστόσο να εκληφθεί ως ριζικά διαφορετική πολιτική, δεδομένου ότι μέτρα αντίστοιχης λογικής συνοδεύονται συχνά από διαφορετικές ιδεολογικές αναφορές. Οι παρατηρήσεις αυτές δείχνουν ότι ο διοικητικός εκσυγχρονισμός μπορεί ανάλογα με το συγκεκριμένο πολιτικό πλαίσιο και την παράδοση μιας χώρας να λάβει διαφορετικές μορφές.

Συγκεκριμένα, το «νέο δημόσιο management» εκφράζει την τάση των οργανισμών του δημόσιου τομέα να υιοθετούν πιο ευέλικτες και επιχειρηματικές μορφές διαχείρισης και προέρχεται κυρίως από πρακτικές του management που αναπτύχθηκαν από Αμερικανούς θεωρητικούς και προσαρμόστηκαν στα δεδομένα του δημόσιου τομέα των ΗΠΑ και υιοθετήθηκαν και στη συνέχεια από τη Βρετανία. Πρόσφορο έδαφος βρήκαν και στη δημόσια διοίκηση της Νέας Ζηλανδίας. Με βάση τις αρχές του νέου δημόσιου management σχεδιάστηκε η μεταφορά αρμοδιοτήτων στο κατώτερο επίπεδο διοίκησης, τις τοπικές

³⁸ «Ετήσια Έκθεση 2010, Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης», Μάιος 2011, σελ. 32-37

αυτοδιοικήσεις, δίνοντάς τους παράλληλα τη δικαιοδοσία να αποφασίζουν χωρίς κεντρική καθοδήγηση ή εποπτεία γεγονός που οδήγησε στην απελευθέρωση της διαδικασίας των προσλήψεων, της διοίκησης του προϋπολογισμού και της ευθύνης για τα αποτελέσματα των ενεργειών τους. Οι ιδέες του νέου δημόσιου management είχαν κάποια απήχηση τόσο στη Νότια Ευρώπη όσο και στη Σκανδιναβία, ωστόσο, όμως, δεν έτυχαν του ενθουσιασμού που συνάντησαν σε Βρετανία και ΗΠΑ.³⁹ Ορισμένα στοιχεία, όμως, όπως ο Χάρτης των Πολιτών προωθήθηκαν με επιτυχία στην Ιταλία και τη Γαλλία. Αυτή η καινοτομία της διασφάλισης μεγαλύτερης υποχρέωσης λογοδοσίας των δημοσίων υπηρεσιών στους πολίτες καθιερώθηκε και στη Βρετανία. Τα κίνητρα και εδώ διαφέρουν κατά πολύ. Στη Βρετανία οι χάρτες καθιερώθηκαν για να διασφαλιστεί ότι οι υπηρεσίες θα υπόκειντο σε ελέγχους ποιότητας, μέσω της συστηματικής ανίχνευσης των απαιτήσεων των πολιτών. Στην Ιταλία φαίνεται ότι υπήρχε μια πιο ουσιαστική αντίληψη των χαρτών ως μέσου πραγματικής ενδυνάμωσης της θέσης του πολίτη και περιορισμού της εξουσίας των δημόσιων γραφειοκρατών.

Ένα επιπλέον στοιχείο της νέας μορφής διαχείρισης είναι η αποκέντρωση. Και η αποκέντρωση αποτελεί διαδικασία που προσεγγίζεται με διάφορους τρόπους. Για παράδειγμα η δημιουργία πολλών ημιαυτόνομων εμπορικών οργανισμών στη Βρετανία θεωρείται ότι υποδηλώνει στροφή προς την αποκέντρωση της γραφειοκρατίας. Ακόμη, στη Σουηδία η αποκέντρωση ταυτίζεται με την εκχώρηση ευρύτερων αρμοδιοτήτων στην τοπική αυτοδιοίκηση. Επίσης, κατά τη δεκαετία του '90 παρατηρείται μια σταδιακή αλλαγή των σχεδίων δράσης της δημόσιας διοίκησης, η οποία φέρει τον χαρακτήρα της διοίκησης έργων (project management). Ο τρόπος εργασίας της γραφειοκρατίας γίνεται ή τείνει να γίνει πιο επιχειρησιακός –κατά τον τρόπο λειτουργίας των ιδιωτικών εταιριών- και πλέον σε πολλές ευρωπαϊκές χώρες εμφανίζονται επιχειρησιακά προγράμματα (business plans) για τη μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης.

Ιδιαίτερο ρόλο στην προώθηση των μεταρρυθμίσεων διαδραματίζουν διεθνείς οργανισμοί, όπως ο ΟΟΣΑ, ο ΟΗΕ, η Παγκόσμια Τράπεζα και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο, αποτελώντας σχεδιαστές πολιτικών και υποκινητές των

³⁹ J.A. Chandler, (2000), Δημόσια Διοίκηση, Συγκριτική Ανάλυση, Εκδόσεις Παπαζήση, σελ. 58-74

χωρών μελών τους για την υλοποίησή τους. Παράλληλα με τον ελεγκτικό τους ρόλο, λειτουργούν και ως «προθάλαμοι» επεξεργασίας των αντίστοιχων εθνικών πολιτικών.⁴⁰ Η συνδρομή αυτή στη διαδικασία κατάρτισης και εφαρμογής των μεταρρυθμιστικών πολιτικών στις χώρες-μέλη τους έχει ως αποτέλεσμα και τη σημαντική αναβάθμιση του πολιτικού τους ρόλου. Η Ελλάδα, λοιπόν, στην εποχή της παγκοσμιοποίησης και ως μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης θα πρέπει να προσανατολιστεί προς μια προσπάθεια συνεκτικής πολιτικής για την μεταρρύθμιση και τον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης, ώστε να καταστεί δυνατή και η επιταγή της διοικητικής σύγκλισης των κρατών μελών της Ε.Ε.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΕΤΑΡΤΟ

ΣΧΕΔΙΟ ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟΥ - ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ ΚΑΙ ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΕΙΣ ΕΠΙΤΥΧΙΑΣ

Διοικητική μεταρρύθμιση, είναι η σχεδιασμένη παρέμβαση της ανώτατης πολιτικοδιοικητικής ηγεσίας, προκειμένου να αντιμετωπιστούν προβλήματα στη δομή, τη λειτουργία και την κουλτούρα των δημοσίων υπηρεσιών. Όσο πιο σύνθετα και πολιτικά είναι τα προβλήματα, τόσο πιο δύσκολο είναι να τα χειριστεί κανείς συστηματικά με τη βοήθεια αναλυτικών τεχνικών της Διοικητικής επιστήμης. Η αδυναμία προσαρμογής καθίσταται σωρευτική και όσο περνάει ο καιρός τόσο πιο δύσκολες γίνονται οι αλλαγές.⁴¹

Υπάρχουν πολλές ομαδοποιήσεις παραγόντων που είναι απαραίτητοι προκειμένου να προωθηθεί μια μεταρρύθμιση. Εκείνοι που είναι σταθεροί παντού είναι οι εξής:

- Ύπαρξη σαφών στόχων
- Συνεκτικό και ρεαλιστικό σχέδιο

⁴⁰Π. Καρκατσούλης (2004), Το Κράτος Σε Μετάβαση, Εκδόσεις Σιδέρης, σελ. 280-315

⁴¹Ν. Μιχαλόπουλος, (2003), Από τη Δημόσια Γραφειοκρατία στο Δημόσιο Management, Εκδόσεις Παπαζήση, σελ. 120-123

- Χρήση εξειδικευμένου προσωπικού
- Διαθέσιμοι επαρκείς οικονομικοί πόροι

Οποιαδήποτε συνεπώς προσπάθεια μεταρρύθμισης της Διοίκησης χωρίς διόρθωση των παραπάνω προβλημάτων, χωρίς κατάλληλη πολιτική προσωπικού που να αναδεικνύει την ικανότητα και τον επαγγελματισμό, δεν πρόκειται να έχει καμία τύχη. Στο κρίσιμο και αγωνιώδες λοιπόν ερώτημα, γιατί δεν βελτιώνεται η ελληνική κρατική μηχανή παρά τις συνεχιζόμενες επί χρόνια και διαρκώς εξαγγελόμενες προσπάθειες και παρά τα σημαντικά χρηματικά ποσά που δαπανώνται, ειδικά τα τελευταία χρόνια από εθνικούς και κοινοτικούς πόρους, η απάντηση είναι απλή: γιατί στην πραγματικότητα, οι μέχρι σήμερα πολιτικές ηγεσίες παρά την βαρύγδουπη ρητορεία τους, δεν θέλησαν ποτέ να την αλλάξουν.⁴² Αρκέστηκαν μόνο σε οριακές μεταβολές που δικαιολογούν με ένα άλλοθι προσπάθειας αλλά δεν θίγουν καθόλου την ελεγχόμενη πολιτικά και ερασιτεχνική τεχνικά, λειτουργία του διοικητικού συστήματος. Η συνεχής, μη αξιοποίηση στις μεταρρυθμιστικές προσπάθειες του σώματος εκείνων των υπαλλήλων, που έχουν εκπαιδευτεί γι αυτό, με κρατικούς πόρους, συνιστά ένα πολύ εναργές παράδειγμα, όχι βέβαια το μόνο αλλά πιθανότατα το πιο χαρακτηριστικό! Και έτσι καταλήγουμε να ξαναβρίσκουμε τον Βαρβαρέσσο, που στα 1952 έγραφε: “μπορεί να βελτιωθεί η Διοίκηση αρκεί να το θέλουμε πραγματικά.....”

Η σύγχρονη διακυβέρνηση πρέπει να είναι διακυβέρνηση δημοκρατική, δηλαδή να ασκείται με τη συμμετοχή, τη συναίνεση και την εμπιστοσύνη των πολιτών. Να ασκείται με μέτρο, υπευθυνότητα και προσοχή ώστε να αντιμετωπίζονται τα προβλήματα με τη μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα και νομιμοποίηση. Η σύγχρονη δημοκρατική διακυβέρνηση πρέπει συνάμα να ασκείται σύμφωνα με τους κανόνες δικαίου που ισχύουν σε μια έννομη τάξη. Οι κρίσιμες προϋποθέσεις και γνωρίσματα του νέου ρόλου του κράτους είναι⁴³:

α) να λειτουργεί ως καταλύτης στην κοινωνική παραγωγή και όχι να την υποκαθιστά με τη δική του συγκεντρωτική δράση

⁴²Π. Καρκατσούλης (2004), Το Κράτος Σε Μετάβαση, Εκδόσεις Σιδέρης, σελ. 78

⁴³Α. Αλεξόπουλος, Κ. Παπαδημητρίου (2006), Εκπαιδευτικό Υλικό για το Μάθημα «Κράτος και Δημόσια Διοίκηση», Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης, σελ. 410

β) να μη λειτουργεί ανταγωνιστικά προς τον καθαρά επιχειρηματικό τομέα της οικονομίας, αλλά να εστιάζεται στο ρυθμιστικό, εποπτικό και ελεγκτικό του ρόλο, ώστε να εγγυάται την καλύτερη από μέρους του και ποιοτικότερη παροχή υπηρεσιών προς το κοινωνικό σύνολο.

γ) να μεριμνά για τα αποτελέσματα και την ικανοποίηση των πολιτών, να μην επιδιώκει μόνο τη διαδικαστική νομιμοποίηση και τη γραφειοκρατική προσήλωση στο γράμμα του νόμου, αλλά να αντιλαμβάνεται το πνεύμα των νόμων και των διατάξεων.

δ) να λειτουργεί κατά το δυνατόν προληπτικά και όχι αντανakλαστικά απέναντι στα προβλήματα

Ως βασικά στοιχεία ενίσχυσης της λειτουργικής ικανότητας του κράτους και της δημόσιας διοίκησης μπορούν ενδεικτικά να αναφερθούν τα ακόλουθα:

- Η εφαρμογή του δικαίου με σταθερότητα, συνέχεια και συνέπεια
- Η αποτελεσματικότητα στη δράση της δημόσιας διοίκησης
- Η αποφυγή της διαφθοράς κατά την άσκηση των καθηκόντων και των αρμοδιοτήτων από μέρους των δημόσιων λειτουργών
- Η ύπαρξη συστημάτων, διαδικασιών και νοοτροπίας ελέγχου και λογοδοσίας των δημόσιων θεσμών και οργάνων για τα αποτελέσματα και το ποιόν της δράσης τους
- Η βάση ανάλυσης και σχεδιασμού, δηλαδή ενσωμάτωσης και αξιοποίησης της γνώσης και της διαβούλευσης πριν από τη λήψη των αποφάσεων
- Η ανταπόκριση στην κοινωνία των πολιτών
- Η επαγγελματική ηθική και δεοντολογία των στελεχών

4.1 Κριτήρια Μεταρρύθμισης

Τα αποτελέσματα της διοικητικής μεταρρύθμισης θα έπρεπε να είναι ορατά από όλους. Αν σήμερα πολλοί πολίτες εμφανίζονται ευχαριστημένοι από τη λειτουργία των Κ.Ε.Π., αυτό είναι μόνο μία μικρή συμβολή στην ανάγκη για επαναθεώρηση της λειτουργίας του κράτους.⁴⁴ Αν θα μπορούσαμε να θέσουμε

⁴⁴Α. Μακρυδημήτρης (2006), Κράτος των Πολιτών, Προβλήματα Μεταρρύθμισης και Εκσυγχρονισμού, Εκδοτικός Οργανισμός Λιβάνη, σελ. 302-310

κριτήρια για την επιτυχημένη μεταρρύθμιση στην ελληνική δημόσια διοίκηση αυτά θα ήταν:

- Βαθμός ενσωμάτωσης των νέων τεχνολογιών κατά τη λειτουργία των δημόσιων υπηρεσιών και την εξυπηρέτηση του πολίτη
- Ταχύτητα κατά την εξυπηρέτηση των πολιτών
- Αλλαγή κουλτούρας εντός της υπηρεσίας — οι πολίτες είναι ικανοποιημένοι από την παρεχόμενη υπηρεσία του δημόσιου τομέα
- Μετάδοση ή λήψη της σωστής πληροφόρησης
- Ικανότητα επίλυσης σύνθετων προβλημάτων των πολιτών
- Αυστηρή εφαρμογή των σύγχρονων συστημάτων αξιολόγησης και ενσωμάτωσης των προτάσεων που προκύπτουν κατά τη διοικητική πρακτική
- Έγκριτη ηγεσία και όχι μόνο διοίκηση
- Αποτελεσματική διοίκηση που θα «λύνει προβλήματα»
- Οργανωτική λιτότητα — πρόσφατα ανανεωμένο οργανισμό της υπηρεσίας
- Πλήρωση των θέσεων
- Αντικειμενικές προαγωγές, μετακινήσεις, αποσπάσεις, μετατάξεις
- Περιορισμός των διοικητικών διαδικασιών
- Οικονομικότερη διοίκηση κ.ά.

Μένει πολύς χρόνος ακόμη να διανυθεί έως ότου η δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα να μπορέσει να λειτουργήσει υπό τους σύγχρονους όρους του δημόσιου μανάτζμεντ. Ορισμένα βήματα είναι σίγουρα πραγματικότητα, το τελικό όμως επιτυχημένο στάδιο θα επέλθει όταν οι πολίτες θα είναι ικανοποιημένοι κατά οποιαδήποτε επαφή τους με τον δημόσιο τομέα (στο χώρο της υγείας, όπως στο Δήμιο και αλλού).

4.2 Αναγκαίες Μεταρρυθμίσεις

Οι Εκθέσεις των Εμπειρογνομώνων για τη Δημόσια Διοίκηση, οι εκθέσεις του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης (ΓΕΔΔ)⁴⁵ καθώς η έκθεση του Οργανισμού για την Οικονομική Συνεργασία και την Ανάπτυξη (ΟΟΣΑ),

⁴⁵ "Ετήσια Έκθεση 2010, Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης", Μάιος 2011, σελ. 1-40

καταδεικνύουν ότι ο δημόσιος όμως τομέας στη χώρα μας πάσχει κυρίως από την άποψη της κακοδιοίκησης αλλά και της διαφθοράς, γεγονός που επιφέρει πολύ επιβλαβείς επιπτώσεις, τόσο στη λειτουργία του κράτους με τη γραφειοκρατική αναποτελεσματικότητα του μηχανισμού του, όσο και στον ιδιωτικό τομέα με επιβαρυντικές συνέπειες για την οικονομική ανάπτυξη της χώρας και την εν γένει κοινωνική και πολιτισμική εξέλιξη της δεδομένου ότι οι δύο αυτοί τομείς που λειτουργούν ως συγκοινωνούντα δοχεία αλληλοεπηρεάζονται.⁴⁶

Για την καταπολέμηση της διαφθοράς και κακοδιοίκησης απαιτείται αφενός μεν η ίδρυση και λειτουργία των κατάλληλων ελεγκτικών μηχανισμών με την αποτελεσματική αρωγή της δικαιοσύνης για την πρόληψη των φαινομένων αυτών αλλά και η ενεργή συμπαράσταση ολόκληρης της κοινωνίας.⁴⁷ Ο πόλεμος αυτός είναι μακρύς, δύσκολος, επίπονος και προπαντός απαιτεί συνεχή έμπρακτη πολιτική βούληση και προσπάθεια των αρμοδίων οργάνων γιατί αντιμετωπίζει διάφορα εμπόδια, όπως τη γραφειοκρατική νοοτροπία των υπαλλήλων, τα διάφορα μικροσυμφέροντα, που ανάγουν την υπόθεσή τους σε μείζον εθνικό ζήτημα, την άμεση και έμμεση αντίδραση των συνδικαλιστικών φορέων και κυρίως τη χλιαρή και ενίοτε εχθρική, εκ μέρους της κοινωνίας, υποστήριξη των μέτρων παρά τις μεγαλεπίβολες διακηρύξεις συμπαράστασης και αυτών που ίσως δεν θίγονται τα συμφέροντά τους, μόνο δε με τη δημιουργία των κατάλληλων συνθηκών μπορεί ο πόλεμος αυτός να έχει αίσια αποτελέσματα.

Εξάλλου υπάρχουν μερικοί γενικοί παράγοντες που λειτουργούν υπέρ της διαφθοράς και της κακοδιοίκησης, όπως:

α) η έλλειψη κατάλληλων μηχανισμών για τον αποτελεσματικό έλεγχο της δημόσιας διοίκησης καθόσον το σύνολο του ελεγκτικού και επιθεωρησιακού έργου του Κράτους ασκείται από τα σώματα και τις υπηρεσίες επιθεώρησης και ελέγχου, τα οποία δρουν ανεξαρτήτως χωρίς να συνεργάζονται μεταξύ τους και αποτελούν οργανικά τμήματα των διαφόρων υπουργείων, στα οποία υπάγονται. Λόγω δε της αλληλοεπικάλυψης των αρμοδιοτήτων τους, της μη ομοιομορφίας

⁴⁶Μακρυδημήτρης Α - Μιχαλόπουλος Ν., "Εκθέσεις Εμπειρογνομόνων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950-1998", σελ. 80-120

⁴⁷Ν. Μουζέλης, Γιατί Αποτυγχάνουν οι Μεταρρυθμίσεις, Στο Βήμα 29/6/2003 - Αρ. Υ. 13899, σελ. 74 και 86

των μεθόδων και της πρακτικής των διενεργουμένων από αυτά ελέγχων και των συντασσομένων απ' αυτά εκθέσεων και πορισμάτων, της διαφορετικής νοοτροπίας των στελεχών αυτών, πολλά εκ των οποίων αναπτύσσουν πνεύμα υπηρεσίας (*esprit de corps*), έχει ως αποτέλεσμα πολλές φορές την μη πλήρη και αρμονική συνεργασία με τα άλλα σώματα και υπηρεσίες ελέγχου, η ποσοτική δε και κυρίως η ποιοτική απόδοσή τους να μην ανταποκρίνεται, σε γενικές γραμμές, ούτε στον αριθμό των στελεχών τους ούτε στα διαθέσιμα σ' αυτά μέσα, και έτσι παρίσταται ανάγκη για την κατά περίπτωση επανάληψη ή συμπλήρωση των ελέγχων κυρίως για τον καταμερισμό των ευθυνών

β) οι αόριστες ή επάλληλες αρμοδιότητες των υπηρεσιών ελέγχου, γραφειοκρατικά εμπόδια, χαμηλής ποιότητας μηχανισμοί ακόμη και κανόνες που θεσπίστηκαν *ad hoc* για να επιτρέψουν ή καλύψουν διεφθαρμένη συμπεριφορά

γ) η ενίοτε βραδύτητα των ελέγχων και η ανεπάρκεια ή αοριστία των πορισμάτων και εκθέσεων, που οφείλεται στα παραπάνω αίτια ή την ανεπάρκεια των επιθεωρητών

δ) η ανέλεγκτη εξουσία που παρέχεται στους αρμόδιους για να αποφασίζουν, την οποία πολλές φορές ασκούν χωρίς διάκριση και λογικούς περιορισμούς με μόνη την επίκληση της πολιτικής βούλησης

ε) η έλλειψη διαφάνειας, που εμποδίζει τους πολίτες και τις Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις να έχουν πρόσβαση σε πληροφορίες για να τις χρησιμοποιήσουν για τον έλεγχο της δημόσιας διοικητικής δράσης, με ταυτόχρονη όμως προστασία των προσωπικών δεδομένων, όχι όμως υπό το πρόσχημα της προστασίας αυτών να παρέχεται κάλυψη ή να παρεμβάλλονται εμπόδια στον έλεγχο

στ) η βραδύτητα στην απονομή της δικαιοσύνης και η εν πολλοίς ανεπάρκεια των δικαστηρίων να επιβάλουν το νόμο, κυρίως στα οικονομικά εγκλήματα, όπου πολλοί διαφεύγουν δια της μεθοδευμένης παραγραφής των αδικημάτων, όπως και η διακριτή μεταχείριση των επωνύμων που απαλλάσσονται με την έκδοση βουλευμάτων και μάλιστα για έλλειψη προθέσεως αντί της επ' ακροατηρίω διαδικασίας, όπως και η σε μεγάλο βαθμό ποινική και πειθαρχική ατιμωρησία των δημοσίων υπαλλήλων, που έχει δημιουργήσει στους

παρανομούντες αίσθημα ασυδοσίας.⁴⁸ Εξάλλου, με την ταχύτερα απόδοση της δικαιουσύνης επιτυγχάνεται η σκοπούμενη ειδική και γενική πρόληψη των κάθε είδους παραπτώματων. Επιπροσθέτως η ατιμωρησία των δημοσίων υπαλλήλων σε περιπτώσεις πειθαρχικών και ποινικών παραβάσεων έχει απογοητεύσει τους πολίτες και τους έχει αποθαρρύνει να προβαίνουν σε καταγγελίες, γιατί πιστεύουν ότι τελικά κανένας δεν θα τιμωρηθεί.

Σαφώς, πολλοί συμπολίτες μας έχουν ταλαιπωρηθεί κατά την επαφή τους με το Δημόσιο χωρίς αυτό να σημαίνει ότι το όλο οικοδόμημα της δημόσιας διοίκησης πάσχει, είναι όμως δεδομένο ότι η Δημόσια Διοίκηση θα μπορούσε να λειτουργήσει πιο αποτελεσματικά και διάφανα και να αποδώσει στο έργο που της ζητεί ο λαός και για το οποίο υποβάλλεται σε τόσες οικονομικές θυσίες εφόσον παγιωθούν οι αναγκαίες διαρθρωτικές αλλαγές. Η γραφειοκρατία, η οποία είναι διάχυτη στους περισσότερους τομείς της Δημόσιας Διοίκησης έχει βαρύτερες επιπτώσεις στην οικονομική ανάπτυξη της χώρας και προκαλεί ταλαιπωρία στους πολίτες, καθόσον

- ◆ Δημιουργεί δυσκολίες στους πολίτες-χρήστες στην πρόσβαση στις υπηρεσίες του κράτους αυξάνοντας το χρόνο και την δαπάνη που απαιτείται για την εξυπηρέτησή τους, αναγκάζει τους ενδιαφερομένους να καταφεύγουν σε πρακτικές μη νόμιμες, ενδεχομένως και ποινικώς κολάσιμες.
- ◆ Οδηγεί συχνά σε διαδικασίες και πρακτικές οι οποίες έρχονται σε αντίθεση με τη σύγχρονη απαίτηση για διαφάνεια, λογοδοσία και ανοικτή διοίκηση.
- ◆ Ευνοεί την κακοδιοίκηση η οποία, όπως είναι γνωστό, οδηγεί αρκετές φορές και στη διαφθορά ή ευνοεί την ανάπτυξή της.
- ◆ Προκαλεί δυσκολίες και καθυστερήσεις στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων και επίλυσης προβλημάτων.
- ◆ Εμποδίζει την γενικότερη ανάπτυξη της χώρας καθόσον δημιουργεί ανασφάλεια δικαίου και καθιστά δυσχερείς τις επενδύσεις σύμφωνα με τις Εκθέσεις Διεθνών Οργανισμών για τη χώρα μας (Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, ΟΟΣΑ, Παγκόσμια Τράπεζα, κλπ.). Γεγονός, όμως είναι ότι για να επιτευχθεί η ασφάλεια δικαίου πρέπει να κωδικοποιηθούν οι υπάρχοντες νόμοι,

⁴⁸N. Μουζέλης, (2002), Από την Αλλαγή στον Εκσυγχρονισμό, Εκδόσεις Θεμέλιο, σελ. 45

να εξαλειφθούν οι μη ισχύοντες νόμοι και οι αντικρουόμενες διατάξεις και να απλοποιηθεί η νομοθεσία του ΓΟΚ.

♦ Οδηγεί σε σπάταλη διαχείριση των διαθέσιμων πόρων και αύξηση του κόστους λειτουργίας των κρατικών υπηρεσιών.

Κατά συνέπεια χρειάζεται ένα νέο σύστημα⁴⁹, μια νέα μεθοδολογία, νοοτροπία και φιλοσοφία διοίκησης και οργάνωσης πέρα από τη γραφειοκρατία και τον νομικισμό, την παθητικότητα και την αδράνεια, τη διαφθορά και την υποκρισία. Μια μέθοδος και τέχνη διοίκησης, που βασίζεται στους στόχους και τα αποτελέσματα, στην οικονομία των μέσων, στις νέες τεχνολογίες, στη νέα γνώση και στην ποιότητα των επιτευγμάτων, στην αποσυγκέντρωση των αρμοδιοτήτων και την ανάληψη πρωτοβουλιών, τον συστηματικό έλεγχο και την αξιολόγηση, στη διεύρυνση της δημοκρατίας, στην εμπέδωση της δικαιοσύνης και της αξιοκρατίας, στη διαρκή εξυπηρέτηση και τη διευκόλυνση της ζωής του πολίτη.

Το ανθρώπινο δυναμικό, όπως όλοι αναγνωρίζουν, αποτελεί την κύρια δύναμη μιας οργάνωσης και η κατάλληλη αξιοποίησή του τη βασική πηγή της ισχύος και του σφρίγγους της...

Βασικοί **Άξονες** για τη γενική οργάνωση της κεντρικής δημόσιας διοίκησης κρίνεται ότι πρέπει να είναι οι ακόλουθοι:

1. Αναδιοργάνωση της κυβέρνησης

Ριζική μεταρρύθμιση των οργανωτικών δομών όλων των υπουργείων με τους ακόλουθους στόχους⁵⁰:

- Μετάβαση σε μια λειτουργική οργάνωση με την κατάργηση όλων των περιττών υπηρεσιών, συγχώνευση τμημάτων, τα οποία έχουν παρόμοιες ή αλληλοεπικαλυπτόμενες λειτουργίες και ανάπτυξη λειτουργικών συνεργιών.
- Απλοποίηση και εξορθολογισμός των δομών και μείωση του αριθμού των επιπέδων ιεραρχίας στα υπουργεία.

⁴⁹«Ετήσια Έκθεση 2010, Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης», Μάιος 2011, σελ. 37-42

⁵⁰Π. Καρκατσούλης (2006), Εκπαιδευτικό Υλικό για το Εργαστήριο «Νομοπαρασκευαστική Διαδικασία και Κανονιστική Μεταρρύθμιση», Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης, Τμήμα Γενικής Διοίκησης, σελ. 270

- Εξορθολογισμός της οργάνωσης των υποστηρικτικών λειτουργιών σε συνδυασμό με την ανάπτυξη των εφαρμογών της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης.
- Εκχώρηση και αποσυγκέντρωση των αρμοδιοτήτων, καθώς και η μεταβίβαση σε όλα τα ιεραρχικά επίπεδα ανάλογης εξουσίας λήψης αποφάσεων.
- Αναβάθμιση του ρόλου της Γραμματείας της κυβέρνησης στην προώθηση των πολιτικών δράσεων και την οργάνωση της συνεργασίας μεταξύ υπουργείων.
- Προώθηση της ανταλλαγής πληροφοριών και του συντονισμού των πολιτικών σε όλα τα επίπεδα, κυρίως με τη δημιουργία στρατηγικών μονάδων σε κάθε υπουργείο.

2. Ανάγκη για σύγχρονο management – Μέτρηση και Αξιολόγηση

Από τα όσα αναλύθηκαν στα προηγούμενα κεφάλαια, διαπιστώνει κανείς την ανάγκη για ένα σύγχρονο κράτος και μια αποτελεσματική δημόσια διοίκηση, ικανή να εφαρμόζει με συνέπεια τη δημόσια πολιτική και να αντιμετωπίζει με συνέπεια και τεχνογνωσία τα δημόσια προβλήματα. Η στρατηγική του ριζικού μετασχηματισμού⁵¹ του κράτους δεν περιορίζεται στις διαρθρωτικές μεταβολές που αναφέρθηκαν παραπάνω, αλλά εκτείνεται και στο λειτουργικό εκσυγχρονισμό των δημοσίων υπηρεσιών, με στόχους, απόδοση και αποτελέσματα πέρα από την παραδοσιακή γραφειοκρατία. Η πραγματική βελτίωση και αναβάθμιση της δημόσιας διοίκησης μπορεί να προέλθει από την αλλαγή των μεθόδων οργάνωσης, διεύθυνσης και λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών. Με βασικούς άξονες τους παρακάτω:

- Τον συστηματικό προγραμματισμό και τη συγκεκριμένη στοχοθεσία, με συγκεκριμένους ποιοτικούς, ποσοτικούς και χρονικούς δείκτες για κάθε μονάδα και δραστηριότητα ή τομέα δημόσιας πολιτικής, που προσδιορίζεται συγκεκριμένα και σε συμφωνία με την εκάστοτε εποπτεύουσα αρχή.

⁵¹ N. Μιχαλόπουλος, (2003), Από τη Δημόσια Γραφειοκρατία στο Δημόσιο Management, Εκδόσεις Παπαζήση, σελ. 141-150

- Τον τακτικό και μεθοδικό προϋπολογισμό και τη ρεαλιστική κοστολόγηση της λειτουργίας και των αποτελεσμάτων δράσης των δημοσίων υπηρεσιών και φορέων από μηδενικής βάσης.
- Το ετήσιο κυλιόμενο πρόγραμμα δράσης, στο οποίο προσδιορίζεται ο προγραμματισμός και προϋπολογισμός των ενεργειών της κάθε μονάδας.
- Τους δείκτες και τα κριτήρια αποτελεσματικότητας, ποιότητας και παραγωγικότητας κατά παρεχόμενο έργο, αγαθό ή δράση της διοίκησης, ώστε να επιτρέπεται η επαλήθευση, η μέτρηση και η αξιολόγηση, η ευθύνη και ο έλεγχος. Αναγκαία είναι στη συνέχεια η σύνδεση των κριτηρίων αυτών με το σύστημα αξιολόγησης της απόδοσης των υπαλλήλων. Στο πλαίσιο, λοιπόν, της στρατηγικής για την ουσιαστική μεταρρύθμιση του κράτους κάθε υπηρεσιακή μονάδα θα πρέπει να πραγματοποιεί συχνά μετρήσεις παραγωγικότητας, έρευνες και αξιολόγηση της απόδοσης, το βαθμό αξιοποίησης των πόρων που αναλώθηκαν, την κατανομή και καταλληλότητα του προσωπικού, το κόστος λειτουργίας των διαδικασιών και μεθόδων εργασίας.⁵²
- Τα σχέδια θέσεων εργασίας, στα οποία περιγράφονται τα καθήκοντα των υπαλλήλων κατά θέση, οι απαιτούμενες ειδικότητες και προσόντα και στα οποία προσδιορίζεται η ροή των εργασιών χωρίς επικαλύψεις, κενά ή καθυστερήσεις.
- Τη γενίκευση του θεσμού των «υπηρεσιών μιας στάσης» σε επιλεγμένα πεδία εφαρμογής δημόσιας πολιτικής όπου ο πολίτης προσφεύγει συχνότερα.
- Την προώθηση σχέσεων εμπιστοσύνης και συνεργασίας μεταξύ των στελεχών, καθώς και εκχώρηση εξουσίας λήψης αποφάσεων ανάλογης του ρόλου και της θέσης.

3. Ηλεκτρονική Διοίκηση και Διακυβέρνηση

Η ουσιαστική βελτίωση και ο εκσυγχρονισμός της διοίκησης στην εποχή της «κοινωνίας της γνώσης» δε νοείται χωρίς τη γενικευμένη χρήση και αξιοποίηση των σύγχρονων πληροφοριακών συστημάτων στη δημόσια διοίκηση, για την

⁵²N. Μουζέλης, (2002), Από την Αλλαγή στον Εκσυγχρονισμό, Εκδόσεις Θεμέλιο, σελ. 360

υποστήριξη και των εσωτερικών λειτουργιών της, αλλά και της επικοινωνίας της με τους πολίτες, τις επιχειρήσεις και την κοινωνία. Επιτάχυνση της ανάπτυξης των υπηρεσιών ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, με ιδιαίτερη έμφαση στις εφαρμογές και τη μείωση της γραφειοκρατίας.⁵³ Τη βελτίωση της διαλειτουργικότητας των συστημάτων διακυβέρνησης. Συγκεκριμένα, η κυβερνητική πύλη ΕΡΜΗΣ θα πρέπει να αναδιοργανωθεί ως σημείο εκκίνησης για τη δημιουργία κοινής υποδομής Τεχνολογίας Πληροφοριών και Επικοινωνίας (ΤΠΕ) και back-office συστήματος για τη βελτίωση της ανταλλαγής πληροφοριών, τη μείωση των επικαλύψεων και θα επιτρέψει στις επιχειρήσεις να συναλλάσσονται ηλεκτρονικά με την κυβέρνηση.

4. Διαχείριση των ανθρώπινων πόρων

- Δημιουργία ενός ενιαίου συστήματος περιγραφής καθηκόντων για τη γενική κυβέρνηση και υποστήριξη της κινητικότητας των δημοσίων υπαλλήλων, μεταξύ της κεντρικής διοίκησης και άλλων μερών γενικής κυβέρνησης (περιφερειακές υπηρεσίες, δημόσιοι φορείς), με την παροχή κατάλληλων κινήτρων και προγραμμάτων κατάρτισης.
- Μεταρρύθμιση του συστήματος των κλάδων με δραστική μείωση του αριθμού τους και εναρμόνιση των απαιτήσεων παροχής υπηρεσιών (για μισθούς, συντάξεις, επιδόματα κλπ.), με σκοπό τη συγχώνευσή του με το σύστημα περιγραφής εργασίας.
- Αναμόρφωση του συστήματος προσλήψεων της κεντρικής διοίκησης, ώστε να ληφθούν καλύτερα υπόψη οι ανάγκες προσωπικού σε επιχειρησιακό επίπεδο και να προβλεφθούν καλύτερα οι ποσοτικές και ποιοτικές αλλαγές σε αυτές τις ανάγκες. Συστηματική μείωση των κενών θέσεων, όταν δεν ανταποκρίνονται στις προβλεπόμενες ανάγκες.
- Επέκταση του συστήματος των αποσπάσεων προς τη γενική κυβέρνηση, δημοσιοποιώντας ανοίγματα θέσεων εργασίας και διοργανώνοντας ανοιχτούς διαγωνισμούς για κάθε θέση.
- Μεταρρύθμιση του συστήματος αξιολόγησης και προαγωγών, με στόχο τη δημιουργία ισχυρών κινήτρων για απόδοση. Καθιέρωση διαλόγου με

⁵³Α. Μακροδημήτρης (2006), Κράτος των Πολιτών, Προβλήματα Μεταρρύθμισης και Εκσυγχρονισμού, Εκδοτικός Οργανισμός Λιβάνη, σελ. 462

τους δημοσίους υπαλλήλους για τον εκσυγχρονισμό της διοίκησης και ιδιαίτερα για την ενίσχυση των αξιών της δημόσιας υπηρεσίας και την ακεραιότητά της.

Η προαγωγή και ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού θα πρέπει να εστιάζεται πρωτίστως:

- ✓ στην επιλογή, με κατάλληλα κριτήρια και μεθόδους
- ✓ στην εκπαίδευση, μετεκπαίδευση και επιμόρφωση των υπαλλήλων
- ✓ στην κατάλληλη επίβλεψη και ουσιαστική αξιολόγηση και καθοδήγησή τους
- ✓ στην κατάλληλη συμμετοχική χάραξη και εφαρμογή της σταδιοδρομίας, πορείας και εξέλιξής τους

Η ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού αποτελεί στην ουσία κατάλληλα δομημένη στρατηγική απάντηση στην πρόκληση της αλλαγής, τέτοια που να επιτρέπει σε δεδομένη οργάνωση να αντιμετωπίσει επιτυχώς ευκαιρίες, δυνατότητες και κινδύνους που ανακύπτουν στο περιβάλλον. Μέσα σ' αυτά τα πλαίσια, μια τέτοια στρατηγική, πρέπει να προσπαθεί να εξασφαλίσει την πρόσκτηση, διατήρηση και ανάπτυξη των γνώσεων και ικανοτήτων, αξιών και προδιαθέσεων που συντείνουν στην εκπλήρωση των μακροπρόθεσμων στόχων της οργάνωσης.

5. Επανακαθορισμός Ορίων Δημόσιου Τομέα

Οι κεντρικοί άξονες μιας σύγχρονης πολιτικής για το δημόσιο τομέα είναι ότι, ενώ ο επιχειρηματικός ρόλος του κράτους περιορίζεται στο ελάχιστο, αντιθέτως, ο εποπτικός, ο εγγυητικός, ο ρυθμιστικός και ο ελεγκτικός του ρόλος ενισχύεται και αναβαθμίζεται ουσιαστικά.⁵⁴ Δεν αλλοιώνεται ο κοινωνικός του χαρακτήρας, αλλά υπογραμμίζεται η ανάγκη βελτίωσης της ποιότητας των υπηρεσιών και η καλύτερη εξυπηρέτηση του πολίτη και της κοινωνίας των πολιτών.

6. Αποκέντρωση – Αυτοδιοίκηση

⁵⁴ Α. Μακρυδημήτρης (1999), Ο «Μεγάλος Ασθενής» η Μεταρρύθμιση και ο Εκσυγχρονισμός της Δημόσιας Διοίκησης, Εκδόσεις Παπαζήση, σελ. 55-61

Η Ελλάδα είναι μια χώρα έντονα συγκεντρωτική. Ο συγκεντρωτισμός αυτός αφορά δυο πεδία: τον πολιτικό συγκεντρωτισμό των αποφάσεων (στο πεδίο των σχέσεων πολιτικής ηγεσίας-διοίκησης), αλλά και τον γεωγραφικό συγκεντρωτισμό, στο πεδίο των σχέσεων κέντρου-περιφέρειας. Η υπερβολική παρουσία του κέντρου έχει ως αποτέλεσμα την ατροφία των περιφερειακών δομών και την ανεπαρκή τους ικανότητα για άσκηση διοίκησης και υλοποίησης πολιτικής. Συνεπώς, βασικός στόχος και άξονας της σύγχρονης δημοκρατικής διακυβέρνησης, για την οποία έγινε λόγος και παραπάνω, θα πρέπει να είναι η λειτουργική και οργανωτική ενδυνάμωση των θεσμών της αποκέντρωσης και αυτοδιοίκησης, ώστε να μπορέσουν να επιτελέσουν το θεμελιώδη ρόλο τους για την εξυπηρέτηση του πολίτη στον πληρέστερο βαθμό και στο χαμηλότερο δυνατό επίπεδο, για την αντιμετώπιση των τοπικών προβλημάτων και την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους, με τρόπο ώστε να προάγεται η ισόρροπη εθνική ανάπτυξη.

Έτσι, στις κεντρικές υπηρεσίες του κράτους θα πρέπει να παραμένει ο επιτελικός σχεδιασμός και ο έλεγχος, ενώ στις αποκεντρωμένες και αυτοδιοικούμενες μονάδες να μεταφέρεται το σύνολο σχεδόν των εκτελεστικών δραστηριοτήτων του κράτους, εφόσον μπορούν να τις επιτελέσουν ικανοποιητικά. Για το σκοπό αυτό, κρίνεται αναγκαίο τα υπέρτερα επίπεδα να ενισχύουν τα χαμηλότερα, ώστε να καθίστανται ικανά να ασκούν αυτές τις αρμοδιότητες.

Η αρχή της οικονομίας των επιπέδων διοίκησης συνδέεται άμεσα με την ενίσχυση της αποτελεσματικότητάς τους⁵⁵: όσο λιγότερα και ισχυρότερα τα επίπεδα διοίκησης τόσο αποτελεσματικότερη και αποδοτικότερη καθίσταται η λειτουργία τους. Η ενίσχυση, επομένως, και η ενδυνάμωση της αυτοδιοίκησης σε αρμοδιότητες, πόρους, μέσα και ανθρώπινο δυναμικό πρέπει να συντελείται στο χαμηλότερο δυνατό επίπεδο, δηλαδή όσο το δυνατόν εγγύτερα στον πολίτη, ώστε να γίνονται άμεσα αισθητά τα αποτελέσματα. Στο ίδιο απαραίτητος είναι και ο εφοδιασμός των αποκεντρωμένων υπηρεσιών και οργάνων του

⁵⁵ Δ. Παπούλια, (2007), Χρυσάφι είναι το Δημόσιο, Ρητορεία και Πραγματικότητα των Μεταρρυθμίσεων, Εκδόσεις Βιβλιοπωλείον της «Εστίας», σελ. 66

κράτους με όλα τα απαραίτητα μέσα (οικονομικά, τεχνικά, στελεχιακό δυναμικό), ώστε να ασκούνται με αποτελεσματικό τρόπο οι σχετικές αρμοδιότητες.

7. Νομοθετική και Κανονιστική μεταρρύθμιση

Μεταρρύθμιση του Διοικητικού Δικαίου, έτσι ώστε να μειωθεί η ακαμψία των οργανωτικών δομών, επιτρέποντάς τους να προσαρμόζονται γρήγορα στις μεταβαλλόμενες ανάγκες, τις διαδικασίες του προϋπολογισμού και τα σχέδια λήψης αποφάσεων, δίνοντας μεγαλύτερη αυτονομία στους διευθυντές. Η θέσπιση κανόνων για την παραγωγή ρυθμίσεων υψηλής ποιότητας είναι αναγκαία επειδή το ελληνικό νομοπαραγωγικό και κανονιστικό σύστημα πάσχει από τις χρόνιες παθολογίες της πολυνομίας και της κακονομίας, αποτέλεσμα των οποίων είναι ένα αντιφατικό, δυσνόητο και δυσεφάρμοστο κανονιστικό πλαίσιο, βασική αιτία της κακοδιοίκησης στην Ελλάδα.

Η κανονιστική μεταρρύθμιση αποτελείται από δράσεις που στοχεύουν στη βελτίωση της ποιότητας των ρυθμίσεων –είτε μεμονωμένα, είτε στο επίπεδο των θεσμών και της διαδικασίας παραγωγής τους- και στην αύξηση της αποτελεσματικότητας των σχετικών μεταρρυθμιστικών προγραμμάτων.⁵⁶ Η βελτίωση της ποιότητας μιας ρύθμισης μπορεί να επιτευχθεί με:

- Την ακριβέστερη οριοθέτηση του προβλήματος που καλείται να επιλύσει
- Την ελαχιστοποίηση των βαρών που προκαλούνται από την εφαρμογή της στην οικονομία και την αγορά
- Την μεγιστοποίηση της διαφάνειας σε όλες τις φάσεις κατάρτισής της
- Τη διεύρυνση της δημοκρατίας και της κοινωνικής συμμετοχής στη νομοπαραγωγική διαδικασία
- Την ενίσχυση της συλλογικότητας, τόσο στην επεξεργασία, όσο και στην απόφαση εφαρμογής της
- Την αναβάθμιση του Κοινοβουλίου

⁵⁶“Οι Απόφοιτοι της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και η Επιχείρηση Εκσυγχρονισμού και Αποτελεσματικότητας του Ελληνικού Κρατικού Μηχανισμού”, Διάλεξη Παπαδημητρίου, Πρακτικά 5ης Διημερίδας Επιχειρηματικότητας, Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο, 2010, σελ. 32-47

Η κανονιστική μεταρρύθμιση⁵⁷ ταυτόχρονα επιδιώκει την οικονομικότητα, την ακρίβεια και σαφήνεια της έκφρασης, τη συστηματική κατάταξη της κανονιστικής ύλης, την προσήκουσα γνωστοποίηση και την ολοκληρωμένη και εποπτική μορφή της ρύθμισης και ακόμη την αναγκαιότητα, τη λειτουργική δικαιοσύνη, την παρακολούθηση της εφαρμογής και την ανάλυση κόστους-ωφέλειας.

Εργαλεία της κανονιστικής μεταρρύθμισης είναι τα εξής:

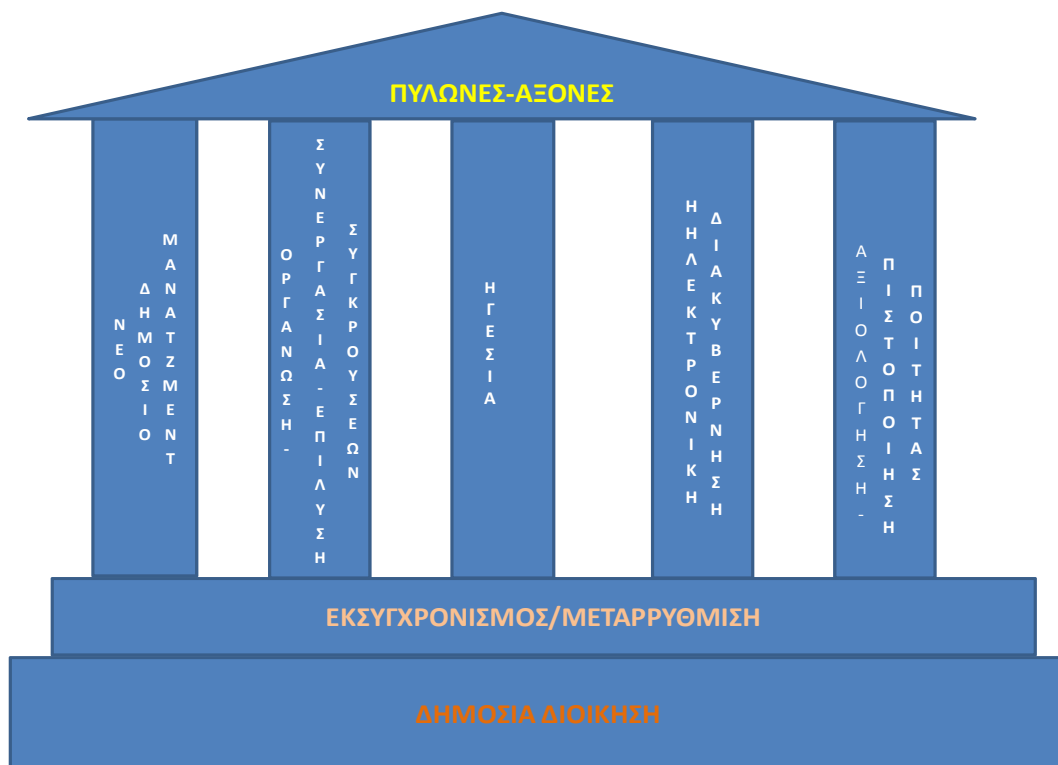
- Η Ανάλυση Κανονιστικών Επιπτώσεων (ΑΚΕ)

Αποτελεί το σημαντικότερο από τα εργαλεία και με αυτό επιδιώκεται ο σχηματισμός μιας συνολικής εικόνας για τις συνέπειες της ρύθμισης.

- Η απλούστευση. Αποτελεί μια από τις συνιστώσες πολιτικές της «καλύτερης νομοθέτησης». Με αυτή μπορεί να καταργηθούν εν όλω ή εν μέρει νομοθετικές και κανονιστικές ρυθμίσεις, αλλά δεν μπορεί να δημιουργηθούν νέες στη θέση τους.
- Η κωδικοποίηση. Η κωδικοποίηση διακρίνεται σε συστηματοποίηση και σε ανάπλαση. Η συστηματοποίηση αποτελεί μια διαδικασία αναμόρφωσης της όψης και του περιεχομένου μιας ομάδας κανονιστικών ρυθμίσεων προκειμένου να γίνουν περισσότερο προσβάσιμες στο χρήστη τους. Στην κωδικοποίηση αυτού του είδους δεν επέρχεται καμία ουσιαστική μεταβολή στο περιεχόμενο των κωδικοποιημένων διατάξεων. Αντίθετα, στην ανάπλαση του δικαίου πραγματοποιείται νομοθετικό έργο, αφού με αυτήν επέρχονται ουσιαστικές μεταβολές στις υφιστάμενες ρυθμίσεις.

Επομένως, από τους παραπάνω κεντρικούς Άξονες, πηγάζουν οι ακόλουθοι **Πυλώνες** εκσυγχρονισμού και μεταρρύθμισης της Δημόσιας Διοίκησης

⁵⁷Π. Καρκατσούλης (2006), Εκπαιδευτικό Υλικό για το Εργαστήριο «Νομοπαρασκευαστική Διαδικασία και Κανονιστική Μεταρρύθμιση», Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης, Τμήμα Γενικής Διοίκησης, σελ. 510-522



Θα πρέπει να τονιστεί πως για να επιτύχουν τα απαιτούμενα μεταρρυθμιστικά σχέδια είναι αναγκαίο οι υπεύθυνοι για αυτά να ασχοληθούν τόσο με τους θεσμούς και τις διαδικασίες πολιτικής, όσο και με ζητήματα που αφορούν τη γενικότερη φιλοσοφία, τους στόχους και τα μέσα μιας ευρύτερης μεταρρύθμισης.

Σημαντικό είναι να μην περιορίζεται η προσπάθεια απλώς στην εξήγηση της αποτυχίας ή της μη εισαγωγής τους αλλά να εστιαστεί στο πώς θα πραγματοποιηθούν οι μεταρρυθμίσεις.⁵⁸ Πώς, δηλαδή, θα επιτευχθεί, με τον πιο αποτελεσματικό τρόπο η αλλαγή της παρούσας δυσλειτουργικής συμπεριφοράς. Αν παραμεριστεί το «γιατί» και η προσοχή εστιαστεί στην περιγραφή του προβλήματος, τότε είναι δυνατό να φανεί ευκρινέστερα τι γίνεται και πώς διαιωνίζεται το πρόβλημα. Μην αναζητώντας τις απώτερες αιτίες των προβλημάτων, αλλά με το να αποκτά κανείς επίγνωση των μοτίβων (patterns) με τα οποία αυτά εκδηλώνονται, φτάνει στο βάθος των προβλημάτων.

⁵⁸ Α. Μακρυδημήτρης (2006), Κράτος των Πολιτών, προβλήματα μεταρρύθμισης και εκσυγχρονισμού, εκδοτικός οργανισμός Λιβάνη, σελ. 430

Προσεγγίζοντας, λοιπόν, τις μεταρρυθμίσεις με τη λογική αυτή το πρόβλημα υπάγεται σε διαφορετικά συμφραζόμενα και τοποθετείται σε ένα νέο πλαίσιο, στο οποίο η αλλαγή καθίσταται φανερή ως δυνατότητα και η μεταρρύθμιση έχει ελπίδες να προωθηθεί επιτυχώς.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΕΜΠΤΟ

ΠΡΩΤΟΣ ΠΥΛΩΝΑΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ: ΝΕΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΜΑΝΑΤΖΜΕΝΤ

5.1 Διοίκηση μέσω στόχων (Management by Objectives)⁵⁹

5.1.1 Ιστορικό

Η λέξη μάνατζμεντ πρωτοεμφανίστηκε τη δεκαετία 1555-65 και δήλωνε την επιθυμία για χειρισμό των αλόγων. Η αγγλική λέξη που ταυτιζόταν με τον όρο μάνατζμεντ ήταν «to handle, to train» (άλογα), η αντίστοιχη γαλλική ήταν η λέξη «manege» < It, Maneggiare παράγωγο του mano<manus που σημαίνει ασχολούμαι με κάτι ο ίδιος με τα χέρια μου για να κατακτήσω το επιθυμητό αποτέλεσμα. Η αναφορά στη διοίκηση μέσω στόχων χρονολογείται, κατά μια άποψη, από το 1955 όταν ο Peter Drucker εισήγαγε την έννοια της Διοίκησης μέσω Στόχων (Management by Objectives) ως το διοικητικό σύστημα οργάνωσης το οποίο λειτουργεί αποδοτικά όταν όλες οι επιμέρους λειτουργίες που αναλαμβάνονται συμφωνούν με τον γενικότερο στρατηγικό σχεδιασμό, καθώς επίσης και με τους εξειδικευμένους επιχειρησιακούς στόχους κάθε λειτουργικού τομέα (Διεύθυνση ή Τμήμα ή αυτοτελή υπηρεσία με ειδικό έργο). Στην Ελλάδα από το 1987, στο Πρόγραμμα Οικονομικής και Κοινωνικής Ανάπτυξης 1983-1987 του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας και του Κ.Ε.Π.Ε., υπήρχε εκτενής αναφορά στην ανάγκη μεταρρύθμισης της δημόσιας διοίκησης προς μια πιο «στοχοθετημένη» δράση και στην καλύτερη διαχείριση, τόσο των δομών όσο και των ανθρώπινων πόρων της. Με την αποτελεσματικότητα της

⁵⁹ Ραμματά Μαρία, «Σύγχρονη Ελληνική Δημόσια Διοίκηση – Ανάμεσα στη Γραφειοκρατία και το Μάνατζμεντ», Εκδ. ΚΡΙΤΙΚΗ, Αθήνα 2011

δημόσιας διοίκησης ασχολήθηκε ομάδα εμπειρογνομόνων του Υπουργείου Προεδρίας της Κυβέρνησης, η οποία υπέβαλε τη σχετική έκθεση της τον Απρίλιο του 1990. Μια επόμενη προσπάθεια έγινε από την «Επιτροπή Δεκλερή», η οποία υπέβαλλε την έκθεση «Ελληνική Διοίκηση 2000/Πρώτο Πρόγραμμα Εκσυγχρονισμού 1992-1995» που χρησιμοποιήθηκε στο πρόγραμμα εκσυγχρονισμού της δημόσιας διοίκησης. Αναφορά έγινε στην αναγκαιότητα εισαγωγής μεθόδων αξιολόγησης της δημόσιας πολιτικής και μέτρησης της αποδοτικότητας της. Τέλος, αναλυτική αναφορά στην αποτελεσματικότητα των δημόσιων υπηρεσιών και στην ανάγκη στοχοθεσίας υπάρχει στην Έκθεση της Επιτροπής για την Εξέταση της Μακροπρόθεσμης Οικονομικής Πολιτικής, στην ενότητα «Ποιότητα στη Δημόσια Διοίκηση».

Με το νόμο 3230/2004 τέθηκαν οι βάσεις για την καλύτερη απόδοση των δημόσιων υπηρεσιών και για τον επαναπροσανατολισμό του δημόσιου τομέα περισσότερο στα αποτελέσματα, αποφάσεις, υπηρεσίες, αγαθά (result-oriented) και λιγότερο στον αυστηρό σεβασμό των κανόνων (rule-oriented) — ο οποίος μπορεί να οδηγήσει σε διατάραξη της ισορροπίας του δικαίου σε βάρος των πολιτών. Σύμφωνα με τα όσα ρητά επιτάσσει ο νόμος περί στοχοθεσίας όλες οι δημόσιες υπηρεσίες (κεντρικές δημόσιες υπηρεσίες, Περιφέρειες, όπως και τα Ν.Π.Δ.Δ. και οι Ο.Τ.Α.)⁶⁰ υιοθετούν το σύστημα διοίκησης με στόχους με το οποίο επιδιώκεται η αποτελεσματική λειτουργία των δημόσιων υπηρεσιών και η ανταπόκριση των ανθρώπινων πόρων στα νέα πρότυπα του δημόσιου μάνατζμεντ. Ορίζεται η διοίκηση μέσω στόχων ως η διαδικασία προσδιορισμού σαφών επιδιώξεων-επιδόσεων στα ανώτερα ιεραρχικά επίπεδα κάθε φορέα και εν συνεχεία η διάχυση των γενικότερων αυτών επιδιώξεων υπό μορφή εξειδικευμένων δράσεων σε κάθε κατώτερο ιεραρχικό επίπεδο.

5.1.2 Ο νόμος 3230/2004 περί στοχοθεσίας

Η διαδικασία καθορισμού των στόχων κάθε οργανισμού είναι ετήσια και γίνεται με έκδοση σχετικών κανονιστικών αποφάσεων κατά τους μήνες Νοέμβριο και Δεκέμβριο, το αργότερο μέχρι 20 Δεκεμβρίου κάθε έτους. Οι στόχοι επιμερίζονται από «πάνω προς τα κάτω» —top down— από το ανώτατο

⁶⁰ Άρθρο 2, Ν. 3230/2004

πολιτικό επίπεδο (υπουργός για τα Υπουργεία) στο οποίο ορίζονται οι στρατηγικοί σκοποί και τα θεμέλια της στοχοθεσίας, στο επίπεδο των Γενικών Διευθυντών (ή Διευθύνσεων όπου δεν υπάρχουν Γενικές Διευθύνσεις). Σε αυτό το επίπεδο αναλύεται το «τι» προτίθεται να πράξει η υπηρεσία το τρέχον έτος. Σε ένα επόμενο στάδιο, οι Διευθύνσεις και τα Τμήματα καλούνται να προσδιορίσουν τους ειδικούς στόχους τους ώστε σε ένα τελικό στάδιο να αντιστοιχούν ειδικοί στόχοι ανά μονάδα εργαζομένου, οι οποίοι εξυπηρετώντας το «τι» όπως αυτό έχει περιγραφεί, προσδιορίζουν το «πώς» θα υλοποιήσουν τη στρατηγική της υπηρεσίας⁶¹ και με ποία ακριβώς βήματα θα προωθήσουν τους στόχους τους. Με τις καινοτόμες αυτές διατάξεις, ουσιαστικά, ο νομοθέτης επαναπροσανατολίζει τη δημόσια δράση σε πρακτικές οι οποίες θα στοχεύουν σε αυστηρά μετρήσιμα αποτελέσματα, κατά τη ρήση «ό,τι μπορείς να μετρήσεις μπορείς και να διοικήσεις», αφαιρεί από τον δημόσιο λειτουργό κάθε περιττή δράση που τον αποπροσανατολίζει από το στόχο του, δημιουργεί πρότυπα δράσης κατά τον προγραμματισμό και «μειώνοντας το ευμετάβλητο», δημιουργεί τις προϋποθέσεις ώστε οι κρίσιμες παράμετροι επιτυχίας της δημόσιας δράσης να τίθενται υπό έλεγχο και άρα τα επιθυμητά αποτελέσματα να μην αποκλίνουν από τα πραγματικά. Η πρακτική αυτή εξάλλου εφαρμόζεται ήδη από τη δεκαετία του 1980 και νωρίτερα, στις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες και άλλες χώρες (Μ. Βρετανία, Καναδάς, Ιρλανδία, σκανδιναβικές χώρες, Γερμανία, Γαλλία, Ν. Ζηλανδία, Αυστραλία κ.ά.).

Για τον προσδιορισμό της συμβολής (στοχοθεσίας) του εκάστοτε εργαζομένου, οι Προϊστάμενοι Τμημάτων συνεργάζονται με καθέναν ατομικά και καθορίζουν στόχους (ποσοτικούς και πολιτικούς), ανάλογα με τις γνώσεις, τις αρμοδιότητες, τις δεξιότητες και την εμπειρία τους. Σε κάθε επίπεδο, Διεύθυνσης ή Τμήματος, για τον καθορισμό των στόχων ενημερώνονται οι Μονάδες Ποιότητας και Αποδοτικότητας οι οποίες συνίστανται με Προεδρικό Διάταγμα σε όλα τα

⁶¹ Εγκύκλιος του ΥΠ.ΕΣ.Α.Η.Δ. ΔΙΠΑ/Φ.4/οικ.5270, με Θέμα: Ανάπτυξη Συστήματος Στρατηγικής Διοίκησης, Ν. 3230/2004

Υπουργεία, Περιφέρειες, και στους Ο.Τ.Α. στους οποίους προηγείται απόφαση του οικείου συλλογικού οργάνου διοίκησης.⁶²

Όλα τα επιμέρους Τμήματα/Διευθύνσεις ενημερώνουν ως προς:

- τα ενδιάμεσα στάδια μέχρι την τελική υλοποίηση των στόχων, και
- τις κρίσιμες παραμέτρους —δείκτες, που θα κρίνουν την επιτυχία ή μη υλοποίηση των στόχων αυτών

Ο Νόμος ορίζει ως γενικούς δείκτες το χρόνο ανταπόκρισης στα αιτήματα των πολιτών, το ποσοστό ικανοποίησης των παραπόνων που υποβάλλονται, την εφαρμογή των τεχνολογιών, το κόστος διαχείρισης, ενώ ως ειδικούς δείκτες ορίζει όλους τους εξειδικευμένους δείκτες που κάθε υπηρεσία θα εφαρμόσει και που αντιστοιχούν με το είδος των παρεχόμενων υπηρεσιών κάθε φορά. Οι συνολικοί στόχοι της υπηρεσίας και οι αντίστοιχοι δείκτες αυτών περιλαμβάνονται στο Πρόγραμμα δράσης και ενεργειών, κατά σειρά προτεραιότητας και με χρονοδιάγραμμα επίτευξης των στόχων.

Προβλέπεται ακόμη η αναγκαία διαδικασία παρακολούθησης της πορείας υλοποίησης των στόχων follow up (από τους Προϊσταμένους των οργανικών μονάδων) σε τακτά χρονικά διαστήματα, που δεν μπορεί να είναι μεγαλύτερα του τριμήνου. Εφόσον παρατηρηθεί σοβαρή απόκλιση μεταξύ των επιθυμητών και των πραγματικών αποτελεσμάτων, μπορεί να επανακαθοριστούν οι στόχοι και επακόλουθα να τροποποιηθεί το ετήσιο χρονοδιάγραμμα υλοποίησης τους. Σε αυτή τη διαδικασία βελτίωσης της απόδοσης, παρεμβαίνει η Μονάδα Ποιότητας και Αποδοτικότητας του εξεταζόμενου φορέα, η οποία υποβάλλει σχετική ετήσια έκθεση αξιολόγησης της αποτελεσματικότητας της στοχοθεσίας και υποβάλλεται, τόσο στον επικεφαλής του φορέα όσο και στη Διεύθυνση Ποιότητας και Αποδοτικότητας του ΥΠ.ΕΣ.Α.ΗΔ. (την προγενέστερη Μονάδα αποδοτικότητας) στα Τμήματα: α) Ερευνών και Μετρήσεων Αποδοτικότητας, β) Τεκμηρίωσης και Καλύτερων Πρακτικών.⁶³ Η Διεύθυνση αυτή του ΥΠ.ΕΣ.Α.ΗΔ.

⁶²Άρθρο 6, Ν. 3230/2004, Αρμοδιότητα των Μονάδων Ποιότητας και Αποδοτικότητας είναι η Μέτρηση της Αποδοτικότητας και της Αποτελεσματικότητας, η Εκτίμηση των Αποτελεσμάτων και η Διατύπωση Συγκεκριμένων Προτάσεων για τη Βελτίωση της Λειτουργίας των Υπηρεσιών

⁶³Άρθρο 7, & 2 Ν. 3230/2004. ΔΓΠΑ/Φ.4/οικ.26397/ 27.12.2005 «Καθιέρωση Συστήματος Διοίκησης με Στόχους (Ν. 3230/2004) - Μεθοδολογία Στοχοθεσίας», ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α., Γενική Γραμματεία Δημόσιας Διοίκησης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (Γ.Γ.Δ.Δ.Η.Δ.), ΔΙΠΑ/Φ.4/οικ.7323/5.4.2006 «Μεθοδολογία Καθορισμού Δεικτών Μέτρησης της

διατηρεί την οριζόντια αρμοδιότητα για την έρευνα, μελέτη και εισαγωγή μέτρων βελτίωσης της αποδοτικότητας των δημόσιων υπηρεσιών, καθώς επίσης και του προσδιορισμού της ανάγκης για την ανάληψη συγκεκριμένων κανονιστικών πρωτοβουλιών από τους αρμόδιους φορείς. Σημαντικός είναι ο ρόλος της Διεύθυνσης του ΥΠ.ΕΣ.Α.ΗΔ. ως υποστηρικτή της προσπάθειας των επιμέρους Διευθύνσεων Ποιότητας και Αποδοτικότητας των φορέων των δημόσιων υπηρεσιών να κινητοποιήσουν τις υπηρεσίες τους ώστε να συμμορφωθούν με το νέο πρότυπο διοίκησης. Η Διεύθυνση του ΥΠ.ΕΣ.Α.ΗΔ. αναλαμβάνει επιπλέον την ευθύνη της συλλογής, κωδικοποίησης και επεξεργασίας των σχετικών εκθέσεων που υποβάλλονται από τα Υπουργεία και τους φορείς τοπικής αυτοδιοίκησης.

Η ολοκλήρωση της διαδικασίας παρακολούθησης της εφαρμογής του νέου συστήματος στοχοθεσίας των δημόσιων υπηρεσιών γίνεται με την υποβολή έκθεσης από τον Υπουργό Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης προς τον Πρωθυπουργό, τον Πρόεδρο της Βουλής και τους αρμόδιους εποπτεύοντες Υπουργούς, την Κ.Ε.Δ.Κ.Ε. και την Ε.Ν.Α.Ε., αλλά και τους Ο.Τ.Α. α' και β' βαθμού τους οποίους αφορά. Στην έκθεση αυτή περιλαμβάνεται το αποτέλεσμα των μετρήσεων και η εισήγηση του Υπουργού για το σχεδιασμό και την εφαρμογή συγκεκριμένων μέτρων με στόχο τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας. Καινοτομία αποτελεί η δυνατότητα που δίνει ο Νόμος για απονομή ειδικών βραβείων προς τις υπηρεσίες εκείνες, Ν.Π.Δ.Δ. ή Ο.Τ.Α. α' και β' βαθμού, οι οποίες διακρίνονται για την αποτελεσματικότητά τους. Με απόφαση των Υπουργών Οικονομίας και Οικονομικών και ΕΣ.Α.Η.Δ. καθορίζεται το όργανο, η διαδικασία και τα κριτήρια αξιολόγησης και βράβευσης, καθώς και το είδος των βραβείων.⁶⁴

5.1.3 Καθορισμός των σκοπών και των στόχων

Η διαδικασία στοχοθεσίας έχει ως αφετηρία τη συναίνεση της ηγεσίας για την αναγκαιότητα καθορισμού στόχων για κάθε αρμόδια οργανική μονάδα. Σε

Αποτελεσματικότητας και Αποδοτικότητας της Διοίκησης (Ν. 3230/2004)», ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α. (Γ.Γ.Δ.Δ.Η.Δ.), ΔΙΠΑ/Φ.10/οικ.2813/23.1.2008 «Καθορισμός Δεικτών Μέτρησης Αποτελεσματικότητας και Αποδοτικότητας», ΥΠ.ΕΣ. (Γ.Γ.Δ.Δ.Η.Δ.)

⁶⁴ Άρθρο 9, & 1-3 Ν. 3230/2004 και Εγκύκλιος: ΔΙΠΑ/Φ.7/οικ.25016/17.9.2008 «Προκήρυξη 2ου Εθνικού Βραβείου Ποιότητας Δημόσιων Υπηρεσιών, Ν.Π.Δ.Δ., Ο.Τ.Α. α' και β' βαθμού — Υποβολή Αιτήσεων Υποψηφιότητας», ΥΠ.ΕΣ. (Γ.Γ.Δ.Δ.Η.Δ.).

πρώτο στάδιο, η ηγεσία (Υπουργός, Νομάρχης, Δήμαρχος κ.ά.) καθορίζει τους στρατηγικούς σκοπούς του φορέα (τι πρόκειται να υλοποιηθεί). Οι επιμέρους επιχειρησιακοί στόχοι (πώς θα γίνουν πραγματικότητα οι στρατηγικοί σκοποί μέσα από ποσοτικούς και ποιοτικούς στόχους) των αρμόδιων τομέων οφείλουν να συνάδουν με τους ευρύτερους στρατηγικούς σκοπούς, εξασφαλίζοντας τη συνεκτικότητα μεταξύ των δράσεων, και να αποσκοπούν στη μακροπρόθεσμη υλοποίησή τους.

Ποια είναι η διαφορά μεταξύ σκοπών (objectives) και στόχων (goals):

Οι σκοποί είναι γενικοί, ποιοτικοί και χρονικά αόριστοι: Γενικοί, διότι επιδιώκουν για παράδειγμα τη βελτίωση του επιπέδου παιδείας εφόσον πρόκειται για το Υπουργείο Παιδείας διά Βίου Μάθησης και Θρησκευμάτων, προσδιορίζονται με σαφήνεια και ρεαλισμό, σε αντιστοιχία με τα μέσα που διαθέτει ο οργανισμός, καθίστανται γνωστοί σε όλα τα μέλη και κατανοητοί από αυτά, τίθενται υπό συνεχή αναθεώρηση και προσαρμογή στις νέες τάσεις της πολιτικής, οικονομίας, έρευνας, τεχνολογίας κ.ά. Τέλος, οι σκοποί αφορούν περισσότερα του ενός τμήματα/Διευθύνσεις ή Γενικές Διευθύνσεις του κάθε φορέα.

Οι επιχειρησιακοί στόχοι, αντίστοιχα, διακρίνονται διότι είναι συγκεκριμένοι, μπορούν να μετρηθούν λόγω του ποσοτικού χαρακτήρα τους, είναι προσδιορισμένοι χρονικά και προσανατολισμένοι σε επιδιωκόμενα αποτελέσματα. Τέλος, οι στόχοι, σε αντιδιαστολή με τους σκοπούς που μπορεί να αφορούν και ολόκληρο τον οργανισμό, περιορίζονται σε μία υπηρεσία/Τμήμα/Διεύθυνση και δεν είναι δυνατόν, δύο ή περισσότερα Τμήματα/Διευθύνσεις να έχουν θέσει τον ίδιο στόχο. Οι επιχειρησιακοί στόχοι μπορεί να είναι ατομικοί ή ομαδικοί (τμηματικοί).

Ειδικότερα, οι επιχειρησιακοί στόχοι των υπηρεσιών για να χαρακτηριστούν ως τέτοιοι και να μπορέσουν να μετρηθούν, θα πρέπει να διαθέτουν τα παρακάτω χαρακτηριστικά (SMART):

- **Ειδικός (Specific):** Αφορούν ένα συγκεκριμένο αντικείμενο και πεδίο δράσης, το οποίο αναλαμβάνουν να υλοποιήσουν οι εργαζόμενοι για ένα συγκεκριμένο χρονικό διάστημα.

- **Μετρήσιμοι (Measurable):** Η υλοποίηση σχεδιάζεται ώστε να οδηγήσει σε μετρήσιμα, απτά αποτελέσματα, αποφάσεις, υπηρεσίες, αγαθά π.χ. υλοποίηση δύο (2) συνεδρίων (ποσοτική παράμετρος) ή εκτίμηση της ποιότητας απόδοσης (καλή, μέτρια, χαμηλή). Σημειώνεται ότι εξασφαλίζεται εκ των προτέρων συμφωνία ως προς τον τρόπο μέτρησης των αποτελεσμάτων.
- **Εφικτοί και Συμφωνημένοι (Achievable - agreed):** Ο στόχος εντάσσεται στα όρια των δυνατοτήτων του χρήστη και έχει προκύψει έπειτα από συμφωνία μεταξύ του ίδιου και του Προϊσταμένου της υπηρεσιακής μονάδας. Άρα, εξασφαλίζονται (ή επιδιώκεται να εξασφαλίζονται) εκ των προτέρων τα απαραίτητα μέσα, τα οποία πρέπει να έχει ο χειριστής ώστε να μπορέσει να υλοποιήσει το στόχο.
- **Ρεαλιστικοί (Realistic):** Το περιβάλλον και τα παρεχόμενα μέσα επιτρέπουν την υλοποίηση του επιδιωκόμενου στόχου και δεν τίθενται υπερβολικά αισιόδοξοι στόχοι ή στόχοι που το *πιο* πιθανόν, με βάση τις συγκεκριμένες συνθήκες, δεν θα υλοποιηθούν. Π.χ., χωρίς την πρόσβαση των υπαλλήλων ενός παραρτήματος του Ο.Α.Ε.Δ. σε τηλέφωνα με δυνατότητα κλήσεως κινητών αριθμών είναι αδύνατη η ενημέρωση των άνεργων εγγεγραμμένων στο παράρτημα αυτό του Ο.Α.Ε.Δ. σχετικά με κενές θέσεις εργασίας σε επιχειρήσεις που εντάσσονται σε πρόγραμμα επιδότησης της απασχόλησης του Ο.Α.Ε.Δ. Δεδομένο θεωρείται ότι η συντριπτική πλειοψηφία των ανέργων δεν διαθέτουν σταθερό τηλέφωνο. Άρα, ένας τέτοιος στόχος είναι μη ρεαλιστικός όσο δεν παρέχονται στους εργαζομένους τα απαραίτητα μέσα για την υλοποίηση του.
- **Περιορισμένοι χρονικά (Time Constrained):** Οι στόχοι έχουν χρονικό όριο υλοποίησης, το οποίο είναι ανελαστικό και πέραν του οποίου η υλοποίηση κρίνεται εκπρόθεσμη και ο στόχος μη υλοποιήσιμος

5.2 Στόχοι της Δημόσιας Διοίκησης

Αποτελεσματικότητα για τη Δημόσια Διοίκηση είναι η ικανότητά της να εκπληρώνει τους στόχους της, ενώ αποδοτικότητα είναι η ικανότητα της να επιτυγχάνει τους στόχους που έχουν τεθεί με το μικρότερο δυνατό κόστος και το

υψηλότερο επίπεδο υπηρεσιών. Θα πρέπει να αναφερθεί ότι δεν αρκεί οι υπηρεσίες να είναι αποτελεσματικές, κατασπαταλώντας τους τυχόν υπάρχοντες πόρους, αλλά θα πρέπει να είναι και αποδοτικές, δηλαδή να λειτουργούν με το χαμηλότερο δυνατό κόστος. Όλα αυτά θα πρέπει να αποτυπώνονται σε δείκτες οι οποίοι να παρέχουν τη δυνατότητα μέτρησης του βαθμού αποδοτικότητας και του βαθμού προόδου της κάθε υπηρεσίας του Δημοσίου.

Σύμφωνα με τον Νόμο 3230/2004 έχει καθιερωθεί στο Δημόσιο το Σύστημα Δημόσιας Διοίκησης μέσω στόχων, η μέτρηση της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας της κάθε υπηρεσίας καθώς και η αξιολόγηση των υπηρεσιών. Με την εφαρμογή του συστήματος αυτού επιδιώκεται η αποτελεσματικότερη λειτουργία του δημόσιου τομέα και η ποιοτική παραγωγή προϊόντων και υπηρεσιών, που να ανταποκρίνονται στις σύγχρονες απαιτήσεις της κοινωνίας και τις πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με παράλληλη βελτίωση της σχέσης ωφέλειας κόστους, μείωσης της γραφειοκρατίας και αύξησης της παραγωγικότητας. Παράλληλα, μέσα από το νέο Σύστημα Διακυβέρνησης παρέχεται η δυνατότητα να εντοπίζονται οι αποκλίσεις, οι δυσκολίες και τα τυχόν προβλήματα κατά την παραγωγική διαδικασία, έτσι ώστε να γίνονται εγκαίρως οι απαραίτητες διορθωτικές παρεμβάσεις για τη βελτίωση του τρόπου λειτουργίας του Συστήματος.⁶⁵

Για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας του δημόσιου τομέα απαιτείται η ανάπτυξη συγκεκριμένων στρατηγικών και η οριοθέτηση μετρήσιμων, εφικτών και πραγματοποιήσιμων στόχων, ενώ παράλληλα θα πρέπει κατά τακτά χρονικά διαστήματα να γίνεται η αξιολόγηση του αποτελέσματος των λειτουργιών και των διαδικασιών και ο επανακαθορισμός τους σε τυχόν αποκλίσεις. Ιδιαίτερα, η επιβεβαίωση και η εφαρμογή των κανόνων Εταιρικής Διακυβέρνησης, η εφαρμογή των διαδικασιών, η μέτρηση του βαθμού ικανοποίησης των αναγκών των πολιτών και η τήρηση του χρόνου διεκπεραίωσης των υποθέσεων, θα πρέπει να ελέγχονται μέσα από τη

⁶⁵Ν. 3230/2004 (ΦΕΚ Α' 44/11.2.2004) «Καθιέρωση Συστήματος Διοίκησης με Στόχους, Μέτρηση της Αποδοτικότητας και Άλλες Διατάξεις»

λειτουργία Υπηρεσιών Εσωτερικού Ελέγχου (Internal Audit) σύμφωνα με τα πρότυπα και τις παραδεδεγμένες αρχές της ελεγκτικής.⁶⁶

Ειδικότερα για την αποτελεσματικότητα του δημόσιου τομέα απαιτείται:

- ✓ Η εκάστοτε ηγεσία των δημόσιων υπηρεσιών να δίνει σαφείς κατευθύνσεις, αναπτύσσοντας το όραμά της, υποκινώντας και υποστηρίζοντας το ανθρώπινο δυναμικό, με την κατάλληλη στρατηγική και τον προγραμματισμό, που να υλοποιούν την αποστολή της με μετρήσιμους στόχους και με συγκεκριμένες επιδιώξεις.
- ✓ Αλλαγή της κουλτούρας και του τρόπου διοίκησης του δημόσιου τομέα, που θα πρέπει να είναι προσανατολισμένος στα αποτελέσματα, τις καινοτομίες, την ανοιχτή διοίκηση, καθώς και την ενθάρρυνση των ατομικών πρωτοβουλιών, με γνώμονα την εφαρμογή αξιοκρατικών διοικητικών συστημάτων.
- ✓ Η τοποθέτηση των στελεχών σε θέσεις ευθύνης να γίνεται με αξιοκρατικά κριτήρια και με ανοικτές διαδικασίες, δεδομένου ότι καλούνται να εφαρμόσουν συγκεκριμένες στρατηγικές. Τα στελέχη θα πρέπει να έχουν την ικανότητα να προγραμματίζουν και να διοικούν, σύμφωνα με τις αρχές του σύγχρονου μάνατζμεντ, ενεργοποιώντας τις ικανότητες των υφισταμένων τους, με την ανάδειξη ομαδικού πνεύματος συνεργασίας.
- ✓ Η στελέχωση των υπηρεσιακών συμβουλίων να γίνεται με ικανά και εξειδικευμένα στελέχη, προκειμένου οι κρίσεις κατά την τοποθέτηση και την αξιολόγηση των στελεχών του Δημοσίου να είναι αντικειμενικές. Η σύνταξη των εκθέσεων αξιολόγησης των στελεχών και των υπαλλήλων θα πρέπει να βασίζεται σε αντικειμενικά και αξιοκρατικά κριτήρια σύμφωνα με τις αρχές του σύγχρονου μάνατζμεντ.
- ✓ Η κατανομή των αρμοδιοτήτων και του ανθρώπινου δυναμικού ανά υπηρεσία να γίνεται σύμφωνα με τα προσόντα των στελεχών και τις πραγματικές ανάγκες των υπηρεσιών, εφαρμόζοντας το σύστημα εσωτερικής μετακίνησης (rotation system).
- ✓ Διαμόρφωση νέου μισθολογίου, το οποίο θα συνδέει σε μεγάλο βαθμό την αμοιβή με την απόδοση και θα παρέχει κίνητρα στους υπαλλήλους και τα στελέχη, για αύξηση της παραγωγικότητας.

⁶⁶Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης (ΚΠΑ), ΥΠΕΣ ΔΔΑ, Αθήνα 2005, σελ. 280-293

- ✓ Κάθε δημόσια υπηρεσία να λειτουργεί βάσει ενός σύγχρονου κανονισμού λειτουργίας (οργανόγραμμα-διαδικασίες) το οποίο θα αναπροσαρμόζεται συνεχώς βάσει των εκάστοτε αναγκών της κοινωνίας.
- ✓ Ενίσχυση της διαφάνειας, καθώς και των μηχανισμών και συστημάτων ελέγχου, προκειμένου να ελέγχονται ουσιαστικά και αποτελεσματικά όλα τα επίπεδα λειτουργίας των δημόσιων υπηρεσιών.
- ✓ Να λαμβάνεται υπόψη ο βαθμός ικανοποίησης των πολιτών, αναφορικά με την ποιότητα των παραγόμενων προϊόντων και των υπηρεσιών, μέσω ερευνών με τη συμμετοχή των πολιτών.
- ✓ Η απονομή ευθυνών σε υπαλλήλους και στελέχη που εμφανίζουν φαινόμενα κακοδιοίκησης και συνδιαλλαγής. Ειδικότερα θα πρέπει να καταπολεμηθούν η αδιαφορία και η αναποτελεσματικότητα, η αναξιοκρατία, η απουσία συγκεκριμένων στόχων και ο παραγκωνισμός ικανών υπαλλήλων από τον στρατηγικό σχεδιασμό.
- ✓ Η συνεχής βελτίωση των γνώσεων και η ανάπτυξη των ικανοτήτων των δημόσιων λειτουργών, μέσω της διαρκούς εκπαίδευσης και της αξιοποίησης των νέων τεχνολογιών.
- ✓ Η εφαρμογή ψηφιακών διαδικασιών και συναλλαγών, καθώς και η ηλεκτρονική επικοινωνία μεταξύ των δημόσιων υπηρεσιών προκειμένου να βελτιωθεί η ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών και να δοθεί η δυνατότητα ευκολότερης πρόσβασης του κοινού στις διάφορες υπηρεσίες και ειδικότερα μέσω διαδικτύου περιορίζοντας τις μετακινήσεις και την τλαιπωρία των πολιτών.
- ✓ Η συμβολή της κάθε υπηρεσίας στη βελτίωση της ποιότητας ζωής των πολιτών, του περιβάλλοντος και η εν γένει συνεισφορά της, καθώς και τα αποτελέσματα που επιτυγχάνει, να διερευνώνται κατά τακτά χρονικά διαστήματα και να συγκρίνονται σε σχέση με τις ανάγκες και τις απαιτήσεις της τοπικής, της εθνικής και της διεθνούς κοινωνίας.

5.3 Η έννοια των στόχων και η σύνδεσή τους με δείκτες μέτρησης αποτελεσμάτων

Ο προσδιορισμός των στόχων αποτελεί πολυσήμαντη λειτουργία στο πλαίσιο του προγραμματισμού. Αποτελεί βασικό συστατικό της ορθολογικής διοίκησης,

καθώς οι οργανώσεις αποτελούν έλλογες κατασκευές προσανατολισμένες στην επίτευξη ορισμένων σκοπών και στόχων. Αν αντίθετα απουσιάσει το κριτήριο της σκοπιμότητας, η δράση στερείται νοηματικού περιεχομένου και καθίσταται απροσπέλαστη από διοικητική σκοπιά. Άλλωστε, οι δημόσιες οργανώσεις αποτελούν μέρος του ευρύτερου συστήματος της Δημόσιας Διοίκησης, ενός συστήματος που επιδιώκει ορισμένους σκοπούς. Ο προσδιορισμός των στόχων αποτελεί κρίσιμη λειτουργία τόσο στο σχεδιασμό όσο και στην υλοποίηση μιας δημόσιας πολιτικής, του συστήματος, δηλαδή, αποφάσεων και πράξεων για την επίλυση ενός δημόσιου προβλήματος.⁶⁷

Κατ' αυτόν, τίθενται στόχοι, συγκεκριμενοποιούνται, συνδέονται με τους διατιθέμενους πόρους και τίθενται δείκτες για τη μέτρηση, παρακολούθηση και αξιολόγηση των εκροών, των πραγματικών αποτελεσμάτων και των συνεπειών τους. Οι στόχοι συχνά συγχέονται με τους σκοπούς, ενώ αποτελούν δύο έννοιες διακριτές και διαφορετικές.

Οι στόχοι (objectives) εξειδικεύουν τους σκοπούς, καθώς ο σκοπός (goal value ή goal) είναι γενικός, ποιοτικός και χρονικά αόριστος σε αντίθεση με τον στόχο που είναι συγκεκριμένος, μετρήσιμος, επαληθεύσιμος και χρονικά προσδιορισμένος. Ένας σκοπός μετατρέπεται σε στόχο, όταν απαντά στα ερωτήματα τι, γιατί, ποιος, πότε και πώς. Το τι συγκεκριμενοποιεί αυτό που θέλουμε να κάνουμε, το γιατί αναδεικνύει την αναγκαιότητα αυτού που θέλουμε να κάνουμε, το ποιος αποδίδει το πρόσωπο ή τα πρόσωπα, στο οποίο αναθέτουμε τη διαδικασία πραγμάτωσης των στόχων, το πότε αναφέρεται στον προσδιορισμό χρονικού ορίζοντα δράσης και το πώς απαντά στην κινητοποίηση των απαιτούμενων μέσων για την υλοποίηση του εκάστοτε έργου. Οι στόχοι ως συγκεκριμένα αποτελέσματα προς επίτευξη σε συγκεκριμένο χρονικό διάστημα, διακρίνονται σε βραχυπρόθεσμους και μακροπρόθεσμους. Οι μακροπρόθεσμοι στόχοι είναι τα τελικά αποτελέσματα (ends) που η οργάνωση επιθυμεί να πετύχει (λ.χ. ολοκληρωμένες υπηρεσίες) και οι

⁶⁷ Ραμματά Μ., «Η Διοίκηση Ολικής Ποιότητας, η Στοχοθεσία και η Μέτρηση της Απόδοσης στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση», Διοικητική Ενημέρωση, 2006, σελ. 52-64

βραχυπρόθεσμοι αφορούν στα επιθυμητά αποτελέσματα που αναμένεται να επιτευχθούν σε σύντομο χρονικό διάστημα.⁶⁸

Κρίσιμη έννοια στη διαδικασία στοχοθεσίας αποτελούν οι δείκτες μέτρησης αποτελεσμάτων (performance indicators), καθώς ο σαφής και εκ των προτέρων προσδιορισμός των επιδιωκόμενων στόχων οφείλει να περιλαμβάνει περιγραφή των αποτελεσμάτων και ασφαλή κριτήρια ή δείκτες επαλήθευσης. Αποτελούν εργαλεία μέτρησης της οργανωτικής απόδοσης και διακρίνονται σε:

- ✓ ποσοτικούς δείκτες, όταν με ποσοτικούς όρους εκτιμούν τις παρεχόμενες υπηρεσίες και τα προϊόντα της εκάστοτε οργάνωσης και
- ✓ σε ποιοτικούς, όταν εκτιμούν τις διαδικασίες παραγωγής των υπηρεσιών και προϊόντων και τα χαρακτηριστικά τους.

Οι ποιοτικοί δείκτες εκφράζουν την ποιότητα των εργασιών που μετρώνται και η αποτύπωσή τους γίνεται με ποιοτικές διαβαθμίσεις (π.χ. καλά, μέτρια) και οι ποσοτικοί εκφράζουν το ποσοστό των εργασιών που εκτελούνται ορθώς και η αποτύπωσή τους γίνεται με αριθμούς (π.χ. μέτρηση του όγκου εργασίας των υπηρεσιών στην μονάδα του χρόνου). Στην πράξη, ωστόσο, δεν υφίσταται απόλυτη διάκριση μεταξύ ποσοτικών και ποιοτικών δεικτών, διότι μπορούν να χρησιμοποιηθούν ποσοτικοί δείκτες για ποιοτικού χαρακτήρα μετρήσεις (λ.χ. υγεία). Καθώς οι ποσοτικοί δείκτες παρέχουν μια συνολικότερη εικόνα και παρέχουν τη δυνατότητα σύγκρισης με άλλους φορείς ή δράσεις του παρελθόντος, προτιμώνται σε σχέση με τους ποιοτικούς, οι οποίοι αποδεικνύονται πιο χρονοβόροι στη διαδικασία συλλογής, μέτρησης και ανάλυσης της πληροφορίας, ιδιαίτερα στα αρχικά στάδια και διακρίνονται για τον υποκειμενικό τους χαρακτήρα.

Σε ένα σύστημα μετρήσεων οι δείκτες μπορούν να εκτιμούν τόσο τις εισροές όσο τις διαδικασίες αλλά και τις εκροές και τις επιπτώσεις. Ως εισροές (inputs) εννοούμε τους πόρους που παρέχονται στην οργάνωση και αφορούν είτε ανθρώπινο δυναμικό είτε υλικό. Οι εκροές (outputs) αποτελούν τα πιο άμεσα

⁶⁸ Ε., Κανελλόπουλος Χ., «Μάνατζμεντ, Αποτελεσματική Διοίκηση», Αθήνα 1983, σελ. 47 και 59-65

αποτελέσματα του οργανισμού, δηλαδή, τις υπηρεσίες που παρέχονται από την οργάνωση στους άμεσους αποδέκτες.⁶⁹

Οι εκροές μπορεί να έχουν όχι μόνο ποσοτικές αλλά και ποιοτικές διαστάσεις. Συχνά περιλαμβάνουν μετρήσεις του αριθμού των αποδεκτών που έχουν πρόσβαση ή εξυπηρετούνται από τον οργανισμό. Ως αποτελέσματα (outcomes) ορίζουμε τις συνέπειες των εκροών στα ενδιαφερόμενα άτομα. Αυτά μπορεί να περιλαμβάνουν τις αντιδράσεις ή την ικανοποίηση των ατόμων από τις υπηρεσίες. Οι δείκτες αποτελεσμάτων μετρώνται σε αριθμητικές ή οικονομικές μονάδες. Τα αποτελέσματα ανιχνεύονται ευκολότερα από τις επιπτώσεις. Οι επιπτώσεις ή επιδράσεις ή αντίκτυπο (impacts) ορίζονται ως η τελική επιδίωξη ανάπτυξης της επίδρασης, στην οποία συμβάλλει η εκάστοτε οργάνωση. Αποτελούν, δηλαδή, τις μακροπρόθεσμες και ευρείες αναπτυξιακές μεταβολές στην κοινωνία, την οικονομία ή το περιβάλλον, στο οποίο συμβάλλει ο οργανισμός. Οι δείκτες επιπτώσεων (impact indicators) διακρίνονται στους ειδικούς δείκτες (specific indicators), οι οποίοι μετρούν τις επιδράσεις που παρατηρούνται μετά από συγκεκριμένο χρονικό διάστημα αλλά συνδέονται άμεσα με την δράση που έλαβε χώρα και τους ανθρώπους που επωφελήθηκαν από αυτή και τους καθολικούς δείκτες (global indicators) που μετρούν τις μακροπρόθεσμες επιδράσεις που επηρεάζουν ένα ευρύτερο πληθυσμιακό σύνολο. Μια άλλη διάκριση στους ποιοτικούς δείκτες είναι αυτή που προτείνει ο J. Font σε δείκτες διαδικασιών, ποιότητας παρεχόμενων υπηρεσιών και ικανοποίησης πολιτών, ενώ η κατηγοριοποίηση σε ειδικούς ποιοτικούς δείκτες προσαρμοσμένους στην εκάστοτε υπηρεσία (λ.χ. για υπηρεσίες που έχουν σχέση με το ευρύ κοινό ως ειδικός δείκτης θα μπορούσε να θεωρηθεί ο δείκτης αριθμός παραπόνων των πολιτών/επιχειρήσεων) και σε εξωτερικούς δείκτες, ευρύτερου δηλαδή πλαισίου (λ.χ. τεχνολογικοί: βαθμός χρήσης εξοπλισμού παλιάς τεχνολογίας), είναι ιδιαίτερα χρήσιμη. Τέλος, η διάκριση σε διατμηματικούς ή διοργανωτικούς δείκτες αναδεικνύει τη σπουδαιότητα ανάπτυξης συνεργιών, ώστε οι δημόσιες οργανώσεις να «δουλεύουν μαζί» σε μια εποχή, όπου η έννοια των δικτύων αναδεικνύεται σε κυρίαρχη έννοια. Τα δίκτυα δεν αποτελούν κατασκευασμένες δομές αλλά προϊόντα εξέλιξης,

⁶⁹ Καρβούνης Α., «Εισαγωγή στην Οργάνωση και Λειτουργία του Κράτους», Εκδόσεις Πατάκη, Αθήνα 2003, σελ. 320-328

συμπεριφορικά προσαρμοσμένα συστήματα, αναιρώντας τις παραδοσιακές επιταγές του τυπικού ορθολογισμού.⁷⁰

Καθώς οι δείκτες είναι οι αιτιώδεις βρόγχοι μεταξύ της αντιλαμβανόμενης και της πραγματοποιούμενης απόδοσης και λειτουργίας της δημόσιας οργάνωσης, η χρήση τους συμβάλλει σε αποφασιστικό βαθμό στην διάγνωση της παροχής ή μη των προσφερόμενων υπηρεσιών στους πολίτες, τη βελτίωση της ανταπόκρισής τους στις σύγχρονες ανάγκες του πολίτη-πελάτη και τη βελτίωση της διοικητικής ικανότητας του δημόσιου τομέα, την ενίσχυση της λογοδοσίας στα πλαίσια της δημόσιας ευθύνης των οργανώσεων και τον έλεγχο των δημόσιων δαπανών λόγω των ασφυκτικών ορίων που θέτει επιτακτικά το πρόβλημα της στενότητας των πόρων. Οι δείκτες ως πολύτιμα εργαλεία μάθησης αποτυπώνουν τη διοικητική πραγματικότητα ενθαρρύνοντας τη συνεχή μάθηση ως μέρος της οργανωτικής της κουλτούρας σε μια πορεία δράσης, όπου μέτρηση και μάθηση είναι απολύτως συνυφασμένες έννοιες. Με αυτόν τον τρόπο, συμβάλλουν αποφασιστικά στην μετεξέλιξη των δημόσιων οργανώσεων από οργανώσεις που δεν μαθαίνουν από τα λάθη τους σε μαθησιακού τύπου οργανώσεις (learning organizations) στο ενδεχόμενο περιβάλλον λειτουργίας τους.

5.4 Μέτρηση της απόδοσης και δείκτες

Ο όρος μετρησιμότητα (measurement) στη διοικητική επιστήμη αποτελεί παράμετρο ποιοτικής αξιολόγησης. Από τον Ford ακόμη (1922), ο έλεγχος ως προς τη διαδικασία εργασίας γινόταν με βάση τη χρονική διάρκεια που αντιστοιχούσε σε κάθε τμήμα της εργασίας. Έτσι, όπως ανέφερε ο Ford «Η ιδέα είναι ο άνθρωπος... να έχει κάθε δευτερόλεπτο χρήσιμο αλλά ούτε ένα άχρηστο —μη εκμεταλλεύσιμο— δευτερόλεπτο». Η καταγραφή της χρονικής απασχόλησης των εργαζομένων και η αντιστοίχισή της με κάθε αντικείμενο απασχόλησης (π.χ. συγγραφή εκθέσεων, συναντήσεις εργασίας, τηλεφωνήματα, επισκέψεις σε εξωτερικούς φορείς κ.ά.) αποτελούσε εκείνη (την εποχή)

⁷⁰ Καρβούνης Α., «Εισαγωγή στην Οργάνωση και Λειτουργία του Κράτους», Εκδόσεις Πατάκη, Αθήνα 2003, σελ. 73-79

μέσο μέτρησης της αποδοτικότητας. Η μέτρηση των εργασιών αποτελούσε τότε τη βάση για μια νέα δομή του ελέγχου.⁷¹

Σήμερα, το ίδιο μέσο —η ποσοτική και ποιοτική μέτρηση— χρησιμοποιείται κατά το σχεδιασμό/προγραμματισμό δράσεων των δημόσιων υπηρεσιών. Η δε αξιολόγηση και η καταγραφή των ποσοτικών αποκλίσεων μεταξύ των προγραμματισμένων στόχων και όσων έχουν πραγματικά υλοποιηθεί, καθώς και των ποιοτικών αποκλίσεων —της σύγκρισης, δηλαδή, μεταξύ της προδιαγεγραμμένης τυπικής διαδικασίας υλοποίησης (μέσα, αλληλουχία ενεργειών, νομιμότητα, διαφάνεια, ποιότητα, ικανοποίηση των πολιτών κ.ά.) και της πραγματικής υλοποίησης κάθε προγραμματισμένης δράσης με τη βοήθεια των δεικτών απόδοσης- δεν αποτελούν τόσο μέσο ελέγχου και πρότασης για τιμωρία ή έπαινο των εργαζομένων όσο μέσο για τη μελλοντική βελτίωση και τη στοιχειοθέτηση προτάσεων στο πλαίσιο της υπό εξέταση υπηρεσίας.

Με τους **δείκτες απόδοσης** (performance indicators) ορίζονται οι παράμετροι εκείνοι οι οποίοι κρίνουν τη δυνατότητα υλοποίησης και την απόδοση της υπό εξέταση διοικητικής δράσης (ως δράση ορίζεται η μεταβλητή εκείνη η οποία κρίνεται κάθε φορά από τους δείκτες). Οι δείκτες αποτελούν εργαλεία σχεδιασμού, ελέγχου, αξιολόγησης και αναπροσανατολισμού της δράσης των οργανώσεων. Έτσι, οι δείκτες απόδοσης τίθενται εκ των προτέρων κατά τον προγραμματισμό και αποτελούν βάση για την αξιολόγηση μίας δράσης. Στον προγραμματισμό αυτόν καθεαυτό, η κάθε δράση διαχωρίζεται σε επιμέρους στάδια, καθένα εκ των οποίων κρίνεται αυτόνομα και έχει ιδιαίτερα χαρακτηριστικά και δείκτες αποτελεσματικότητας καθώς και προβλεπόμενες ενέργειες-βήματα (ή, αλλιώς, ορόσημα — milestones). Η μέθοδος Gantt είναι η πιο διαδεδομένη μέθοδος χρονοπρογραμματισμού, με την οποία για κάθε φάση ενός έργου προκαθορίζονται απαραίτητοι μεσοπρόθεσμοι στόχοι -ή υποστόχοι—, που κρίνονται από μια σειρά δεικτών που μετρούν την απόδοση της υλοποίησης του έργου.

Αφού έχει ολοκληρωθεί η υλοποίηση ενός έργου, οι δείκτες απόδοσης αφορούν την αξιολόγηση του και είναι οι εξής:

⁷¹Minlberg, H., (1983). Structure in Five, σελ. 63-105

- **επίτευξη αποτελεσμάτων:** πραγματοποιήθηκε ή όχι μια προβλεπόμενη δράση και ποία είναι η συνολική ποιοτική αποτίμηση της παρεχόμενης υπηρεσίας η οποία περιλαμβάνει την εξής διαβάθμιση:
 - ✓ Μη επίτευξη
 - ✓ Μερική επίτευξη
 - ✓ Ικανοποιητική επίτευξη
 - ✓ Πλήρης επίτευξη
- **ενδιάμεσες εκροές-αποτελέσματα:** Ποιες ήταν οι ενδιάμεσες εκροές μεταξύ των ορόσημων, π.χ. διεκπεραιωθείσες υποθέσεις, εξυπηρετηθέντες πολίτες κ.ά.
- **δαπάνη πόρων-αποδοτικότητα:** Δαπανήθηκαν φυσικοί πόροι; Ποιοι; Οι προβλεπόμενοι; Ποιος εξοπλισμός χρησιμοποιήθηκε; Κατά πόσο η δράση έγινε εντός των προβλεπόμενων ορίων του προϋπολογισμού; κ.ά.
- **εσωτερικοί δείκτες πόρων:** Ποιές ήταν οι διαδράσεις μεταξύ των διαφορετικών τμημάτων του οργανισμού; Ποια ήταν τα αποτελέσματα από τις κοινές συναντήσεις μεταξύ των τμημάτων ή και με εξωτερικούς φορείς; κ.ά.
- **δείκτες εργασιακών φορτίων:** όλες οι εργατώρες που αφιερώνονται σε συναντήσεις, εξωτερικές επικοινωνίες, εισερχόμενα τηλεφωνήματα, υποδοχή κοινού για να απευθύνουν σε υπαλλήλους ερωτήσεις σε συγκεκριμένα θέματα που τους αφορούν κ.ά.
- **εξωτερικοί δείκτες:** οι δείκτες του ευρύτερου πλαισίου (πολιτικού, νομικού, οικονομικού, περιβαλλοντικού κ.ά.) από τους οποίους θα κριθεί η αποτελεσματικότητα της διοικητικής δράσης του φορέα ανάλογα με το αντικείμενο του, π.χ. **πολιτικοί:** Κυβερνητική σταθερότητα, φορολογική πολιτική κ.ά., **οικονομικοί:** οικονομικοί κύκλοι, ανάπτυξη του Α.Ε.Π., νομισματική πολιτική, επιτόκια, πληθωρισμός, ανεργία, **κοινωνικοπολιτιστικοί:** δημογραφικοί, διανομή του πλούτου, κοινωνική δυναμική, αλλαγές στον τρόπο ζωής, καταναλωτισμός, επίπεδο εκπαίδευσης, **τεχνολογικοί:** κρατικές δαπάνες για την έρευνα και την τεχνολογία, επενδύσεις στην τεχνολογία, βαθμός χρήσης εξοπλισμού παλιάς τεχνολογίας, **οικολογικοί:** νομοθεσία για την προστασία του

περιβάλλοντος, υλοποίηση του πράσινου μάντζεμντ, πολιτική ανακύκλωσης, έλεγχος της κατανάλωσης ενέργειας κ.ά.

- **Δείκτες επιπτώσεων:** οι δείκτες αυτοί θα κρίνουν την επίπτωση στη λειτουργία της κοινωνίας μέσα από τη δράση της διοίκησης. Π.χ. μείωση των μετακινήσεων των πολιτών σε Δήμους λόγω της επιτυχούς λειτουργίας των Κέντρων Εξυπηρέτησης Πολιτών κ.ά.
- **Ειδικό ποιοτικό δείκτη προσαρμοζόμενοι στην εκάστοτε υπηρεσία:** ανάλογα με το αντικείμενο της κάθε υπηρεσίας ορίζονται ειδικοί στόχοι που θα μετρήσουν τα αποτελέσματα της εν λόγω δράσης. Έτσι για υπηρεσίες που εξυπηρετούν το ευρύ κοινό μπορεί να τεθεί ο δείκτης-αριθμός παραπόνων των πολιτών/επιχειρήσεων ή δράσεις διορθωτικές ως αποτέλεσμα της υποβολής παραπόνων ή βαθμός ανταπόκρισης στις ανάγκες των πολιτών ή βαθμός τυποποίησης των διαδικασιών ώστε να επιτευχθεί μείωση του απαιτούμενου χρόνου συναλλαγής των πολιτών με την υπηρεσία κ.ά. Παράδειγμα, αν θεωρηθεί ως στόχος η μεταβλητή «Επικοινωνία του Επιχειρησιακού προγράμματος Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς-Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013» σε όλες τις περιφέρειες της Ελλάδας, η οποία αποτελεί ενέργεια του ΥΠ.ΕΣ.Α.Η.Δ., οι επιμέρους ενδεικτικοί (και όχι περιοριστικοί) ενδιάμεσοι στόχοι (ορόσημα ή milestones) θα είναι:
 - ✓ Υλοποίηση συνεδρίων-σεμιναρίων
 - ✓ Έκδοση ενημερωτικών φυλλαδίων
 - ✓ Δελτία Τύπου του Υπουργείου κ.ά.

5.5 Δείκτες μέτρησης για την διεξαγωγή ασφαλών συμπερασμάτων σε σχέση με την οργάνωση της Δημόσιας Διοίκησης

Η άντληση ασφαλών συμπερασμάτων από τη χρήση των δεικτών ως μηχανισμών πληροφόρησης προϋποθέτει την πλήρωση κάποιων χαρακτηριστικών, την ορθή χρήση τους και την αξιόπιστη ανάλυσή τους. Σύμφωνα με τις κατευθύνσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης⁷², οι χρησιμοποιούμενοι δείκτες πρέπει να είναι profitable (επικερδείς), achievable

⁷²Μελέτη Διοικητικού Επιμελητηρίου, «Δείκτες Αξιολόγησης Έργου Ελεγκτικών Μηχανισμών», Διαθέσιμη στον Διαδίκτυακό Τόπο www.dee.gr, σελ. 22

(επιτεύξιμοι), important (σημαντικοί), να απαντούν ,δηλαδή, στις διαστάσεις των στόχων, numerical (αριθμητικοί) και να ανταποκρίνονται:

- στην αποστολή της δημόσιας οργάνωσης και να συναρτώνται άμεσα με την πραγμάτωση των στόχων που εκείνη θέτει (σχετικότητα-συνάφεια)
- στην παροχή ερμηνείας που δεν οδηγεί σε πολλαπλές και αντιφατικές στάσεις (κατανόηση)
- στην προσαρμογή δεδομένων, ώστε να ανταποκρίνονται στις αναδυόμενες κάθε φορά ανάγκες
- στην ύπαρξη μοναδικότητας για την αποφυγή επικαλύψεων με άλλους δείκτες
- στη δημιουργία κόστους μη απαγορευτικού για την οργάνωση, οι δείκτες, όταν σχεδιάζονται υπόκεινται στη λογική κόστους-οφέλους, ώστε το καθαρό όφελος να υπερβαίνει το κόστος που προκύπτει
- στην αποτροπή χειραγώγησης από την οργάνωση, ώστε να μην χρησιμοποιηθούν ως εργαλεία είτε εξωραϊσμού είτε υποτίμησης της προς μέτρηση οργάνωσης
- στη συνεκτικότητα με την πραγματικότητα, ώστε να παρασχεθεί μια ολοκληρωμένη μέτρηση
- στη χρησιμότητα, το βαθμό, δηλαδή, στον οποίο τα αποτελέσματα καλύπτουν τις ανάγκες που υφίστανται
- στην απόδοχή από τους αξιολογούμενους
- στην αποτελεσματικότητα ως προς την επίτευξη των στόχων

Παγκόσμιο ζητούμενο, εφόσον η χρήση δεικτών αποκτά σημασία τα τελευταία χρόνια, αποτελεί η εξασφάλιση και εδραίωση των προϋποθέσεων που θα καταστήσουν ορθή τη χρήση τους. Προβληματισμός αναπτύσσεται συχνά σχετικά με τη συμμετοχική φύση του σχεδιασμού και της εφαρμογής του εκάστοτε συστήματος μέτρησης της απόδοσης. Συχνά παρατηρείται το παράδοξο μη συνεργασίας μεταξύ διευθυντών και γενικών διευθυντών ή και διευθυντών με υφισταμένους. Η εφαρμογή ενός απολύτως ξεκάθαρα και κατανοητού πλαισίου αποτελεί, επίσης, ζωτική προϋπόθεση για την ύπαρξη αναπτυγμένων συστημάτων μέτρησης, τα οποία πρέπει να σχεδιάζονται από πρόσωπα που κατέχουν την απαιτούμενη εξειδικευμένη γνώση που θα καταρτίσουν με ορθολογικό τρόπο το σύστημα χρήσης των δεικτών.

Παράλληλα, θα πρέπει να διασφαλίζεται η επανεξέτασή τους, ώστε να συσχετίζονται οι στρατηγικοί στόχοι με το σύστημα μέτρησης. Η αναθεώρηση των δεικτών καθίσταται αναγκαία σε μια εποχή, όπου οι δημόσιες οργανώσεις δεν είναι εσωστρεφή, κλειστά συστήματα αλλά ευέλικτα συστήματα με υψηλή αναδιάρθρωση που τροφοδοτούνται με την αναγκαία επαναπληροφόρηση (feedback).

Η παρακολούθηση και επανεξέταση των δεικτών αποτελεί το τελευταίο στάδιο που τηρείται κατά τη διαδικασία μέτρησης των αποδόσεων. Τα σημεία αυτά είναι τα εξής:

- ανάλυση των διαδικασιών που υπάρχουν με τη χρήση ειδικών τεχνικών ποιότητας
- καθορισμός δεικτών αποτελεσματικότητας
- καθορισμός μεθόδου μέτρησης των δεικτών αποτελεσματικότητας
- προσδιορισμός συγκρινόμενης οργάνωσης
- συλλογή στοιχείων και δεδομένων
- ανάλυση στοιχείων και εντοπισμός αποκλίσεων. Μέθοδοι συλλογής δεδομένων μπορούν να αποτελέσουν προσωπικές συνεντεύξεις, διοικητικά αρχεία, χαρτογραφήσεις⁷³ είτε μέσω ερωτηματολογίων είτε μέσω τηλεφωνικής επικοινωνίας, παρατηρήσεις ενός εκπαιδευμένου παρατηρητή-αξιολογητή⁷⁴
- ανάπτυξη προγράμματος δραστηριοτήτων για την εξάλειψη των αποκλίσεων και προσέγγιση των στόχων⁷⁵

Επίσης κατά τη συλλογή και ανάλυση δεδομένων, τη φάση, δηλαδή, μετασχηματισμού των δεδομένων σε πληροφορίες, πρέπει να δοθεί ιδιαίτερη προσοχή στο γεγονός ότι τα αποτελέσματα και οι δείκτες δεν ταυτίζονται. Οι δείκτες δεν μετρούν ένα φαινόμενο αλλά μόνο έμμεσα, δείχνουν και δεν εξηγούν.⁷⁶ Οι δείκτες δεν αποτελούν παρά ένα μέσο ή μέτρο επιτυχίας ή

⁷³Μιχαλόπουλος Ν. «Η Δημόσια Διοίκηση στην Εποχή των Αποτελεσμάτων», Εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 2007, σελ. 116-117

⁷⁴Μιχαλόπουλος Ν. «Η Δημόσια Διοίκηση στην Εποχή των Αποτελεσμάτων», Εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 2007, σελ. 118

⁷⁵Καρκατσούλης Π. «Το Κράτος σε Μετάβαση: Από τη Διοικητική Μεταρρύθμιση και το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ στη Διακυβέρνηση», Εκδ. Ι. Σιδέρη, Αθήνα 2004, σελ. 91

⁷⁶Μιχαλόπουλος Ν. «Η Δημόσια Διοίκηση στην Εποχή των Αποτελεσμάτων», Εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 2007, σελ.124

αποτυχίας, καθώς παρέχουν μια συνολική εικόνα της οργάνωσης και του έργου που έχει επιτευχθεί, αποτιμώντας την υλοποίηση των προγραμματισμένων στόχων, χωρίς να αποτελούν κλειδί επιτυχίας μιας οργάνωσης.

Πίνακας 1:Κόστος Ελέγχου Αποδοτικότητας⁷⁷

Μέσο Κόστος Ελέγχου [ΜΚΕ]	=	Συνολικό Κόστος / Σύνολο Ελέγχων (μέτρηση αποδοτικότητας)
Μέσο Κόστος Ελέγχου ανά άτομο [ΜΚΕ/Α]	=	Συνολικό κόστος διεξαγωγής ελέγχων / Σύνολο ατόμων που διεξάγουν ελέγχους
Ποσοστό Κόστους Ελέγχου [ΠΚΕ]	=	Πραγματικό κόστος ελέγχου / Υπολογιζόμενο Κόστος ελέγχου * 100
Ποσοστό Απόκλισης Κόστους Ελέγχου [ΠΑΚΕ]	=	Υπολογιζόμενο Κόστος - Πραγματικό Κόστος / Υπολογιζόμενο Κόστος * 100
Μέσος Αριθμός Εκπαιδευτικού Κόστους [ΜΑΕΚ]	=	Σύνολο Κόστους Εκπαίδευσης Ελεγκτών / Αριθμός Ελεγκτών

5.6 Οργάνωση της Δημόσιας διοίκησης μέσω στόχων και της εφαρμογής ενός Νέου Δημόσιου Management

Το Νέο Δημόσιο Management εισάγει μια διαφορετική αντίληψη για το ρόλο του κράτους στην οικονομία και την κοινωνία χρησιμοποιώντας εργαλεία του ιδιωτικού τομέα. Ο προσδιορισμός των στόχων συνδέεται με τη Διοίκηση Μέσω Στόχων (Management By Objectives – MBO). Αυτή κατέχει κυρίαρχη θέση στις δράσεις του Νέου Δημόσιου Management, το οποίο υποστηρίζει τον προγραμματισμό και την παρακολούθηση της διοικητικής δράσης στη βάση στόχων και αποτελεσμάτων, προτείνοντας την κατάρτιση προϋπολογισμού και συστημάτων μισθοδοσίας, με βάση τις επιδόσεις και τα αποτελέσματα.

Η Διοίκηση Μέσω Στόχων αποτελεί χρήσιμο εργαλείο στρατηγικού προγραμματισμού, το οποίο περιλαμβάνει κρίσιμες λειτουργίες, όπως ο προγραμματισμός και οι στόχοι (planning), η κατανομή ευθυνών και αρμοδιοτήτων μεταξύ των επιπέδων της οργάνωσης (organizing), η ευρύτερη

⁷⁷ Πηγή: Ζαβλανός Μ. «Οργάνωση και Διοίκηση-Τόμος Α'», εκδ. Έλλην, Αθήνα 1996

δυνατή αξιοποίηση, προαγωγή και ανάπτυξη των στελεχών (staffing), η επικοινωνία, υποκίνηση και διεύθυνση του προσωπικού (directing) και τέλος, ο έλεγχος της αξιολόγησης της συμπεριφοράς και η ανάληψη διορθωτικών μέτρων (controlling). Η ιδιαιτερότητά του έγκειται στον συμμετοχικό τρόπο προσδιορισμού των στόχων της οργάνωσης που στηρίζεται στη συνεργασία και την αυτοδέσμευση στη θέσπιση, υλοποίηση και αξιολόγηση των στόχων και αποτελεσμάτων που επιτυγχάνονται κάθε φορά.

Η υιοθέτηση των σκοπών και στόχων της εκάστοτε οργάνωσης γίνεται κατόπιν αμοιβαίας συμφωνίας των υφισταμένων με τη διοίκηση της οργάνωσης, γεγονός που αποτυπώνει τη σπουδαιότητα αυτής της μεθόδου διοίκησης. Τα προγράμματα αυτά είναι κατευθυνόμενα από την ανώτατη ηγεσία (top-bottom approach), συγκεντρωτικά και συμμετοχικά, καθώς επιτρέπουν το περιθώριο πρωτοβουλίας κινήσεων και στους υφισταμένους.

Με θεμελιωτή τον Peter Drucker, κατά τη δεκαετία του '50, ή τον Chester Barnard⁷⁸, κατά άλλους διανοητές, η Διοίκηση Μέσω Στόχων αποτελεί ένα δυναμικό σύστημα παρακίνησης και υποκίνησης των εργαζομένων, μια διοικητική φιλοσοφία που σέβεται τους ανθρώπους της, οι οποίοι με τη σειρά τους, νιώθοντας ελεύθεροι, εργάζονται συλλογικά για την επίτευξη των σκοπών και στόχων της οργάνωσης, διότι αισθάνονται έτοιμοι να αναπτύξουν τις δεξιότητές τους⁷⁹, εκεί όπου τα συναισθήματα αποκτούν μεγαλύτερη σημασία από τα γεγονότα. Σε αυτό το εύρυθμο περιβάλλον, τα μέλη της οργάνωσης ορίζουν τους σκοπούς της και οι ατομικοί στόχοι διαπλέκονται στενά με τους οργανωτικούς.⁸⁰

Στο πλαίσιο της θεωρίας αυτής⁸¹, η οργάνωση μπορεί να χαρακτηριστεί ως ένα σύστημα εύκαμπτο, όπου ο σεβασμός της αξίας του ανθρώπου αποτελεί την ύψιστη αξία. Το μοντέλο αυτό της επίτευξης στόχων μέσα από συγκεκριμένη οργάνωση, κάνει τον εργαζόμενο να αισθάνεται σημαντικός και κατ' επέκταση

⁷⁸ Δεκλερής Μ., «Διοίκηση Συστημάτων», Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1989, σελ. 49-53

⁷⁹ Drucker P., «Tasks, Responsibilities, Practices-Management», Εκδ. Heinemann, Professional Publishing, 1982, σελ. 442

⁸⁰ Εκπαιδευτικό Υλικό ΕΣΔΔ, «Οργάνωση και Διοίκηση Δημόσιου Τομέα», Β.Σουλάνδρου, ΙΘ' Εκπαιδευτική Σειρά, σελ. 37 και 189-260

⁸¹ Ζαβλανός Μ. «Οργάνωση και Διοίκηση – Τόμος Α'», Εκδ. Έλλην, Αθήνα 1996, σελ. 75-88

να ταυτίζεται με την οργάνωση, στην οποία εργάζεται και να προσπαθεί για την ορθότερη λειτουργία της.⁸²

Τα οφέλη που προκύπτουν από την εφαρμογή του ολοκληρωμένου αυτού συστήματος διοίκησης είναι πολλαπλά και περιλαμβάνουν :

- την αύξηση της αποτελεσματικότητας της οργάνωσης, καθώς εργάζονται όλοι μαζί αρμονικά για την επίτευξη κοινών σκοπών σε ένα κλίμα ανοιχτής επικοινωνίας, όπου οι διαπροσωπικές σχέσεις βασίζονται στην υπευθυνότητα, τη συλλογικότητα, τη λήψη πρωτοβουλιών και την αφοσίωση στο «κυνήγι των στόχων» της οργάνωσης
- δημιουργείται μια ορθολογιστική βάση για την προσαρμογή σε περιβαλλοντικές συνθήκες και τη σταδιακή απορρόφηση της περιβαλλοντικής αβεβαιότητας⁸³
- παράγονται καλύτερες υπηρεσίες με χαμηλότερο κόστος, αφού το MBO (Διοίκηση Μέσων Στόχων), προσφέρει μια κατάλληλη τεχνική τοποθέτησης του προϋπολογισμού και των πηγών και
- μειώνονται τα περιθώρια διαφθοράς και εξαργύρωσης κάθε είδους οφέλους, καθώς ο εργαζόμενος διακατέχεται από έντονη αίσθηση υπευθυνότητας και ταυτίζει την προσωπική του ταυτότητα με εκείνη της οργάνωσης. Εφόσον τον σέβεται η οργάνωση, σέβεται κι εκείνος με τη σειρά του την ίδια.

Αναγνωρίζεται, το πεπερασμένο των δεξιοτήτων, όπως και αδυναμιών της οργάνωσης⁸⁴ και κατά συνέπεια, το γεγονός ότι η βελτιστοποίηση των διαδικασιών δεν είναι εφικτή. Αναλυτικότερα, η Διοίκηση Μέσω Στόχων διέρχεται τα ακόλουθα στάδια:

- προσδιορισμός των οργανωτικών σκοπών και στρατηγικών επιδιώξεων της οργάνωσης από τα ανώτερα στελέχη που περιλαμβάνει τη διασαφήνιση του χαρακτήρα της
- συγκεκριμενοποίηση επιδιώξεων σε πρακτικούς-επιχειρησιακούς στόχους για κάθε οργανωτική μονάδα και διατύπωσή τους σε πρόγραμμα δράσης.

⁸² Μόργκαν Γκ. «Οι Όψεις της Οργάνωσης», Εκδ. Καστανιώτης, Αθήνα 2001, σελ. 46 και 97

⁸³ Δεκλερής Μ. (εισ.-επιμ.), «Διοίκηση Συστημάτων», Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1989, σελ. 233-300

⁸⁴ Εκπαιδευτικό Υλικό ΕΣΔΔ, «Ανάλυση Δημόσιας Πολιτικής», Ν.-Α. – Αλεξόπουλος, σελ. 32 και 75-78

Ειδικότερα, γίνεται κατανομή – επιμερισμός του οργανωτικού έργου, εξειδικεύεται το προσωπικό σε αντίστοιχα καθήκοντα, προσδιορίζονται εναλλακτικοί τρόποι δράσης, περιγράφονται οι αλληλεξαρτήσεις μεταξύ των εξειδικευμένων δραστηριοτήτων και καθορίζονται οι απαιτούμενοι πόροι, προσδιορίζεται το χρονοδιάγραμμα υλοποίησης και τα τελικά κριτήρια μέτρησης και αξιολόγησης του βαθμού επίτευξης των τελικών αποτελεσμάτων

- εξειδικεύονται και διαφοροποιούνται οι στόχοι. Στο στάδιο αυτό, καταγράφονται οι κρίσιμες δραστηριότητες και καθορίζονται οι δείκτες αποτελεσματικότητας, κατόπιν αμοιβαίας συμφωνίας μεταξύ προϊσταμένων και υφισταμένων. Ο εργαζόμενος διαδραματίζει ενεργό ρόλο και κατά την παρακολούθηση του χρονικού προγραμματισμού αλλά και την υλοποίηση και αξιολόγηση των δραστηριοτήτων. Για κάθε κρίσιμη δραστηριότητα προσδιορίζονται ορισμένοι δείκτες αποτελεσματικότητας, οι οποίοι λειτουργούν ως κριτήρια εκτίμησης του βαθμού προσέγγισης ή επίτευξης του επιδιωκόμενου αποτελέσματος
- ο προϊστάμενος μετά τη συμφωνία παρακολουθεί την προσπάθεια υλοποίησης των στόχων του υφισταμένου
- ο τελευταίος λειτουργεί με καθεστώς σχετικής αυτονομίας με ευρεία υλοποίηση προγραμμάτων δράσης, προβαίνει στις τυχόν διορθώσεις και σε μια καταρχήν αξιολόγηση του έργου εν όψει των αποτελεσμάτων που επιτεύχθηκαν
- διεξάγονται περιοδικοί έλεγχοι της απόδοσης από τον προϊστάμενο σε συνεργασία με τον υφιστάμενο, οι οποίοι αφορούν στην επισήμανση των αποκλίσεων μεταξύ πραγματικών και επιθυμητών αποτελεσμάτων, τη διόρθωσή τους και την περαιτέρω ανάπτυξη των στόχων και δυνατοτήτων των υφισταμένων.

5.7 Οι σύγχρονες δημόσιες οργανώσεις στο πλαίσιο του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ

Η νέα, επίκαιρη πρόταση οργάνωσης του κράτους, της οικονομίας και της κοινωνίας είναι αυτή που συνοψίζει το «Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ» (Ν.Δ.Μ.) προτείνοντας τη δημόσια οργάνωση η οποία προσεγγίζει τους χρήστες-πολίτες

των δημόσιων υπηρεσιών, η οποία χαρακτηρίζεται από εξωστρέφεια, είναι ανταγωνιστική, δέχεται επιρροές από τις παρεμβάσεις της κοινωνίας των πολιτών και κρίνεται «εκ των αποτελεσμάτων», των δεικτών απόδοσης (performance indicators) που η ίδια έχει προκαθορίσει και των συγκριτικών επιδόσεων της (benchmarking) Αυτοί είναι και οι γενικότεροι στόχοι τους οποίους έθεσε η πολιτική ηγεσία της χώρας με την ψήφιση του νόμου 3230/2004⁸⁵: «Καθιέρωση ενός συστήματος διοίκησης με στόχους, μέτρηση της αποδοτικότητας και άλλες διατάξεις», με τον οποίο καθιερώθηκε το σύστημα διοίκησης μέσω στόχων για την καλύτερη λειτουργία των δημόσιων υπηρεσιών και την ανταπόκριση του ανθρώπινου δυναμικού στις σύγχρονες ανάγκες και τα νέα πρότυπα διοίκησης.⁸⁶ Στο παρόν κείμενο γίνεται αναφορά στις επιταγές του Ν.Δ.Μ. και στις αρχές της διοίκησης ολικής ποιότητας τις οποίες εφαρμόζουν οι σύγχρονες δημόσιες διοικήσεις. Ακόμη, θα αναλυθούν οι συνέπειες του νόμου περί στοχοθεσίας στη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης.

5.7.1 Το πλαίσιο αναφοράς του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ

Μία σειρά εθνικών σχεδίων που υιοθετήθηκαν στο παρελθόν προς την κατεύθυνση της εφαρμογής του Ν.Δ.Μ.⁸⁷ μαρτυρούν τις προσπάθειες της εκάστοτε ηγεσίας να προσαρμόσει την πολιτική της σε όσα επιτάσσει το δημόσιο διεθνές γίνεσθαι⁸⁸ μέσα από τη λειτουργία διεθνών οργανισμών αλλά και στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Αναφέρεται ιδιαίτερα ο ρόλος των διεθνών οργανισμών οι οποίοι δρουν ως μοχλοί ανάπτυξης και προώθησης της καλύτερης διακυβέρνησης μέσα από κατάλληλες διοικητικές μεταρρυθμίσεις (managerialist administrative reform⁸⁹) στις χώρες-μέλη τους, όπως είναι ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (Ο.Ο.Σ.Α.)⁹⁰, ο Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών (Ο.Η.Ε.)⁹¹, η Παγκόσμια Τράπεζα⁹² και άλλοι, οι

⁸⁵ ΦΕΚΑ'44/ 11.02.2004

⁸⁶ Άρθρο Ι, Ν. 3230/2004

⁸⁷ Παν. Καρκατσούλης, «Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ: Αρχές, Εξελίξεις, Προοπτικές», Διοικητική Ενημέρωση, Τετραμηνιαία Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης, τ. 20, Μάιος 2001, σελ. 45-52

⁸⁸ Farazmand, A., (1999), «Globalization and Public Administration»), Public administration Review, τ. 59, No 6

⁸⁹ Dixon, Davies, Kouzmin, Achieving Civil Service Reform: The Threats, Challenges and Opportunities, in: Alternative Thinking-Better Public Services, Επιμ. Koch. R. και Conrad, P., Weisbaden, Germany: Gabler-Verlag, 2004

⁹⁰ www.oecd.com

⁹¹ www.unpan.org

οποίοι, με τις μελέτες που εκδίδουν φωτίζουν πτυχές της διακυβέρνησης ανά τον κόσμο και δίνουν σαφή εικόνα για το μέλλον των οργανώσεων. Πρόσφατα, σε αυτό το πλαίσιο στην Ελλάδα υιοθετήθηκαν μία σειρά από εθνικά σχέδια και επιχειρησιακά σχέδια δράσης στον τομέα της διοίκησης.⁹³ Ως τέτοια σημειώνονται το πρόγραμμα του ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α. «Ποιότητα για τον Πολίτη», το «Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Πολιτεία — Η επανίδρυση της δημόσιας διοίκησης 2005-2007»⁹⁴ το Πρόγραμμα «TAXIS» του Υπουργείου Οικονομικών για την εξυπηρέτηση των πολιτών από τις οικονομικές εφορίες, το επιχειρησιακό πρόγραμμα της Κοινωνίας της Πληροφορίας, το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013, το πρόγραμμα «ΣΥΖΕΥΞΙΣ» για τη διασύνδεση σε ένα ενιαίο τηλεπικοινωνιακό δίκτυο υψηλών προδιαγραφών πάνω από 2.000 φορείς της Δημόσιας Διοίκησης (Υπουργεία, Περιφέρειες, Νομαρχίες, Δήμοι, Κ.Ε.Π., Διαχειριστικές Αρχές, Στρατολογικά Γραφεία, Νοσοκομεία, Κέντρα Υγείας κ.ά.) με στόχο την ηλεκτρονική διακίνηση της φωνής, εικόνας και δεδομένων, παροχής υπηρεσιών τηλε-εκπαίδευσης, τηλεδιάσκεψης ISP υπηρεσιών κ.ά.

Οι κύριοι άξονες των μέτρων που αναλύθηκαν σε αυτά τα προγράμματα είναι:

- απλούστευση των διοικητικών μέτρων και διαδικασιών
- απογραφειοκρατικοποίηση (debureaucratisation) — ελάττωση της γραφειοκρατίας η οποία δεν αποτελεί εγγύηση πληρότητας και αποδοτικότητας, όπως παλαιότερα, πολλώ δε μάλλον μπορεί να οδηγήσει σε κοινωνική αδικία για ασθενείς κοινωνικές ομάδες (π.χ. μετανάστες, άστεγοι κ.ά.)
- προώθηση της διαφάνειας σε συνδυασμό με την πρόταξη της ανάγκης για την πληροφόρηση των πολιτών και την πάταξη της διαφθοράς
- προσέγγιση του κράτους προς τον πολίτη και ανασύσταση της εμπιστοσύνης των πολιτών προς τους δημοκρατικούς θεσμούς
- μείωση του βαθμού αυτονομίας των δημόσιων υπηρεσιών, των αποσπασματικών δράσεων τους και προσπάθεια για μια προσέγγιση της

⁹² www.worldbank.org

⁹³Κ. Σπανού, «State reform in Greece: Responding to Old and New Challenges», *International Journal of Public Sector Management*, Τόμος 21, Τεύχος 2, 2008, σελ. 150-170

⁹⁴Γενική Γραμματεία Δημόσιας Διοίκησης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α.

διοίκησης ως ένα ενιαίο σύνολο το οποίο δρα σφαιρικά για την ικανοποίηση διαφορετικών πτυχών της ζωής των πολιτών (βλ. αυτεπάγγελτη δράση της δημόσιας διοίκησης)

- βέλτιστη αξιοποίηση της τεχνολογίας, της πληροφορικής και των επικοινωνιών, τόσο για την καλύτερη οργάνωση των δημόσιων υπηρεσιών, όσο και για τη βελτίωση της ποιότητας ζωής των πολιτών ως προς το σκέλος των συναλλαγών τους με τον δημόσιο τομέα (τομέας ηλεκτρονικής διακυβέρνησης που αφορά π.χ. την ενιαιοποίηση και ψηφιοποίηση αιτήσεων, τις τηλεφωνικές αιτήσεις κ.ά.)
- αναθεώρηση των ωραρίων των δημόσιων υπηρεσιών υποδοχής κοινού και ένταξη των Κέντρων Εξυπηρέτησης Πολιτών στην καθημερινή ζωή του σύγχρονου Έλληνα πολίτη των αστικών κέντρων και της επαρχίας
- έκδοση «Χαρτών των δικαιωμάτων των Πολιτών» από ορισμένες δημόσιες υπηρεσίες
- εισαγωγή συστημάτων στοχοθεσίας και ανάγκη για ανάδειξη δεικτών μέτρησης και σύγκρισης της αποδοτικότητας των δημόσιων υπηρεσιών
- Διοίκηση Ολικής Ποιότητας

Με τα παραπάνω μέτρα επιδιώκεται η προσαρμογή της οργάνωσης των δημόσιων υπηρεσιών στις απαιτήσεις των μελών της κοινωνίας και η ικανοποίηση και των πιο απαιτητικών πολιτών. Έτσι, ενδεικτικά αναφέρεται ότι π.χ. ο πολίτης ο οποίος Με τα παραπάνω μέτρα επιδιώκεται η προσαρμογή της οργάνωσης των δημόσιων υπηρεσιών στις απαιτήσεις των μελών της κοινωνίας και η ικανοποίηση και των πιο απαιτητικών πολιτών. Έτσι, ενδεικτικά αναφέρεται ότι π.χ. ο πολίτης ο οποίος χρησιμοποιεί το διαδίκτυο για τη συναλλαγή του με το δημόσιο κερδίζει χρόνο, τόσο ο ίδιος όσο και ο εργαζόμενος ο οποίος μπορεί να επικεντρώνεται σε πιο ουσιαστικά ζητήματα από τα οποία κρίνεται η αποτελεσματικότητά του.

Από ομολογίες δημόσιων υπαλλήλων που απασχολούνται σε φορείς υποδοχής κοινού (Δήμοι, Νομαρχίες, Ι.Κ.Α., Ο.Α.Ε.Δ. κ.ά.), έγινε γνωστό ότι συχνά οι πολίτες αμφισβητούν τον εκσυγχρονισμό των δημόσιων υπηρεσιών με αποτέλεσμα, ακόμη και όταν ο αρμόδιος υπάλληλος διαβεβαιώνει ότι μπορεί να πραγματοποιηθεί μια διοικητική συναλλαγή και με τηλεομοιότυπο, οι οποίοι

προτιμούν να μετακινηθούν ώστε να έχουν φυσική επικοινωνία με τον δημόσιο υπάλληλο. Το γεγονός αυτό αποτελεί μία ακόμη απόδειξη ότι οι αλλαγές σε ό,τι αφορά στη λειτουργία του δημόσιου τομέα δεν μπορούν να πραγματοποιηθούν παρά μόνο σταδιακά. Κάθε διοικητική μεταρρύθμιση συμπαρασύρει και μία αλλαγή κουλτούρας και τρόπου λειτουργίας για τις οποίες χρειάζεται χρόνος ενσωμάτωσης στις ήδη υπάρχουσες διαδικασίες. Επιπλέον, οι αλλαγές αυτές απαιτούν τη συνεχή ενημέρωση, τόσο των χειριστών δημόσιων υπαλλήλων όσο και των συναλλασσόμενων πολιτών με το δημόσιο.

5.8 Η καινοτομία της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας, της Διοίκησης μέσω στόχων και της μέτρησης της απόδοσης μέσω δεικτών.

5.8.1 Διοίκηση Ολικής Ποιότητας (Total Quality Management)

Στο πλαίσιο που έχει ήδη περιγραφεί πιο πάνω πραγματοποιείται η διοικητική μεταρρύθμιση⁹⁵ μέσα από τη Διοίκηση Ολικής Ποιότητας (Δ.Ο.Π.). Χωρίς να προσθέτει κάτι το ιδιαίτερα καινοτόμο η Δ.Ο.Π.:

- συνδυάζει δημιουργικά τις δομολειτουργικές παραμέτρους («σκληρό» μάνατζμεντ) με την ανθρώπινη παράμετρο (soft policy)
- επιδιώκει τη μακροπρόθεσμη βελτίωση των οργανωσιακών επιδόσεων
- δίνει έμφαση στην ποιότητα σε όλα τα στάδια διοικητικής παραγωγής
- αντιμετωπίζει τις επιμέρους λειτουργικές περιοχές του οργανισμού ως αυτόνομες, καθιερώνοντας την έννοια των εσωτερικών πελατών-προμηθευτών, αλλά και έμμεσα εξαρτώμενες η μία από την άλλη για την επίτευξη του τελικού αποτελέσματος, το οποίο απαιτεί την άρτια λειτουργία όλων των Διευθύνσεων, ακόμη και των λιγότερο αναμειγνυόμενων στην εκάστοτε διαδικασία
- υποστηρίζει τη συνεχή βελτίωση των παραγόμενων προϊόντων ή υπηρεσιών και είναι το καλύτερο μέσο για «να φτιαχτεί κάτι σωστά την πρώτη φορά»

⁹⁵Denhardt, R., Nelissen, N.J.M., (1998), «Symposium on Theories of Public Organization: International Perspectives», International Journal of Organisational Theory and Behavior, 1 (3)

- είναι πολιτοκεντρική και μεριμνά για την εμπλοκή των κατάλληλων ανθρώπων —συνεργατών— για την επίτευξη των επιδιωκόμενων στόχων
- στοχεύει στην ικανοποίηση των αναγκών του τελικού χρήστη.

Μια πρώτη καινοτομία της Δ.Ο.Π. αφορά την αναθεώρηση της ταύτισης της «ποιότητας» με το «κόστος» και το συνδυασμό της με την οικονομία. Σταδιακά και όσο η ποιότητα αυξάνεται, το κόστος της διοικητικής δράσης μειώνεται. Έτσι, η προμήθεια αναλώσιμων υλικών σε μία νοσοκομειακή μονάδα θα είναι οικονομικότερη —εφόσον υλοποιηθεί με το κριτήριο της ποιότητας (που μπορεί να σημαίνει υψηλότερη τιμή κατά την παραγγελία)—, ενώ θα ήταν ακριβότερη αν είχε υλοποιηθεί με κριτήριο το κόστος (παραγγελία με χαμηλό κόστος)—εφόσον σε σύντομο χρονικό διάστημα το προϊόν, πιθανότατα, θα μπορούσε να κριθεί ακατάλληλο ή ελαττωματικό. Η δεύτερη καινοτομία αφορά τη διασύνδεση της αξίας των σχέσεων μεταξύ εσωτερικών πελατών (όλων εκείνων των υπηρεσιών που καλούνται να συνεργαστούν μεταξύ τους εντός του ίδιου φορέα για την παροχή υπηρεσιών) με την αποτελεσματικότητα των συναλλαγών των υπηρεσιών με τους εξωτερικούς πελάτες (λοιπές υπηρεσίες, πολίτες, επιχειρήσεις). Τέλος, μια τρίτη καινοτομία της Δ.Ο.Π. είναι η έμφαση που έδωσε στον ανθρώπινο παράγοντα (ηγεσία και προσωπικό), ο οποίος σχεδιάζει, υλοποιεί και ελέγχει την απόδοση (performance) εξασφαλίζοντας την παραγωγή των απαραίτητων διοικητικών προϊόντων (εκροές — outputs), ωφέλιμων για την κοινωνία στο πλαίσιο της οποίας έχουν συγκεκριμένες επιπτώσεις (επιπτώσεις - outcomes).

Συνοπτικά, οι προϋποθέσεις για την εφαρμογή της Δ.Ο.Π. είναι:

- Η **δέσμευση** της ηγεσίας για την ανάγκη αυστηρής στοχοθεσίας-αποτελεσματικότητας-αποδοτικότητας και για ποιότητα στα παρεχόμενα διοικητικά προϊόντα
- Ο **σεβασμός** και η **ικανοποίηση** του εσωτερικού και εξωτερικού πελάτη
- Η **φιλοσοφία του «κατά προσέγγιση μηδενικού λάθους»** (μηδέν σταμάτημα στη λειτουργία, μηδέν καθυστέρηση, μηδέν παραγωγή περισσότερων από τα απολύτως απαιτούμενα και χρήσιμα, μηδέν χαρτί)
- Η **εκπαίδευση** και η **κατάρτιση** του προσωπικού

- Η **συμμετοχή, κινητοποίηση και δέσμευση** των ανθρώπινων πόρων
- Η **αξιολόγηση** με στόχο τη **συνεχή βελτίωση**

Σίγουρα, στη χώρα μας η μετάβαση στο Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ και τη διοίκηση μέσω στόχων που αποτελεί μοντέλο της αγοράς (market oriented) θα διανύσει ακόμη αρκετά στάδια έως ότου εφαρμοστεί με επιτυχία, κυρίως όσον αφορά την ενημέρωση-εκπαίδευση των πολιτών (αποτελέσματα για την κοινωνία), των δημόσιων και των υπαλλήλων (αποτελέσματα για τον υπάλληλο και για τον «οργανισμό που μαθαίνει») οι οποίοι και θα καλλιεργήσουν την εμπιστοσύνη των πολιτών προς τους δημοκρατικούς θεσμούς και το προσωπικό της δημόσιας διοίκησης. Έτσι, σταδιακά θα μπορέσει να τεθεί σε μια νέα βάση και η σχέση Πολίτη-Κράτους και θα ανοικοδομηθεί η εικόνα και το κύρος του δημοσίου τομέα.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΕΚΤΟ

ΔΕΥΤΕΡΟΣ ΠΥΛΩΝΑΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ: ΟΡΓΑΝΩΣΗ – ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑ - ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑ- ΕΠΙΛΥΣΗ ΣΥΓΚΡΟΥΣΕΩΝ

6.1 Ανάπτυξη ενός οργανισμού και βελτίωση των οργανωτικών δομών

Η ανάπτυξη ενός Οργανισμού συνδέεται με τις βελτιωτικές επεμβάσεις και καινοτομίες που επιδιώκει να κάνει για να είναι αποτελεσματικότερος. Οι δράσεις αυτές μπορεί να λύνουν εσωτερικά προβλήματα όπως την αποφυγή συγκρούσεων ή να σχετίζονται με την εισαγωγή δομικών αλλαγών όπως είναι η προσφορά νέων υπηρεσιών, ο τεχνολογικός εκσυγχρονισμός ή οι μεταβολές στις στάσεις και τις πεποιθήσεις των εργαζομένων, συμπεριλαμβανόμενων και των στελεχών για την υλοποίηση αυτών των αλλαγών.⁹⁶

⁹⁶ Καρβούνης Α., «Εισαγωγή στην Οργάνωση και Λειτουργία του Κράτους», Εκδόσεις Πατάκη, Αθήνα 2003, σελ. 22 και 47-49

Από ψυχολογικής σκοπιάς η ανάπτυξη ενός οργανισμού συνδέεται άρρηκτα με τις μεταβολές στις αντιλήψεις και τις αξίες των εργαζόμενων και αυτό μπορεί να συμβάλει στο έργο της διάγνωσης των προβλημάτων συμπεριφοράς που δυσκολεύουν τις επιθυμητές καινοτομίες, να βοηθήσει στην αντιμετώπιση προβλημάτων αντίδρασης στις αλλαγές ή να προτείνει βελτιώσεις των συνθηκών εργασίας.⁹⁷ Η λέξη - κλειδί που συνδέεται με την ανάπτυξη είναι η αλλαγή (Smither, 1998) είτε αυτή αφορά συγκεκριμένες επεμβάσεις σε τμήματα είτε είναι καθολική. Σε ορισμένες περιπτώσεις, π.χ. η εισαγωγή καινοτομιών σε ένα τμήμα και οι αναμενόμενες μεταβολές μπορεί να είναι απειλητικές ακόμα και για τα υψηλόβαθμα στελέχη τα οποία μπορεί να μην έχουν τις απαιτούμενες ικανότητες για να ανταπεξέλθουν σε προτεινόμενες καινοτομίες (Beer, 1985).

Η τυπική διαδικασία ανάπτυξης ενός οργανισμού (Heinz & Koontz, 1993) περιλαμβάνει:

- (α) την ανάλυση της φυσιογνωμίας του οργανισμού κατά τη διάρκεια της οποίας με ερωτηματολόγια, συνεντεύξεις και άλλα μέσα αναδεικνύονται τα υπάρχοντα προβλήματα και το είδος τους
- (β) το σχεδιασμό και την υλοποίηση παρεμβατικών δράσεων για την εισαγωγή των καινοτομιών καθώς και της αποδοχής τους από το προσωπικό. Συνήθεις παρεμβάσεις μπορεί να είναι η παροχή επιμόρφωσης, η αλλαγή στόχων, η βελτίωση διαδικασιών (πχ. για τη μείωση παραπόνων εκ μέρους των πελατών), η δημιουργία ομάδων με ειδικά καθήκοντα (πχ. για τη μείωση δαπανών), και
- γ) η συστηματική παρακολούθηση, αξιολόγηση και ανατροφοδότηση της όλης πορείας του έργου της ανάπτυξης.

Στο πλαίσιο της ανάπτυξης το προσωπικό του δημόσιου οργανισμού πρέπει να ασχολείται με τη «διαχείριση των αλλαγών» που μπορεί να κληθούν να μελετήσουν επάνω στα προβλήματα που παρουσιάζονται και να κάνουν προτάσεις για βελτίωση. Σε ορισμένες περιπτώσεις είναι δυνατόν να αναλάβουν και την υλοποίηση των βελτιωτικών δράσεων, αν και αυτό δε γίνεται συχνά, αφού το έργο του φορέα αλλαγής (change agent) το αναλαμβάνουν κατά κανόνα τα στελέχη του οργανισμού (Smither, 1998).

⁹⁷ Μακρυδημήτρης Α., «Προσεγγίσεις στη Θεωρία των Οργανώσεων», Εκδ. Καστανιώτη, Αθήνα 2002, σελ. 38-45

6.2 Ανάλυση του οργανισμού

Η ανάλυση ενός οργανισμού μελετά τόσο το εξωτερικό περιβάλλον και τις επιπτώσεις του στον οργανισμό (όπως νέες τεχνολογικές ανακαλύψεις ή μεταβολές στον οικονομικό χώρο) όσο και το εσωτερικό του οργανισμού (δομές, κατανομή αρμοδιοτήτων, βαθμός επίτευξης στόχων). Ένα κομμάτι της συγκεκριμένης ανάλυσης που συχνά ονομάζεται «διάγνωση του οργανισμού» μελετά τις απόψεις των εργαζομένων για διάφορα ζητήματα όπως είναι οι δυνατότητες για προαγωγή, οι αμοιβές, η συμπεριφορά των προϊσταμένων, η ικανοποίηση για την εργασία ή η αντίσταση σε αλλαγές.

Τα μέσα που χρησιμοποιεί η ανάλυση ενός οργανισμού είναι ερωτηματολόγια, συνεντεύξεις, μελέτη εκθέσεων αξιολόγησης, ποικίλες τεχνικές ανάλυσης επαγγέλματος, στοιχεία για την οργάνωση του ανθρώπινου προσωπικού, οικονομικά στοιχεία, μελέτες που αφορούν το εξωτερικό περιβάλλον, εμπειρογνώμονες και επιτροπές εργασίας.⁹⁸

6.2.1 Ανάλυση Επαγγέλματος (Job Analysis) για την βελτίωση των συνθηκών στο τρόπο λειτουργίας ενός οργανισμού

Η ανάλυση επαγγέλματος απαντά στα ερωτήματα ποιος κάνει τι, πότε, πώς, με τι μέσα και κάτω από ποιες συνθήκες. Συνήθως η ανάλυση επαγγέλματος περιλαμβάνει δύο κύρια στάδια. Κατά τη διάρκεια του πρώτου σταδίου συλλέγονται πληροφορίες που οριοθετούν το πρόβλημα, διατυπώνονται με διηγηματικό τρόπο και συγκροτούν την περιγραφή του επαγγέλματος (job description), η οποία μπορεί να συνοδεύεται και από την περιγραφή (job specification) των τυπικών προσόντων που απαιτούνται για την κατάκτηση της θέσης (Boone & Kurtz, 1992, σελ 277), όπως είναι η εκπαίδευση και η εμπειρία.

Στο δεύτερο στάδιο γίνεται λεπτομερής ανάλυση και καταγραφή των στοιχείων που απαιτούνται για την άσκηση του συγκεκριμένου επαγγέλματος μέσα στο πλαίσιο που έχει καθορίσει ο οργανισμός (task identification). Η συλλογή των στοιχείων αυτών διατυπώνεται με όρους και μπορεί να σχετίζονται με γνώσεις, δεξιότητες (ικανότητα να ακολουθεί μια διαδικασία ή να χειρίζεται μια συσκευή)

⁹⁸Μακρυδημήτρης Α., «Προσεγγίσεις στη Θεωρία των Οργανώσεων», Εκδ. Καστανιώτη, Αθήνα 2002, σελ. 38-45

ή και με συγκεκριμένες στάσεις και συμπεριφορές που καλείται να έχει ο εργαζόμενος (π.χ. απέναντι στους πελάτες). Συνήθως καταγράφονται πολλά στοιχεία τα οποία στη συνέχεια φιλτράρονται από διάφορες ομάδες ανάλογα με τη συχνότητα με την οποία εμφανίζονται στο συγκεκριμένο επάγγελμα και ανάλογα με τη σπουδαιότητα που έχουν για τον οργανισμό.

Επίσης μπορεί ή να κατασκευαστούν ειδικά τεστ ή να αξιοποιηθούν υπάρχοντα τεστ για την κάλυψη ειδικών αναγκών (Smither, 1998, σελ. 70), όπως π.χ. το Abilities Requirement approach του Fleishman. Μέσα συλλογής πληροφοριών για την ανάλυση του επαγγέλματος μπορεί να είναι δομημένα ερωτηματολόγια και συνεντεύξεις, άμεσες παρατηρήσεις κατά τη διάρκεια άσκησης του έργου. Οι πληροφορίες είναι δυνατόν να συλλεχθούν από αυτούς που ήδη ασκούν το επάγγελμα, από τους προϊστάμενους τους, από τους πελάτες και από πεπειραμένους αναλυτές επαγγέλματος.

6.2.2 Η διαδικασία επιλογής προσωπικού, προκειμένου να υπάρξει αποτελεσματικότητα στον τρόπο λειτουργίας του οργανισμού

Η διαδικασία επιλογής προσωπικού είναι μια σύγκριση ανάμεσα στις επιδόσεις που απαιτεί ο οργανισμός και στις πραγματικές επιδόσεις των υποψηφίων. Η διαδικασία επιλογής προϋποθέτει ότι θα έχει προηγηθεί μια ανάλυση επαγγέλματος για να προσδιοριστούν με παρατηρήσιμους και μετρήσιμους όρους οι γνώσεις, ικανότητες και συμπεριφορές που απαιτούνται για τη συγκεκριμένη θέση. Τα μέσα συλλογής πληροφοριών για την αξιολόγηση των υποψηφίων ποικίλουν και μπορεί να είναι βιογραφικά στοιχεία, συστατικές επιστολές, συνεντεύξεις, διάφοροι τύποι τεστ, συμπεριλαμβανομένων και των τεστ προσωπικότητας ή των τεστ που έχουν σχέση με φυσικές ικανότητες.

Όσον αφορά τα τεστ προσωπικότητας οι Rothstein και Goffin (2066) αναφέρουν ότι πολλές μελέτες συγκλίνουν στην άποψη ότι οι υποψήφιοι προσπαθούν να αυξήσουν σκόπιμα τη βαθμολογία τους, ώστε να παρουσιάσουν μια καλύτερη εικόνα για την προσωπικότητά τους, γι' αυτό γίνονται προσπάθειες για την εξουδετέρωση αυτού του φαινομένου. Εκτός από τα τεστ χρησιμοποιούνται και άλλες μέθοδοι όπως είναι το δείγμα εργασίας (job sample), όπου ο υποψήφιος καλείται να διεκπεραιώσει ένα έργο που αποτελεί μια προσομοίωση

πραγματικής κατάστασης, οι τεχνικές για τη διαπίστωση ψεύδους και η γραφολογία.

Από τη σκοπιά της Οργανωτικής Ψυχολογίας η επιλογή προσωπικού είναι μια διαδικασία που συμβάλλει στην καλύτερη πρόβλεψη για επιτυχείς προσλήψεις, γι' αυτό δίνεται ιδιαίτερο ενδιαφέρον:

(α) στον προσδιορισμό των κριτηρίων είτε αυτά αφορούν τον καθορισμό του αναμενόμενου επιπέδου απόδοσης είτε αφορούν τον τρόπο βαθμολόγησης των υποψηφίων

(β) στον έλεγχο της αξιοπιστίας και εγκυρότητας των χρησιμοποιούμενων μέσων, ώστε να είναι δικαιότερη και αντικειμενικότερη η επιλογή.

Σε ορισμένες περιπτώσεις οι οργανισμοί μπορεί να θέλουν να επιλέξουν άτομα ανάμεσα στους ήδη υπάρχοντες εργαζόμενους. Σε άλλες περιπτώσεις μπορεί να αναζητήσουν προσωπικό από το εξωτερικό περιβάλλον με κύριο στόχο την εξεύρεση των καλύτερων. Τα παραδείγματα αυτών των προσπαθειών ποικίλλουν. Συνήθως οι οργανισμοί χρησιμοποιούν προκηρύξεις στις εφημερίδες παρουσιάζοντας ταυτόχρονα και τα πλεονεκτήματα που θα έχει ο εργαζόμενος καλύπτοντας την αντίστοιχη θέση. Υπάρχουν όμως και άλλες στρατηγικές που ακολουθούν.

6.3 Ανάλυση του μανάτζμεντ στον δημόσιο τομέα

6.3.1 Αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα

Η ανώτατη διοίκηση κάθε οργανισμού καλείται να υιοθετήσει τη φιλοσοφία-όραμα (vision) του οργανισμού. Όλες οι Διευθύνσεις, τα Τμήματα κ.ά. οφείλουν να έχουν κατανοήσει το όραμα, όπως και την απόφαση του οργανισμού και με αφετηρία αυτά, με την ενίσχυση της διοίκησης, να εξειδικεύσουν τους επιχειρησιακούς ειδικούς στόχους των Διευθύνσεων/Τμημάτων. Το κάθε ιεραρχικό επίπεδο, αντιστοιχεί ένα μέρος των τμημάτων, από τη Γενική Διεύθυνση, στη Διεύθυνση, στο Τμήμα και τέλος στον απλό υπάλληλο, έτσι ώστε οι οδοί όλων να είναι συντονισμένες προς την ίδια κατεύθυνση.

Οι στρατηγικοί σκοποί διακρίνονται διότι είναι: γενικοί, ποιοτικοί, χρονικά αόριστοι. Γενικοί, προσδιορισμένοι με σαφήνεια και ρεαλισμό, εξαρτώμενοι από τα μέσα που διαθέτει ο οργανισμός, γνωστοί σε όλα τα μέλη και κατανοητοί από αυτά, υπό συνεχή αναθεώρηση και προσαρμογή στις νέες τάσεις της πολιτικής, της οικονομίας, της έρευνας, της τεχνολογίας κ.ά.

Οι επιχειρησιακοί στόχοι αντίστοιχα διακρίνονται διότι είναι συγκεκριμένοι, μετρήσιμοι, προσδιορισμένοι χρονικά και περισσότερο προσανατολισμένοι προς τα επιθυμητά αποτελέσματα.

Στο παραπάνω πλαίσιο της υλοποίησης των στόχων απαραίτητη κρίνεται η κατάκτηση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας της οργάνωσης ως βασικές συνιστώσες του δημόσιου μανάτζμεντ. Ως αποτελεσματικότητα (effectiveness) ονομάζουμε το μέγεθος εκείνο της οργάνωσης που χαρακτηρίζει την ικανότητα και τη δυνατότητα της να πραγματοποιεί τους σκοπούς και τους στόχους της. Παραστατικά υποστηρίζεται ότι αποτελεσματικότητα είναι η σχέση στόχων και αποτελεσμάτων-εκροών ή η σχέση μεταξύ πραγματικής/ιδανικής απόδοσης (actual/standard performance). Ακόμη, η αποτελεσματικότητα ενός οργανισμού κρίνεται και από το κατά πόσο οι διοικητικές ενέργειες και τα αποτελέσματα του οργανισμού (actual performance) συμμορφώνονται με συγκεκριμένες προδιαγραφές απόδοσης (standard performance) που έχει ορίσει ο ριόσι η διοίκηση του οργανισμού και άρα και με δείκτες απόδοσης. Κατά την εξέταση της αποτελεσματικότητας ενός δημόσιου οργανισμού δεν πρέπει να παραλείπεται η ανάγκη μέτρησης της ανταπόκρισης των μελών του, δηλαδή η ικανότητα των ανθρώπινων πόρων να ανταποκρίνονται στις αναδυόμενες ανάγκες της εκάστοτε κοινωνίας (και να τις προβλέπουν) με συγκεκριμένα παραγόμενα διοικητικά προϊόντα (εκροές-outputs), να φέρνουν τα αναγκαία αποτελέσματα για την κοινωνία (επιπτώσεις-outcomes) και να παράγουν αξίες που ανταποκρίνονται στις προσδοκίες της εκάστοτε κοινωνίας.

Η αποτελεσματικότητα κρίνεται κατά τον Αριστοτέλη και από το βαθμό της ενεργούς συμμετοχής των μελών του οργανισμού. Με τον όρο αποδοτικότητα (efficiency) του οργανισμού ορίζεται η δυνατότητα να πραγματοποιείται ο στόχος ενός οργανισμού κατά τρόπο τόσο απόλυτα αποτελεσματικό όσο και με το ελάχιστο δυνατό κόστος σε φυσικούς και ανθρώπινους πόρους και συνεπώς

μία παράσταση που απεικονίζει την αποδοτικότητα είναι η αναλογία πόρων και αποτελεσμάτων. Και για το ζήτημα των μέσων που χρησιμοποιούνται και κυρίως της εξάρτησης των «αποτελεσμάτων» από τα «μέσα» ανέφερε σοφά ο Αριστοτέλης: «Όπως η ιατρική δεν έχει όρια στην επιδίωξη της υγείας έτσι και κάθε τέχνη δεν έχει όρια στις επιδιώξεις της». Γιατί αυτό κυρίως θέλει να κάνει, δηλαδή να μην έχει όρια στις επιδιώξεις της όπως ο ανθρώπινος παράγοντας δεν έχει όρια όπως έχουν οι μηχανές, τα μέσα όμως δεν είναι απεριόριστα (ο σκοπός είναι σε όλες και το όριο) «έτσι και η χρηματιστική δεν έχει όρια στους σκοπούς της που είναι ο πλούτος και η απόκτηση χρημάτων. Η διαχείριση όμως του νοικοκυριού έχει όρια γιατί δεν έχει το σκοπό της χρηματιστικής». Την τακτική της σύγκρισης κόστους/οφέλους κάθε διοικητικής πράξης πριν ακόμη από τη δρομολόγηση της διδάσκει ακόμη ο Αριστοτέλης ως προς τα όρια αφθονίας της κρατικής περιουσίας.

6.3.2 Διοίκηση ολικής ποιότητας στον δημόσιο τομέα -Αναφορές στον Αριστοτέλη

6.3.2.1 Προγραμματισμός και πρόληψη στη διοίκηση. Προγραμματικές - ανελαστικές δράσεις — προγραμματισμός ανθρώπινου δυναμικού

Η ανώτατη διοίκηση καλείται να προσδιορίσει τις προγραμματικές δράσεις της και να προχωρήσει στη διαβάθμιση και στον επιμερισμό τους ανά καθ' ύλην αρμόδια διοικητική μονάδα. Μέσα από τις προγραμματισμένες αυτές διοικητικές δράσεις προετοιμάζεται η δημόσια σφαίρα για ό,τι θα κληθεί να αντιμετωπίσει η εκάστοτε πολιτική ηγεσία. Η έγκαιρη εκτίμηση, δηλαδή η πρόβλεψη των αναγκαίων προς προγραμματισμό διοικητικών δράσεων (ανελαστικές δράσεις) και η ιεράρχηση τους με στόχο την υλοποίηση των πολιτικών προετοιμάζει την επιτυχημένη κυβερνητική θητεία και προφυλάσσει την πολιτική ηγεσία από πιθανές παγίδες κατά την υλοποίησή τους. Η διοίκηση προβλέπει τους πιθανούς περιορισμούς στη δράση της και διαθέτει έτοιμα εναλλακτικά σενάρια σε περίπτωση που περισσότερες μεταβλητές θέτουν σε κίνδυνο το εκάστοτε εγχείρημα. Μάλιστα, η διοίκηση πάντοτε θα πρέπει να λαμβάνει υπόψη της τα χειρότερα σενάρια και να μην προβαίνει σε σχεδιασμό δημόσιων δράσεων με

τις ευνοϊκότερες συνθήκες, αλλά με τις πιο δυσμενείς. Η διοίκηση προτρέπει λοιπόν σε μια προδραστική τακτική (proactive) και αποθαρρύνει τη θεραπευτική τακτική, η οποία προτείνεται μόνο στην περίπτωση που απέτυχε η διοίκηση να προβλέψει την ύπαρξη μίας ή άλλων παραμέτρων.

Ο προγραμματισμός των ανθρώπινων πόρων αποτελεί ένα βασικό στοιχείο από το οποίο θα κριθεί η αποτελεσματικότητα του οργανισμού. Η ένταξη νέου προσωπικού, οι ενδεχόμενες εσωτερικές μετακινήσεις και η αναθεώρηση των δράσεων της διοίκησης σύμφωνα με το ευρύτερο πολιτικοοικονομικό περιβάλλον στο οποίο δρα η διοίκηση συνεπάγονται την αναπροσαρμογή του οργανογράμματος.

- Διαδικασίες και διοικητικές πρακτικές: Ο προγραμματισμός περιλαμβάνει ακόμη όλες εκείνες τις πρακτικές και διαδικασίες οι οποίες έχουν αναγνωριστεί (κωδικοποιηθεί), απλοποιηθεί, τυποποιηθεί και οριστεί ως απαραίτητα βήματα για το χειρισμό κάθε υπόθεσης. Οι τυποποιημένες διαδικασίες τηρούνται απαρέγκλιτα, έχουν προκαθοριστεί ειδικά για κάθε διοικητική δράση και εξυπηρετούν τους σκοπούς του οργανισμού στο σύνολο του. Έτσι, και οι ίδιοι οι λειτουργοί της διοίκησης δρουν πιο αποδοτικά και με «ασφάλεια» εφόσον γνωρίζουν εκ των προτέρων ότι η πράξη την οποία πρόκειται να αναλάβουν υπάγεται στα όρια της ευθύνης τους, προηγείται από κάποια άλλη διαδικασία και αποτελεί τον προπομπό για την επόμενη. Η υιοθέτηση των κατάλληλων διαδικασιών (ποιο τμήμα ολοκληρώνει ποία ακριβώς δράση, από ποιον εγκρίνεται η κάθε ενέργεια, ποιοι είναι οι τελικοί αποδέκτες των διοικητικών ενεργειών κ.ά.) προσδιορίζει μέρος της αποτελεσματικότητας του οργανισμού.

6.3.3 Οργάνωση

Την καλύτερη οργάνωση των εργασιών του οργανισμού, δηλαδή την επιτυχημένη υλοποίηση των εργασιών του, καθορίζουν μία σειρά από παράγοντες οι οποίοι παρατίθενται παρακάτω:

➤ Συγκεντρωτισμός και εκχώρηση αρμοδιοτήτων:

Η οργάνωση μέσα από το συγκεντρωτισμό διευκολύνει την υλοποίηση των πολιτικών, ενισχύει την εφαρμογή της στρατηγικής όπως ακριβώς την είχαν

επινοήσει οι εμπνευστές της εφόσον το ίδιο άτομο, ή μικρός κύκλος ατόμων, διατηρεί τον γενικό έλεγχο και, τέλος, διευκολύνει τον έλεγχο των αποτελεσμάτων. Ο συγκεντρωτισμός, για να επιφέρει στο φορέα μόνον τα θετικά του στοιχεία και να μην αποτελέσει την «αχίλλειο πτέρνα» της οργάνωσης, χρειάζεται να μετριαστεί από άλλους παράγοντες, όπως η εκχώρηση αρμοδιοτήτων στους κατάλληλους ανθρώπους, η έγκαιρη διάχυση της πληροφόρησης, ο διάλογος με το προσωπικό και η ενσωμάτωση στοιχείων ανατροφοδότησης (feedback) από τους τελικούς αποδέκτες.

➤ **Οργανόγραμμα - Καταμερισμός εργασίας - Ιεραρχία:**

Η εξειδίκευση των ευθυνών και των αρμοδιοτήτων, τόσο οριζόντια όσο και κάθετα στο πλαίσιο του οργανισμού, αποτελούν εχέγγυα για την επιτυχημένη οργάνωση των εργασιών. Ο καταμερισμός εργασίας υπακούει στην αρχή της κατανομής έργου βάσει ειδικοτήτων και σταδίων της διαδικασίας ή βάσει της φύσης της εργασίας ή της χωροταξίας ή ακόμη να επιλεγεί η κατανομή της εργασίας ανά ζεύγη εργαζομένων που αλληλοσυμπληρώνουν ο ένας τον άλλο.

Ακόμη πολύ σημαντική είναι η ιεραρχία η οποία πρέπει να γίνεται σεβαστή από τους εργαζομένους σε όλα τα επίπεδα. Στο πλαίσιο του εύρους εποπτείας (span of command) του κάθε προϊστάμενου οι υφιστάμενοι καλούνται να θέτουν τις εισηγήσεις τους πάντοτε προς έγκριση στο συντονιστή και να μην ξεπερνούν τον άμεσα ιεραρχικά προϊστάμενο τους παρά μόνο σε εξαιρετικές και αιτιολογημένες περιπτώσεις (σφάλμα κ.ά.).

➤ **Συλλογική εργασία:**

Η ομαδική εργασία τονώνει τη συνεργασία και τη δέσμευση του προσωπικού να ασχοληθεί με αφοσίωση για τους συνολικούς σκοπούς του οργανισμού. Αναφορικά με την ομαδική εργασία που στο σύγχρονο μάνατζμεντ έχει καταλάβει δεσπόζουσα θέση, ο Αριστοτέλης διδάσκει την αναγκαιότητα να ασκούν την εξουσία πολλοί και όχι λίγοι. Ακόμη, ως προς την ομαδική εργασία και τη διαμόρφωση μιας κοινής αντίληψης μεταξύ των μελών ενός οργανισμού παρατηρείται ότι ο επαγγελματισμός στην οργάνωση της δημόσιας διοίκησης αναπόφευκτα θα οδηγήσει στη διαμόρφωση ειδικών χαρακτηριστικών των μελών της και στη δυνατότητα διαφοροποίησης τους από το υπόλοιπο διοικητικό εξωτερικό περιβάλλον. Ο Simon θεώρησε ότι η αίσθηση του «ανήκειν» σε μια ομάδα αυξάνει την αποτελεσματικότητά της.

➤ **Εντολές — Delegation:**

Στο πλαίσιο της οργάνωσης ενός φορέα, οι εντολές που δίνονται στους εργαζομένους βάσει των αρμοδιοτήτων τους διαπνέονται από σαφήνεια, είναι όσο το δυνατόν πιο αναλυτικές και περιγραφικές και στην καλύτερη περίπτωση έχουν γραπτή μορφή. Στον ορισμό του Αριστοτέλη για τις Αρχές αναφέρεται χαρακτηριστικά «Αρχές πρέπει να ονομάζουμε εκείνες που έχουν νόμιμο δικαίωμα να συσκέπτονται για ορισμένα θέματα, να αποφασίζουν και κυρίως να διατάσσουν. Γιατί, το διατάσσει είναι το κύριο χαρακτηριστικό της εξουσίας».

➤ **Ενότητα στην αρχηγία κάθε ομάδας — Ενότητα στη διεύθυνση:**

Η οργάνωση επιβάλλει ώστε κάθε εργαζόμενος να αναφέρεται σε έναν προϊστάμενο ή συντονιστή. Σε περίπτωση αναφοράς σε περισσότερους του ενός προϊστάμενους —συνήθως αφορά εξάρτηση από δύο συντονιστές για τον λόγο αυτό και αποκαλείται και ως dual command—, ο εργαζόμενος αποσυντονίζεται, προκαλείται σύγχυση ρόλου (role conflict), έλλειψη συνοχής στην εργασία του και άρα αποτυχία στην αποστολή του.

➤ **Πρωτοβουλία:**

Μια καλή οργάνωση ενός φορέα προϋποθέτει ακόμη την ενθάρρυνση των εργαζομένων να αναλάβουν πρωτοβουλίες και να προτείνουν νέες ιδέες για το χειρισμό των υποθέσεων εντός του πεδίου αρμοδιότητάς τους.

➤ **Κίνητρα/Αποδοχές:**

Ο επαγγελματισμός στην οργάνωση της λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης συνοδεύεται και από την καθιέρωση ενός δίκαιου συστήματος υλικών απολαβών και κινήτρων (υλικών και άυλων) για τους απασχολούμενους σε αυτήν, τα οποία θα κινητοποιήσουν τους εργαζομένους.

6.3.4 Ενεργοποίηση και κινητοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού

6.3.4.1 Η προβληματική

Είναι κοινός τόπος ότι το μεγαλύτερο πνευματικό κεφάλαιο σε κάθε οργανισμό αποτελούν οι άνθρωποι που τον απαρτίζουν. Και στη δημόσια διοίκηση όταν αναφερόμαστε στους ανθρώπινους πόρους επισημαίνουμε τον πιο καθοριστικό παράγοντα για την αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητα της. Ένα από τα προαπαιτούμενα για αποτελεσματική διοικητική μεταρρύθμιση και ικανοποιητική διαχείριση των αλλαγών είναι η εισαγωγή της στρατηγικής προσέγγισης του

ανθρώπινου παράγοντα στη δημόσια διοίκηση και η αναγωγή του σε βασικό μέσο για την απόδοση.

6.3.4.2 Η αποστολή των δημόσιων υπαλλήλων

Οι δημόσιοι υπάλληλοι επιτελούν ένα ιδιόμορφο και βαρυσήμαντο έργο ως φορείς κρατικής εξουσίας εντελλόμενοι για τη διεκπεραίωση ορισμένης κρατικής λειτουργίας κατ' εφαρμογή των αρχών της χρηστής διοίκησης, της προστατευόμενης ή δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, της καλής πίστης και της επιείκειας. Για την ικανοποίηση των παραπάνω, η δημόσια διοίκηση καλείται να «αντικειμενικοποιήσει» τη διαδικασία πλήρωσης των θέσεων προσωπικού κατοχυρώνοντας την εφαρμογή των αρχών της ίσης ευκαιρίας, της συμμετοχής, της διαφάνειας, της κοινωνικής αλληλεγγύης και της δημοσιότητας αλλά και να επενδύσει στο ήδη υπάρχον προσωπικό.

Πρώτη, λοιπόν, πολύ σημαντική δράση είναι η επιλογή του προσωπικού και περισσότερο ακόμη η επιλογή του υπεύθυνου της διοίκησης του εκάστοτε οργανισμού και η απόδοση σε αυτόν των απαραίτητων μέσων για την υλοποίηση των πολιτικών. Όπως τονίζει ο Αριστοτέλης «Πρέπει να δίνονται τα καλύτερα όργανα σε εκείνους που υπερέχουν στην εκτέλεση του έργου». Αξίζει να σημειωθεί ότι ο Αριστοτέλης τάσσεται κατά της τάσης προσωποποίησης ατόμου-θέσης και ταύτισης των ατόμων με τις θέσεις και τα καθήκοντα τα οποία ασκούν και υπερθεματίζει την αναγκαιότητα των φορέων εξουσίας να σέβονται και να τιμούν τη θέση τους αλλά να μην προβάλλουν την προσωπικότητα τους. Ο Αριστοτέλης, τάσσεται ρητά υπέρ των συλλογικών θεσμών και της αναγκαιότητας συμμετοχής όλων των μελών του κάθε θεσμού και όχι μόνο του επικεφαλής του θεσμού. Αναφέρθηκε ακόμη στα συστήματα επιλογής προσωπικού και κατά πόσον αυτά θα πρέπει να διακατέχονται από αμεροληψία, αντικειμενικότητα και δίκαιη συνεπαγόμενη κατανομή αρμοδιοτήτων. Η ενδυνάμωση του προσωπικού (empowerment), η παροχή κινήτρων (motivation), η διατήρηση του ενδιαφέροντος για τη δουλειά (retention), η αναγνώριση της συμβολής τους στην επιτυχία του οργανισμού (recognition), αποτελούν ορισμένες από τις πρακτικές που συνιστά το σύγχρονο δημόσιο μανάτζμεντ.

Ο στόχος σε αυτή τη διαδικασία κινητοποίησης του προσωπικού είναι να εργάζονται όλοι το ίδιο αποδοτικά και να μπορέσουν να φέρουν τα μέγιστα αποτέλεσμα τα στον τομέα ευθύνης τους. Όπως επισήμανε ο Αριστοτέλης με αφορμή τη συζήτηση περί των απειλών και των κακών επιδράσεων που δέχεται η Πόλη: «Η Πόλη υφίσταται κακή επίδραση, έστω κι αν ένας μόνο πολίτης δεν συμμορφώνεται με τους κανόνες της Παιδείας». Η συλλογική, λοιπόν, αφοσίωση και εξυπηρέτηση των κοινών σκοπών θα επιφέρει θετικές επιπτώσεις στη διοίκηση συνολικά.

6.3.5 Συντονισμός

Ο συντονισμός υπό τη θετική του έννοια εννοείται ως η διαδικασία εκείνη με την οποία επιδιώκεται και επιτυγχάνεται η διασύνδεση των στρατηγικών σκοπών και των ειδικών στόχων των Λειτουργικών Τομέων ενός οργανισμού. Ο συντονισμός δίνει προτεραιότητα στη συνδιαλλαγή, στην ανταλλαγή απόψεων, στη συνεργασία, στη διάδραση και τέλος στη συντονισμένη έκφραση των θέσεων των συναρμόδιων Υπουργείων. Με το συντονισμό —υπό την αρνητική του έννοια— εννοείται η διαδικασία εκείνη μέσα από την οποία επιδιώκεται η αποφυγή των αποκλίσεων και των συγκρούσεων μεταξύ των μελών ή των τμημάτων ενός οργανισμού ή μεταξύ κεντρικών φορέων (Υπουργείων). Η ανώτατη διοίκηση του οργανισμού φροντίζει ώστε οι δράσεις του κάθε τμήματος να είναι συγκροτημένες και να υπηρετούν τόσο τα ειδικά συμφέροντα του κάθε τομέα όσο και τα γενικότερα ευρύτερα συμφέροντα του οργανισμού.

Την τεράστια σημασία του συντονισμού και της συνεπαγόμενης ευθύνης στον αρμόδιο συντονιστή κάθε ομάδας και κατ' επέκταση κάθε Πόλης υπογράμμισε ο Αριστοτέλης όταν αναφερόμενος στο συντονιστή, αρχηγό υπό την έννοια της Αρχής και υπογραμμίζοντας τη σημασία της Αρχής, διατύπωσε τη γνωστή ρήση «η αρχή θεωρείται ότι είναι το ήμισυ του παντός — η δ' αρχή λέγεται ήμισυ είναι παντός» στην οποία φράση κάνει το λογοπαίγνιο σχετικά με τη λέξη «Αρχή» αποδίδοντας της την έννοια τόσο της εξουσίας και του υπεύθυνου-συντονιστή όσο και του ξεκινήματος. Με την παρακάτω παραβολή ο Αριστοτέλης προσδιορίζει παραστατικά τη σημασία του ρόλου του ηγέτη και του ιεραρχικά προϊσταμένου: «Όπως τα δυνατά και υγιή σώματα και τα καλοφτιαγμένα πλοία της ναυσιπλοΐας αντέχουν περισσότερες ζημιές, όταν κυβερνώνται από ικανούς

ναυτικούς και δεν καταστρέφονται, αντίθετα τα ασθενικά σώματα και τα κακοφτιαγμένα πλοία που κυβερνώνται από κακούς ναυτικούς, δεν αντέχουν ούτε τις μικρές ζημιές, έτσι και τα χειρότερα Πολιτεύματα χρειάζονται και μεγαλύτερη περιφρούρηση».

6.3.6 Έλεγχος

Η διενέργεια ελέγχου στόχο έχει να καταδείξει το βαθμό υλοποίησης των δράσεων, τη σύγκριση τους με όσες είχαν προγραμματιστεί να γίνουν και την ποιοτική εκτίμηση της υλοποίησης τους σύμφωνα με τις αρχές οργάνωσης του οργανισμού. Κάθε προγραμματισμός ολοκληρώνεται με την αξιολόγηση του προγράμματος και με την ανατροφοδότηση του συστήματος με σχόλια για βελτίωση. Διαπιστώνεται η επίκαιρη διάσταση του κληροδοτήματος του Αριστοτέλη στις επόμενες γενιές και στα θέματα του δημόσιου μάνατζμεντ και η σημερινή αναπαραγωγή τους με σύγχρονους όρους, πολλές φορές λιγότερο επιτυχείς, ώστε να περιγραφούν φαινόμενα αδυναμίας διοίκησης και οργάνωσης τα οποία είχε προβλέψει ο σταγειρίτης θεωρητικός αιώνες πριν.

6.4 Οργάνωση ενός Δημόσιου οργανισμού μέσα από την εφαρμογή του Νέου Δημόσιου Management

Ειδικότερα μέσα από την εφαρμογή του Νέου Δημόσιου Management προσδιορίζονται τα εξής:⁹⁹

- οι οργανωτικές αρχές και ο στρατηγικός προγραμματισμός ανήκουν στην αρμοδιότητα των ανώτερων στελεχών που καθορίζουν τους αντικειμενικούς σκοπούς
- οι αντικειμενικοί σκοποί μεταφράζονται σε προγράμματα δράσης που καθορίζουν τους ατομικούς στόχους του κάθε υπαλλήλου
- προσδιορίζονται οι απαραίτητες ενέργειες για την υλοποίηση των στόχων
- υλοποιούνται οι στόχοι και
- αξιολογούνται τα αποτελέσματα

Η εφαρμογή του Νέου Δημόσιου Management αποτελεί έναν σημαντικό παράγοντα για την αναδιάρθρωση των λειτουργιών ενός δημόσιου οργανισμού.

⁹⁹ Ζοπουνίδης Κ. (2008) Θέματα Μάνατζμεντ Υπηρεσιών Υγείας. Αθήνα, Εκδόσεις Κλειδάριθμος, σελ. 97-115

Πολλοί δημόσιοι φορείς χρησιμοποίησαν προγράμματα μανάτζμεντ κατευθυνόμενα από τη μέθοδο του MBO (Διοίκησης Μέσω Στόχων), γεγονός που κατέδειξε τα θετικά και τα αρνητικά σημεία της μεθόδου.

Οι βασικές επικρίσεις αυτού του μοντέλου διοίκησης αφορούν στην αδυναμία διατύπωσης αντικειμενικών στόχων, την έλλειψη ευελιξίας, τη μη αναγνώριση της σπουδαιότητας εφαρμογής του τόσο από τα μέλη της οργάνωσης όσο και από τη διοίκησή της που αδυνατεί να την υποστηρίξει, και την «αποτυχία» του προγράμματός να παρουσιάσει ικανοποιητικά αποτελέσματα στην κατεύθυνση της ανάπτυξης υγιών σχέσεων μεταξύ της ομάδας και σε εκείνη της παρακίνησης των εργαζομένων. Η εφαρμογή του Νέου Δημόσιου Management συνδέεται στενά με τη διοίκηση των αποτελεσμάτων¹⁰⁰, η οποία αποτελεί κυρίαρχη τάση εδώ και δεκαετίες σε άλλες χώρες. Καθώς η επίτευξη της ποιότητας στο δημόσιο τομέα αποτελεί μια καθολική ανάγκη, η αξιοποίηση των παραπάνω μεθόδων αναδεικνύεται σε ζήτημα αιχμής. Η Ελλάδα, έχοντας διαγνώσει τις βαθύτερες αλλαγές που συντελούνται, αναπτύσσει τις πολιτικές εκείνες που θα οδηγήσουν σε μια διοίκηση υψηλής απόδοσης άλλοτε δειλά κι αμήχανα κι άλλοτε τολμηρά.

6.4.1 Οργανωσιακή πολιτική για την αποτελεσματικότητα ενός Δημόσιου Οργανισμού

Πρόκειται για κατεξοχήν σημαντική λειτουργία, που συνίσταται στην αμφίδρομη ροή πληροφοριών, στην ανταλλαγή σκέψεων μεταξύ δύο μερών, με στόχο τη μεταβίβαση μηνυμάτων και την εξασφάλιση αμοιβαίας κατανόησης και εμπιστοσύνης.¹⁰¹ Βασική προϋπόθεση της σωστής επικοινωνιακής προσέγγισης είναι η ύπαρξη του απαραίτητου πληροφοριακού υλικού που θα διαμορφωθεί σε μήνυμα, το οποίο με τη σειρά του μεταβιβάζεται με τη μορφή λέξεων, συνθημάτων, επίδειξης ή άλλων τρόπων συμπεριφοράς και έκφρασης. Αξιοσημείωτο είναι ότι ένα μεσαίο στέλεχος αφιερώνει το 80% του χρόνου του σε επικοινωνίες και μόνο το 19% σε δημιουργική εργασία. Τα σημαντικότερα

¹⁰⁰Μιχαλόπουλος, Ν. «Από τη Δημόσια Γραφειοκρατία στο Δημόσιο Management», Εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 2003, σελ. 206

¹⁰¹Μιχαλόπουλος, Ν. «Η Δημόσια Διοίκηση στην Εποχή των Αποτελεσμάτων», Εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 2007, σελ. 41-45

εμπόδια στην έναρξη και εξέλιξη της επικοινωνίας μεταξύ δύο συναλλασσόμενων μερών είναι, η αδράνεια και η αδιαφορία, η απόσπαση προσοχής, το περιβάλλον της επιχείρησης, οι προκαταλήψεις και οι ιδεοληψίες, η διαφορετική ερμηνεία των λέξεων, η εκφραστική αδυναμία μετάδοσης ενός μηνύματος κ.ά.¹⁰²

Η οργανωσιακή υποστήριξη πρέπει να ενισχύει την αποτελεσματικότητα των ομάδων, να παρέχει την κατάλληλη τεχνολογία και πόρους, να έχει όραμα, να διαμορφώνει στόχους και να εφαρμόζει σωστή πολιτική.¹⁰³ Η εφαρμογή μιας σωστής πολιτικής, εκτός από την κατανόηση των επιχειρησιακών διαδικασιών, των προβλημάτων και των αλλαγών, πρέπει να ασχολείται και με τις ομαδικές και κοινωνικές διαδικασίες και την ατομική συμπεριφορά για να είναι αποτελεσματική. Επίσης η Οργανωσιακή επικοινωνία και Συμπεριφορά μπορεί να βελτιώσει την ποιότητα των λειτουργιών της στελέχωσης και της αξιολόγησης. Η οργάνωση ενός δημόσιου οργανισμού βασίζεται στα εξής:¹⁰⁴

- Στην ανάλυση των θέσεων εργασίας, δηλαδή η περιγραφή των υπάρχοντων και μελλοντικών θέσεων εργασίας και τα καθήκοντα και τα προσόντα που απαιτούνται για κάθε θέση
- Στον προγραμματισμό του Ανθρωπίνου Δυναμικού, δηλαδή η διαδικασία με την οποία καθορίζεται ο καταλληλότερος αριθμός και το είδος εργαζομένων, στις κατάλληλες θέσεις, την κατάλληλη στιγμή, με γνώμονα την ελαχιστοποίηση του κόστους
- Στην προσέλκυση του προσωπικού για την κάλυψη κενών θέσεων. Μπορεί να είναι εσωτερική ή εξωτερική και να χρησιμοποιεί επίσημες μεθόδους
- Στην επιλογή του καταλληλότερου, για τη συγκεκριμένη θέση αλλά και για τον δημόσιο οργανισμό. Υπάρχει πληθώρα μεθόδων επιλογής, όπως π.χ. το βιογραφικό, η συνέντευξη, οι συστατικές επιστολές, τα δείγματα εργασίας και τα τεστ (π.χ. ψυχομετρικά τεστ, μελέτες περιπτώσεων, τεστ δεξιοτήτων και γνώσεων).

¹⁰² Μακρυδημήτρης Α., «Διοίκηση και Κοινωνία, Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα», Εκδ. Θεμέλιο, Αθήνα 1999, σελ. 56-60

¹⁰³ Χυτήρης Λ., «Διοίκηση Ανθρώπινων Πόρων», Interbooks, Εκδ. 3, Αθήνα 2001, σελ. 38 και 69-75

¹⁰⁴ Μακρυδημήτρης Α., «Διοίκηση και Κοινωνία, Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα», Εκδ. Θεμέλιο, Αθήνα 1999, σελ. 48-59

- Στη διαχείριση των αποχωρήσεων που συμβαίνουν λόγω παραιτήσεων, συνταξιοδοτήσεων, απολύσεων και μείωσης προσωπικού (downsizing).

Η αξιολόγηση ανθρωπίνου δυναμικού περιλαμβάνει το σχεδιασμό και την εφαρμογή μεθόδων για την κατά το δυνατόν δικαιότερη αποτίμηση της αξίας της εργασίας των υπαλλήλων. Επίσης αξίζει να σημειωθεί ότι η ενδο-εργασιακή επικοινωνία και συνεργασία βασίζεται στα εξής:

- ✓ Δυναμική της ομάδας
 - Αλληλεπιδράσεις μεταξύ ανθρώπων που μιλούν σε ομαδικό περιβάλλον
 - Παρατηρώντας μία ομάδα διακρίνονται διάφορα μοτίβα συμπεριφορών
 - Οι ρόλοι μέσα στην ομάδα διαμορφώνονται μέσα από τον χαρακτήρα των ατόμων και την εμπειρία τους σε ομάδα
 - Η δυναμική της ομάδας μπορεί να βελτιωθεί εάν ένα ή περισσότερα μέλη μάθουν να καθοδηγούν τους στόχους, δηλαδή να κατευθύνουν τις συμμετοχές των μελών για το καλό της ομάδας
 - Οι ρόλοι μπορούν ακόμα να διαμορφωθούν από την ηλικία, το φύλο, την θέση κ.λ.π.

6.4.2 Οργανωτική πολιτική και δημιουργία κινήτρων μέσα από την παρακίνηση των εργαζομένων

Η επαγγελματική ικανοποίηση είναι η μεταβλητή που έχει αποτελέσει το πιο συχνό αντικείμενο έρευνας στην οργανωσιακή συμπεριφορά και ο κλάδος της Δημόσιας Διοίκησης δεν έχει αγνοηθεί κατά την έρευνα της ικανοποίησης από την εργασία. Παρόλα αυτά, στον τομέα της Δημόσιας Διοίκησης λίγοι οργανισμοί έχουν αντιληφθεί ότι η ικανοποίηση από την εργασία αποτελεί ύψιστη προτεραιότητα (Paleologou, 2006).

Προηγούμενες μελέτες έχουν δείξει ότι η χαμηλή ικανοποίηση από την εργασία αποτελεί μία από τις κύριες αιτίες των μεταβολών στο ανθρώπινο δυναμικό των δημόσιων οργανισμών. Επιπλέον, μπορεί να επηρεάσει την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών, την οργανωσιακή δέσμευση και μπορεί να είναι ένας από τους παράγοντες που συμβάλλουν στα ελλείμματα των φορέων (Krueger, 2002).

Η επαγγελματική ικανοποίηση και η παρακίνηση συντελούν στην αύξηση των επιδόσεων των εργαζομένων και οι Δημόσιοι οργανισμοί μπορούν να προβούν σε πολλές ενέργειες για την αύξηση της ικανοποίησης από την εργασία, κατά κύριο λόγο με επίκεντρο την παροχή κινήτρων στο υφιστάμενο και μελλοντικό προσωπικό (Paleologou, 2006).

Το κίνητρο είναι μια εσωτερική κινητήρια δύναμη που δεν επηρεάζεται εύκολα από εξωτερικούς παράγοντες, ωστόσο, οι managers μπορούν να ικανοποιήσουν τους εργαζόμενους ώστε να παρακινηθούν. Βέβαια, η συγκεκριμένη διαδικασία είναι από τις πιο περίπλοκες που έχουν να εκτελέσουν οι διοικήσεις των Δημόσιων Οργανισμών, καθώς η ικανοποίηση των εργαζομένων επηρεάζεται από οικονομικούς και μη παράγοντες και τα κίνητρα τους μεταβάλλονται συνεχώς (Kontodimopoulos, 2009).¹⁰⁵

6.5 Θεωρητική προσέγγιση της έννοιας ικανοποίησης των εργαζομένων

Η εργασιακή ικανοποίηση ουσιαστικά εμφανίζει το πόσο αρέσει στους εργαζόμενους η δουλειά τους. Άλλοι ερευνητές προτείνουν ότι η ικανοποίηση από την εργασία προσδιορίζεται από το συνολικό ποσό των θετικών και των αρνητικών αντιλήψεων των εργαζομένων όσον αφορά στο εργασιακό περιβάλλον τους (Greenberg & Baron, 2000). Κατά μια έννοια ικανοποίηση από την εργασία, είναι η συναισθηματική αντίδραση του εργαζόμενου στην εργασία με βάση τη σύγκριση μεταξύ των πραγματικών και των επιθυμητών αποτελεσμάτων.

6.5.1 Παράγοντες που επηρεάζουν την ικανοποίηση των εργαζομένων μέσα στον χώρο εργασίας τους

Στις σχέσεις και τη συνεργασία μέσα στο εργασιακό περιβάλλον, παράγοντες που επηρεάζουν την ικανοποίηση από την εργασία είναι το εργασιακό άγχος, με αρνητική συσχέτιση, και η αυτονομία, με θετική συσχέτιση. Τα αποτελέσματα αυτά ενισχύουν την ιδέα ότι η αυτονομία και η καλή συνεργασία μεταξύ των εργαζομένων σε έναν οργανισμό, παράλληλα με τη μείωση του εργασιακού

¹⁰⁵ Μπουραντάς Δ., «Μάνατζμεντ», Εκδ. Γ. Μπένου, Αθήνα 2002, σελ. 20-23 και 76-84

στρες σχετίζονται με την αυξημένη ικανοποίηση από την εργασία (Aiken, 2002 Blegen, 1993 Bratt, 2000; Upenieks, 2003; Wells, 2002).

Οι εργαζόμενοι που βιώνουν ικανοποίηση από την εργασία είναι πιο πιθανό να είναι παραγωγικοί και να παραμείνουν σε αυτή. Η δυσαρέσκεια από την εργασία έχει βρεθεί να είναι ένας ισχυρός παράγοντας πρόβλεψης της πρόθεσης για αποχώρηση από την εργασία καθώς και για τις μεταβολές του εργατικού δυναμικού.¹⁰⁶

Επίσης ο βαθμός ικανοποίησης των εργαζομένων έχει βρεθεί ότι συνδέεται θετικά με το βαθμό απόδοσης στην παροχή υπηρεσιών (Morana, 1987). Η δέσμευση των εργαζομένων αποτελεί ένα πολύτιμο περιουσιακό στοιχείο σε έναν οργανισμό. Η αυξημένη δέσμευση και αφοσίωση βελτιώνει την ικανοποίηση από την εργασία, τα κίνητρα, τις επιδόσεις και την παραγωγικότητα, τη δημιουργικότητα, τη μείωση των απουσιών και τις μετακινήσεις των εργαζομένων (Herzberg, 1966 Maslow, 1970 Tett & Meyer, 1993). Οι Mowday (1979) θεωρούν ότι η αφοσίωση αποτελείται από τρία στοιχεία:¹⁰⁷

- ✓ Από την ισχυρή πίστη και αποδοχή των στόχων και των αξιών του οργανισμού
- ✓ Από την προθυμία να ασκήσει ο εργαζόμενος σημαντικές προσπάθειες για την επίτευξη των στόχων αυτών, και
- ✓ Από την ισχυρή επιθυμία να διατηρηθεί η ιδιότητα του μέλους στον οργανισμό.

Η επανάλαμβανόμενη εργασία μειώνει την ικανοποίηση από την εργασία, ενώ η συμμετοχή στη λήψη αποφάσεων που αφορούν την εργασία, η συνεχής ενημέρωση για θέματα που σχετίζονται με τη δουλειά, η στενή φιλική σχέση με τους συναδέλφους, οι δίκαιες οικονομικές απολαβές μαζί με την ευκαιρία απόκτησης μιας καλύτερης θέσης εργασίας στον οργανισμό λειτουργούν υπέρ της αύξησης της ικανοποίησης από την εργασία. Και όσο αυτή αυξάνεται τόσο

¹⁰⁶ Διοικητική Ενημέρωση, Χαλάς Ι., «Προσδιοριστικοί Παράγοντες της Ικανοποίησης από την Εργασία στον Δημόσιο Τομέα», 2010, σελ. 46-63

¹⁰⁷ Hage Jerald and Alter Catherine, «Organizations Working Together», Newbury Park, 1993, σελ. 57 και 270-344

περισσότερο οι εργαζόμενοι προτίθενται να παραμείνουν στον οργανισμό. Οι πιο συνηθισμένοι τομείς της επαγγελματικής ικανοποίησης είναι:

- Ικανοποίηση από την οργανισμό και τη διοίκηση
- Ικανοποίηση από τους προϊσταμένους
- Ικανοποίηση από τους συναδέλφους
- Ικανοποίηση από την αμοιβή
- Ικανοποίηση από τις συνθήκες εργασίας
- Ικανοποίηση από το αντικείμενο εργασίας
- Ικανοποίηση από τις δυνατότητες προαγωγής και το status.

Για έναν δημόσιο οργανισμό, είναι ιδιαίτερα σημαντικό να γνωρίζει ποιοι εργαζόμενοι και σε ποιους τομείς είναι ευχαριστημένοι από την εργασία τους και ποιοι όχι. Αυτό μπορούν να το μάθουν είτε χορηγώντας ερωτηματολόγια που να καλύπτουν πολλούς τομείς της δουλειάς και της οργάνωσης, είτε με τη μέθοδο των ανοιχτών ερωτήσεων, όπου τα άτομα εκφράζουν ελεύθερα τη γνώμη τους.

Υπάρχουν ατομικοί, κοινωνικοί, πολιτιστικοί, οργανωσιακοί και περιβαλλοντικοί παράγοντες που μπορούν να επηρεάσουν το επίπεδο ικανοποίησης του ατόμου από την εργασία και τη δέσμευσή του σε αυτή.

- Οι ατομικοί παράγοντες περιλαμβάνουν την ηλικία, το φύλο, την οικογενειακή κατάσταση, την προσωπικότητα, το επίπεδο εκπαίδευσης, τη διάρκεια επαγγελματικής εμπειρίας, την ευφυΐα και τις ικανότητες.
- Οι κοινωνικοί παράγοντες περιλαμβάνουν τις σχέσεις με τους συναδέλφους, τις ομάδες εργασίας και τους κανόνες τους και τις ευκαιρίες για αλληλεπίδραση.
- Οι πολιτιστικοί παράγοντες περιλαμβάνουν τις στάσεις, τις πεποιθήσεις και τις αξίες.
- Οι οργανωσιακοί παράγοντες περιλαμβάνουν την οργανωτική δομή, τις πολιτικές και τις διαδικασίες, την εποπτεία και τις μορφές της ηγεσίας, τα συστήματα διοίκησης και τις συνθήκες εργασίας.
- Οι περιβαλλοντικοί παράγοντες περιλαμβάνουν οικονομικές, κοινωνικές, τεχνικές, πολιτικές και κυβερνητικές επιρροές.

6.6 Θεωρητικά μοντέλα ανάπτυξης για την ικανοποίηση των εργαζομένων μέσα από την εργασία

Υπάρχουν διαφορετικές κατηγορίες θεωριών σχετικές με την ικανοποίηση από την εργασία όπως:

- θεωρίες απόκλισης, όπου εξετάζεται ο βαθμός στον οποίο ικανοποιούνται “τα θέλω” και οι ανάγκες των εργαζομένων εντός του χώρου εργασίας,
- θεωρίες δικαιοσύνης, όπου υπογραμμίζονται οι κοινωνικές συγκρίσεις όσον αφορά στην αξιολόγηση των ανταμοιβών των θέσεων εργασίας, και
- θεωρίες προσδοκιών, οι οποίες επικεντρώνονται στην παρακίνηση των εργαζομένων.

Η επαγγελματική ικανοποίηση θεωρείται ως το γενικό σύνολο ή ως το άθροισμα των επιμέρους διαστάσεων των χαρακτηριστικών της θέσης εργασίας. Παρά τις διάφορες προσεγγίσεις υπάρχει ομοφωνία ότι η ικανοποίηση από την εργασία μπορεί να οριστεί ως ο βαθμός θετικής επιρροής προς μια θέση εργασίας ή των συστατικών της. Αυτό καθορίζεται από τα χαρακτηριστικά τόσο του ατόμου όσο και της εργασίας, και συγκεκριμένα από τον τρόπο με τον οποίο ασκούνται τα καθημερινά καθήκοντα στα πλαίσια του εταιρικού περιβάλλοντος εργασίας.

6.6.1 Προσδιοριστικοί παράγοντες της ικανοποίησης από την εργασία στο δημόσιο τομέα

Τα τελευταία χρόνια γίνεται μια σημαντική προσπάθεια να βελτιωθεί το επίπεδο των προσφερόμενων υπηρεσιών από τους οργανισμούς του δημοσίου τομέα. Η προσπάθεια αυτή στρέφεται κυρίως στην αναδιοργάνωση των υπηρεσιών του δημοσίου, που προτάσσει η φιλοσοφία διοίκησης του νέου δημόσιου μανάτζμεντ, ώστε οι δημόσιοι λειτουργοί να αισθάνονται περισσότερο ενισχυμένοι στην αντιμετώπιση των αναγκών του πολίτη. Επομένως η στροφή γίνεται προς τους χώρους της εργασίας των δημοσίων λειτουργών και ιδιαίτερα στις συνθήκες εκείνες της εργασίας, που θα τους διασφαλίσουν την απαιτούμενη ενέργεια (διανοητική - σωματική - ψυχική), για αποδοτικότερη και αποτελεσματικότερη προσφορά υπηρεσιών. Αποτελεί μύθευμα του ο δημόσιος τομέας αδυνατεί να παρακινήσει τους εργαζόμενους του, τουλάχιστον όπως ο

ιδιωτικός τομέας. Η έρευνα έχει δείξει ότι, εκτός ορισμένων ιδιαιτεροτήτων όπως την αδυναμία παροχής έξτρα αμοιβής για εξαιρετική εργασία (μπόνους) τα μέσα που έχουν στη διάθεση τους, τόσο τα στελέχη του δημόσιου όσο και του ιδιωτικού τομέα, για να ενεργοποιηθούν και να παρακινήσουν τους εργαζόμενους τους, περίπου είναι τα ίδια, και με την ίδια βαρύτητα. Ένας άλλος μύθος που φαίνεται ότι καταρρίπτεται είναι αυτός, που ενδόμυχα και αυταπόδεικτα υπάρχει στα στελέχη τόσο του ιδιωτικού όσο και του δημόσιου τομέα. Ότι ο ευχαριστημένος εργαζόμενος θα αποδίδει και περισσότερο. Οι ερευνητές έχουν αντικρουόμενες απόψεις και δε συμφωνούν όλοι προς αυτήν την κατεύθυνση. Αν και το θέμα της ικανοποίησης από την εργασία θεωρείται ως ένα από τα πιο διερευνημένα θέματα στη βιβλιογραφία του μάνατζμεντ, εξακολουθεί ακόμη να αποτελεί αντικείμενο έρευνας και συζήτησης, εάν και πόσο τα αισθήματα των εργαζομένων επηρεάζουν την εργασιακή τους απόδοση. Η εργασιακή ικανοποίηση αποτελεί μια στάση ως προς την εργασία. Και ως στάση ενέχει μια αξιολογική χροιά και διαχρονική αξία. Η εργασιακή ικανοποίηση εξαρτάται από τις συνθήκες εργασίας, τα εργασιακά χαρακτηριστικά αλλά και τα προσωπικά χαρακτηριστικά των εργαζομένων. Στο βαθμό που τα χαρακτηριστικά της εργασίας και το περιβάλλον της εργασίας επηρεάζουν την εργασιακή ικανοποίηση, αυτή θα διαφοροποιείται για τους εργαζόμενους στο δημόσιο και στον ιδιωτικό τομέα. Η διαφοροποίηση αυτή αντανακλάται στο παρουσιαζόμενο μοντέλο των Wright & Davis (2003) που έχει αποδειχθεί ότι ταιριάζει στις συνθήκες λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης.¹⁰⁸

Στόχος της εργασίας είναι:

- Να αναλυθεί η έννοια της εργασιακής ικανοποίησης και να ερμηνευθεί ο ρόλος της, για τη βελτίωση της εργασιακής απόδοσης στο δημόσιο τομέα.
- Να διευκρινισθεί ο ρόλος των στάσεων στη δημιουργία της εργασιακής ικανοποίησης.
- Να παρουσιασθούν και να αναλυθούν οι παράμετροι που επηρεάζουν την εργασιακή ικανοποίηση στο δημόσιο τομέα.

¹⁰⁸ Βαξεβανίου, Μ. και Π. Ρεκλείτης (2005). Management Ανθρώπινων Πόρων, Εκδόσεις Προπομπός, σελ. 54-60

- Να παρουσιασθεί και να αναλυθεί ένα σύγχρονο μοντέλο μέτρησης της εργασιακής ικανοποίησης στο δημόσιο τομέα.

6.6.2 Η έννοια της ικανοποίησης από την εργασία

Η ικανοποίηση από την εργασία είναι μια σύνθετη και πολύπλευρη έννοια, η οποία μπορεί να σημαίνει διαφορετικά πράγματα σε διαφορετικούς ανθρώπους. Η ικανοποίηση της εργασίας συνδέεται συνήθως με την παρακίνηση, αλλά η φύση της σχέσης αυτής δεν είναι γνωστή. Η ικανοποίηση δεν είναι ίδια με την παρακίνηση. Η ικανοποίηση από τη εργασία είναι περισσότερο μια στάση, δηλαδή μια εσωτερική κατάσταση που προδιαθέτει για μια συγκεκριμένη συμπεριφορά. Μπορεί για παράδειγμα να συσχετισθεί με τα προσωπικά αντιλαμβανόμενα αισθήματα της έννοιας της επιτυχίας, είτε ποσοτικά είτε ποιοτικά. Ο Locke ορίζει την ικανοποίηση από την εργασία «ως την ευχάριστη ή θετική κατάσταση, που έρχεται ως αποτέλεσμα από την αξιολόγηση της εργασίας ή της εμπειρίας της». Με λίγα λόγια, η ικανοποίηση από την εργασία εκφράζει το βαθμό που η εργασία αρέσει ή δεν αρέσει στους εργαζόμενους. Η ικανοποίηση από την εργασία, αντανακλά μια διεργασία μεταξύ των εργαζομένων και του περιβάλλοντος της εργασίας, η οποία καταλήγει σε θετικό ή αρνητικό αποτέλεσμα, ανάλογα με το βαθμό ικανοποίησης των προσδοκιών τους. Πρακτικά, η έννοια της ικανοποίησης από την εργασία συνδέεται με την αξιολόγηση (σκέψη) εάν κάτι αξίζει και συνεπώς πρόκλησης ανάλογης ευχαρίστησης ή δυσαρέσκειας (συναίσθημα) και ανάληψης ανάλογης συμπεριφοράς (κάνω ή δεν κάνω κάτι). Η τριαδική αυτή σειρά της διεργασίας προσδίδει την έννοια της στάσης (attitude). Ως στάση νοείται μια νοητική και συναισθηματική αξιολόγηση που προδιαθέτει ένα άτομο να συμπεριφερθεί (να πράξει) με ένα ορισμένο τρόπο. Παράδειγμα, εάν κάποιος έχει αρνητική άποψη για κάποιον άλλον ή για κάποια εργασιακή κατάσταση, θα πρέπει να ψάξει μέσα του να βρει το αίτιο της αντιπάθειας. Ο συλλογισμός αυτός οδηγεί στο συμπέρασμα ότι η ικανοποίηση από την εργασία αποτελεί μια στάση ως προς την εργασία. Και ως στάση ενέχει μια αξιολογική χροιά, μια κρίση ως προς ένα αντικείμενο ή μια κατάσταση και η κρίση δεν είναι συνώνυμη με το συναίσθημα. Η ικανοποίηση από την εργασία δεν είναι μια συναισθηματική αντίδραση σε μια εργασιακή κατάσταση, αλλά μια θετική ή αρνητική κρίση για την εργασία.

Επομένως, η ικανοποίηση από την εργασία είναι μια θετική ή αρνητική αξιολογική κρίση που κάποιος κάνει για την εργασία ή μια εργασιακή κατάσταση.¹⁰⁹

Αξίζει να αναφερθεί ότι αποτελέσματα έρευνας έδειξαν ότι:

- α) η ικανοποίηση από την εργασία συνδέεται περισσότερο με τα προσωπικά χαρακτηριστικά και όχι τόσο με τα χαρακτηριστικά της εργασιακής κατάστασης
- β) η συμπεριφορική προδιάθεση ή στάση (attitude) μπορεί να προβλέψει την εργασιακή απόδοση διαχρονικά ανεξαρτήτως ηλικίας και εργασιακής κατάστασης και
- γ) 30 % της εργασιακής ικανοποίησης οφείλεται σε γενετικούς παράγοντες. Άλλοι ερευνητές ισχυρίζονται το αντίθετο, ότι η εργασιακή ικανοποίηση εξαρτάται περισσότερο από την περίσταση της εργασιακής κατάστασης, και ότι ακόμη αυτή αλλάζει κατά τη διάρκεια της ημέρας. Άλλωστε η θεωρία των συναισθηματικών γεγονότων των Weiss & Cropanzano ερμηνεύει ακριβώς αυτό το πλαίσιο, ότι διάφορα εργασιακά γεγονότα αλληλεπιδρούν με τις συναισθηματικές καταστάσεις και τα προσωπικά χαρακτηριστικά των εργαζομένων για να ρυθμίσουν το βαθμό της εργασιακής ικανοποίησης (θετικής ή αρνητικής). Δυστυχώς το διαδραστικό αυτό μοντέλο που προτείνει η θεωρία των συναισθηματικών γεγονότων δεν απαντά πότε, γιατί και πώς η ικανοποίηση από την εργασία ως στάση ζωής (εργασιακής) είναι περισσότερο ή λιγότερο σταθερή. Ωστόσο, εάν εξετασθεί ο ορισμός των στάσεων όπως και οι ιδιότητές τους, τότε μάλλον η εργασιακή ικανοποίηση έχει σταθερό και διαχρονικό χαρακτήρα.

Οι ιδιότητες των στάσεων έχουν προσδιορισθεί ως προς:

- α) τη σταθερότητα στο χρόνο,
- β) την αντίσταση στις αλλαγές,
- γ) στον επηρεασμό του τρόπου επεξεργασίας πληροφοριών και
- δ) στην υπόδειξη και καθοδήγηση συμπεριφορών.

¹⁰⁹ Σπανού, Κ. (2000) Διοίκηση, Πολίτες, Δημοκρατία. Εκδόσεις Παπαζήση, σελ. 25-29

Από τις ιδιότητες αυτές των στάσεων, μπορεί να συναχθεί ότι, όσο πιο ισχυρές είναι, τόσο πιο σταθερές και αμετάβλητες στο χρόνο θα είναι και επομένως η ένταση και η κατεύθυνση της ικανοποίησης από την εργασία.

6.6.3 Η σχέση ικανοποίησης από την εργασία και εργασιακή απόδοση

Παραδοσιακά, τα διάφορα μοντέλα παρακίνησης των εργαζομένων ερμηνεύουν και προτείνουν εν είδη συνταγών, τους τρόπους με τους οποίους ένας διευθυντής μπορεί να παρακινήσει έναν εργαζόμενο, ώστε να ξεκινήσει, να ενεργοποιηθεί, να διατηρήσει ή να κατευθύνει την εργασιακή του συμπεριφορά. Στα μοντέλα αυτά χρησιμοποιείται ως ταυτόσημη περίπτωση η έννοια της εργασιακής απόδοσης και της ικανοποίησης από την εργασία.¹¹⁰ Η αντιμετώπιση αυτή είναι απλουστευτική γιατί δεν λαμβάνει υπόψη ότι η εργασιακή απόδοση εξαρτάται εκτός από τις ικανότητες, τα προσωπικά χαρακτηριστικά, τις αξίες και τις εμπειρίες του εργαζόμενου, και από τις περιβαλλοντικές παραμέτρους της εργασίας και τα χαρακτηριστικά της. Τούτο δε συμβαίνει, γιατί υπήρχε και ακόμη υπάρχει σε μεγάλο βαθμό η κοινή αντίληψη από τα διευθυντικά στελέχη τόσο του ιδιωτικού όσο και του δημοσίου τομέα ότι, ο ευχαριστημένος εργαζόμενος δεν μπορεί παρά να αποδώσει καλύτερα στην εργασία του από έναν δυσαρεστημένο. Οι απόψεις αυτές φαίνονται ότι δεν τεκμηριώνονται απόλυτα από τους ερευνητές. Συγκριτικές μελέτες πάνω στο θέμα αυτό έδειξαν ότι μόνο κατά 17% υπάρχει συσχέτιση μεταξύ ικανοποίησης από την εργασία και εργασιακής απόδοσης. Ενώ νεότερες έρευνες διπλασιάζουν περίπου την συσχέτιση μεταξύ εργασιακής ικανοποίησης και εργασιακής απόδοσης στο 30%.

Άλλες απόψεις θέλουν τη σχέση αυτή τελείως παραπλανητική και ψεύτικη. Δηλαδή δεν υπάρχει άμεση συσχέτιση αναμεταξύ τους, αλλά και οι δύο μεταβλητές συσχετίζονται με μια τρίτη μεταβλητή όπως με μια ή περισσότερες, από τις πέντε συνιστώσες των χαρακτηριστικών της προσωπικότητας. Αυτό που συμβαίνει είναι ότι εκτός από τις συνθήκες εργασίας που παρεμβαίνουν για τα ορίσουν το βαθμό παρακίνησης του εργαζόμενου, παρεμβαίνουν και τα

¹¹⁰ Κόκκος, Α. (2007). Εισαγωγικό Σημείωμα «Μετασχηματίζοντας Μάθηση» τον Jack Mezirow, Εκδόσεις Μεταίχμιο, σελ. 47 και 88-90

προσωπικά χαρακτηριστικά της προσωπικότητας. Ακόμη και αν η ικανοποίηση από την εργασία σχετίζεται με την εργασιακή απόδοση, δεν σημαίνει ότι το ένα έρχεται ως συνέπεια του άλλου. Για παράδειγμα μπορεί η ανώτερη εργασιακή απόδοση να οφείλεται στη συνέπεια του εργαζόμενου, ή στην εξωστρέφεια του, η οποία δεν έχει καμιά σχέση με την ευχαρίστηση που ενδεχόμενα αντλεί κάποιος από την εργασία του, αλλά απορρέει από την ιδιοσυγκρασία του. Συνεπώς, η ανώτερη εργασιακή απόδοση ενός εργαζόμενου στο δημόσιο τομέα εξαρτάται σε κάποιο βαθμό και από τη σύνθεση της προσωπικότητας του.¹¹¹ Η αντίληψη αυτή βρίσκει εφαρμογή στην κατάλληλη επιλογή, που πρέπει να γίνεται τουλάχιστον στα προϊστάμενα στελέχη του δημοσίου, ώστε να διασφαλίζονται εκτός των απαραίτητων τυπικών και τεχνοκρατικών προσόντων και τα κατάλληλα συμπεριφορικά χαρακτηριστικά, που θα θεμελιώσουν την ορθή υλοποίηση των ρόλων τους.

Πίνακας 2: Τα πέντε κυρίαρχα χαρακτηριστικά της προσωπικότητας

(Goldberg, 1990)

1.	Συναισθηματική σταθερότητα	Ο βαθμός με τον οποίο κάποιος είναι θετικός, ήρεμος, ενθουσιώδης και ασφαλής παρά ανήσυχος, νευρικός, καταθλιπτικός, ανασφαλής και με μούτρα.
2.	Εξωστρέφεια	Ο βαθμός με τον οποίο κάποιος είναι κοινωνικός, συζητήσιμος, θετικός και άνετος στις διαπροσωπικές του σχέσεις.
3.	Ανοικτός σε εμπειρίες	Ο βαθμός με τον οποίο κάποιος έχει ευρύ ορίζοντα εμπειριών, έχει ενδιαφέροντα, είναι δημιουργικός, και επιδιώκει την δημιουργία νέων εμπειριών.
4.	Προσήνεια	Ο βαθμός με τον οποίο κάποιος είναι ικανός να τα πηγαίνει καλά με άλλους ανθρώπους, να είναι προσιτός, συνεργάσιμος, να κατανοεί και να εμπιστεύεται τους άλλους.

¹¹¹ Βαξεβανίου Μ, (2007) «Το Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης ως Μέτρο για την Εφαρμογή Διοίκησης Ποιότητας στο Δημόσιο Τομέα. Δυνητικά Οφέλη για τις Δημόσιες Επιχειρήσεις και Οργανισμούς στην Ελλάδα», Διοικητική Ενημέρωση, Τεύχος Ιούλιος-Αύγουστος-Σεπτέμβριος, τ. 42,σελ. 39-47

5.	Συνέπεια	Ο βαθμός με τον οποίο κάποιος είναι εστιασμένος σε λίγους στόχους, ώστε να συμπεριφέρεται με τρόπο υπεύθυνο, εμπιστεύσιμο, επίμονο και προσανατολισμένο στα αποτελέσματα.
----	----------	---

Συνεπώς, η ικανοποίηση από την εργασία έχει σημαντική αλλά έμμεση επίδραση στην παραγωγικότητα. Για παράδειγμα ο ευχαριστημένος εργαζόμενος αποφεύγει να απουσιάζει από την εργασία του, επομένως ο οργανισμός έχει όφελος από την ανελλιπή ή συνεχή παρουσία του στον εργασιακό χώρο.¹¹² Στην περίπτωση αυτή η ικανοποίηση από την εργασία διευρύνεται και έρχεται ως αποτέλεσμα της βελτίωσης της ποιότητας της εργασιακής ζωής (ευκαιρίες συμμετοχής, υποστηρικτική επιστασία, ενδιαφέρουσα ή προκλητική εργασία κτλ.), η οποία έχει άμεση σχέση με τη βελτίωση των εργασιακών αποτελεσμάτων.

6.6.4 Η ικανοποίηση της εργασίας στο δημόσιο τομέα

Υπάρχει η αντίληψη γενικά ότι, οι εργαζόμενοι στο δημόσιο τομέα δεν είναι ικανοποιημένοι από την εργασία τους. Ή τουλάχιστον είναι λιγότερο ικανοποιημένοι από τους εργαζόμενους στον ιδιωτικό τομέα. Το αίτιο αυτής της δυσαρέσκειας αποδίδεται στις οργανωτικές και λειτουργικές δομές του δημόσιου τομέα, που εμπεριέχουν τη γραφειοκρατία, την τυπολατρία, και την κακώς εννοούμενη διασφάλιση της νομιμότητας, σε βάρος της πραγματικής εξυπηρέτησης του πολίτη.

Ως αποτέλεσμα αυτών των ιδιαίτερων εργασιακών συνθηκών οι εργαζόμενοι αισθάνονται λιγότερο ικανοποιημένοι, ιδίως σε ορισμένα χαρακτηριστικά της εργασίας τους, όπως την αυτονομία εργασίας, ικανοποίηση προσωπικών φιλοδοξιών ανάπτυξης, αξιοποίηση του δυναμισμού κτλ. Μία άλλη διάσταση της ικανοποίησης που αισθάνεται ένας υπάλληλος εργαζόμενος για το δημόσιο, έχει να κάνει με τους υποκινητικούς παράγοντες. Δηλαδή με ποιόν τρόπο ένας

¹¹² Κόκκος, Α. (2007), Εισαγωγικό Σημείωμα «Μετασχηματίζοντας Μάθηση» τον Jack Mezirow, Εκδόσεις Μεταίχιμο, σελ. 20-43

διευθυντής μπορεί να ενεργοποιήσει για μεγαλύτερες αποδόσεις τους υπαλλήλους του.

Εξωγενείς των εργαζομένων παράγοντες, όπως οι αμοιβές ή οι προαγωγές, έχουν ισχυρή παρακινητική δύναμη και συμπεριφορά, μόνο όταν υπάρχει ισχυρή διασύνδεση μεταξύ προσπάθειας και ανταμοιβής¹¹³. Οι υπάλληλοι πρέπει να πιστέψουν ότι η μεγαλύτερη προσπάθεια θα οδηγήσει σε ανάλογη ανταμοιβή. Η προϋπόθεση αυτή δεν υφίσταται στο δημόσιο. Ο διευθυντής δεν μπορεί να ανταμείψει με μπόνους ή άλλη χρηματική αμοιβή μια εξέχουσα εργασιακή απόδοση. Έκτως φυσικά με μια αναφορά, στην ετήσια αξιολόγηση για εξαιρετική επίδοση. Δεν συμβαίνει όμως το ίδιο με τα εσωτερικά κίνητρα. Τα εσωτερικά κίνητρα, όπως ενδιαφέρουσα εργασία, αίσθημα περηφάνιας, κοινωνική αναγνώριση, αίσθηση προσφοράς και εξυπηρέτησης, πρόκληση σεβασμού θέσης και έχουν πραγματική δυναμική στην παρακίνηση των εργαζομένων στο δημόσιο τομέα. Επομένως η ικανοποίηση από την εργασία στον δημόσιο τομέα εξαρτάται περισσότερο, αν όχι εξ ολοκλήρου, από τη δυνατότητα της άντλησης εσωτερικής ικανοποίησης από την άσκηση της εργασίας ενός υπαλλήλου. Είναι μύθος ότι οι δημόσιοι υπάλληλοι δεν έχουν κίνητρα γι' αυτό δεν εργάζονται σκληρά, όπως οι αντίστοιχοι υπάλληλοι του ιδιωτικού τομέα. Αυτό που συμβαίνει είναι, ότι παρακινούνται από διαφορετικά κίνητρα τα οποία απορρέουν από τη φύση της οργάνωσης της εργασίας και του γενικού περιβάλλοντος και συνθηκών λειτουργίας του δημοσίου τομέα.¹¹⁴ Επομένως, η ικανοποίηση από την εργασία των δημοσίων λειτουργών εξαρτάται, από το πως αντιλαμβάνονται οι ίδιοι οι δημόσιοι λειτουργοί το περιβάλλον της εργασίας και τις συνθήκες εργασίας τους, οι οποίες διαφέρουν κατά πολύ από το περιβάλλον και τις συνθήκες των ιδιωτικών επιχειρήσεων.

Η διαφορά αυτή επηρεάζει, όπως είναι φυσικό, τις στάσεις ως προς την εργασία και επομένως την ικανοποίηση από την εργασία. Για παράδειγμα, η μονιμότητα εργασίας επιδρά θετικά στη στάση των υπαλλήλων, για τους οποίους η εργασιακή ασφάλεια είναι πολύ σημαντικός παράγοντας. Από την άλλη πλευρά, η αντίληψη ότι η εργασία δεν παρέχει ευκαιρίες για προσωπική ανάπτυξη και

¹¹³ Βαξεβανίου Μ, (2007) «Το Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης ως Μέτρο για την Εφαρμογή Διοίκησης Ποιότητας στο Δημόσιο Τομέα. Δυνητικά Οφέλη για τις Δημόσιες Επιχειρήσεις και Οργανισμούς στην Ελλάδα», Διοικητική Ενημέρωση, τεύχος Ιούλιος-Αύγουστος-Σεπτέμβριος, τ. 42, σελ. 39-47

¹¹⁴ Ράμματα, Μ.(2005), Το Νέο Δημόσιο Management, Διοικητική Ενημέρωση, τ. 34, σελ. 15-27

μάθηση ή είναι ανιαρή και ρουτινιάρικη δημιουργεί αρνητικές στάσεις και επομένως λιγότερη εργασιακή ικανοποίηση. Σύμφωνα με έρευνα, εκτός από τις οργανωτικές και εργασιακές διαφορές μεταξύ ιδιωτικών και δημόσιων Ελληνικών οργανισμών, ως προς τα χαρακτηριστικά της εργασίας, όπως οργανωσιακό κλίμα, ηγεσία, οργανωσιακές δομές και διαδικασίες, μισθολογική πολιτική, επιπρόσθετες αμοιβές και πολιτικές ανάπτυξης ανθρώπινου δυναμικού και καριέρας, υπάρχουν και διαφορές ως προς τα προσωπικά χαρακτηριστικά και ενδιαφέροντα των εργαζομένων. Και είναι αυτά τα χαρακτηριστικά που είναι υπεύθυνα για τη διαμόρφωση των στάσεων απέναντι στην εργασία και τελικά τον επηρεασμό της ικανοποίησης από την εργασία. «Μπορεί να ισχυρισθεί κανείς ότι, στους δημόσιους οργανισμούς κυριαρχεί ένας φαύλος κύκλος, που είναι υπεύθυνος για τα χαμηλά επίπεδα της εργασιακής απόδοσης. Δηλαδή το περιβάλλον τους ελκύει ανθρώπους με ορισμένα χαρακτηριστικά που δεν υποστηρίζουν μια θετική στάση και συμπεριφορά, τα οποία εν συνεχεία επηρεάζουν αρνητικά την εργασιακή απόδοσή τους».

6.6.5 Παράγοντες επηρεασμού της εργασιακής ικανοποίησης στο δημόσιο τομέα

Η εργασιακή απόδοση εξαρτάται από τρεις προϋποθέσεις:

- α) από τις γνώσεις, τις ικανότητες και τα προσωπικά χαρακτηριστικά ενός εργαζόμενου,
- β) από τα κίνητρα ή την ενέργεια που έχει για να εργαστεί και
- γ) από το εργασιακό περιβάλλον, όπως τεχνολογία, υλικά, πληροφορίες, διοικητική ιεραρχία, συστήματα διοίκησης που απαιτούνται για να εκτελεσθεί μια εργασία.

Εάν στερείται ικανοτήτων ένας εργαζόμενος, ο διευθυντής του μπορεί να τον εκπαιδεύσει ή να τον αντικαταστήσει ή και του αναθέσει άλλο έργο.¹¹⁵ Εάν υπάρχει κάποιο πρόβλημα στα μέσα που έχει στη διάθεση του ο εργαζόμενος για να εκτελέσει την εργασία του, ο διευθυντής οφείλει να φροντίσει να του τα διαθέσει. Αλλά εάν υπάρχει πρόβλημα στην όρεξη ή στη διάθεση ή και συνολικά στη στάση του εργαζόμενου ως προς την εργασία του, τότε το έργο του

¹¹⁵ Ράμματα, Μ.(2005), Το Νέο Δημόσιο Management με Αναφορά στις Ρήσεις του Αριστοτέλη, Διοικητική Ενημέρωση, τ. 34, σελ. 15-27

διευθυντή είναι περισσότερο πολύπλοκο αλλά και προκλητικό. Ο λόγος είναι απλός. Όπως παρουσιάστηκε πάρα πάνω, η θετική διάθεση διαμορφώνεται από ένα πλήθος παραγόντων που έχουν σχέση τόσο με τα χαρακτηριστικά της εργασίας, όσο και με τα χαρακτηριστικά της προσωπικότητας των εργαζομένων, που αλληλεπιδρούν και αλληλοεπηρεάζονται με το περιβάλλον της εργασίας. Τα τελευταία χρόνια γίνεται μια σημαντική προσπάθεια από πολλούς δημόσιους οργανισμούς σε ευρωπαϊκό επίπεδο, να εντοπίσουν και να ενδυναμώσουν τους προσδιοριστικούς παράγοντες της εργασιακής ικανοποίησης. Η πρόθεση αυτή στηρίζεται στην αυτονόητη για πολλούς θέση, ότι ο ευχαριστημένος υπάλληλος θα είναι και παραγωγικός υπάλληλος. Αλλά ενώ πολλά είναι γνωστά για τους μηχανισμούς και τις διαδικασίες της ικανοποίησης της εργασίας στις επιχειρήσεις του ιδιωτικού τομέα, λίγα είναι γνωστά για τους προσδιοριστικούς παράγοντες της εργασιακής ικανοποίησης στο δημόσιο τομέα.

Όπως επανειλημμένα αναφέρθηκε το ευρύτερο επιχειρησιακό περιβάλλον εξαρτάται από δυο μεταβλητές: τα χαρακτηριστικά της εργασίας και το περιβάλλον της εργασίας.¹¹⁶ Τα χαρακτηριστικά της εργασίας περιγράφουν κατά πόσο οι δραστηριότητες που απαρτίζουν μια εργασία, ή αλλιώς οι αρμοδιότητες, συνεισφέρουν στις σημαντικές ψυχολογικές διαστάσεις της εργασίας, όπως η σημαντικότητα της εργασίας, η οποία συνεισφέρει στην ψυχολογική υγεία και την ανάπτυξη του εργαζόμενου. Το περιβάλλον της εργασίας από την άλλη πλευρά, περιλαμβάνει τα οργανωσιακά χαρακτηριστικά που περιβάλλουν και υποστηρίζουν την υλοποίηση της εργασίας, όπως το σύστημα αμοιβών, οι στόχοι, ο βαθμός τυποποίησης της εργασίας, η ανεξαρτησία στον τρόπο εργασίας, η ηγεσία, τα διοικητικά συστήματα κ.α. Είναι φανερό ότι τόσο τα χαρακτηριστικά της εργασίας, όσο και το εργασιακό περιβάλλον, αποτελούν τους εξωτερικούς παράγοντες, που δεν επηρεάζονται άμεσα από τον εργαζόμενο, αλλά από την διοικητική ιεραρχία και τα συστήματα διοίκησης του οργανισμού. Ο βαθμός δε και η έκταση, όπου η διοικητική ιεραρχία δημιουργεί ευνοϊκό κλίμα υποστήριξης του έργου ενός εργαζόμενου, τον προδιαθέτει να είναι θετικός, αδιάφορος ή ακόμη και αρνητικός όσον αφορά την εκτέλεση της εργασίας του. Με λίγα λόγια το περιβάλλον της εργασίας σε

¹¹⁶ Σπανού, Κ. (2000) Διοίκηση, Πολίτες, Δημοκρατία. Εκδόσεις Παπαζήση, σελ. 85-89

συνδυασμό με τα χαρακτηριστικά της, δημιουργεί τις στάσεις ως προς την εργασία, οι οποίες όπως αναλύθηκαν πάρα πάνω επηρεάζουν την εργασιακή ικανοποίηση.

Αν και έχει διαπιστωθεί ο σημαντικός ρόλος του εργασιακού περιβάλλοντος, όπως και των χαρακτηριστικών της εργασίας στον επηρεασμό της εργασιακής ικανοποίησης, λίγα έχουν γίνει προς την κατεύθυνση της έρευνας των αποτελεσμάτων της αλληλεξάρτησης και αλληλεπίδρασης μεταξύ των δυο αυτών μεταβλητών.

6.7 Μοντέλο μέτρησης της εργασιακής ικανοποίησης στο δημόσιο τομέα των Wright & Davis

Το μοντέλο που προτείνουν οι Wright & Davis λαμβάνει υπόψη τις επί μέρους τρεις μεταβλητές του περιβάλλοντος της εργασίας: την σύγκρουση οργανωσιακών στόχων, την εξειδίκευση /σαφήνεια οργανωσιακών στόχων και τους διαδικαστικούς περιορισμούς, ενώ από την πλευρά των χαρακτηριστικών της εργασίας εξετάζονται τέσσερις μεταβλητές: ή εξειδίκευση / σαφήνεια του εργασιακού ρόλου, η ποικιλία δραστηριοτήτων, η επαναπληροφόρηση και η ανάπτυξη ανθρώπινου δυναμικού.

6.8 Τα χαρακτηριστικά της εργασίας

Η άμεση συσχέτιση που υπάρχει μεταξύ των χαρακτηριστικών της εργασίας και της εργασιακής ικανοποίησης έχει μελετηθεί από πολλούς ερευνητές από τα μέσα της δεκαετίας του '70. Εν τούτοις, η επίδραση τους στο δημόσιο τομέα, σχετικό μόλις πρόσφατα άρχισε να απασχολεί τους ερευνητές. Τα χαρακτηριστικά της εργασίας συνθέτουν τον τρόπο με τον οποίο ένας εργαζόμενος αντιλαμβάνεται ότι εκτελεί την εργασία του.¹¹⁷ Στο συγκεκριμένο μοντέλο εξετάζονται κατά πόσο η εργασία αντιλαμβάνεται ως ρουτινιάρικη ή όχι, η καθαρότητα και σαφήνεια των εργασιακών στόχων και η αντίληψη που έχει ένας εργαζόμενος εάν η εργασία του παρέχει ευκαιρίες προσωπικής ανάπτυξης και οι δυνατότητες επαναπληροφόρησης που παρέχονται, ώστε να μπορεί να διορθώνεται και να μαθαίνει.

¹¹⁷ Βαξεβανίου, Μ. και Π. Ρεκλείτης (2005), Management Ανθρώπινων Πόρων, Εκδόσεις Προπομπός, σελ. 23-35

- Ποικιλία δραστηριοτήτων

Εάν οι εργασιακές δραστηριότητες σε καθημερινή βάση είναι ούδιες και αιίδιες, τότε υπάρχει σε μεγάλο βαθμό το χαρακτηριστικό της ρουτίνας, επομένως της εργασιακής ανίας. Εάν από την άλλη πλευρά υπάρχει ποικιλία εργασιών τότε υπάρχει ανάγκη ενεργοποίησης πολλών και διαφορετικών ικανοτήτων, με συνέπεια η εργασία να προκαλεί περισσότερο ενδιαφέρον. Άρα όσο περισσότερο ένας εργαζόμενος αντιλαμβάνεται την εργασία του ως ρουτινιάρικη τόσο λιγότερο ευχαριστημένος θα είναι. Αντιθέτως όσο λιγότερο αντιλαμβάνεται την εργασία του ως ρουτινιάρικη, τόσο περισσότερο ευχαριστημένος θα είναι. Η διάκριση αυτή έχει ιδιαίτερη σημασία για την ενεργοποίηση (παρακίνηση) των εργαζομένων από την ιεραρχία ενός οργανισμού.

- Σαφήνεια εργασιακού ρόλου

Η σαφήνεια του εργασιακού ρόλου έχει να κάνει με την αντίληψη του εργαζόμενου όσον αφορά την ανάγκη του για αποσαφήνιση των επί μέρους δραστηριοτήτων που απαρτίζουν τον εργασιακό του ρόλο, την αντίληψη της σπουδαιότητας που έχει για τον ίδιο ο ρόλος αυτός, καθώς και τη δυνατότητα που έχει ο εργαζόμενος να αξιολογεί το αποτέλεσμα της εργασίας του. Όσο περισσότερο ο εργαζόμενος έχει ξεκάθαρη εικόνα του τι περιμένουν απ' αυτόν, τόσο περισσότερο ικανοποιημένος θα είναι. Αντιθέτως, όσο περισσότερο «ομιχλώδες» και αβέβαιο είναι το έργο που αναμένεται να φέρει εις πέρας, τόσο περισσότερο ανασφαλής γίνεται, επομένως και λιγότερο ευχαριστημένος θα είναι και κατά συνέπεια λιγότερο ικανοποιημένος.¹¹⁸

- Ανάπτυξη ανθρώπινου δυναμικού

Το χαρακτηριστικό αυτό της εργασίας έχει να κάνει με την αντίληψη που έχει ο εργαζόμενος, εάν η εργασία του παρέχει δυνατότητες εκπαίδευσης, μάθησης και ανάπτυξης, επομένως και βελτίωσης της εργασιακής του κατάστασης. Η αίσθηση της μάθησης και της ανάπτυξης που παρέχεται σ' ένα εργαζόμενο κατά τη διάρκεια της εργασίας του, έχει αποδειχθεί ότι είναι ένας ισχυρός παρακινητικός παράγοντας. Ιδιαίτερα στην εποχή μας, όπου οι εργασίες αλλάζουν συνεχώς μορφή και συνεπώς οι απαιτήσεις σε όρους γνώσεων και ικανοτήτων θα πρέπει να αναπροσαρμόζονται συνεχώς, ώστε να ευθυγραμμίζονται με τις νέες εργασιακές καταστάσεις. Τα διάφορα

¹¹⁸ Χαλάς, Γ. (2009) Οι Διαφορετικοί Ρόλοι του Εκπαιδευτή Ενηλίκων στον Πολυσύνθετο και Διαφοροποιημένο Κόσμο της Εργασίας: Η Ελληνική Περίπτωση. Επιστημονική Εταιρία Εκπαίδευσης Ενηλίκων. Τεύχος Μαρτίου, σελ. 16-19

προγράμματα εκπαίδευσης ή ανάπτυξης, που γίνονται είτε στο χώρο εργασίας ή σε εκπαιδευτικά κέντρα, πάντοτε αξιολογούνται θετικά από τους εργαζόμενους, γεγονός που οδηγεί σε μεγαλύτερη εργασιακή ικανοποίηση.

- Επαναπληρόρηση

Όλοι οι εργαζόμενοι έχουν ανάγκη να παίρνουν πληροφορίες για τα αποτελέσματα της εργασίας τους. Η πληροφόρηση αυτή μπορεί να έρχεται από πολλές πηγές όπως: από τον προϊστάμενο, τους συναδέλφους, ακόμη και από τους αποδέκτες των υπηρεσιών τους, δηλαδή από τους πολίτες. Η διαδικασία της πληροφόρησης για τα αποτελέσματα της εργασίας γίνεται μέσα από συζητήσεις με προϊστάμενο ή αξιολόγηση, από συσκέψεις αναφοράς έργου, από εκπαίδευση είτε σε τάξη είτε σε εκπαίδευση πάνω στην εργασία κτλ. Η επαναπληρόρηση έχει ουσιαστική αξία για τον εργαζόμενο γιατί αποτελεί τον κατ' εξοχή μηχανισμό αξιολόγησης των εργασιακών του εμπειριών και επομένως αποτελεί κρίσιμο μηχανισμό μάθησης και ανάπτυξης.¹¹⁹ Μέσα από την επαναπληρόρηση επιβεβαιώνονται τα εξαιρετικά αποτελέσματα ή αποτελέσματα που θα πρέπει να διορθωθούν. Και σης δυο περιπτώσεις ο εργαζόμενος εφ' όσον γνωρίζει την πορεία του, αισθάνεται καλύτερα, αντιθέτως, όταν κρατείται στο σκοτάδι και κανείς δεν ενδιαφέρεται για τα αποτελέσματα της εργασίας του, είναι φυσικό να αισθάνεται άσχημα.

6.8.1 Το εργασιακό περιβάλλον στο δημόσιο τομέα

Σε αντίθεση με τα χαρακτηριστικά της εργασίας που έχουν ένα άμεσο αποτέλεσμα πάνω στον εργαζόμενο, το εργασιακό περιβάλλον αναφέρεται στα χαρακτηριστικά του ευρύτερου επιχειρησιακού χώρου ενός οργανισμού, στον οποίο εργάζεται και έμμεσα επηρεάζουν την εργασιακή του ζωή. Το εργασιακό περιβάλλον είναι υπεύθυνο για τη διαμόρφωση των εργασιακών συνθηκών ενός εργαζόμενου και συνεπώς επηρεάζει τον τρόπο που εργάζεται και φυσικά τις στάσεις του ως προς τον οργανισμό. Οι παράγοντες, που επηρεάζουν τις εργασιακές συνθήκες έχουν εκτεταμένα μελετηθεί, γιατί διαδραματίζουν ουσιαστικό ρόλο στον επηρεασμό των εργασιακών αποτελεσμάτων. Ωστόσο, η σχέση μεταξύ εργασιακών συνθηκών και διαμόρφωσης στάσεων και συμπεριφορών εκ μέρους των εργαζομένων δεν έχει διερευνηθεί αρκετά.

¹¹⁹ Χαλάς, Γ. (2002) Ολική Ποιότητα Κατάρτισης, Εκδόσεις Εθνικό Ινστιτούτο Εργασίας, σελ. 28-31

Παράγοντες του εργασιακού περιβάλλοντος όπως: Η οργανωτική δομή και οι επιδιωκόμενοι στόχοι, μπορεί να μην έχουν άμεση επίδραση στις στάσεις και στις συμπεριφορές των εργαζομένων, αλλά έχουν μια έμμεση επιρροή διά μέσου της επίδρασης τους στο σχεδιασμό, στην οργάνωση και στην υλοποίηση της εργασίας.

Τρεις μεταβλητές του εργασιακού περιβάλλοντος του δημοσίου τομέα περιλαμβάνονται στο μοντέλο των Wright & Davis ήτοι: η σύγκρουση οργανωσιακών στόχων, οι διαδικαστικοί περιορισμοί και η ύπαρξη ολοκληρωμένων και ξεκάθαρων εργασιακών στόχων. Οι μεταβλητές αυτές έχουν εντοπισθεί ότι ισχύουν περισσότερο στο δημόσιο τομέα, παρά στον ιδιωτικό τομέα.

- Σύγκρουση εργασιακών στόχων

Αν και υπάρχει περιορισμένη έρευνα που να έχει εστιάσει στις σχέσεις μεταξύ του εργασιακού περιβάλλοντος και των χαρακτηριστικών της εργασίας στο δημόσιο, το εργασιακό περιβάλλον του δημόσιου τομέα διαφέρει σημαντικά από εκείνο του ιδιωτικού. Οι διαφορές αυτές προκαλούνται από τους διαφορετικούς στόχους που κάθε τομέας εξυπηρετεί. Οι δημόσιοι οργανισμοί συνήθως ικανοποιούν πολύπλοκους κοινωνικούς σκοπούς, παρέχοντας υπηρεσίες και προϊόντα που δεν εντάσσονται στη οικονομική λογική του κέρδους. Επομένως, είναι δύσκολο να μετρηθεί η αποδοτικότητα της λειτουργίας τους, με την απουσία μετρήσιμων σε οικονομικούς όρους τιμών και κέρδους, αποτελεσμάτων. Επί πλέον, επειδή τα χρήματα που διαχειρίζεται το δημόσιο προέρχονται από κρατικό προϋπολογισμό, υπάρχει ανάγκη για δικαιοσύνη στη κατανομή, τήρηση νομιμότητας, δημόσια λογοδοσία και ευθύνη, ανταποδοτικότητα και αποδοτικότητα για το δημόσιο συμφέρον. Ως αποτέλεσμα της έλλειψης πληροφοριών και κινήτρων από την αγορά και εξ' αιτίας της παρουσίας έντονων επιρροών προερχόμενων από το εξωτερικό κοινωνικό και πολιτικό περιβάλλον, οι δημόσιοι οργανισμοί συχνά φαίνονται ότι βρίσκονται στο μέσο αντικρουόμενων συμφερόντων και πολλαπλών αντιτιθέμενων στόχων.¹²⁰ Οι αντικρουόμενοι στόχοι φέρνουν σύγχυση, εμποδίζουν και επηρεάζουν αρνητικά την εργασιακή συμπεριφορά των υπαλλήλων. Οι

¹²⁰ Κόκκος, Α. (2007), Εισαγωγικό Σημείωμα «Μετασχηματίζοντας Μάθηση» τον Jack Mezriow, Εκδόσεις Μεταίχμιο, σελ. 11-13

δημόσιοι οργανισμοί που εμπλέκονται σε συγκρουόμενους στόχους, ανταποκρίνονται συνήθως με επιβολή περιοριστικών διαδικασιών και με γραφειοκρατικά εμπόδια, σε μια προσπάθεια να περιορίσουν πράξεις ή αποφάσεις που μπορούν να βλάψουν την εικόνα ή τη νόμιμη λειτουργία τους.

- Διαδικαστικοί περιορισμοί

Οι διαδικαστικοί περιορισμοί αντανakλούν την έκταση, με την οποία οι δημόσιοι λειτουργοί αισθάνονται ότι εμποδίζονται από τους οργανωσιακούς κανόνες και διαδικασίες. Υψηλά διαδικαστικά εμπόδια μπορούν να έχουν σημαντικές επιδράσεις στις μεταβλητές που καθορίζουν την εργασιακή ικανοποίηση. Για παράδειγμα, οι οργανισμοί που στέκονται κυρίως στους κανόνες και στις λεπτομερείς διοικητικές διαδικασίες, περιορίζουν τις πρωτοβουλίες και τη δημιουργικότητα των υπαλλήλων στην εκτέλεση της εργασίας τους. Με αποτέλεσμα οι υπάλληλοι να νιώθουν ανίσχυροι να προτείνουν αλλαγές, ενώ αντιλαμβάνονται την εργασία τους ρουτινιακή και συνεπώς ανιαρή. Οι διαδικαστικοί περιορισμοί μπορεί επίσης να έχουν σημαντική επίδραση στις προσδοκίες επιτυχίας των αποτελεσμάτων της εργασίας. Ο λόγος είναι απλός: Οι δημόσιοι λειτουργοί θέτουν τους στόχους της εργασίας τους σύμφωνα με τις υπάρχουσες διαδικασίες, τα διαθέσιμα μέσα και το υφιστάμενο προσωπικό.¹²¹ Στη περίπτωση όμως, που οι πολιτικές και οι στόχοι που τις συνοδεύουν αλλάζουν, οι διαδικασίες μέσα από τις οποίες θα υλοποιηθούν οι νέοι στόχοι λόγω αδράνειας, δύσκολα αναπροσαρμόζονται ώστε να εξυπηρετήσουν τις αλλαγές. Στη πραγματικότητα η δυσκολία προσαρμογής αντανakλά ανασφάλεια των υπαλλήλων να ανταποκριθούν σε νέες εργασιακές απαιτήσεις. Η ανασφάλεια αυτή σίγουρα επηρεάζει αρνητικά την εργασιακή ικανοποίηση των δημόσιων λειτουργών.

- Σαφήνεια οργανωσιακών στόχων

Η σαφήνεια των οργανωσιακών στόχων, αναφέρεται στο βαθμό με τον οποίο οι εργαζόμενοι πιστεύουν ότι κατανοούν ή μπορούν να ερμηνεύσουν την κατεύθυνση, το σκοπό και τους τρόπους αποτίμησης της εργασιακής τους απόδοσης. Για να επιτευχθεί αυτό, ο υπάλληλος θα πρέπει να γνωρίζει τι ακριβώς αναμένεται απ' αυτόν να κάνει, πως γνωρίζει ότι είναι στο σωστά δρόμο και ποιος είναι ο ρόλος του σε σχέση με τις απαιτήσεις που οι άλλοι

¹²¹ Χαλάς, Γ. (2009) Οι Διαφορετικοί Ρόλοι του Εκπαιδευτή Ενηλίκων στον Πολυσύνθετο και Διαφοροποιημένο Κόσμο της Εργασίας: Η Ελληνική Περίπτωση. Επιστημονική Εταιρία Εκπαίδευσης Ενηλίκων. Τεύχος Μαρτίου, σελ. 15-20

έχουν απ' αυτόν. Όπως και με τους διαδικαστικούς περιορισμούς, ο βαθμός σαφήνειας των οργανωσιακών στόχων μπορεί επίσης να επηρεάσει σημαντικά τους παράγοντες της εργασιακής ικανοποίησης. Ξεκάθαρη γνώση των οργανωσιακών στόχων για κάποιο υπάλληλο σημαίνει σίγουρη πορεία προς την επιτυχία τους. Από την άλλη πλευρά όσο πιο ξεκάθαρα είναι εκφρασμένοι οι οργανωσιακοί στόχοι και οι προτεραιότητες, τόσο καλύτερα μπορεί να καθοδηγηθεί ένας υπάλληλος ή ο οργανισμός ολόκληρος, για να επιτύχει τα αποτελέσματα που επιθυμεί.

6.9 Η Θεωρία της Ισότητας

Η θεωρία αυτή, εισηγητής της οποίας είναι ο J. Stacy Adams, υποστηρίζει, όπως έχει αποδείξει και η εμπειρική έρευνα, πως οι εργαζόμενοι ακολουθούν στην εργασία τους την ισότητα και την δικαιοσύνη. Οι εργαζόμενοι συγκρίνουν όλα όσα επενδύουν για την επιχείρηση με τα αποτελέσματα που λαμβάνουν από αυτή και ταυτόχρονα με τα αποτελέσματα ενός άλλου ατόμου ή ομάδας που προσφέρει εξίσου με τους ίδιους. Ο εργαζόμενος μπορεί να δυσαρεστηθεί όταν υπάρχει ασυμφωνία ανάμεσα σε αυτά που ο ίδιος προσφέρει για την επιχείρηση και στην αμοιβή (εξωγενή ή εσωγενή) που λαμβάνει από αυτή.

Η δυσαρέσκεια αυτή παρατηρείται όχι μόνο όταν αυτή η ασυμφωνία της αμοιβής τον «ρίχνει» τόσο σε σχέση και με την ποιότητα και ποσότητα της εργασίας του όσο και σε σχέση με την αμοιβή κάποιου άλλου, αλλά και όταν η δυσαναλογία αυτή κλίνει υπέρ του και τότε, όπως υποστηρίζει ο συγγραφέας, σπεύδει να επαναφέρει την αρχική ισότητα και δικαιοσύνη. Αν η προσπάθεια αυτή δεν καταλήξει στο επιθυμητό αποτέλεσμα, τότε ο εργαζόμενος θα εγκαταλείψει την αρνητική γι αυτόν κατάσταση.

6.9.1 Η θεωρία της κοινωνικής επιρροής

Οι Salancik και Pfeffer υποστήριξαν ότι οι εργαζόμενοι αποφασίζουν για το τι νιώθουν για την εργασία τους αποκλειστικά οι ίδιοι. Το πόρισμά τους σχετικά με το αν είναι ικανοποιημένοι ή όχι από την εργασία τους επηρεάζεται από τη συμπεριφορά ατόμων που εργάζονται σε παρεμφερή με εκείνους περιβάλλοντα. Το άτομο, αντιλαμβάνεται κατά πόσο οι άλλοι είναι

επαγγελματικά ικανοποιημένοι ή όχι και με βάση αυτή ακριβώς την εκτίμηση, καταλήγει στην αντίληψη για το αν το ίδιο είναι επαγγελματικά ικανοποιημένο ή όχι.¹²²

Πρόκειται για μια πολύ ενδιαφέρουσα θεωρία καθώς αναγνωρίζει τον κοινωνικό χαρακτήρα της εργασίας και προτείνει έναν τρόπο να καθορίζεται η επαγγελματική ικανοποίηση, μολονότι οι McCormick & Ilgen υποθέτουν ότι μπορεί να υπάρχουν κι άλλες μεταβλητές που επηρεάζουν την επαγγελματική ικανοποίηση.¹²³

6.10 Διαχείριση των συγκρούσεων ανάμεσα στους εργαζόμενους στον Δημόσιο Τομέα

Οι συγκρούσεις που αναπτύσσονται στα πλαίσια του εργασιακού περιβάλλοντος σε έναν δημόσιο οργανισμό αποτελούν τα εξής στοιχεία:¹²⁴

- Την κατάσταση κατά την οποία η συμπεριφορά ενός ατόμου ή μιας ομάδας σκόπιμα επιδιώκει να εμποδίσει την επίτευξη των στόχων ενός άλλου ατόμου ή ομάδας.
- Ένα ανεπιθύμητο φαινόμενο που οδηγεί σε αρνητικά αποτελέσματα (Thomas 1992)

Παρόλα αυτά:

- Οι συγκρούσεις σε έναν οργανισμό είναι υγιείς και αναπόφευκτες και μπορεί να συνοδεύονται από θετικές συνέπειες. (Swansburg, Swansburg 1999)
- Η σύγκρουση μπορεί να είναι εποικοδομητική και να έχει καταλυτική επίδραση στις νέες ιδέες, την πρόοδο, τις θετικές αλλαγές και την ανάπτυξη (Rahim 1986)

➤ Είδη συγκρούσεων

- ✓ Διαπροσωπικές συγκρούσεις (μεταξύ ατόμων)
- ✓ Ομαδικές συγκρούσεις (μεταξύ ομάδων)

¹²² Ζοπουνίδης Κ. (2008) Θέματα Μάνατζμέντ Υπηρεσιών Υγείας. Αθήνα, Εκδόσεις Κλειδάριθμος, σελ. 360-367

¹²³ McCormick, E. J. & Ilgen, D. (1985). Industrial and Organizational Psychology. 8th Edition. Englewood Cliffs, New Jersey, σελ. 450-458

¹²⁴ Κωνσταντίνος Κωνσταντίνου, «Πολιτική Οικονομία και Δημόσια Οικονομική», Εκδ. Δημ. Μπόνια και Σία Ε.Ε., Αθήνα 2005, σελ. 90-127

- ✓ Ιεραρχικές συγκρούσεις (π.χ. αυταρχικό μανάτζμεντ)
- ✓ Λειτουργικές συγκρούσεις – περισσότερο συχνές στο χώρο του νοσοκομείου
- ✓ Συγκρούσεις επιτελικών – γραμμικών στελεχών
- ✓ Συγκρούσεις μεταξύ τυπικής και άτυπης οργάνωσης
- ✓ «θερμή» και «ψυχρή»
- **Αίτια συγκρούσεων**
 - ✓ ζητήματα κύρους και επιβολής (Richardson 1991),
 - ✓ Συνθήκες εργασίας-αυξημένα επίπεδα άγχους,
 - ✓ η άρνηση ευθυνών,
 - ✓ η αλληλοκάλυψη ρόλων και αρμοδιοτήτων λόγω προβληματικού καθορισμού καθηκόντων καθώς και τα διαφορετικά επίπεδα εκπαίδευσης. (Jameson 2003)
 - ✓ Προκλητική συμπεριφορά απέναντι στην ηγεσία, διακρίσεις (Singleton, 1999)
 - ✓ πολύπλοκο οργανωσιακό εργασιακό περιβάλλον(Μπουραντάς 2002)
 - ✓ Έλλειψη ζωτικού χώρου
 - ✓ διαφορετικές συνεργαζόμενες αλληλεπιδρούσες επαγγελματικές ομάδες (Tengilimoglu, Kisa 2005)
 - ✓ Η ύπαρξη στερεοτύπων σχετικά με την επικράτηση του γυναικείου φύλου στους δημόσιους οργανισμούς και η διαφοροποίηση στην ακαδημαϊκή και στην επαγγελματική τους εξέλιξη (Jacinta 2006)
 - ✓ Περιορισμένοι πόροι (έλλειψη προσωπικού ,οικονομικοί και υλικοτεχνικοί πόροι)
 - ✓ έλλειψη οργάνωσης και προβλήματα διοίκησης
 - ✓ διαφορές νοοτροπίας, θέσης, επιπέδου μόρφωσης στις διάφορες ιεραρχικές βαθμίδες
- ✓ **Διαχείριση Συγκρούσεων**
 - ✓ Θα μπορούσε να οριστεί ως η υποβοήθηση των ατόμων που βρίσκονται σε σύγκρουση ώστε να υιοθετήσουν μία αποτελεσματική διαδικασία αντιμετώπισης των συγκρούσεων τους.

- ✓ Ο χειρισμός και επίλυση μιας σύγκρουσης είναι μια διαδικασία σταδιακή (Rider 2002)
- ✓ Οι μάνατζερ ξοδεύουν το 20% του χρόνου τους για την αντιμετώπιση ή την επίλυση κάποιας μορφής σύγκρουσης (Κάντας 1995)
- ✓ Η ύπαρξη συγκρούσεων σε μια ομάδα εργασίας, είναι ένας εξαιρετικά αρνητικός παράγοντας που υπονομεύει επί μόνιμου βάσεως την παραγωγικότητα και την αποτελεσματικότητα

6.10.1 Προτάσεις για την επίλυση συγκρούσεων

- Καταμερισμός των εργασιών του προσωπικού
- Ο Δημόσιος οργανισμός πρέπει να ακολουθεί την αξιολογική φιλοσοφία «ο κατάλληλος άνθρωπος στην κατάλληλη θέση».
- Άμεση πρόσληψη προσωπικού όλων των ειδικοτήτων σε όλα τα τμήματα.
- Βελτίωση της οργάνωσης
- Στενότερη συνεργασία σε θέματα εκπαίδευσης και επιστημονικής έρευνας (οι ομάδες θα έρθουν πιο κοντά και θα εκτιμήσει η μία το έργο της άλλης)
- Σαφής κατανομή αρμοδιοτήτων και καθηκόντων
- Καθορισμός συγκεκριμένων και κοινών στόχων
- Οι συγκρούσεις πρέπει να επιλυθούν υπό ορισμένες προϋποθέσεις (χρόνος, χώρος) και όσο το δυνατόν πιο κοντά στους αντιδίκους και στον αρμόδιο μάνατζερ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΕΒΔΟΜΟ

ΤΡΙΤΟΣ ΠΥΛΩΝΑΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ:

ΗΓΕΣΙΑ ΚΑΙ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΤΟΥ ΑΝΘΡΩΠΙΝΟΥ ΔΥΝΑΜΙΚΟΥ

7.1 Θεωρητική προσέγγιση της έννοιας «Ηγεσία»

Η ηγεσία πρέπει να καθοδηγεί και να διοικεί σε περιπτώσεις διαχείρισης κρίσεων, ενώ θα πρέπει να υπάρχει μια ξεκάθαρη εικόνα για την έννοιά της και τα χαρακτηριστικά που διέπουν ένα ηγέτη, τη θέση τους στη διοίκηση άλλα και τη διαφορά του με τον manager.¹²⁵

Η ηγεσία αποτελεί ένα κατεξοχήν ομαδικό φαινόμενο αφού αναφέρεται στις διαδικασίες επιρροής και αλληλεπίδρασης δύο ή περισσότερων ατόμων και στην περίπτωση ειδικά μιας ομάδας, μεταξύ του ηγέτη και των μελών της. Πολλές φορές, όμως, συγχέεται η έννοια της διοίκησης και της ηγεσίας, αφού η άσκηση της διοίκησης αποτελεί μορφή ηγεσίας, γιατί έχει τα χαρακτηριστικά της επιρροής και αλληλεπίδρασης προκειμένου να επιτευχθούν οι στόχοι της ομάδας. Υπάρχει, όμως, και η αντίθετη άποψη ότι κατά την άσκηση της διοίκησης στο χώρο κρατικών ή ιδιωτικών επιχειρήσεων δεν υπάρχει απαραίτητα στον ηγέτη το στοιχείο της έμπνευσης ή της αφοσίωσης στους στόχους της ομάδας, αλλά στις περισσότερες περιπτώσεις παρατηρούμε μια απλή άσκηση εξουσίας, όπως την υπαγορεύει η θέση.¹²⁶

Σύμφωνα με τους Katz και Kahn, στην έννοια της ηγεσίας, «εμπεριέχονται δυο στοιχεία, ένα πρόσωπο που ασκεί επιρροή και κάποια άλλα πρόσωπα την υφίστανται. Χωρίς αυτά τα δυο στοιχεία δεν υπάρχει ηγεσία. Δεν υπάρχει απόλυτα η έννοια της ηγεσίας, όταν η άσκηση επιρροής προέρχεται από το γεγονός και μόνο ότι κάποιος κατέχει μια θέση και ότι η επιρροή αυτή ασκείται με τον ίδιο ακριβώς τρόπο απ' όλα τα πρόσωπα που κατέχουν την ίδια θέση. Η μορφή αυτή επιρροής πηγάζει από τη θέση και όχι από το άτομο. Γι' αυτό το λόγο ακριβώς, προκειμένου να αναπτυχθεί ηγεσία απαραίτητο χαρακτηριστικό είναι να υπάρχει συμπεριφορά που να διαφοροποιείται από αυτή που τυπικά υπαγορεύεται από τη θέση.»

¹²⁵Tulgan, B., Νέοι Ηγέτες-Αναπτύσσοντας τη Νέα Γενιά Στελεχών, 10^ο Συμπόσιο Ανθρώπινου Δυναμικού KPMG, 2007, σελ. 38-40

¹²⁶Bralton, J., Gold, J., Human Resource Management: Theory and Practice, 3rd Edition, MacMillan, London 2003, σελ. 64-66

Η παραπάνω περίπτωση άσκησης ηγεσίας λόγω θέσης αποτελεί σπάνιο φαινόμενο. Τις περισσότερες φορές παρουσιάζεται η περίπτωση που κατά την άσκηση της διοίκησης με βάση την εξουσία που δίνει η θέση, υπάρχει το στοιχείο της προσωπικής επιρροής που χαρακτηρίζει την ηγεσία.

Πίνακας 3: Βασικοί Τύποι Ηγεσίας¹²⁷



Σύμφωνα με το Hollander (1965), ηγεσία είναι η διαδικασία κατά την οποία ένα άτομο επηρεάζει την ομάδα με κατεύθυνση την επίτευξη των επιθυμητών στόχων της ομάδας. Ο Yukl (1969), πιστεύει ότι ο όρος της ηγεσίας περιλαμβάνει διαδικασίες επιρροής, που συνεπάγονται τον καθορισμό των αντικειμενικών στόχων της ομάδας, τη δημιουργία κινήτρων για την εκδήλωση συμπεριφοράς έργου, που αποβλέπει στην επιδίωξη αυτών των στόχων, καθώς και την συμβολή στη διατήρηση της ομάδας και της κουλτούρας της. Παρατηρείται, λοιπόν, ότι το κοινό στοιχείο στους πιο πάνω ορισμούς της ηγεσίας είναι η ύπαρξη επιρροής για την επίτευξη κοινών στόχων της ομάδας. Το σημαντικότερο ίσως άτομο, μετά τα ίδια τα μέλη της ομάδας, είναι ο ηγέτης της. Γενικότερα ηγέτης είναι αυτός που μπορεί να επηρεάζει και να κατευθύνει την συμπεριφορά τρίτων για την επίτευξη ενός στόχου.¹²⁸

¹²⁷ Πηγή: Κωνσταντέλλος, Ν. (2006). Χαρακτηριστικά και πρακτικές των πετυχημένων CEOs – ηγετών στην Ελλάδα. Παρουσίαση έρευνας της KPMG.

¹²⁸ Χολέβα Γ. "Οργάνωση και Διοίκηση Επιχειρήσεων, Management", Αθήνα 1997, σελ. 430-437

7.2 «Ιστορικά» Ανάπτυξη θεωριών για τον ρόλο της ηγεσίας

Αρχικά το ζήτημα της ηγεσίας συνδεόταν με τη θεωρία του «Μεγάλου Ηγέτη» η οποία τόνιζε ότι ο ηγέτης είναι άτομο μοναδικό με ιδιαίτερα χαρακτηριστικά. Οι αντιλήψεις αυτές οδήγησαν τις πρώτες θεωρίες για την ηγεσία σε μια προσπάθεια εντοπισμού αυτών των χαρακτηριστικών (traits theories).

Αντιπροσωπευτική θεωρία αυτής της σχολής είναι η εκείνη του Ghiseli ο οποίος είχε αναπτύξει ένα τεστ για τη διαπίστωση ηγετικών ικανοτήτων (όπως ευφυΐα, αποφασιστικότητα, ανάγκη για δύναμη κ.λπ.). Αργότερα με την εμφάνιση των συμπεριφοριστών οι απόψεις αυτές εγκαταλείφθηκαν και η προσοχή εστιάστηκε «στον τρόπο με τον οποίο κάποιος ηγείται και χρησιμοποιεί τη δύναμη που διαθέτει» (Boone & Kurtz, 1992). Στα τέλη του 1940, το Πανεπιστήμιο της Πολιτείας του Οχάϊο έκανε μια σειρά μελετών για το θέμα της ηγεσίας με στόχο την κάλυψη των αναγκών του στρατού.

Οι μελέτες αυτές κατέληξαν σε δύο κύριους άξονες. Ο πρώτος άξονας αφορούσε στα συναισθήματα του ηγέτη για τους υφισταμένους του, δηλαδή αν ενδιαφέρεται γι' αυτούς, αν τους σέβεται και αν έχει απέναντί τους φιλική συμπεριφορά. Ο δεύτερος άξονας αφορούσε στον τρόπο με τον οποίο οργανώνει και κατανέμει τις εργασίες με σκοπό την αύξηση της παραγωγικότητας. Σύμφωνα με τους άξονες αυτούς κινήθηκαν και οι νεότερες θεωρίες που αναπτύχθηκαν σχετικά με την ηγεσία. Για παράδειγμα τα κύρια χαρακτηριστικά της θεωρίας του Fiedler, καθηγητή στο πανεπιστήμιο της Washington, ήταν η ανάπτυξη μιας κλίμακας μέσω της οποίας προτείνεται να εξεταστεί αν ένας ηγέτης είναι και σε ποιο βαθμό προσανατολισμένος προς το έργο ή προς τις διαπροσωπικές σχέσεις, γεγονός που θα επηρεάσει και τον τρόπο δράσης και συμπεριφοράς του σε συνάρτηση με τις συνθήκες που επικρατούν καθώς και τις σχέσεις με τα μέλη της ομάδας του. Ειδικότερα ο Fiedler καθόρισε τους παρακάτω τρεις παράγοντες που επηρεάζουν την αποτελεσματική ηγεσία. Οι παράγοντες αυτοί είναι:

- Η δύναμη της κατεχόμενης θέσης. Ένας ηγέτης που κατέχει μια ισχυρή θέση μέσα σ' έναν οργανισμό μπορεί ευκολότερα να κατευθύνει και να επηρεάζει τους εργαζόμενους.

- Η σαφήνεια των καθηκόντων, σε σχέση με τις ευθύνες και εργασίες κάθε ατόμου της ομάδας η οποία συμβάλλει στον έλεγχο της ποιότητας.
- Οι σχέσεις ηγέτη-μελών που δείχνουν πόσο αρεστός είναι ο ηγέτης, αν οι εργαζόμενοι τον εμπιστεύονται και αν είναι πρόθυμοι να τον ακολουθήσουν.

Η συνεισφορά της θεωρίας αυτής έγκειται στο γεγονός ότι δεν δίνει μια «συνταγή» για τον τρόπο που θα συμπεριφερθεί ο ηγέτης. Ο καλύτερος τρόπος για την άσκηση της ηγεσίας είναι η προσεκτική ανάλυση και η κατά περίπτωση τήρηση των τριών προαναφερόμενων παραγόντων.¹²⁹

Η θεωρία των Hersey και Blanchard συναρτά τη στάση του ηγέτη με το επίπεδο της ωριμότητας και των ικανοτήτων των υφισταμένων. Όταν το επίπεδο αυτό είναι χαμηλό, ο ηγέτης δίνει έμφαση σε δομικά στοιχεία, όπως είναι η καθοδήγηση και ο έλεγχος για την άσκηση του έργου. Όταν το επίπεδο των υφισταμένων είναι υψηλό τότε δημιουργείται κλίμα εμπιστοσύνης που οδηγεί στην παραχώρηση περισσότερης ελευθερίας και αρμοδιοτήτων.

Σύμφωνα με το μοντέλο της χαρισματικής ηγεσίας, ο χαρισματικός ηγέτης απορρίπτει το κατεστημένο και είναι ριψοκίνδυνος, προκειμένου να υλοποιήσει τα οράματά του. Έχει θετική αντίληψη για τα πράγματα, έχει εμπιστοσύνη στον εαυτό του και νοιάζεται για τις ανάγκες των υφισταμένων του. Έχει εμπειρία, η οποία αν και δε συνδέεται απαραίτητα με ακαδημαϊκά ή άλλα επίσημα προσόντα, είναι αποδεκτή από τους υπόλοιπους, ηγείται προσφέροντας τον εαυτό του ως παράδειγμα, χωρίς κατ' ανάγκη να επιδιώκει τη συναίνεση των υφισταμένων του.

Ο Bass διακρίνει δύο τύπους ηγεσίας¹³⁰:

- Τη **διαπραγματευτική (transactional)**, η οποία αποτελεί μια σύνθεση των παλαιότερων τύπων- μοντέλων ηγεσίας (Smither, 1998) και σύμφωνα με την οποία ο ηγέτης επικεντρώνεται στον εντοπισμό προβλήματος καθώς και τους τρόπους επίλυσής του, σε συνδυασμό με τις ανάγκες και την προσωπική ικανοποίηση των υφισταμένων.

¹²⁹ Γέμος Π. Α., (1987), Μεθοδολογία των Κοινωνικών Επιστημών, Αθήνα, Εκδόσεις Παπαζήση, σελ. 76-82

¹³⁰ Γέμος Π. Α., (1987), Μεθοδολογία των Κοινωνικών Επιστημών, Αθήνα, Εκδόσεις Παπαζήση, σελ. 54-64

- Τη **μετασχηματιστική (transformational)**, η οποία δεν εστιάζεται στο σχεδιασμό τυποποιημένων διαδικασιών, αλλά ο ηγέτης έχοντας εμπιστοσύνη στους υφισταμένους μεταλλάσσει τη φυσιογνωμία του χώρου εργασίας, ώστε να γίνει ένας χώρος δημιουργικότητας, υψηλών επιδόσεων και συμμετοχικών διαδικασιών.

Ο Bass διακρίνει, επίσης, τα παρακάτω τρία ποιοτικά στοιχεία του συγκεκριμένου τύπου ηγέτη:

- **Χάρisma:** Ο ηγέτης έχει ενθουσιασμό, πίστη, συνέπεια και εμπιστοσύνη προς τους υφιστάμενους του.
- **Εξατομίκευση:** Ο ηγέτης αναγνωρίζει και ενθαρρύνει τα μοναδικά ταλέντα και ικανότητες του κάθε ατόμου χωριστά.
- **Δημιουργικότητα:** Ο ηγέτης έχει την ικανότητα να εξασφαλίσει στους υφισταμένους του κλίμα επαγρύπνησης και εγρήγορσης για ένα πρόβλημα και για τους τρόπους αντιμετώπισής του.

Η κύρια επικέντρωση αφορά τις σημερινές και μελλοντικές προκλήσεις που μπορεί να επιφέρουν αλλαγές στα συστήματα αξιολόγησης της απόδοσης. Σήμερα, διαθέτουμε μια ολόκληρη σειρά μεθόδων αξιολόγησης¹³¹ που παρουσιάζουν μεταξύ τους μικρές ή μεγάλες διαφορές και εμφανίζουν τόσο θετικά όσο και αρνητικά στοιχεία. Η επιλογή της μίας ή της άλλης μεθόδου εξαρτάται από το σκοπό για τον οποίο προορίζονται. Μία αξιολόγηση μπορεί να αποσκοπεί στη λήψη αποφάσεων σχετικά με προαγωγές ενώ μία άλλη στην ανάπτυξη του προσωπικού.

Διάφοροι επιστήμονες κατατάσσουν τις μεθόδους αξιολόγησης με διαφορετικούς τρόπους. Οι Mathis & Jackson (2000) ταξινομούν τις μεθόδους σε τέσσερις βασικές κατηγορίες: α) μέθοδοι κατάταξης, β) συγκριτικές μέθοδοι, γ) αντικειμενικές μέθοδοι και δ) περιγραφικές μέθοδοι. Ο Κανελλόπουλος¹³² ταξινομεί τις μεθόδους αξιολόγησης σε πέντε βασικές κατηγορίες: α) μέθοδοι ελεύθερης περιγραφής, β) μέθοδοι σύγκρισης, γ) μέθοδοι σταθερών κριτηρίων

¹³¹ Προγραμματισμός και Αξιολόγηση Ανθρώπινου Δυναμικού σε Ελληνικές Βιομηχανίες, Διδακτορική Διατριβή, Παν/μια Μακεδονίας Οικονομικών και Κοινωνικών Επιστημών-Τμήμα Εφαρμοσμένης Πληροφορικής, 2006, σελ. 207-229

¹³² Κανελλόπουλος Χ., Αξιολόγηση Προσωπικού, Εκδόσεις Άλφα, Αθήνα 1979, σελ. 401-417

ή σύγκρισης με πρότυπα, δ) αξιολόγηση με βάση την επίτευξη των αντικειμενικών στόχων (Διοίκηση δια Στόχων) και ε) μέθοδοι της άμεσης μέτρησης.

Η κάθε μέθοδος διαθέτει πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα και επιλέγεται ανάλογα με το σκοπό που επιδιώκεται. Έτσι η μέθοδος «Σύγκρισης με Πρότυπα Επίδοσης σε Διάφορα Χαρακτηριστικά» (Performance Standards) η οποία κατατάσσεται από τον Κανελλόπουλο στην τρίτη προαναφερόμενη κατηγορία, διαθέτει το πλεονέκτημα ότι μειώνει το υποκειμενικό στοιχείο στις αξιολογήσεις και αποφεύγεται η λανθασμένη τάση για υψηλότερη ή χαμηλότερη αξιολόγηση από την πραγματική. Από την άλλη πλευρά, διαθέτει και μειονεκτήματα, όπως η δυσκολία μετατροπής των διαφόρων χαρακτηριστικών της εργασίας σε ποσοτικά στοιχεία. Αντιθέτως, η μέθοδος του MBO που εστιάζεται στα αποτελέσματα της εργασίας των στελεχών καθιστά πιο εύκολη τη μετατροπή της αξιολόγησης σε ποσοτικά στοιχεία. Ένα άλλο εργαλείο αξιολόγησης της απόδοσης είναι και οι ψυχολογικές δοκιμασίες. Οι τελευταίες διαθέτουν το πλεονέκτημα ότι μπορούν να αξιολογήσουν αξιόπιστα μία μεγάλη ποικιλία ικανοτήτων σε σύντομο χρονικό διάστημα και να παροτρύνουν το ενδιαφέρον των αξιολογούμενων. Από την άλλη πλευρά, τα ζητήματα ηθικής που σχετίζονται με τέτοιου είδους δοκιμασίες -και το γεγονός ότι είναι επιρρεπής σε παραποίηση των αποτελεσμάτων σημαίνει ότι δεν μπορούν να αποτελέσουν το μοναδικό εργαλείο αξιολόγησης.

Με βάση τα ανωτέρω, παρατηρείται ότι η κάθε μέθοδος διαθέτει πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα και ότι η χρήση τους εξαρτάται και από το σκοπό για τον οποίο προορίζονται. Έτσι, θα ήταν ίσως πιο αποτελεσματικό αν ένα σύστημα διέθετε ένα συνδυασμό μεθόδων καθώς και διαφορετικά εργαλεία και διαδικασίες ανάλογα με το σκοπό που επιδιώκεται. Σε ορισμένες σύγχρονες επιχειρήσεις, η αξιολόγηση της απόδοσης των στελεχών συνδυάζει διάφορες μεθόδους.¹³³

¹³³ Collins J.C., & Porras, J.I., Built to Last. Successful Habits of Visionary Companies, Harper Business, NY 2001, σελ. 32-41

7.3 Σύγχρονες προσεγγίσεις για τη διοίκηση του ανθρώπινου παράγοντα στο πλαίσιο της διοίκησης έργων: Η ανθρώπινη πλευρά της διοίκησης έργων από το πρίσμα του υπεύθυνου έργου

7.3.1 Στρατηγική προσέγγιση του ανθρώπινου παράγοντα

Η παραδοσιακή διοίκηση ανθρώπινου δυναμικού πρότεινε την προσέγγιση του εργαζομένου μέσω εργαλείων που αφορούσαν την προσαρμογή της προσέλευσης, επιλογής, εκπαίδευσης, ανάπτυξης, παρακίνησης, αμοιβών και αξιολόγησης στις οργανωσιακές ανάγκες της εκάστοτε υπηρεσίας. Σήμερα, πέραν των παραπάνω, στις περισσότερες οργανώσεις, το ζητούμενο είναι η εφαρμογή μιας δέσμης μέτρων, τα οποία θα έχουν υψηλότερη απόδοση από την προώθηση αποσπασματικών μόνο πλευρών πρακτικών στους προαναφερόμενους τομείς (επιλογή, εκπαίδευση κ.ο.κ.) και θα οδηγήσουν σε υψηλή παραγωγικότητα (high performance work systems), αύξηση της δέσμευσης (commitment) και ανάμειξης (involvement) εργαζομένων στα υπηρεσιακά/επιχειρησιακά δρώμενα.

Τέτοια μέτρα είναι:

- ενίσχυση της δυνατότητας συμμετοχής σε αποφάσεις της διοίκησης
- κινητοποίηση των εργαζομένων (υλικά και άυλα κίνητρα) για αύξηση της παραγωγικότητας
- ενθάρρυνση της ομαδικής εργασίας μέσω της διοίκησης έργων (project management)
- εκπαίδευση-κατάρτιση σε θέματα αύξησης της παραγωγικότητας
- προσωπική ανάπτυξη και διοίκηση της καριέρας των εργαζομένων

επίλυση προβλημάτων κ.ά.

Ως απαραίτητη προϋπόθεση για την παράλληλη διαχείριση πολύπλοκων έργων τίθεται η ευέλικτη πρακτική της ανάθεσης τους σε ομάδες όπου αλληλεπιδρούν εργαζόμενοι υψηλών ικανοτήτων. Έτσι, εργαζόμενοι μπορεί να αποτελούν μέλη ομάδων ή να είναι υπεύθυνοι άλλων ομάδων, καταρρίπτοντας τη θεώρηση της κάθετης άκαμπτης διοικητικής πυραμίδας που θέτει όρια στην ιεραρχική εξέλιξη και περιορίζει την εξειδίκευση, και δίνοντας την ευκαιρία σε όσους είναι ικανοί να είναι υπεύθυνοι έργου/project managers ή μέλη ομάδων έργου. Με αυτή την

υιοθετούμενη πρακτική η διοίκηση ευνοεί εργαζομένους χωρίς να τους αναγνωρίζει προαγωγή σε ανώτερη θέση εργασίας και άρα χωρίς κόστος, ενώ αμύνεται απέναντι σε διεκδικήσεις κατηγοριών εργαζομένων για αναβάθμιση προβάλλοντας την έλλειψη κενών θέσεων στο οργανόγραμμα, τον προϋπολογισμό, την οικονομική κρίση. Το διακύβευμα πλέον για τις οργανώσεις/επιχειρήσεις είναι ο καλύτερος συντονισμός της απόδοσης αυτών των πολυεπίπεδων αλληλοεξαρτώμενων ομάδων, η πρόοδος των οποίων εξαρτάται από την πορεία της οργανωσιακής/επιχειρησιακής δράσης σε λοιπούς τομείς, το εξωτερικό περιβάλλον κ.ά.

Τα οφέλη της αμφιεραρχημένης εργασίας και της διοίκησης της απόδοσης στη βάση των έργων είναι πολλαπλά:

- Μοίρασμα έργων, δράσεων, υποέργων
- Πολλαπλασιασμός δυνάμεων και δυνατοτήτων
- Καλύτερη διαχείριση νέων προκλήσεων που απαιτούν τη διατμηματική συνεργασία
- Επίτευξη συντονισμού και διασύνδεσης αλληλοεξαρτώμενων έργων
- Καλύτερη διαχείριση προβλημάτων και συμμετοχική διαδικασία στη λήψη αποφάσεων
- Καλύτερη διαχείριση της πληροφόρησης και ταχύτερη μετάδοση της (εκτός των γραφειοκρατικών διαδικασιών μιας τυπικής επιχειρηματικής επικοινωνίας)
- Καλύτερη οργάνωση της εφευρετικότητας και δημιουργικότητας των εργαζομένων
- Ενίσχυση της δέσμευσης (commitment) και της ανάμειξης (involvement) εργαζομένων
- Μετάδοση των αξιών της οργάνωσης σε όλους τους εργαζομένους και ενσωμάτωση της κουλτούρας της
- Καλύτερη διαπραγμάτευση - Ελάττωση του αριθμού των αντιρρήσεων και χειρισμό αυτών
- Συνεχής αξιολόγηση-αυτοαξιολόγηση εργαζομένων
- Καλύτερος έλεγχος

Για μια αποτελεσματική διοίκηση έργου, παραδοσιακά η αποτελεσματική διαχείριση ενός έργου σήμαινε την υλοποίηση του «χρυσού τριγώνου», δηλαδή την επιτυχή ικανοποίηση των κριτηρίων κόστους, χρόνου, ποιότητας στα οποία προστέθηκε και η ικανοποίηση των πελατών/πολιτών. Σήμερα, ξεπερνώντας αυτή τη θεώρηση, γίνεται κατανοητό ότι η επιτυχής υλοποίηση ενός έργου ξεπερνά την τεχνική διάσταση και απαιτεί μια συμπεριφορική προσέγγιση που θα λαμβάνει υπόψη παραμέτρους όπως είναι η κατάλληλη και προσαρμοσμένη διαχείριση του ανθρώπινου παράγοντα. Όπως επισήμανε ο Bryde (2005) για τη διοίκηση έργων «οι Δ/ντές εστιάζουν την προσοχή τους αποκλειστικά στην υλοποίηση του στόχου εις βάρος των ψυχολογικών αναγκών των μελών μιας ομάδας».

7.3.2 Οργανωσιακοί περιορισμοί και διλήμματα του υπεύθυνου έργου

Ο υπεύθυνος έργου, συνήθως, καλείται να συντονίσει εργαζομένους με τους οποίους ως τότε τον συνέδεε η ιδιότητα του συναδέλφου. Το δεδομένο αυτό, σε συνδυασμό με την αναγνώριση των ικανοτήτων του μέσα, και μόνο, από την άτυπη, πλην όμως τιμητική, ανάθεση της διαχείρισης ενός έργου και όχι μέσα από την παραδοσιακή οδό της προαγωγικής εξέλιξης, θέτει έναν πρώτο περιορισμό στην αναγνωρισμένη δοτή εξουσία του και στην ικανότητα του να επιβάλλεται στα μέλη μιας ομάδας με τα οποία μέχρι τότε βρισκόταν σε όμοια θέση ισχύος. Μια δεύτερη παράμετρος δυσκολίας αφορά την ικανότητα του να είναι γνώστης όλων των τεχνικών πλευρών των θεμάτων που διαπραγματεύεται η ομάδα του. Ο βαθμός εξειδίκευσης ανά τομέα εργασίας έχει προχωρήσει τόσο πολύ που δύσκολα ένας υπεύθυνος έργου —όπως και οποιοσδήποτε manager—, υπερκαλύπτει με τις γνώσεις του, αυτές όλων των μελών της ομάδας του και τούτο για κάθε έργο που αναλαμβάνει. Μια τρίτη παράμετρος έχει να κάνει με τον ιδιόμορφο ρόλο του να τίθεται μεταξύ της τεχνικής διοίκησης του έργου και της διοίκησης ανθρώπινων σχέσεων. Έτσι, πέραν της ικανότητας του να κατανοεί και να παρεμβαίνει στα τεχνικά θέματα που διαπραγματεύεται η ομάδα, έρευνες έδειξαν ότι ο υπεύθυνος έργου έχει την ικανότητα να συνθέτει δυνάμεις, να είναι ειρηνοποιός, να ευνοεί τη συνεργασία και να μειώνει τις εντάσεις. Μια τέταρτη παράμετρος αφορά την ευαίσθητη ισορροπία που θα

πρέπει να διατηρεί μεταξύ του ελεγκτή και συνεργάτη των μελών. Τέλος, μια πέμπτη παράμετρος αφορά τους κινδύνους που αντιμετωπίζει για τη μετά την ολοκλήρωση του έργου εποχή και ειδικότερα κατά πόσο η επιθυμητή επιτυχία του έργου θα φέρει και άλλα επιπλέον έργα στον ίδιο ή θα αναγνωριστεί ώστε να αναρριχηθεί σε διοικητική θέση στην οργάνωση. Έρευνες έδειξαν ότι στον ιδιωτικό τομέα, η μακροχρόνια ενασχόληση με ένα μεγάλης εμβέλειας έργο εντός μιας εταιρείας θα ολοκληρωθεί με την αναγνώριση μιας υψηλότερης θέσης στη διοικητική πυραμίδα της εταιρείας, ενώ μικρά έργα μπορούν να διαδέχονται το ένα το άλλο —με κριτήριο πάντα και τη διαθεσιμότητα του project manager (τα περισσότερα έργα δεν είναι σειριακά) ή το ένα να αποτελεί μέρος ενός επόμενου έργου ή να εκτελείται παράλληλα με αυτό.

Λαμβάνοντας υπόψη τα δεδομένα αυτά ως περιοριστικά και ως απαιτούμενα για την επιτυχή άσκηση του ρόλου του υπεύθυνου έργου, θα αναλυθούν παρακάτω οι κρίσιμες παράμετροι επιτυχίας που αφορούν τα επιμέρους προσόντα και την ανθρώπινη παρέμβαση του συντονιστή μιας ομάδας για τη βέλτιστη διαχείριση του έργου.

Πίνακας 4: Ανάλυση των προσόντων του υπεύθυνου έργου

Ηγεσία	<ul style="list-style-type: none"> — Να διαθέτει ηγετικά χαρακτηριστικά — Να οραματίζεται τον τελικό στόχο και να μπορεί να τον μεταδίδει στα μέλη
Σύνθεση της ομάδας	<ul style="list-style-type: none"> — Να ανιχνεύει τις τυπικές-τεχνικές γνώσεις, ικανότητες και δεξιότητες των μελών της ομάδας — Να αντιστοιχεί στο ρόλο και το ανατιθέμενο έργο με το προσδοκώμενο έργο ανά εργαζόμενο — Να προβλέπει και να ικανοποιεί όλα τα απαιτούμενα εργαλεία για την επιτέλεση του έργου της ομάδας — Να γνωρίζει τις ικανότητες των μελών να ανταποκριθούν στη

	διαχείριση της γραφειοκρατίας και του όγκου της πληροφόρησης
Στοχοθεσία Συντονισμός	<ul style="list-style-type: none"> — Να καταστήσει κατανοητή τη στοχοθεσία της ομάδας του — Να μεταδώσει σαφή στοχοθεσία
Διαδικασίες συστήματα ελέγχου της απόδοσης της ομάδας Διασύνδεση με την υπόλοιπη εταιρεία	<ul style="list-style-type: none"> — Να μεταδώσει και να καταστήσει σαφείς και αποδεκτές τις διαδικασίες της ομάδας του — Να δίνει αιτιολογημένη ανατροφοδότηση ως προς τις εφαρμοζόμενες διαδικασίες — Να χειρίζεται αποτελεσματικά τη γραφειοκρατική διάσταση του έργου και την τεκμηρίωση του — Να μεταδίδει όποια αναγκαία και κρίσιμη πληροφόρηση παράγεται από την ομάδα του στην υπόλοιπη οργάνωση — Να ευνοεί την άτυπη ανταλλαγή απόψεων
Πρόληψη και επίλυση διαφορών	<ul style="list-style-type: none"> — Να ενθαρρύνει τη στενή συνεργασία των μελών για την επίτευξη του κοινού σκοπού — Να είναι ειρηνοποιός και να χειρίζεται τις εντάσεις — Να προλαμβάνει τις συγκρούσεις — Να μην αδικεί
Αξιολόγηση	<ul style="list-style-type: none"> — Να υλοποιεί πετυχημένες συνεδρίες επικοινωνιακής επανατροφοδότησης — Να δημιουργεί κατάλληλο κλίμα για ανταλλαγή απόψεων και αλληλοεπίδραση — Να συνθέτει διαφορετικές απόψεις — Να συνθέτει ης διεπιστημονικές ή διαφορετικές τάσεις — Να εκφράζεται ξεκάθαρα

	<ul style="list-style-type: none"> — Να κατέχει τις τεχνικές διαστάσεις του έργου της ομάδας — Να αποδέχεται την εποικοδομητική κριτική — Να προβαίνει σε αιτιολογημένες επιβραβεύσεις μελών — Να θέτει τα σωστά ερωτήματα και να μπορεί να ακούει
Κινητοποίηση	<ul style="list-style-type: none"> — Να ενισχύει ης διαπροσωπικές σχέσεις — Να παρεμβαίνει στη διοίκηση ώστε να δοθούν κίνητρα (εφόσον δεν έχουν ήδη προβλεφθεί)
Ευκαιρίες για ανάπτυξη	<ul style="list-style-type: none"> — Να αναζητά τη μέγιστη δυνατή απόδοση των μελών του δίνοντάς τους κάθε ευκαιρία για ανάπτυξη και μετάδοση της γνώσης — Να αναλύει τις ανάγκες των μελών για προσωπική ανάπτυξη — Να αισθάνεται υπεύθυνος για την πορεία της καριέρας των μελών του και για την υλοποίηση των επαγγελματικών τους στόχων

7.4 Χαρακτηριστικά ενός ηγέτη

Τα βασικότερα χαρακτηριστικά που θα πρέπει να έχει ένας ηγέτης είναι¹³⁴:

α) Σαφή γνώση του έργου που του έχει ανατεθεί

Δεν είναι δυνατόν να οδηγήσει και να κατευθύνει σωστά μια ομάδα προς την επίτευξη ενός συγκεκριμένου έργου, εάν δεν ξέρει ο ίδιος πρώτα απ' όλα το αντικείμενο με το οποίο θα ασχοληθούνε καθώς και το που περίπου θέλει η ομάδα να φτάσει.

β) Αντικειμενικότητα

Είναι απαραίτητο ο ηγέτης να μπορεί να αξιολογεί αντικειμενικά τη δουλειά των μελών της ομάδας, γεγονός που προϋποθέτει σταθερότητα και ακεραιότητα χαρακτήρα. Θα πρέπει να αποφύγει να δημιουργήσει προσωπικές συμπάθειες και κυρίως να μην τις εκδηλώνει.

γ) Πειθώ και Αποφασιστικότητα

¹³⁴Sarros, J.C, Cooper, B.K & Hartican, A (2006), «Leadership and character », Leadership and Organization Development Journal, σελ. 285-290

Η πειθώ είναι από τα πιο σημαντικά όπλα του ηγέτη απέναντι στην ομάδα του. Θα πρέπει ακόμα να είναι ανά πάσα στιγμή αποφασιστικός, αφού σίγουρα δεν θα είναι λίγες οι φορές που θα πρέπει να πάρει γρήγορα μια απόφαση για το καλό της ομάδας ή που θα πρέπει αυτός να τη βοηθήσει να ξεφύγει από κάποια δυσκολία που αντιμετωπίζει και δεν μπορούν τα μέλη μόνα τους να δώσουν τη λύση.

δ) Δημιουργικότητα και Νεωτερισμός

Και τα δύο αυτά συνδέονται με την εφαρμογή νέων ιδεών, αρκεί πάντα να είναι σε θέση να κρίνει πώς, που και πότε θα πρέπει να εφαρμοστούν νέες ιδέες.

ε) Έμπνευση

Θα πρέπει να μπορεί να κερδίσει την εμπιστοσύνη των μελών της ομάδας του αλλά και να τους εμπνέει. Έτσι θα καταφέρει να κατευθύνει την ομάδα του, την συμπεριφορά των μελών και τον τρόπο σκέψης τους.

στ) Δημοκρατικότητα

Όλα τα μέλη της ομάδας θα πρέπει να μπορούν να πουν την γνώμη τους για οτιδήποτε και η γνώμη αυτή να γίνει σεβαστή από όλους, ασχέτως αν συμφωνούν ή διαφωνούν. Επίσης θα πρέπει όλοι να έχουν ίση μεταχείριση από τον ηγέτη της ομάδας.

ζ) Αποκεντρωτισμός

Ο ηγέτης ή ομαδάρχης δεν είναι εκεί για να εκτελεί ο ίδιος όλες τις δουλειές της ομάδας. Θα πρέπει να κατανείμει αρμοδιότητες μεταξύ των μελών και όχι να τις συγκεντρώνει όλες στο πρόσωπο του.

7.4.1 Ρόλος-Σκοπός ηγέτη

Ο ρόλος του ηγέτη είναι από τους δυσκολότερους και πολυδιάστατους ρόλους μέσα σε μια ομάδα. Παρατηρώντας κάποιον επιτυχημένο ηγέτη, θα διαπιστώσουμε πως οι τρεις βασικότερες διαδικασίες που ακολουθεί είναι οι εξής:

- ✓ δημιουργία και διατήρηση της ομάδας
- ✓ ανάπτυξη των μελών της
- ✓ επίτευξη του στόχου της

Ο ρόλος του ηγέτη σε μια ομάδα είναι και ο ρόλος προσπάθειας επιρροής των μελών της, ώστε αυτά να εκτελούν το έργο τους, αφιερώνοντας σε αυτό με τη

θέλησή τους, όλα τα προσόντα και τις δυνατότητες τους. Για να επιτευχθεί βέβαια αυτό, θα πρέπει η εκτέλεση του έργου του, να τους προσφέρει και ατομικές ικανοποιήσεις. Δεν μπορεί ποτέ κανένας άνθρωπος να αποδώσει το μέγιστο των ικανοτήτων του, να δουλέψει με όρεξη και ενθουσιασμό και να προσφέρει όλες του τις γνώσεις εάν αυτό που κάνει δεν τον ευχαριστεί, δεν ικανοποιεί ταυτόχρονα και τους προσωπικούς του στόχους και δεν νιώθει ικανοποιημένος από την αντιμετώπιση του από την ομάδα και τον ηγέτη.¹³⁵

Συμπερασματικά οι δραστηριότητες ενός ηγέτη είναι:

- ✓ **Προγραμματισμός.** Δηλαδή συλλογή πληροφοριών, προσδιορισμός στόχων, κατανομή αρμοδιοτήτων.
- ✓ **Υποκίνηση.** Παρακίνηση της ομάδας προς το στόχο, ενθάρρυνση, κίνητρα.
- ✓ **Υποστήριξη/επιβράβευση.** Αποδοχή των ατόμων για τη συμβολή τους, καλοπροαίρετη κριτική, αναγνώριση και εξόντωση διαφωνιών.
- ✓ **Έλεγχος.** Επικέντρωση της ομάδας στον στόχο και στους κανόνες που έχει θέσει η ίδια η ομάδα.
- ✓ **Πληροφόρηση.** Παροχή χρήσιμων πληροφοριών και γνώσεων προς την ομάδα αλλά και από την ομάδα.
- ✓ **Αξιολόγηση.** Αξιολόγηση της αποδοτικότητας του ίδιου, της ομάδας και των ατόμων.

7.4.2 Η Επίδραση της ηγεσίας στην αποδοτική Συμπεριφορά-Αποτελεσματικότητα Ηγεσίας

Οι πρώτες προσπάθειες για την διερεύνηση της αποδοτικότητας των μεθόδων ηγεσίας βασίστηκαν στην αντίληψη ότι οι ηγέτες γεννιούνται, δεν γίνονται (θεωρία της συμπεριφοράς του ηγέτη)¹³⁶. Με την πορεία των ερευνών άρχισε να διαμορφώνεται η αντίληψη ότι οι ηγέτες είναι το προϊόν μιας κατάστασης και ότι το περιβάλλον είναι αυτό που πέρα από την προσωπικότητα του ηγέτη, ευνοεί τη διαμόρφωση της μιας ή της άλλης μορφής ηγεσίας.

¹³⁵Κωνσταντέλλος, Ν. (2006), Χαρακτηριστικά και Πρακτικές των Πετυχημένων CEOs – Ηγετών στην Ελλάδα, Παρουσίαση έρευνας της KPMG, σελ. 410-416

¹³⁶Tulgan, Β., Νέοι Ηγέτες-Αναπτύσσοντας τη Νέα Γενιά Στελεχών, 10^ο Συμπόσιο Ανθρώπινου Δυναμικού KPMG, 2007, σελ. 17-29

Για να βοηθήσει και να πείσει τους υφισταμένους να επιτύχουν τους στόχους που έχουν τεθεί χρησιμοποιώντας όλες τους τις δυνάμεις, ο ηγέτης απαιτείται να έχει ορισμένες ικανότητες:

- ✓ Η ικανότητα να αντιλαμβάνεται ότι οι άνθρωποι επηρεάζονται από διάφορες υποκινητικές δυνάμεις. (να εφαρμόζει τις γνώσεις του στις κατάλληλες περιστάσεις και να τους φέρεται ανάλογα ώστε να προκαλεί τις επιθυμητές αντιδράσεις)
- ✓ Η ικανότητα να εμπνέει. (για να μπορεί να εμπυχώνει)
- ✓ Η ικανότητα να δρα με τρόπο που να δημιουργείται ένα κλίμα υποκίνησης των υφισταμένων. (μορφή ηγεσίας που θα εφαρμοσθεί και εξαρτάται από την προσωπικότητα του ηγέτη)

Υπάρχουν όμως, και άλλοι παράγοντες που έχουν σχέση με το ενδο επιχειρησιακό περιβάλλον, όπως οι εξής¹³⁷:

- **Οι υφιστάμενοι:** Ανάλογα με την προσωπικότητα και τις επιδιώξεις τους εφαρμόζονται διάφορα μοντέλα ηγεσίας. Αν έχουν ανεξάρτητη προσωπικότητα και επιθυμία για πρόοδο δίνεται προσοχή στον παράγοντα εργαζόμενοι. Αν όμως, επιθυμούν καθοδήγηση και αποφυγή ευθυνών δίνεται βάση στον παράγοντα έργο.
- **Η φύση του έργου:** Έργα που απαιτούν δημιουργικότητα προσανατολίζουν την ηγεσία περισσότερο προς τον εργαζόμενο, ενώ έργα δημιουργικά την προσανατολίζουν προς το έργο. Άλλος παράγοντας που καθορίζει την μορφή ηγεσίας είναι η ταχύτητα λήψης αποφάσεων σχετικά με το έργο.
- **Το οργανωτικό κλίμα:** Το διοικητικό στέλεχος επηρεάζεται από το κλίμα που επικρατεί μέσα στην ομάδα. Όπως τα άτομα έτσι και οι ομάδες διέπονται από αξίες και παραδόσεις που αναπόφευκτα επηρεάζουν τη συμπεριφορά των προσώπων που εργάζονται μέσα σε αυτές.

Υπάρχουν τρεις γενικοί αντικειμενικοί σκοποί που πρέπει να επιτευχθούν προκειμένου να επιτύχει η διοίκηση και να επέλθει το αποτέλεσμα που είναι ο μεγαλύτερος βαθμός παραγωγικότητας:

¹³⁷ Ζαβλανός Μ., Οργανωτική Συμπεριφορά, Εκδόσεις Σταμούλη, Αθήνα (2002), σελ. 321-326

- ✓ Βελτίωση της επίδοσης των υφισταμένων στην δουλειά που κάνουν δηλαδή το αποτέλεσμα που πετυχαίνουν.
- ✓ Προετοιμασία των μελών να δεχθούν πρόσθετες ευθύνες.
- ✓ Βοήθεια στο να εξελιχθούν και να αναπτυχθούν σε εργασίες ανώτερων επιπέδων.

7.5 Ο ρόλος της ηγεσίας ως παράγοντας για την διοίκηση αλλαγών και την αποτελεσματικότητα του ανθρώπινου δυναμικού

✓ Ανάπτυξη ηγετικών χαρακτηριστικών στον δημόσιο τομέα

Για να μπορέσει ο ηγέτης στον δημόσιο τομέα να μετατρέψει την ενέργεια και τη θέληση των συνεργατών του σε σκόπιμη δράση για την επίτευξη των στόχων της υπηρεσίας χρειάζεται να έχει τις απαραίτητες γνώσεις, τις αναγκαίες πληροφορίες, τις δεξιότητες, τις ικανότητες και τις συμπεριφορές. Για το λόγο αυτό, η αποτελεσματική ηγεσία χρειάζεται έναν ισορροπημένο συνδυασμό συμπεριφορών οι οποίες έχουν σχέση με την εργασία και προσωπικά χαρακτηριστικά.¹³⁸

Τα χαρακτηριστικά αυτά αποτελούνται από συγκεκριμένες ικανότητες που θεωρούνται ως οι ικανότητες πυρήνας για την αποτελεσματική ηγεσία¹³⁹:

- Ικανότητα έμπνευσης ενός κοινού οράματος το οποίο θα μοιράζεται ολόκληρη η ομάδα
- Στρατηγική σκέψη
- Εστίαση στον πελάτη-πολίτη
- Λήψη αποφάσεων
- Ανάπτυξη ταλέντων μέσα στην οργάνωση
- Εκχώρηση αρμοδιοτήτων και ενθάρρυνση των συνεργατών
- Δημιουργία και ηγεσία αποτελεσματικών ομάδων
- Ηγεσία δια του παραδείγματος
- Προσωπική ισχύ και ωριμότητα

¹³⁸ Galbraith J., «Designing Organization: in Executive Guide to Strategy, Structure and Process Revised», Εκδ. Jossey-bass, σελ. 165-169

¹³⁹ Ζαβλανός Μ., Οργανωτική Συμπεριφορά, Εκδόσεις Σταμούλη, Αθήνα (2002), σελ. 32-36

- Αποτελεσματική επικοινωνία
- Προσαρμοστικότητα στις καταστάσεις
- Καινοτομία και δημιουργικότητα
- Διαφάνεια και υπευθυνότητα
- Αρκετές τεχνικές γνώσεις
- Ικανότητα να προσφέρει mentoring στους συνεργάτες του.

Οι κορυφαίοι ηγέτες στις δημόσιες υπηρεσίες χρειάζονται τις παραπάνω ικανότητες για πολλούς και διαφόρους λόγους. Υπηρεσιακές ή μικρότερες ομάδες θα πρέπει να κατευθύνονται προς το μελλοντικό όραμα της υπηρεσίας με εμπνευσμένο τρόπο. Οι στρατηγικοί στόχοι θα πρέπει να υιοθετούνται και να διαχέονται σε όλες τις κατηγορίες των δημόσιων υπαλλήλων. Οι υπηρεσιακές ευκαιρίες και οι περιοριστικοί παράγοντες θα πρέπει να ταυτοποιούνται και να υπάρχουν άμεσες ανταποκρίσεις, οι σωστές και ακριβοδίκαιες ετυμηγορίες – κρίσεις θα πρέπει να εφαρμόζονται στη λήψη των αποφάσεων και από τη στιγμή που πάρθηκαν οι αποφάσεις θα πρέπει να προβαίνουν σε δράση για την υλοποίησή τους.

Οι παραπάνω ικανότητες απαιτούν την απαραίτητη καθοδήγηση ώστε να καταστούν μια δεύτερη φύση για τον εργαζόμενο. Το **mentoring** σπανίως εφαρμόζεται στον δημόσιο τομέα με δομημένο τρόπο παρά το γεγονός ότι μια προϋπόθεση-κλειδί για την αποτελεσματική ηγεσία είναι η προετοιμασία της κατάστασης. Το mentoring περιλαμβάνει τον καθορισμό της επιθυμητής απόδοσης για τον εργαζόμενο, τον εντοπισμό των αδυναμιών του, την εγκαθίδρυση μιας κοινής βάσης κατανόησης των αδυναμιών του εκπαιδευόμενου και την ανάπτυξη ενός ρεαλιστικού σχεδίου δράσης (με τη συμμετοχή του εργαζόμενου) για την εξάλειψή τους.

Ο ηγέτης χρησιμοποιεί την προσωπική του εμπειρία και άλλες σχετικές μεθοδολογίες για να βοηθήσει τον εκπαιδευόμενο να βρει λύσεις στα προβλήματα που τον απασχολούν. Τέλος, πρέπει να γίνεται μια ανασκόπηση της απόδοσης για να διαπιστωθεί σε πιο βαθμό το mentoring πέτυχε τους στόχους του. Η διαδικασία αυτή εφαρμόζεται στις επιχειρήσεις του ιδιωτικού τομέα και θα ήταν σκόπιμο να εφαρμοστεί και στον δημόσιο. Η ανάπτυξη όλων

αυτών των δεξιοτήτων μπορεί να λάβει χώρα με τη συστηματική εκπαίδευση του ηγέτη και φυσικά, με την συνεχή ενημέρωσή του σε προσωπικό επίπεδο.¹⁴⁰

✓ Η διοίκηση των αλλαγών στη σύγχρονη δημόσια διοίκηση

Οι δημόσιοι οργανισμοί και οι υπηρεσίες αποτελούν ανοιχτά συστήματα τα οποία βρίσκονται σε συνεχή και δυναμική αλληλεπίδραση με το περιβάλλον στο οποίο λειτουργούν. Αυτό σημαίνει ότι απαραίτητη προϋπόθεση για την επιβίωσή τους είναι η προσαρμογή τους στις εξελίξεις που λαμβάνουν χώρα στο περιβάλλον αυτό. Εκτός αυτού όμως, η κάθε υπηρεσία αποτελεί περιβάλλον για τις υπόλοιπες, πράγμα το οποίο σημαίνει ότι μπορεί να είναι αυτή που δημιουργεί τις εξελίξεις στις οποίες οι άλλες υπηρεσίες θα πρέπει να προσαρμόζονται. Στην περίπτωση αυτή, η υπηρεσία οδηγεί τις εξελίξεις, δημιουργεί το περιβάλλον της και έτσι, έχει μεγαλύτερες πιθανότητες να επιτύχει τους στόχους της. Κοινός παρανομαστής της προσαρμογής και της δημιουργίας των εξελίξεων είναι η αλλαγή.

Σήμερα η αλλαγή εκφράζει την βασική προϋπόθεση επιβίωσης και ταυτόχρονα αποτελεί τον κρίσιμο παράγοντα επιτυχίας για κάθε οργανισμό. Στο σημερινό και πολύ περισσότερο στο αυριανό περιβάλλον, οι επιλογές για τις υπηρεσίες και τους οργανισμούς είναι τρεις:

- Δεν αλλάζεις, έτσι δεν προσαρμόζεσαι στο περιβάλλον, άρα αποτυγχάνεις.
- Αλλάζεις και προσαρμόζεσαι στις εξελίξεις, άρα επιβιώνεις.
- Οδηγείς τις εξελίξεις στις οποίες προσαρμόζονται οι άλλοι και επιτυγχάνεις.

Παρότι η αλλαγή αποτελεί κύριο χαρακτηριστικό της φύσης του ανθρώπου και του κόσμου γενικότερα, οι οργανισμοί, ιδιαίτερα του δημοσίου, αντιμετωπίζουν σημαντικά προβλήματα στο ζήτημα των αλλαγών. Συνεπώς, η κατανόηση της αλλαγής και η σωστή διαχείρισή της αποτελεί ιδιαίτερα σημαντική ικανότητα που πρέπει να διαθέτουν τα διοικητικά και κυρίως τα ηγετικά στελέχη. Επειδή, η έννοια της αλλαγής αναπτύσσεται συνεχώς, οι εισαγωγικές αυτές έννοιες θα δίνουν την δυνατότητα κατανόησης της υπάρχουσας κατάστασης ώστε να

¹⁴⁰ Ζαβλανός Μ., Οργανωτική Συμπεριφορά, Εκδόσεις Σταμούλη, Αθήνα (2002), σελ. 32-36

αντιμετωπισθούν τα προβλήματα με επαγγελματισμό και αποτελεσματικότητα.¹⁴¹

✓ Γιατί οι υπηρεσίες δεν αλλάζουν έγκαιρα

Πρώτα απ' όλα θα πρέπει να αλλάξουν οι άνθρωποι και οι εργαζόμενοι ώστε να βρεθούν οι αιτίες γιατί δεν αλλάζουν οι υπηρεσίες έγκαιρα και προς τη σωστή κατεύθυνση. Οι αιτίες μπορεί να είναι πολλές, οι σημαντικότερες απ' αυτές είναι:¹⁴²

- Ο εφησυχασμός, η αυταρέσκεια και η αλαζονεία κυρίως για τις επιτυχημένες υπηρεσίες και τα επιτυχημένα στελέχη.
- Η ατομική αδράνεια με την έννοια ότι ο άνθρωπος δημιουργεί μια “ζώνη άνεσης” στη συγκεκριμένη κατάσταση η οποία δεν επιτρέπει τη δημιουργία κινήτρου για αλλαγή. Η αδράνεια αυτή προέρχεται από τη συνήθεια, η οποία συνδέεται με την κατάσταση, και από την αβεβαιότητα και την ανησυχία που προκαλεί η αλλαγή.
- Η ομαδική αδράνεια ως συνέχεια της ατομικής αδράνειας αλλά και των ομαδικών φαινομένων όπως η κατάτμηση της ευθύνης, η ισορροπία των συμφερόντων, οι διαφορετικές αντιλήψεις για το τι, το πως, το πότε και ποιος πρέπει να αλλάξει.
- Τα στερεότυπα, που εμπεριέχονται στα νοητικά μοντέλα ή χάρτες των ατόμων και των ομάδων τους, “φυλακίζουν” σε κατεστημένους τρόπους σκέψης και δράσης.
- Η αποτυχημένη αλλαγή. Σε πολλές περιπτώσεις αρκετές προσπάθειες αλλαγών αποτυγχάνουν κυρίως λόγω μη αποτελεσματικής διαχείρισης. Αυτή η αρνητική εμπειρία δυσκολεύει την ανάληψη πρωτοβουλιών για νέες αλλαγές στο μέλλον.

¹⁴¹ Μακρυδημήτρης Α. και Μιχαλόπουλος Ν. (επιμ.), «Εκθέσεις Εμπειρογνομώνων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950-1998», Εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 2000, σελ. 123

¹⁴² Μακρυδημήτρης Α. και Μιχαλόπουλος Ν. (επιμ.), «Εκθέσεις Εμπειρογνομώνων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950-1998», Εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 2000, σελ. 305-312

✓ **Γνώση και Τεχνογνωσία Διοίκησης των Αλλαγών**¹⁴³

Η Διοίκηση των Αλλαγών ως λειτουργία δεν αφορά στον σχεδιασμό των αλλαγών όπως π.χ.

- Ένα νέο σύστημα,
- Μια νέα δομή,
- Μια νέα διαδικασία ή
- Μια νέα στρατηγική.

Τα παραπάνω αφορούν στο σχεδιασμό και την υλοποίησή του, ως βασική λειτουργία του management. Το περιεχόμενο της Διοίκησης των Αλλαγών συνίσταται σε:

- Γνώσεις
- Έννοιες
- Αρχές
- Θεωρίες
- Μοντέλα

Πιο συγκεκριμένα το περιεχόμενο της Διοίκησης των Αλλαγών συνίσταται κυρίως σε:

- Έννοιες σχετικές με τις αλλαγές, τα χαρακτηριστικά και τις διαστάσεις τους,
- Τις περιγραφές των παραγόντων που συνδέονται με την επιτυχία και την αποτυχία των αλλαγών. Θεωρητικά μοντέλα που αφορούν τη στρατηγική και τη διαδικασία της εισαγωγής των αλλαγών,
- Μεθοδολογίες, τεχνικές και εργαλεία σχετικά με τον σχεδιασμό και την υλοποίηση των αλλαγών,
- Θεωρίες σχετικές με τις στάσεις και τις συμπεριφορές των ατόμων και των ομάδων ως προς τις αλλαγές.

✓ **Έννοια και Είδη των Αλλαγών**

Με τον όρο αλλαγή εννοούμε την μετατροπή μιας υφιστάμενης κατάστασης σε μια νέα. Με αυτή την έννοια η αλλαγή εμπεριέχει την μετατροπή ή τον μετασχηματισμό των στοιχείων μιας υπηρεσίας καθώς και την έννοια της

¹⁴³ Χρ. Ν. Αγαλλόπουλος, Η Νέα Οικονομία, τ. 2, «Το Δημοσιούπαλληλικό ζήτημα», σελ.101-119

μετάβασης από την υφιστάμενη στη νέα κατάσταση.¹⁴⁴ Οι αλλαγές μπορεί να αφορούν οποιοδήποτε στοιχείο της υπηρεσίας όπως, η στρατηγική, οι δομές, τα συστήματα, οι διαδικασίες, οι κανονισμοί, οι πολιτικές, η κουλτούρα, οι ικανότητες, οι συμπεριφορές, η τεχνολογία, οι υπηρεσιακές δραστηριότητες, κλπ. Οι αλλαγές μπορεί να διαφέρουν ως προς το σκοπό και το περιεχόμενό τους, την έκταση και τις συνέπειές τους. Από τις διάφορες τυπολογίες των αλλαγών αναλύονται οι σημαντικότερες.¹⁴⁵

Ο R. Pascale διακρίνει την αλλαγή από τον μετασχηματισμό. Χρησιμοποιεί την έννοια της αλλαγής, για να εκφράσει τις σταδιακές – βαθμιαίες (incremental) βελτιώσεις των υφιστάμενων στοιχείων, ικανοτήτων της υπηρεσίας ή του οργανισμού. Θεωρεί ότι σκοπός της αλλαγής είναι να κάνει τα πράγματα καλύτερα ή τουλάχιστον διαφορετικά. Με την έννοια του μετασχηματισμού θέλει να εκφράσει την μεταμόρφωση της υπηρεσίας. Ο μετασχηματισμός σε αντίθεση με την αλλαγή, δεν αφορά στη βελτίωση των όσων υπάρχουν αλλά, στη δημιουργία των όσων δεν υπάρχουν. Ορίζει ως μετασχηματισμό τη δημιουργία ενός νέου πλαισίου (context), ενός νέου χώρου (realm) δυνατοτήτων ο οποίος δεν υπήρχε στο παρελθόν.

Οι Nadler και Tushman διακρίνουν τις αλλαγές, από την μια, με κριτήριο τη σπουδαιότητά τους (οριακές – βαθμιαίες – incremental και στρατηγικές) και από την άλλη με κριτήριο το ερέθισμα για αλλαγή (αντιδραστικές – προδραστικές ή reactive – proactive). Αντιδραστικές αλλαγές είναι αυτές που πραγματοποιούνται για να απαντήσουν σε ένα εξωτερικό ερέθισμα, γεγονός ή πίεση. Πρόκειται δηλαδή για αλλαγές με σκοπό την προσαρμογή στις εξελίξεις του περιβάλλοντος. Προδραστικές αλλαγές είναι αυτές που πραγματοποιούνται με βάση τις προβλέψεις γι' αυτά που πρόκειται να συμβούν και κατά συνέπεια είναι οι αλλαγές που δημιουργούν τις εξελίξεις. Με βάση αυτά τα δύο κριτήρια προκύπτουν τέσσερα είδη αλλαγών.

¹⁴⁴Χρ. Ν. Αγαλλόπουλος, Η Νέα Οικονομία, τ. 2, «Το Δημοσιούπλληλο Ζήτημα», σελ. 56

¹⁴⁵Χρ. Ν. Αγαλλόπουλος, Η Νέα Οικονομία, τ. 2, «Το Δημοσιούπλληλο Ζήτημα», σελ.137-145

Πίνακας 5: Είδη Αλλαγών στην Δημόσια Διοίκηση¹⁴⁶

<i>Είδη Αλλαγών</i>		
ΣΠΟΥΔΑΙΟΤΗΤΑ		
	ΟΡΙΑΚΗ	ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ
ΠΡΟΔΡΑΣΗ	Ρύθμιση – Βελτίωση (tuning)	Επαναπροσδιορισμός (re-orientation)
ΕΡΕΘΙΣΜΑ		
ΑΝΤΙΔΡΑΣΗ	Προσαρμογή (adaptation)	Ανάπλαση (re-creation)

- ✓ **Οι διαστάσεις της αλλαγής και συνεπαγόμενα ζητήματα διαχείρισής της**

Η υπηρεσία αποτελεί ένα σύστημα, μια ολότητα αποτελούμενη από αλληλεπιδρώντα μέρη. Αυτό σημαίνει ότι η αλλαγή σε ένα οποιοδήποτε από τα μέρη της έχει συνέπειες και για τα υπόλοιπα. Οι επιχειρηματικές αλλαγές επιδρούν σε όλα τα μέρη του συστήματος και προσλαμβάνουν τις ακόλουθες διαστάσεις:¹⁴⁷

- **Τεχνική διάσταση:** Η κάθε αλλαγή εμπεριέχει ένα τεχνικό μέρος ως προς τον σχεδιασμό και την υλοποίηση της νέας κατάστασης (π.χ. αλλαγή οργανωτικής δομής, συστήματα αμοιβών ή προσλήψεων).
- **Διαχειριστική διάσταση:** Ο σχεδιασμός και η υλοποίηση μιας αλλαγής είναι αποτέλεσμα ενεργειών οι οποίες θα πρέπει να διαχειριστούν αποτελεσματικά, με την έννοια να προγραμματιστούν, να ανατεθούν – συντονιστούν, να ελεγχθούν ως προς τα αποτελέσματά τους.
- **Οργανωτική διάσταση:** Συνήθως οι επιχειρηματικές αλλαγές συνεπάγονται επαναπροσδιορισμό των ρόλων, των υπευθυνοτήτων και των καθηκόντων, των θέσεων εργασίας, των διαδικασιών και των κανονισμών.
- **Μαθησιακή διάσταση:** Αλλαγή σημαίνει νέα κατάσταση η οποία συνήθως απαιτεί νέες στάσεις, νέες συμπεριφορές και νέες ικανότητες. Οι άνθρωποι πρέπει συνεπώς να “ξεμάθουν” τα “προηγούμενα” και να μάθουν τα “νέα”.

¹⁴⁶ Πηγή: Μακροδημήτρης Α., «Προσεγγίσεις στη θεωρία των Οργανώσεων», εκδ.Καστανιώτη, Αθήνα 2002

¹⁴⁷ Συνέδριο Διοικητικού Επιμελητηρίου (ΔΕΕ), «Προτάσεις για τη Μεταρρύθμιση της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης στη Σημερινή Ιστορική Συγκυρία», σελ. 18-21

- **Πολιτική διάσταση:** Οι υπηρεσίες εκτός των άλλων αποτελούν έναν συνδυασμό συμφερόντων των μελών τους και χαρακτηρίζονται από συσχετισμούς δύναμης. Οι αλλαγές δημιουργούν ανισορροπία και νέες ισορροπίες ως προς αυτά και με αυτήν την έννοια, έχουν πολιτική διάσταση.
- **Πολιτισμική διάσταση:** Οι υπηρεσίες έχουν κουλτούρα, η οποία προσδιορίζει “το τι κάνουν, γιατί το κάνουν και πως το κάνουν”. Συνεπώς, οι αλλαγές συνδέονται άμεσα και με την κουλτούρα.
- **Ψυχολογική διάσταση:** Τα μέλη της υπηρεσίας έχουν συναισθήματα ατομικά και “συλλογικά” (κλίμα). Οι αλλαγές λίγο ή πολύ επιδρούν σ’ αυτά αλλά ταυτόχρονα προσδιορίζονται απ’ αυτά.

Η αναφορά στις παραπάνω διαστάσεις της αλλαγής έχει ως σκοπό να αναδείξει την πολυπλοκότητά της και να επισημάνει τις αντίστοιχες απαιτήσεις για την πετυχημένη υλοποίηση της αλλαγής. Η αγνόηση κάποιων ή κάποιων απ’ αυτές, όπως συνήθως συμβαίνει στην πράξη, μπορεί να αποτελέσει αιτία αποτυχίας.

✓ **Στάσεις και αντιστάσεις στις αλλαγές**

Η αλλαγή αποτελεί βασικό στοιχείο της φύσης του ανθρώπου. Συνήθως όμως, οι άνθρωποι αντιστέκονται στην αλλαγή. Αυτό εξηγεί και τις στάσεις που παρατηρούνται και διέρχονται από: “Ενεργή υποστήριξη” της αλλαγής, παθητική υποστήριξη, αδιαφορία, παθητική άρνηση και “Ενεργή άρνηση”. Συνεπώς, η υλοποίηση των αλλαγών, εκτός των άλλων απαιτεί και την αποτελεσματική αντιμετώπιση των αντιστάσεων σε αυτές. Η αντιμετώπιση των αρνητικών στάσεων στις αλλαγές προϋποθέτει τα εξής:¹⁴⁸

- ✓ Την κατανόηση των αιτίων που τις δημιουργήσαν
- ✓ Τη γνώση των μεθόδων μέσω των οποίων θα μπορούσαν να αντιμετωπιστούν

Οι κύριες πηγές αντίστασης στις αλλαγές είναι:¹⁴⁹

- **Φόβος:** Η κάθε αλλαγή οδηγεί σε μια νέα κατάσταση η οποία λίγο ή πολύ συνδέεται με αβεβαιότητα ως προς τα χαρακτηριστικά και τις συνέπειές της

¹⁴⁸ Φ.Θ.Βεγλερής, Η Νέα Οικονομία, τ. 2, «Η Εθνική Ανάγκη της Διοικητικής Μεταρρύθμισης», σελ. 43-55

¹⁴⁹ Φ.Θ.Βεγλερής, Η Νέα Οικονομία, τ. 2, «Η Εθνική Ανάγκη της Διοικητικής Μεταρρύθμισης», σελ. 43-55

στους ανθρώπους. Αυτή η αβεβαιότητα είναι φυσικό να προκαλεί σε αρκετούς το συναίσθημα του φόβου το οποίο τους κάνει να αντιδρούν αρνητικά στην αλλαγή.

- **Αίσθημα απώλειας:** Εκτός της αβεβαιότητας, σε αρκετές περιπτώσεις αλλαγών οι άνθρωποι αισθάνονται ότι η αλλαγή μπορεί να οδηγήσει σε απώλεια πολύτιμων γι' αυτούς ικανοποιήσεων (δύναμη, αξία, χρησιμότητα, περιεχόμενο εργασίας, κύρος) που ήδη απολαμβάνουν.

- **Συνήθεια:** Η συνήθεια συνδέεται με την “άνεση” η οποία οδηγεί σε αδράνεια και συνεπώς σε αντίσταση στην αλλαγή.

- **Μη κατανόηση της χρησιμότητας της αλλαγής:** Όταν οι εργαζόμενοι δεν κατανοούν την άμεση ή την έμμεση χρησιμότητα των αλλαγών για τους ίδιους και ευρύτερα, δε βλέπουν το λόγο να τις δεχθούν και να τις υποστηρίξουν. Μη κατανόηση σημαίνει, αν μη τι άλλο, έλλειψη αποτελεσματικής επικοινωνίας από τους υπεύθυνους των αλλαγών.

- **Διαφορετικές αντιλήψεις:** Οι αλλαγές συνήθως είναι αποτέλεσμα αξιών, πιστεύω, υποκειμενικών αντιλήψεων, κρίσεων, παραδοχών, στόχων και επιλογών. Είναι φυσικό να υπάρχουν διαφορετικές αντιλήψεις ως προς τις αλλαγές. Αυτό οδηγεί σε άρνηση, παθητική ή ενεργή, όσων διαφωνούν με το περιεχόμενο ή και με τον τρόπο εισαγωγής των αλλαγών.

- **Αντίδραση στο φορέα της αλλαγής:** Αρκετές φορές αιτία αρνητικών στάσεων για την αλλαγή δεν είναι το περιεχόμενο και οι συνέπειές του, αλλά οι άνθρωποι ή οι ομάδες που εισηγούνται και επιχειρούν τις αλλαγές. Η έλλειψη εμπιστοσύνης και αξιοπιστίας στα πρόσωπα των όσων εισηγούνται τις αλλαγές, οι συμβολισμοί των θέσεων που κατέχουν, το στυλ διοίκησης κλπ, μπορεί να προκαλούν αρνητικές στάσεις στις αλλαγές.

- **Αρνητικές επιπτώσεις:** Οι αρνητικές συνέπειες που μπορεί να έχουν οι αλλαγές στους εργαζόμενους προκαλούν αντιδράσεις. Τέτοιες αρνητικές συνέπειες μπορεί να είναι άμεσες ή έμμεσες και να αφορούν οτιδήποτε έχει αξία για το άτομο.

- **Λογική αντίσταση:** Βασίζεται σε ορθολογική αιτιολόγηση και γνώση. Έχει να κάνει με τον απαιτούμενο χρόνο προσαρμογής στη νέα κατάσταση, την επιπλέον προσπάθεια που χρειάζεται για μάθηση, την πιθανότητα εμφάνισης λιγότερο επιθυμητών – αρνητικών καταστάσεων

όπως η υποβάθμιση ικανοτήτων, το οικονομικό κόστος της αλλαγής και η αμφίβολη επιτυχία της.

- **Ψυχολογική αντίσταση:** Βασίζεται σε συναισθήματα και στάσεις. Περιλαμβάνει φόβο για το άγνωστο, αντιπάθεια προς την διοίκηση ή κάποιο άλλο φορέα αλλαγής, την έλλειψη εμπιστοσύνης προς τους άλλους και την ανάγκη για ασφάλεια, δηλαδή, επιθυμία διατήρησης της υπάρχουσας τάξης πραγμάτων.
- **Κοινωνιολογική αντίσταση:** Βασίζεται στα συμφέροντα και τις αξίες της ομάδας. Αναφέρεται στις πολιτικές συμμαχίες, στις αντιτιθέμενες αξίες των ομάδων, στην περιορισμένη και στενή αντίληψη, στα κατεστημένα συμφέροντα και στην επιθυμία διατήρησης των υφιστάμενων κοινωνικών σχέσεων.

✓ **Μέθοδοι αντιμετώπισης των αντιστάσεων στις αλλαγές**

Η αποτελεσματική και θετική αντιμετώπιση των αντιστάσεων στην αλλαγή και η δημιουργία θετικών στάσεων (ενεργή υποστήριξη) ως προς αυτές, αποτελεί ίσως το κρισιμότερο ζήτημα για την επιτυχία των αλλαγών. Η μέθοδος ή ο συνδυασμός των μεθόδων για την αντιμετώπιση του ζητήματος ασφαλώς, πρέπει να επιλεγούν με βάση τα αίτια που προκαλούν τις αντιστάσεις στην συγκεκριμένη αλλαγή. Βασικές μέθοδοι είναι οι εξής:¹⁵⁰

- **Εκπαίδευση:** Η πλέον διαδεδομένη και ίσως η πιο αποτελεσματική μέθοδος αντιμετώπισης της αντίστασης της αλλαγής. Μέσα από την εκπαίδευση οι καταρτιζόμενοι κατανοούν τη λογική, το περιεχόμενο και τα οφέλη της αλλαγής. Αισθάνονται περισσότερο ασφαλείς ως προς αυτήν και βεβαίως αναπτύσσουν τις νέες γνώσεις, τις ικανότητες, τις στάσεις και τις συμπεριφορές που απαιτεί η νέα κατάσταση που θα προκύψει από την αλλαγή.

- **Επικοινωνία:** Η επικοινωνία της αλλαγής αποτελεί ουσιαστικά το “marketing” της αλλαγής. Πέρα από την ενημέρωση για το περιεχόμενο, τα οφέλη και άλλα στοιχεία της αλλαγής, η επικοινωνία έχει ως στόχο να δημιουργήσει το κατάλληλο κλίμα και το αίσθημα συμμετοχής στους

¹⁵⁰ «Σύγχρονοι Τρόποι Αντιμετώπισης της Κακοδιοίκησης», Εισήγηση Κ. Παπαδημητρίου, Συνέδριο της Χίου, Οκτώβριος 2007, σελ. 15-20

ανθρώπους. Με την επικοινωνία μπορεί να δημιουργηθεί “η αίσθηση του επείγοντος” (sense of urgency) για αλλαγή, να περάσει το όραμα για μια νέα καλύτερη κατάσταση και να μειωθεί η ανασφάλεια που δημιουργεί η αβεβαιότητα της αλλαγής.

- **Συμμετοχή:** Η συμμετοχή στο σχεδιασμό της αλλαγής αποτελεί ιδιαίτερα αποτελεσματική μέθοδο όχι μόνο για την αντιμετώπιση των αντιστάσεων αλλά και για τη δημιουργία θετικών στάσεων (ενεργή υποστήριξη) της αλλαγής. Αυτό οφείλεται στο ότι η συμμετοχή δημιουργεί στα άτομα ένα αίσθημα ιδιοκτησίας της αλλαγής (ownership) πράγμα που συνεπάγεται τη δέσμευσή τους (commitment) να την στηρίξουν ενεργά και να συνεργαστούν μαζί της.

- **Διευκόλυνση και υποστήριξη:** Είναι οι σχεδιασμένες ενέργειες για την διευκόλυνση και την υποστήριξη των ανθρώπων να προσαρμοστούν στη νέα κατάσταση και να αντιμετωπίσουν τις απαιτήσεις που αυτή συνεπάγεται. Τέτοιες ενέργειες μπορεί να είναι εκπαίδευση για ανάπτυξη νέων ικανοτήτων και συμπεριφορών, συμβουλευτική και “συναισθηματική” υποστήριξη, χρονικές διευκολύνσεις για προσαρμογή, κλπ.

- **Διαπραγμάτευση:** Στις περιπτώσεις που η αλλαγή έχει αρνητικές συνέπειες στους εργαζόμενους, η διαπραγμάτευση με τους φορείς της αλλαγής για την αντιστάθμιση των “απωλειών” αποτελεί ίσως μια υποχρεωτική μέθοδο αντιμετώπισης των αντιστάσεων. Η διαπραγμάτευση είναι υποχρεωτική όταν οι “αντιδρώντες” έχουν σημαντική δύναμη να αντισταθούν, π.χ. συνδικάτα, κλπ.

- **Χειραγώγηση (manipulation):** Η μέθοδος αυτή συνίσταται σε ενέργειες “συγκαλυμμένου επηρεασμού” των “αντιδρώντων”. Τέτοιες ενέργειες μπορεί να είναι η παρουσία “**ηγετών των αντιδρώντων**” στην ομάδα σχεδιασμού της αλλαγής (co-optation), επιλεκτική χρήση πληροφοριών, συνειδητή δόμηση και σύνθεση γεγονότων ώστε να επιδράσουν στους αντιδρώντες κλπ. Η μέθοδος μειώνει την αξιοπιστία των φορέων της αλλαγής και οδηγεί σε μελλοντικά προβλήματα.

- **Άσκηση δύναμης:** Η αντιμετώπιση των αντιστάσεων στην αλλαγή μπορεί να γίνει μέσω της άσκησης δύναμης (εξαναγκασμού) από τους φορείς

της αλλαγής. Ουσιαστικά πρόκειται για ρητή ή σιωπηρή απειλή προς τους “αντιδρώντες”. Η απειλή αυτή μπορεί να αφορά απώλεια της θέσης τους, προαγωγών, αυξήσεων ή οτιδήποτε άλλο που έχει αξία γι’ αυτούς.

▪ Γενικές Στρατηγικές Αλλαγής

Για την καλύτερη κατανόηση των γενικών στρατηγικών εισαγωγής αλλαγών στην υπηρεσία είναι χρήσιμη η κατανόηση του εννοιολογικού πλαισίου που προτείνει ο Blanchard. Σύμφωνα με το εννοιολογικό πλαίσιο του Blanchard, η υλοποίηση της αλλαγής μπορεί να ακολουθήσει δύο (2) αντίθετες πορείες:

- ✓ Την συμμετοχική
- ✓ Την αυταρχική

Συμμετοχική σημαίνει ότι η αλλαγή ξεκινά από την αλλαγή των γνώσεων, των ατομικών στάσεων και συμπεριφορών για να καταλήξει στην αλλαγή των ομαδικών στάσεων και συμπεριφορών.

Αυταρχική πορεία αλλαγής σημαίνει ότι επιβάλλεται η αλλαγή της ομαδικής συμπεριφοράς πριν αλλάξουν οι γνώσεις, οι στάσεις και οι συμπεριφορές των εργαζόμενων.

✓ Ρόλοι – Φορείς των Αλλαγών

Ο σχεδιασμός και η υλοποίηση των αλλαγών είναι αποτέλεσμα ενός συστήματος ρόλων και υπευθυνοτήτων τους οποίους αναλαμβάνουν εργαζόμενοι. Οι εργαζόμενοι αυτοί αποτελούν τους φορείς των αλλαγών (change agents). Η επιτυχία της αλλαγής εξαρτάται από την αποτελεσματικότητα με την οποία οι φορείς αυτοί θα παίξουν τους ρόλους τους και πόσο θα ανταποκριθούν στις υπευθυνότητες που τους ανατέθηκαν. Οι κύριοι ρόλοι και κατά συνέπεια οι αντίστοιχοι φορείς των αλλαγών είναι:¹⁵¹

- Οι ηγέτες των αλλαγών
- Οι υποστηρικτές – διευκολύνοντες των αλλαγών
- Οι υπεύθυνοι για την υλοποίηση των αλλαγών
- Οι δέκτες των αλλαγών

¹⁵¹ «Σύγχρονοι Τρόποι Αντιμετώπισης της Κακοδιοίκησης», Εισήγηση Κ. Παπαδημητρίου, Συνέδριο της Χίου, Οκτώβριος 2007, σελ. 19

✓ **Οι ηγέτες**

Είναι αυτοί που συνειδητοποιούν και αναγνωρίζουν την ανάγκη για αλλαγή, αμφισβητούν την κατεστημένη κατάσταση, οραματίζονται τη νέα κατάσταση και χαράσσουν τη γενική πορεία προς αυτή. Εκτός αυτών, διαδίδουν το όραμα της αλλαγής, εμπνέουν, πείθουν, ενδυναμώνουν και παρακινούν τους εργαζόμενους.

✓ **Οι υποστηρικτές**

Είναι οι εργαζόμενοι εκείνοι οι οποίοι έχουν ενστερνιστεί το όραμα και τους στόχους της αλλαγής, με τις ενέργειές τους την υποστηρίζουν ενεργά και διευκολύνουν την υλοποίησή της.

✓ **Οι υπεύθυνοι της υλοποίησης των αλλαγών**

Είναι αυτοί που αναλαμβάνουν την ευθύνη να δημιουργήσουν τις “τεχνικές” συνθήκες για την υλοποίηση της αλλαγής διοικώντας σε καθημερινή βάση την όλη διαδικασία της αλλαγής. Προγραμματίζουν, συντονίζουν, υλοποιούν και ελέγχουν ενέργειες που αφορούν στον σχεδιασμό και την υλοποίηση της αλλαγής.

✓ **Οι δέκτες**

Είναι όλα τα μέλη της υπηρεσίας τα οποία πρέπει να υιοθετήσουν, να προσαρμόσουν και να εφαρμόζουν τις αλλαγές. Ουσιαστικά αυτοί είναι που δημιουργούν τη νέα κατάσταση και εδραιώνουν την αλλαγή.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΟΓΔΟΟ

ΤΕΤΑΡΤΟΣ ΠΥΛΩΝΑΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ: E-GOVERNMENT / ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ

8.1 Ν.3979 /2011 «Για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση και λοιπές διατάξεις» (ΦΕΚ 138 τ.Α,16/6/11)

Με τον συγκεκριμένο νόμο επιδιώκεται η δημιουργία των κανονιστικών προϋποθέσεων και της θεσμικής υποδοχής για την προώθηση της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης σε όλο το εύρος του δημόσιου τομέα, συμπεριλαμβανομένων των ΟΤΑ αλλά και των ΝΠΙΔ που ελέγχονται από το Κράτος.

Με αυτό το νόμο που συνιστά το πλαίσιο καθιέρωσης και ανάπτυξης της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης επιδιώκεται:

- Η δημιουργία των θεσμικών προϋποθέσεων για την επικοινωνία και συναλλαγή των πολιτών και των επιχειρήσεων με τους φορείς του δημόσιου τομέα με χρήση των τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνιών (ΤΠΕ).
- Η αναδιοργάνωση των εσωτερικών λειτουργιών και διαδικασιών των φορέων του δημόσιου τομέα επί τη βάση της πλήρους αξιοποίησης των τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνιών
- Η ευχερέστερη άσκηση των δικαιωμάτων και εκπλήρωση των υποχρεώσεων των φυσικών προσώπων αλλά και των ΝΠΙΔ έναντι των Φορέων του Δημόσιου Τομέα.
- Η άρση κανονιστικών εμποδίων για την ταχεία και αποτελεσματική πρόσβαση σε δημόσιες υπηρεσίες και πληροφορίες.
- Η εμπέδωση της εμπιστοσύνης και της διαφάνειας με την επέκταση των ηλεκτρονικών εφαρμογών

Το κανονιστικό πλαίσιο¹⁵² της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης θα επιταχύνει και θα επεκτείνει τη χρήση ΤΠΕ τόσο στο πλαίσιο των φορέων του δημόσιου τομέα, βελτιώνοντας, εκλογικεύοντας, οργανώνοντας καλύτερα τη λειτουργία τους όσο και από την πλευρά των πολιτών και των επιχειρήσεων.

Τα τεχνολογικά μέσα και οι θεσμικές ευχέρειες που τίθενται στη διάθεση των ατόμων και των επιχειρήσεων αλλά και των φορέων του δημόσιου τομέα μειώνουν τις απαιτήσεις αυτοπρόσωπης παρουσίας για τη διεκπεραίωση μιας υπόθεσης και ελαχιστοποιούν τον απαραίτητο χρόνο για την ολοκλήρωση των διοικητικών διαδικασιών.

Μειώνονται ταυτόχρονα οι πιθανότητες εμφάνισης φαινομένων παράνομης συναλλαγής και διαφθοράς καθώς όχι μόνο αποπροσωποποιείται η παροχή της δημόσιας υπηρεσίας αλλά και καταγράφονται αναλυτικά οι διαδικασίες και η διεκπεραίωση ώστε να είναι εφικτός ο έλεγχος της ποιότητας και της νομιμότητάς τους. Με τις ρυθμίσεις του υπόψη νόμου επιτυγχάνεται περαιτέρω η μείωση των διοικητικών επιβαρύνσεων για πολίτες και επιχειρήσεις.

Ο νόμος προβλέπει και ρυθμίζει, επίσης, την ηλεκτρονική επικοινωνία και συναλλαγή μεταξύ των φορέων του δημόσιου τομέα. Η προαγωγή της ηλεκτρονικής επικοινωνίας, ανταλλαγής εγγράφων αποσκοπεί στη μείωση του λειτουργικού κόστους των φορέων του δημόσιου τομέα (διακίνηση έγχαρτων εγγράφων, κόστος αναπαραγωγής εγγράφων κ.λπ.). Η άμεση ηλεκτρονική επικοινωνία μεταξύ των χειριστών μιας διοικητικής διαδικασίας μειώνει επίσης τον απαιτούμενο χρόνο για την ολοκλήρωση της διαδικασίας, απελευθερώνοντας κατ' αυτό τον τρόπο πόρους για τη δημόσια διοίκηση.

Οι ρυθμίσεις του εδραιώνουν και ενισχύουν τα δικαιώματα των προσώπων καθώς καθίσταται δυνατή η άσκηση δικαιωμάτων, όπως το δικαίωμα πρόσβασης στα διοικητικά έγγραφα ή και η αξιοποίηση ευχερειών και με ηλεκτρονικά μέσα. Η ίδια η εξυπηρέτηση των αναγκών των προσώπων και των επιχειρήσεων με ταχύτητα, αποτελεσματικότητα, ποιότητα και χωρίς περιττά κόστη συνιστά δικαίωμα των προσώπων σε ένα σύγχρονο κράτος δικαίου. Στο

¹⁵² Ν.3979 /2011 «Για την Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση και Λοιπές Διατάξεις» (ΦΕΚ 138 τ.Α,16/6/11)

πλαίσιο αυτό η ηλεκτρονική επικοινωνία και συναλλαγή με τους φορείς του δημόσιου τομέα κατοχυρώνεται ως δικαίωμα των φυσικών προσώπων.

Αυτός ο νόμος-πλαίσιο¹⁵³ αποτελεί εκπλήρωση των υποχρεώσεων που απορρέουν από μία πραγματικά πρωτοποριακή ρύθμιση που είχε συμπεριληφθεί στη συνταγματική αναθεώρηση του 2001, δηλαδή τη συνταγματική επιταγή του άρθρου 5Α που όχι μόνο κατοχυρώνει το δικαίωμα της πληροφόρησης αλλά και την υποχρέωση του Κράτους να διευκολύνει την πρόσβαση στις πληροφορίες που διακινούνται ηλεκτρονικά, καθώς και την παραγωγή, ανταλλαγή και διάδοσή τους. Όπως προκύπτει από το εύρος του πεδίου εφαρμογής του παρόντος στο σύνολο, ουσιαστικά, της δράσης των φορέων του δημόσιου τομέα, σκοπός του νομοθέτη είναι η εισαγωγή θεσμικού πλαισίου, με την ισχύ και εφαρμογή του οποίου αφ' ενός μεν θα διασφαλίζεται η απαιτούμενη ασφάλεια δικαίου, αφ' ετέρου δε θα διευκολύνεται και θεσμικά η προώθηση της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης με την θέσπιση ρυθμίσεων που αποκρίνονται τόσο στην απαίτηση για τεχνολογική ουδετερότητα όσο και στην γενικότερη αναδιαμόρφωση διαδικασιών που συνεπάγεται η αναγνώριση του δικαιώματος ηλεκτρονικής επικοινωνίας και συναλλαγής φυσικών προσώπων και Ν.Π.Ι.Δ. με φορείς του δημόσιου τομέα.

8.2 Η χάραξη εθνικής στρατηγικής για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση¹⁵⁴

Ο όρος "ηλεκτρονική διακυβέρνηση", κατά πιστή μετάφραση του αγγλικού όρου "e-government", αλλά και ο ορθότερος, κατά τη γνώμη κορυφαίων Ελλήνων θεωρητικών, πλην όμως σπανιότερα απαντώμενος, "ηλεκτρονική διοίκηση" από άγνωστες λέξεις και έννοιες πριν από μια δεκαετία, σήμερα έχουν σχεδόν ταυτιστεί με την προσπάθεια εκσυγχρονισμού της ελληνικής δημόσιας διοίκησης.

Το περιεχόμενο του όρου ηλεκτρονική διοίκηση (ή διακυβέρνηση) είναι λίγο ως πολύ γνωστό. Ο όρος αναφέρεται στη χρήση της τεχνολογίας αιχμής (κυρίως

¹⁵³Ν.3979 /2011 «Για την Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση και Λοιπές Διατάξεις» (ΦΕΚ 138 τ.Α,16/6/11)

¹⁵⁴Παρίσης, Κ (2006), « Η Χάραξη Εθνικής Στρατηγικής για την Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση», Διοικητική Ενημέρωση, Τετραμηνιαία Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης, τ.39, σελ. 26-48

από τους τομείς της πληροφορικής και των τηλεπικοινωνιών), τόσο στις εσωτερικές-ενδοστρεφείς όσο και στις εξωτερικές- εξωστρεφείς διεργασίες της δημόσιας διοίκησης, με σκοπό αλλά και από αποτέλεσμα την απόδοση στην κοινωνία, την οικονομία και το ίδιο το κράτος, βελτιωμένων διοικητικών προϊόντων και υπηρεσιών. Ιστορικά, η ηλεκτρονική διοίκηση αποτελεί συνέχεια του ηλεκτρονικού επιχειρείν ("e-business", σύμφωνα με τον όρο που καθιέρωσε ο Lou Gerstner, Πρόεδρος και Δ.Σ. της I.B.M. από το 1993 έως το 2002, για να περιγράψει την παροχή υπηρεσιών στον ιδιωτικό τομέα με την ευρεία χρήση πληροφορικών συστημάτων). Καθώς όμως το ηλεκτρονικό επιχειρείν μεταφέρεται στο δημόσιο τομέα, επανακαθορίζεται, και διαμορφώνεται, ανάλογα με τις ανάγκες της δημόσιας διοίκησης, ώστε τελικά προκύπτει ένας εξ ολοκλήρου νέας τομέας ανάπτυξης της πληροφορικής και της διοικητικής επιστήμης, η ηλεκτρονική διοίκηση. Παράλληλα, διαφοροποιείται και ο απώτερος στόχος της προσπάθειας καθώς, αντί της βελτίωσης της κερδοφορίας, που αποτελεί τον απώτερο σκοπό του ηλεκτρονικού επιχειρείν, όπως και κάθε προσπάθειας στη διοίκηση επιχειρήσεων, απώτερος στόχος της ηλεκτρονικής διοίκησης είναι η καλύτερη εξυπηρέτηση της κοινωνίας και του δημοσίου συμφέροντος.

8.2.1 Το πρόβλημα και ο φαύλος κύκλος της κακοδιοίκησης

Σε όλο τον κόσμο, τα συστήματα δημόσιας διοίκησης θεμελιώθηκαν πάνω σε κοινές, κατά το μάλλον ή ήττον, βασικές αρχές, όπως η πολυεπίπεδη οργάνωση, η ιεραρχική δομή, ο συγκεντρωτισμός, αλλοίωσε αρμονική συνύπαρξη και άλλοτε σε ανταγωνιστική σχέση με τις περιφερειακές δομές, και ο διοικητικός καταμερισμός. Έτσι, στο σύνολο τους, τα διάφορα γραφειοκρατικά συστήματα με τις παραλλαγές τους παρουσιάζουν παθογένειες που, αν και, εμφανίζονται σε διαφορετικό βαθμό από χώρα σε χώρα, είναι λίγο ως πολύ κοινές.

Οι σοβαρότερες από τις σύγχρονες παθογένειες της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, όπως αποτυπώθηκαν πρόσφατα στο «Παρατηρητήριο Εξυπηρέτησης του Πολίτη», την έρευνα του Εργαστηρίου Διοικητικών Επιστημών του Πανεπιστημίου Αθηνών για το επίπεδο εξυπηρέτησης των πολιτών από την ελληνική δημόσια διοίκηση, είναι η εμφάνιση φαινομένων

διαφθοράς, το υψηλό κόστος εξυπηρέτησης, οι χρονοβόρες διαδικασίες, οι άσκοπες μετακινήσεις των πολιτών, τα δυσδιάκριτα όρια αρμοδιότητας μεταξύ των υπηρεσιών, η πολυνομία, ο συγκεντρωτισμός, η διάχυση της ευθύνης και η αναποτελεσματικότητα των ελέγχων. Τόσο το Παρατηρητήριο Εξυπηρέτησης του Πολίτη, όσο και σύγχρονες έρευνες και δημοσκοπήσεις για τις κοινωνικές τάσεις και αντιλήψεις, έχουν αποδείξει επίσης ότι, οι ίδιοι οι πολίτες αποδίδουν τη δυσαρέσκεια τους κυρίως στη διάβρωση, τη μεροληψία των στελεχών της κρατικής μηχανής και τη δεκτικότητα σε εξωτερικές παρεμβάσεις, στο υψηλό κόστος της εξυπηρέτησης, στις περίπλοκες, χρονοβόρες και άσκοπες διαδικασίες, στη μη φιλική αντιμετώπιση από τους δημοσίους υπαλλήλους και στη μειωμένη ικανότητα του προσωπικού.¹⁵⁵

Από την άλλη πλευρά, τα σημαντικότερα εμπόδια που αντιμετωπίζει κάθε μεταρρυθμιστική προσπάθεια, τα οποία έχουν τη δυναμική να οδηγήσουν σε ολοκληρωτική αποτυχία ακόμη και καλοσχεδιασμένες, κατά τα άλλα, πρωτοβουλίες, αποτελούν παράγοντες όπως ο φόβος του πολιτικού κόστους, οι συνδικαλιστικές κινητοποιήσεις ευρείας κλίμακας, η δυσφήμιση της μεταρρυθμιστικής προσπάθειας, τα φαινόμενα διαφθοράς και διαπλοκής, ενίοτε δε και οι τοπικές και, κοινωνικές ιδιαιτερότητες, όταν δε λαμβάνονται σοβαρά υπόψη σε επίπεδο σχεδιασμού.

Το πρακτικό αποτέλεσμα της ύπαρξης των παθογενειών, από τη μια πλευρά, και της μακροχρόνιας αδυναμίας για εξάλειψή τους, από την άλλη, είναι η χαλάρωση της σχέσης εμπιστοσύνης κράτους – πολίτη και η παγίωση της δυσαρέσκειας των πολιτών, καθώς και του αισθήματος δυσπιστίας και καχυποψίας απέναντι στους δημόσιους λειτουργούς.

Όποιες, όμως, και αν είναι κατά περίπτωση οι αιτίες για τη μειωμένη απόδοση των μεταρρυθμιστικών προσπαθειών, οι τοποθετήσεις από την πλευρά των πολιτών συγκλίνουν πάντοτε στη διαπίστωση ότι η κακοδιοίκηση είναι βαθύτερο αποτέλεσμα δυο παραγόντων, της έλλειψης πολιτικής βούλησης και της έλλειψης διοικητικής ικανότητας από την πλευρά της εκάστοτε κυβέρνησης. Οι Πολίτες, δηλαδή, αποδίδουν πάντοτε την αναποτελεσματικότητα της δημόσιας

¹⁵⁵ Παρίσης, Κ (2006), « Η Χάραξη Εθνικής Στρατηγικής για την Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση», Διοικητική Ενημέρωση, Τετραμηνιαία Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης, τ.39, σελ. 62-64

διοίκησης στην ανεπάρκεια της πολιτικής ηγεσίας, πεποίθηση που ενίοτε εκφράζεται, και εκλογικό. Ωστόσο, το φαινόμενο είναι αυτοτροφοδοτούμενο, αφού οδηγεί τους πολίτες σε αδιαφορία για τη μεταρρυθμιστική προσπάθεια, γεγονός που με τη σειρά του οδηγεί, κατά κανόνα, σε ακόμα μικρότερη πολιτική βούληση, καθώς η μεταρρύθμιση τίθεται εκτός των κεντρικών πολιτικών ζητημάτων και στόχων.

8.2.2 Η ηλεκτρονική διοίκηση ως μέρος της λύσης

Δεδομένου ότι το διαχρονικό ζητούμενο κάθε μεταρρυθμιστικής προσπάθειας δεν μπορεί παρά να είναι η αναδιοργάνωση με όρους σύγχρονους και δημιουργικούς, σε ό,τι η έννοια σύγχρονο μπορεί να αναφέρεται σε κάθε εποχή, στόχος της μεταρρυθμιστικής διαδικασίας είναι ο μετασχηματισμός της δημόσιας διοίκησης με τρόπο ώστε να είναι, αποτελεσματική, να διακρίνεται από αξιοπιστία, να είναι μικρότερη σε μέγεθος, ευέλικτη και ευπροσάρμοστη στις εκάστοτε νέες απαιτήσεις, αλλά κυρίως να έχει στο επίκεντρο του ενδιαφέροντος τους πολίτες, ώστε να σχεδιάζει τις δράσεις και τις υπηρεσίες της με βάση τις ανάγκες και τις προσδοκίες τους.

Στα πλαίσια αυτής της προσπάθειας, η ηλεκτρονική διοίκηση μπορεί να αποτελέσει το νέο μοντέλο που θα επαναπροσδιορίσει τη σχέση μεταξύ διοίκησης και, πολιτών, καθώς η τεχνολογία έχει σήμερα την ικανότητα να παίξει το ρόλο του καταλύτη, επιταχύνοντας σημαντικά τη μετάβαση από τη "γραφειοκρατική" διοίκηση στο αποτελεσματικό κράτος. Τούτο, δε, όχι μόνο λόγω της τεχνολογίας καθαυτής, αλλά και εκ του γεγονότος ότι η εισαγωγή της σύγχρονης τεχνολογίας αποτελεί αφορμή για μεταρρυθμίσεις, χωρίς τις οποίες δεν είναι δυνατή η αξιοποίηση της τεχνολογίας.¹⁵⁶

Έτσι, η εισαγωγή της ηλεκτρονικής διοίκησης είναι ικανή να συμβάλει αποφασιστικά στην επίλυση του προβλήματος της κακοδιοίκησης, και μάλιστα σε τρία επίπεδα. Σε πρώτο επίπεδο, η ηλεκτρονική διοίκηση αποτελεί αφορμή για τη θεσμική βελτιστοποίηση, καθώς δεν είναι δυνατή η αξιοποίηση μεγάλου μέρους των δυνατοτήτων που παρέχει η τεχνολογία χωρίς προηγούμενη

¹⁵⁶ Παρίσης, Κ (2006), « Η Χάραξη Εθνικής Στρατηγικής για την Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση», Διοικητική Ενημέρωση, Τετραμηνιαία Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης, τ.39, σελ. 75

αντικειμενικοποίηση της διοικητικής δράσης, απλοποίηση των διαδικασιών και τυποποίηση, τόσο του διοικητικού προϊόντος, δηλαδή του εξατομικευμένου σε κάθε περίπτωση αποτελέσματος της διοικητικής δράσης, όσο και του τρόπου παροχής των διοικητικών υπηρεσιών (της διαδικασίας "παραγωγής" του διοικητικού προϊόντος).¹⁵⁷ Σε δεύτερο επίπεδο, η εισαγωγή των σύγχρονων συστημάτων καθαυτή, αφενός επιταχύνει καθοριστικά τις διαδικασίες μέσω της βελτιστοποίησης της ροής των πληροφοριών και της απλοποίησης του τρόπου παραγωγής του διοικητικού προϊόντος, και, αφετέρου, παρέχοντας μεγάλο όγκο δεδομένων για τον τρόπο, το χρόνο και το κόστος παραγωγής του διοικητικού προϊόντος, παρέχει ικανά στατιστικά στοιχεία πάνω στα οποία μπορεί να βασιστεί μια αντικειμενική αξιολόγηση, τόσο του συνολικού πλαισίου δράσης και αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης όσο και των λειτουργιών της. Σε τρίτο επίπεδο, καθιστά αναμφίβολα πιο εύκολη την εισαγωγή νέων, περαιτέρω μεταρρυθμίσεων, και διότι το έδαφος έχει ήδη προλειασθεί, και διότι οι ικανοποιημένοι πολίτες είναι πιο επιεικείς απέναντι στη διοίκηση και τη ίδια τη μεταρρυθμιστική προσπάθεια, αλλά και διότι, κυρίως, κάθε τροποποίηση του λογισμικού, με τρόπο ώστε τα υπολογιστικά συστήματα να ανταποκρίνονται καλύτερα στις απαιτήσεις, απαιτεί λιγότερο χρόνο για να επιφέρει τα επιθυμητά αποτελέσματα, και μάλιστα με τρόπο καθολικό και όχι αποσπασματικό.

8.2.3 Βασικές αρχές της ηλεκτρονικής διοίκησης

8.2.3.1 Επανασχεδιασμός με βάση τις προσδοκίες και τις επιλογές των πολιτών¹⁵⁸

Οι πολίτες ζητούν υπηρεσίες υψηλής ποιότητας, σε μικρό χρόνο και με ελάχιστο κόστος. Επίσης, φορείς ευέλικτους, που θα μπορούν να προσαρμόζονται στις μεταβαλλόμενες ανάγκες της κοινωνίας.¹⁵⁹ Για να επιτευχθεί αυτό, τόσο οι οργανικές μονάδες κάθε φορέα, όσο και η διαδικασία επικοινωνίας και αλληλεπίδρασης των δημοσίων φορέων μεταξύ τους, πρέπει να λειτουργούν με

¹⁵⁷ Α. Μακροδημήτρη, Ν. Μιχαλόπουλου, Εκθέσεις Εμπειρογνομώνων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950-1998 (2000), Εκδ. Παπαζήση, σελ. 35-37

¹⁵⁸ Παρίσης, Κ (2006), « Η Χάραξη Εθνικής Στρατηγικής για την Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση», Διοικητική Ενημέρωση, Τετραμηνιαία Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης, τ.39, σελ. 83-88

¹⁵⁹ Α. Μακροδημήτρη, Ν. Μιχαλόπουλου, Εκθέσεις Εμπειρογνομώνων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950-1998 (2000), Εκδ. Παπαζήση, σελ. 48

τρόπο ώστε οι πολίτες να είναι σε θέση να λαμβάνουν τις παρεχόμενες υπηρεσίες χωρίς να χρειάζεται να καταλάβουν πώς λειτουργεί το κράτος, και πολύ περισσότερο, χωρίς να εξυπηρετούν εκείνοι τις ανάγκες του, καλύπτοντας με δική τους προσπάθεια την ανεπάρκεια και τα οργανωτικά κενά του κράτους (λ.χ. συλλέγοντας δικαιολογητικά για να υποβληθούν από τη μια υπηρεσία στην άλλη).

Έτσι, στα πλαίσια της ηλεκτρονικής διοίκησης, η παροχή υπηρεσιών ανασχεδιάζεται γύρω από τις ανάγκες των πολιτών και όχι με βάση τις ανάγκες της γραφειοκρατίας. Ο πολίτης πρέπει να ρωτάται για το επίπεδο εξυπηρέτησης, να εξυπηρετείται με τον λιγότερο επιβαρυντικό για εκείνον τρόπο, να υπολογίζεται, ως "πελάτης" που πρέπει να μείνει ευχαριστημένος και να έχει τη δυνατότητα να εισακούεται όταν ο ίδιος προτείνει λύσεις ή έχει παράπονα, μέσα από θεσμοθετημένους τρόπους ανάδρασης ("feedback").

8.2.3.2 Διαρκής διεύρυνση της παροχής υπηρεσιών από απόσταση

Το σύνολο των παρεχομένων υπηρεσιών πρέπει να προσανατολιστεί στην ανάγκη να παρέχεται όσο το δυνατό μεγαλύτερος όγκος υπηρεσιών χωρίς τη μετακίνηση του πολίτη. Για να γίνει αυτό, πρέπει να ψηφιοποιηθεί και αναταξινομηθεί ηλεκτρονικό το σύνολο της διοικητικής πληροφορίας. Σκοπός, ευνόητα, είναι ο πολίτης να εξυπηρετείται για όσο το δυνατόν μεγαλύτερο εύρος υπηρεσιών χωρίς να πρέπει να επισκεφθεί κάποια δημόσια υπηρεσία, αλλά αντίθετα να εξυπηρετείται πλήρως μέσω της σταθερής και κινητής τηλεφωνίας (τηλεφώνημα, fax, SMS, MMS, Bluetooth, WAP), του διαδικτύου (www, email, WiFi), της ψηφιακής τηλεόρασης, της αναλογικής τηλεόρασης (teletext) και του ταχυδρομείου.

8.2.3.3 Αποφυγή κοινωνικών αποκλεισμών

Τα νέα μέσα παροχής υπηρεσιών πρέπει να είναι βολικά, εύχρηστα και οπωσδήποτε προσβάσιμα από ανθρώπους μη εξοικειωμένους με την τεχνολογία, ώστε να τα χρησιμοποιείτο μεγαλύτερο μέρος των πολιτών. Ο ανασχεδιασμός του τρόπου παροχής των υπηρεσιών λαμβάνει υπ' όψη τα άτομα με ειδικές ανάγκες, τους αναλφάβητους, τους ηλικιωμένους, τα παιδιά,

τους μετανάστες, τους ομογενείς, τους κατοίκους απομακρυσμένων περιοχών και όλους, γενικά, όσους έχουν ανάγκη συναλλαγής με το κράτος αλλά διαθέτουν περιορισμένες δυνατότητες πρόσβασης στις νέες υπηρεσίες, ή αξιοποίησης του νέου τρόπου παροχής των υπηρεσιών. Επίσης, το σύνολο σχεδόν των συναλλαγών με το δημόσιο παρέχεται και από one stop shops, δηλαδή από ενδιάμεσες υπηρεσίες που μπορούν να διεκπεραιώσουν συναλλαγές με όλους τους δημόσιους φορείς.

Πρόσφορο παράδειγμα για την ορθή εφαρμογή της αρχής μπορεί να μας παράσχει ο θεσμός των Κ.Ε.Π. Όπως είναι γνωστό, σήμερα υπάρχουν περίπου χίλια Κ.Ε.Π., τα οποία είναι, διάσπαρτα σε όλους τους δήμους και τις νομαρχίες της χώρας. Καθώς σκοπός ίδρυσης και λειτουργίας των Κ.Ε.Π. δεν είναι μόνο, στα πλαίσια της δεύτερης ως άνω αρχής, ο περιορισμός των μετακινήσεων των πολιτών προς τις δημόσιες υπηρεσίες, αλλά και, στα πλαίσια της τρίτης αυτής αρχής, η προσέγγιση και εξυπηρέτηση των ανθρώπων που έχουν ανάγκη να συναλλαγούν με το δημόσιο αλλά δυσκολεύονται να μετακινηθούν, επιβάλλεται η μη εξάρτηση της λειτουργίας των απομακρυσμένων Κ.Ε.Π. από το κριτήριο της σχέσης λειτουργικού κόστους - αξίας. Ήτοι, το Κ.Ε.Π. που λειτουργεί λ.χ. σε κάποιο απομακρυσμένο ορεινό χωριό με λιγοστούς υπερήλικες κατοίκους, όπου οι μετακινήσεις προς τα αστικά κέντρα είναι σχεδόν αδύνατες για πολλούς μήνες το χειμώνα, έχει σαφή λόγο ύπαρξης και λειτουργίας ακόμη κι αν πραγματοποιεί μια ως δυο συναλλαγές την εβδομάδα. Έτσι, η συνέχιση της λειτουργίας του δεν μπορεί σε καμία περίπτωση να εξαρτηθεί από την "παραγωγικότητα" του, αλλά από τον κοινωνικό ρόλο που επιτελεί, καθώς αποτελεί την μοναδική και αναντικατάστατη πύλη χρήσης των δυνατοτήτων που προσφέρει η ηλεκτρονική διοίκηση στους κατοίκους.

8.2.3.4 Επαναχάραξη-βελτιστοποίηση του συστήματος διαχείρισης της πληροφορίας

Η πληροφορία, δηλαδή το σύνολο των δεδομένων που χρησιμοποιείται προκειμένου η δημόσια διοίκηση να επιτελέσει, το έργο της, χωρίζεται, σε δυο

κατηγορίες: Τη δημόσια πληροφόρηση και τα προσωπικά δεδομένα.¹⁶⁰ Η δημόσια πληροφόρηση πηγάζει εξ ολοκλήρου από την πρωτότυπη και παράγωγη νομοθεσία, η οποία οριοθετεί τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις κράτους και πολίτη, προσδιορίζει το είδος και το περιεχόμενο των συναλλαγών πολίτη - κράτους και καθορίζει τις διαδικασίες εξυπηρέτησης του πολίτη. Τα προσωπικά δεδομένα συμπεριλαμβάνουν το σύνολο των πληροφοριών που αφορούν τον κάθε πολίτη ατομικά και είναι, απαραίτητες για να διεκπεραιωθούν οι συναλλαγές του με το κράτος.

Η ηλεκτρονική διοίκηση βασίζεται στην αναδιάρθρωση του συστήματος διαχείρισης της πληροφορίας με τρόπο ώστε να μπορεί να αξιοποιηθεί από τα πληροφοριακά συστήματα. Έτσι, η δημόσια πληροφόρηση ψηφιοποιείται, αναταξινομείται και παίρνει εύληπτη μορφή, ώστε ο πολίτης να γνωρίζει σε ελάχιστο χρόνο και με απλά λόγια ό,τι αφορά τις συναλλαγές του με το δημόσιο. Από την άλλη πλευρά, τα προσωπικά δεδομένα ψηφιοποιούνται παράλληλα σε όλες τις υπηρεσίες, με κοινή λογισμική πλατφόρμα ή με τη χρήση μεταδεδομένων (meta-data), γεγονός που επιτρέπει τη βαθμιαία ελαχιστοποίηση της διακίνησης εγγράφων και τη διασταύρωση στοιχείων.

Τα άμεσα αποτελέσματα της βελτιστοποίησης του συστήματος διαχείρισης της πληροφορίας είναι η θεαματική επιτάχυνση των συναλλαγών, από την πρώτη κιόλας ημέρα. Περαιτέρω, σε πρώτη φάση, καθίσταται δυνατή η διακίνηση των εγγράφων μεταξύ των υπηρεσιών και όχι των πολιτών. Σε δεύτερη φάση, όμως, καθίσταται δυνατή η δημιουργία αυτοματοποιημένων διαδικασιών διασταύρωσης στοιχείων, ώστε σύνθετες συναλλαγές να διεκπεραιώνονται χωρίς καν τη διακίνηση εγγράφων. Το τελικό αποτέλεσμα είναι η ακριβής και αξιόπιστη εξατομικευμένη πληροφόρηση, αλλά και η πλήρης εξυπηρέτηση, σε ελάχιστο χρόνο.

8.2.3.5 Φιλικό πρόσωπο

Το φιλικό πρόσωπο αναφέρεται, στον τρόπο με τον οποίο η διοίκηση συνολικά αντιμετωπίζει τον πολίτη όταν εκείνος απευθύνεται σε αυτήν. Περιλαμβάνει τις

¹⁶⁰Α. Μακροδημήτρη, Ν. Μιχαλόπουλου, Εκθέσεις Εμπειρογνομώνων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950-1998 (2000), Εκδ. Παπαζήση, σελ. 55-56

προσλαμβάνουσες που παίρνει, ο πολίτης και από τη συμπεριφορά των φυσικών προσώπων απέναντι του, δηλαδή των λειτουργών της διοίκησης, και την εικόνα των χώρων επιτόπιας εξυπηρέτησης, αλλά και την ευχρηστία των συστημάτων απομακρυσμένης εξυπηρέτησης.¹⁶¹

Σε επίπεδο φυσικών προσώπων, η διασφάλιση της φιλικής αντιμετώπισης του πολίτη (με ευγένεια, διάθεση κατανόησης, υπομονή κ.ο.κ.) πρέπει να στηρίζεται κυρίως σε δράσεις και μέτρα προληπτικής φύσης, όπως είναι η διαρκής παρότρυνση του προσωπικού, η ενθάρρυνση και επιβράβευση του ανάλογα με την ποιότητα αντιμετώπισης του πολίτη, η εναλλαγή των προσώπων σε ρόλους ώστε να αποφεύγεται η πνευματική και ψυχική κόπωση λόγω της επανάληψης και του αντικειμένου της εργασίας κ.α.. Ωστόσο, το επίπεδο εξυπηρέτησης δεν μπορεί παρά να ελέγχεται και μετά την παροχή της υπηρεσίας, μέσω θεσμοθετημένων διαδικασιών ελέγχου του επιπέδου ικανοποίησης των πολιτών και συνολικής ποιότητας του παρεχόμενου έργου.

Σε επίπεδο μονίμων υποδομών, κατ' αρχήν η διοικητική επιστήμη έχει αποδείξει πως το περιβάλλον εργασίας είναι καθοριστικός παράγοντας αποδοτικότητας για τους υπαλλήλους. Εξάλλου, οι ίδιοι οι πολίτες τείνουν να σέβονται και να εμπιστεύονται περισσότερο το κράτος όταν και εκείνο δείχνει ότι, τους σέβεται. Η εξασφάλιση αμοτέρων αυτών των επιδιώξεων είναι ευκολότερο να επιτευχθεί σας νέες μόνιμες υποδομές (call centres, one stop shops κλπ), και τούτο μέσω ενιαίας αισθητικής, ειδικά μελετημένης χωροθέτησης με σκοπό τη μέγιστη λειτουργικότητα, χωριστής ταυτότητας (brand name) για τις νέες υπηρεσίες, ιδιαίτερα φιλικούς χώρους υποδοχής των πολιτών κλπ. Σε παλαιότερες υποδομές, από την άλλη πλευρά, όπου δεν μπορούν να γίνουν πιο εκτεταμένες επεμβάσεις, η καθαριότητα, η αποκατάσταση των χώρων και η κατά το δυνατό ανανέωση τους ίσως σε πολλές περιπτώσεις να είναι το ίδιο σημαντικές με την εισαγωγή υπολογιστικών συστημάτων.

Τέλος, το φιλικό πρόσωπο αφορά και τις υπηρεσίες που παρέχονται από απόσταση. Η παροχή των υπηρεσιών από απόσταση πρέπει να ακολουθεί τις ίδιες αρχές, δηλαδή τηλεφωνική εξυπηρέτηση με ευγένεια, διαδικτυακούς

¹⁶¹ Παρίσης, Κ (2006), « Η Χάραξη Εθνικής Στρατηγικής για την Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση», Διοικητική Ενημέρωση, Τετραμηνιαία Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης, τ.39, σελ. 110-123

τόπους με ειδικά μελετημένα και ενιαία αισθητική, μενού εύχρηστα και, φιλικά απέναντι, στο χρήστη, ταχεία εμφάνιση των σελίδων κλπ.

8.2.3.6 Χαρτογράφηση του διοικητικού συστήματος, σχεδιασμός από μηδενική βάση

Επειδή, όπως αναφέρθηκε, στη χώρα μας δεν έχει μέχρι σήμερα υιοθετηθεί, και, ακολουθηθεί συγκεκριμένη στρατηγική για την ηλεκτρονική διοίκηση, αλλά κι επειδή κανένα διοικητικό σύστημα δεν είναι ίδιο με κάποιο άλλο, η στρατηγική για την ηλεκτρονική διοίκηση πρέπει να σχεδιαστεί από μηδενική βάση, σύμφωνα με τις ιδιαιτερότητες του ελληνικού διοικητικού συστήματος. Αυτό, βεβαίως, δε σημαίνει ότι πρέπει να αγνοηθεί η υφιστάμενη κατάσταση ή η διεθνής εμπειρία, αλλά ότι αντιθέτως οι βέλτιστες πρακτικές που τυχόν έχουν υιοθετηθεί πρέπει να καταγραφούν και να επαναξιολογηθούν με βάση τις παραδοχές και τις αρχές του benchmarking.

Αναπόφευκτο είναι, αφενός, η τυχόν καθήλωση της νέας προσπάθειας εξ αιτίας παλιότερων επιλογών και, αφετέρου, η αυτούσια ανέλεγκτη μεταφορά λύσεων από το εξωτερικό, οι, οποίες ενδέχεται, να μην είναι κατάλληλες για τα ελληνικά δεδομένα.

Το πρώτο βήμα στην προσπάθεια αυτή είναι η λεπτομερής χαρτογράφηση του διοικητικού συστήματος. Με προκαθορισμένη, καινή μεθοδολογία πρέπει να καταγραφούν η διοικητική δομή, τα επίπεδα ιεραρχίας, ο ισχύων τρόπος εισαγωγής, διαχείρισης και, διάχυσης της πληροφορίας, καθώς και το ιστορικό των μεταρρυθμιστικών προσπαθειών. Με βάση την ολοκληρωμένη εικόνα που σχηματίζεται με τον τρόπο αυτό, οι τελικά προκρινόμενες λύσεις θα διαθέτουν τη μέγιστη δυνατή ικανότητα προσαρμογής στις προϋπάρχουσες υποδομές. Στην προσπάθεια αυτή, καθοριστικής σημασίας είναι, η συμβολή της δημόσιας διαβούλευσης και της διεξαγωγής ειδικά σχεδιασμένων ποιοτικών ερευνών.

8.2.3.7 Πρόβλεψη και αντιμετώπιση προβλημάτων

Το σημαντικότερο μέρος κάθε διοικητικού συστήματος είναι οι άνθρωποι που υπηρετούν στη διοίκηση. Έτσι, καμία προσπάθεια δεν είναι δυνατό να πετύχει αν δε ληφθούν υπ' όψη οι δυσκολίες που θα αντιμετωπίσουν εκείνοι ακριβώς

που θα κληθούν να αλλάξουν τον τρόπο εργασίας τους μετά την εισαγωγή συστημάτων ηλεκτρονικής διοίκησης. Επιπλέον, κάθε προσπάθεια εισαγωγής καινοτομιών, ιδίως στη δημόσια διοίκηση, είναι λογικό κι αναμενόμενο να προκαλέσει, σε μεγαλύτερο ή μικρότερο βαθμό, αντιδράσεις.¹⁶²

Για τον λόγο αυτόν, απαιτείται ο σχεδιασμός ειδικού συστήματος πρόβλεψης κρίσεων, καταγραφής πιθανών αντιδράσεων και η πιλοτική εφαρμογή κάθε συστήματος σε πραγματικές συνθήκες πριν την τελική εγκατάσταση, ώστε να περιορίζονται στο μέγιστο δυνατό βαθμό οι τριβές από την εισαγωγή των καινοτομιών. Επιπλέον, κατάλληλα ερευνητικά εργαλεία μπορούν να επιτρέψουν την εκ των προτέρων πρόβλεψη της έκτασης και έντασης των ενδεχόμενων αντιδράσεων.

8.2.3.8 Προτάσεις

Στη συνέχεια εκτίθενται, προτάξεις που αφορούν τις σημαντικότερες πτυχές εφαρμογής των γενικών αρχών, πλην δυο ζητημάτων: Του ζητήματος του νομοθετικού και γενικότερα θεσμικού εκσυγχρονισμού, που δε θίγεται στην παρούσα διότι η διατύπωση ολοκληρωμένης άποψης στο συγκεκριμένο ζήτημα απαιτεί την προηγούμενη επιλογή των τελικών στρατηγικών στόχων, αλλά και του ζητήματος της κατάρτισης του προσωπικού, που ευνόητα αποτελεί εκ των ων ουκ άνευ μέρος της εισαγωγής συστημάτων ηλεκτρονικής διοίκησης.

❖ Νέες, φιλικές υπηρεσίες, με επίκεντρο τον πολίτη

Όπως ήδη αναφέρθηκε, το σύνολο των στρατηγικών αποφάσεων και τεχνικών λύσεων πρέπει, να είναι προσανατολισμένο στην καλύτερη δυνατή εξυπηρέτηση των πολιτών. Αυτό προϋποθέτει, αφενός τη διεξαγωγή ad hoc μελετών ανά υπηρεσία και τομέα παραγομένου έργου, και αφετέρου τη διαρκή αναζήτηση καινοτομιών που θα βελτιώνουν την εξυπηρέτηση των πολιτών. Στόχος είναι οι πολίτες να μπορούν να απολαμβάνουν όλες τις υπηρεσίες) παρέχει, το δημόσιο με την ελάχιστη δυνατή προσπάθεια.

¹⁶² Παρίσης, Κ (2006), « Η Χάραξη Εθνικής Στρατηγικής για την Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση», Διοικητική Ενημέρωση, Τετραμηνιαία Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης, τ.39, σελ. 213-218

Κεντρική στρατηγική απόφαση προς αυτήν την κατεύθυνση αποτελεί η διαρκής επέκταση των αυτοματοποιημένων ηλεκτρονικών συναλλαγών. Από την άλλη πλευρά, οι δράσεις που περαιτέρω μπορούν να αναπτυχθούν σε κατώτερο επίπεδο, πέραν των ήδη υφισταμένων, είναι πολλές, όπως λ.χ.: Η διασύνδεση των συστημάτων με τον ιδιωτικό τομέα (π.χ. η ηλεκτρονική πληρωμή του κόστους για την παροχή κάποιας διοικητικής υπηρεσίας μέσω τραπεζικού λογαριασμού ή πιστωτικής κάρτας) η θεσμοθέτηση "έξυπνης" μαγνητικής Κάρτας Εξυπηρέτησης Πολιτών, στην οποία θα καταχωρούνται, όλα τα απαραίτητα προσωπικά στοιχεία του πολίτη, ώστε να καθίσταται δυνατή η έκδοση οποιουδήποτε διοικητικού προϊόντος από οποιοδήποτε σημείο εξυπηρέτησης χωρίς την χρονοβόρα αναζήτηση και υποβολή πιστοποιητικών". Παράλληλα με την κλασική ταξινόμηση, η αναταξινόμηση της διαθέσιμης πληροφορίας με βάση και την καθημερινότητα του πολίτη, διαρκής επικαιροποίηση των βάσεων πληροφόρησης του κοινού από ειδική ομάδα που θα απασχολείται αποκλειστικά με το έργο αυτό" δημιουργία μίας διαδικτυακής πύλης για ολόκληρο το κράτος, από την οποία θα παρέχεται, πρόσβαση σε όλες τις επιμέρους υπηρεσίες παροχή παράλληλων υπηρεσιών στους χρήστες της "μιας πύλης" και δυνατότητα παραμετροποίησης της από το χρήστη με βάση τις δικές του ανάγκες εισαγωγή "έξυπνων" και ειδικά παραμετροποιημένων μηχανών αναζήτησης της διοικητικής πληροφορίας, που θα επιστρέφουν αποτελέσματα ιεραρχημένα και αξιολογημένα ως προς τη σχέση της απάντησης με την τεθείσα ερώτηση" εισαγωγή ολοκληρωμένων συστημάτων διαχείρισης (διακομιστών) ηλεκτρονικού ταχυδρομείου και fax ανά υπηρεσία, ώστε το κάθε email και το κάθε fax να απευθύνεται ατομικά σε συγκεκριμένο υπάλληλο, τον οποίο θα γνωρίζει, εκ των προτέρων ο πολίτης αναβάθμιση του 1564, ενοποίηση με το 1502 και διαλειτουργικότητα με τρίτα κέντρα παροχής πληροφόρησης.

Άλλες ενέργειες, οι οποίες επιπλέον θα συμβάλουν και στην κατεύθυνση της αποφυγής κοινωνικών αποκλεισμών, είναι η καθολική παροχή ελεύθερης πρόσβασης στο διαδίκτυο για τη χρήση κυβερνητικών πυλών, η προώθηση της διάδοσης ασύρματων μητροπολιτικών δικτύων και η ταυτόχρονη αξιοποίηση των δυνατοτήτων που παρέχει ο HELL AS-S AT για την πρόσβαση στο

διαδίκτυο απομακρυσμένων περιοχών, όπως της νησιωτικής χώρας, σε πηγές διοικητικής πληροφόρησης και εξυπηρέτησης εξ αποστάσεως.¹⁶³

❖ Κεντρικός έλεγχος, αποκεντρωμένες αρμοδιότητες, δημόσια διαβούλευση

Ως καταλληλότερο για τα ελληνικά δεδομένα, με βάση και την υφιστάμενη κατάσταση, μοντέλο ανάπτυξης της ηλεκτρονικής διοίκησης προτείνεται ο κεντρικός έλεγχος της μεταρρυθμιστικής προσπάθειας με αποκεντρωμένες αρμοδιότητες.¹⁶⁴ Σε αυτό το πλαίσιο, η κυβέρνηση, διά των αρμοδίων κεντρικών υπηρεσιών, θα πραγματοποιεί το στρατηγικό σχεδιασμό, θα έχει την πρωτοβουλία της προώθησης των μεταρρυθμίσεων, θα ελέγχει, την εφαρμογή των επιχειρησιακών σχεδίων και θα διασφαλίζει, τη διαρκή ανάπτυξη και συνολική βελτίωση των συστημάτων. Από την άλλη πλευρά, οι Ο.Τ.Α., τα Ν.Π.Δ.Δ. και οι αποκεντρωμένες υπηρεσίες θα έχουν την πρωτοβουλία αλλά και την ευθύνη για την υλοποίηση των προγραμμάτων, καθώς εκείνοι είναι και οι τελικοί παράγοντες των υπηρεσιών στους πολίτες. Τέλος, για την επιτυχή χάραξη και υλοποίηση της στρατηγικής, θα πρέπει να δοθεί βάρος στη δυνατότητα παρέμβασης της Κοινωνίας των Πολιτών, της επιστημονικής και ερευνητικής κοινότητας, καθώς και στην αξιοποίηση της αποδεδειγμένης εμπειρίας στελεχών και επιχειρήσεων του ιδιωτικού τομέα, μέσα από θεσμοθετημένο διάλογο και καθορισμένες διαδικασίες διαβούλευσης.

Προκειμένου να βελτιωθεί ο τρόπος συνολικής διαχείρισης και ανάπτυξης της ηλεκτρονικής διοίκησης, προτείνεται κατ' αρχήν ο επαναπροσδιορισμός των αρμοδιοτήτων μεταξύ των συναρμόδιων Υπουργείων, Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών, Εσωτερικών- Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, Ανάπτυξης, και Μεταφορών και Επικοινωνιών. Σε αυτό το πλαίσιο, προτείνεται η ίδρυση Γενικής Γραμματείας Ηλεκτρονικής Διοίκησης στο ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α., υπό την αποκλειστική ευθύνη και επιτελικό ρόλο της οποίας θα περιέλθει ο συνολικός στρατηγικός σχεδιασμός για την ηλεκτρονική διοίκηση, σε ολόκληρο

¹⁶³ Παρίσης, Κ (2006), « Η Χάραξη Εθνικής Στρατηγικής για την Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση», Διοικητική Ενημέρωση, Τετραμηνιαία Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης, τ.39, σελ. 220

¹⁶⁴ Α. Μακρυδημήτρη, Ν. Μιχαλόπουλου, Εκθέσεις Εμπειρογνομώνων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950-1998 (2000), Εκδ. Παπαζήση, σελ. 69

το κράτος, επομένως και των λοιπών Υπουργείων, καθώς και η ευθύνη διοικητικής παρακολούθησης των υλοποιούμενων προγραμμάτων. Η Γραμματεία αυτή θα πρέπει να υποστηρίζεται από το Στρατηγικό Σύμβουλο Ηλεκτρονικής Διοίκησης, που μπορεί να είναι, ένα συμβούλιο ειδικών, ένα φυσικό πρόσωπο εγνωσμένης γνώσης και κύρους ή μια διαφανεπιστημιακή επιτροπή, όχι όμως και ιδιώτης, καθώς στην περίπτωση αυτή είναι εξ ορισμού αναμενόμενη η σύγκυση στο πρόσωπο του συμβούλου του δημοσίου και του ιδιωτικού (επιχειρηματικού) συμφέροντος, με σοβαρότατες ενδεχομένως συνέπειες για τον υγιή ανταγωνισμό και την τήρηση της επιχειρηματικής ηθικής (business ethics).

Από την άλλη πλευρά, ο οικονομικός έλεγχος της υλοποίησης των προγραμμάτων, επίσης σε ό,τι αφορά στο σύνολο της κρατικής μηχανής, θα ασκείται από το Υπουργείο Οικονομικών, ενώ το Υπουργείο Ανάπτυξης θα τελεί επικουρικό ρόλο, που θα συνίσταται, αφενός στην υποβοήθηση των φορέων για την εξεύρεση χρηματοδότησης από κοινοτικούς πόρους, αφετέρου στη διοικητική διαχείριση ενός κεντρικού συστήματος προμηθειών, και εκ τρίτου στην αποτίμηση της απόδοσης των πληροφοριακών συστημάτων.

Δε λησμονείται, βεβαίως, ότι και αυτή ακόμη η προτεινόμενη κατανομή αρμοδιοτήτων, η οποία είναι αναμφίβολα καλύτερη σε σχέση με την σημερινή, ασύδοτη πραγματικότητα, δημιουργεί εκ των πραγμάτων συναρμοδιότητες που, εξ ορισμού, συνεπάγονται τριβές και αγκυλώσεις. Ίσως δεν είναι πια πρώιμες οι συνθήκες για να προταθεί η ίδρυση ενός αποκλειστικά αρμόδιου Υπουργείου Ηλεκτρονικής Διοίκησης, με αποκλειστική την ευθύνη άσκησης του συνόλου των παραπάνω αρμοδιοτήτων, καθώς το διοικητικό και οικονομικό αντικείμενο της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης δικαιολογούν πλέον την ύπαρξη ενός κεντρικού κρατικού φορέα σε ανώτατο επίπεδο. Εξάλλου, είναι δεδομένο ότι εφεξής -και στο διηνεκές - η χρήση της σύγχρονης τεχνολογίας θα αποτελεί αναπόσπαστο κομμάτι της διοίκησης.

Σε δεύτερο στάδιο, απαιτείται η κατάρτιση στρατηγικών επιχειρησιακών σχεδίων ανά Υπουργείο, πάντοτε υπό τον κεντρικό έλεγχο της προτεινόμενης ως άνω κεντρικής κυβερνητικής δομής (Υπουργείου ή Γενικής Γραμματείας Ηλεκτρονικής Διοίκησης), η αναβάθμιση του Συμβουλίου Πληροφορικής σε

Εθνικό Συμβούλιο Ηλεκτρονικής Διοίκησης και η καθιέρωση ειδικού υπηρεσιακού συμβούλου πληροφορικής ανά Υπουργείο. Σε εκτέλεση του σχεδιασμού αυτού, θα πρέπει να καταρτιστεί και να διατεθεί, υπό μορφή εγκυκλίου στους αρμοδίους φορείς, ένας "οδηγός εισαγωγής συστημάτων ηλεκτρονικής διοίκησης", με καταγεγραμμένες επακριβώς τις γενικές αρχές και, διαδικασίες για την εισαγωγή πληροφοριακών συστημάτων.¹⁶⁵

Περαιτέρω, απαιτείται μια συνολική απογραφή συστημάτων και λογισμικού, όχι μόνο με ποσοτικά αλλά και με ποιοτικά χαρακτηριστικά, και παράλληλα η κατάρτιση ενός δεσμευτικού "Πλαισίου Διαλειτουργικότητας" για την ομαλοποίηση της ροής των δεδομένων ανάμεσα σε συστήματα διαφορετικής σχεδίασης και γενεάς. Η δράση αυτή θα πρέπει να συμπληρωθεί με την κατάρτιση ενός "χάρτη ολοκληρωμένης διαχείρισης της πληροφορίας", ο οποίος θα καθορίζει τόσο τον τρόπο εισαγωγής των δεδομένων (π.χ. ποια υπηρεσία εισάγει στο κεντρικό σύστημα το ονοματεπώνυμο του πολίτη, ποια την ημερομηνία γέννησης του, ποια τον αριθμό ταυτότητας του, και όλες αυτές οι ενέργειες πότε γίνονται, με ποιον τρόπο και από τους υπηρετούντες σε ποια ακριβώς οργανική θέση κατά περίπτωση), όσο και τις διεπαφές μεταξύ των συστημάτων των διαφόρων υπηρεσιών, με τρόπο ώστε το κάθε δεδομένο να καταγράφεται μόνο μια φορά από μια και μοναδική αρμόδια υπηρεσία, αλλά να είναι καθολικά διαθέσιμο.

❖ Προσανατολισμός στα αποτελέσματα

Η εισαγωγή κάθε συστήματος ηλεκτρονικής διοίκησης θα πρέπει να συνοδεύεται, από ειδικό λογισμικό, που θα έχει ως αποκλειστικό σκοπό τη διαρκή ενημέρωση της διοίκησης για το αποτέλεσμα της διοικητικής δράσης. Έτσι θα πρέπει να σχεδιαστεί ειδικό πρότυπο Ηλεκτρονικής Πληροφόρησης της διοίκησης (Management Information System), και παράλληλα να καταρτιστεί δεσμευτική Οδηγία (υπό μορφή υπουργικής απόφασης, κατόπιν βεβαίως σχετικής νομοθετικής διάταξης) κλιμακωτών διαδικασιών διοικητικής πληροφόρησης και ανάδρασης από την πλευρά της διοίκησης (escalations). Δηλαδή, θα πρέπει σε κάθε υπηρεσία χωριστά, ο λειτουργός κάθε βαθμίδας της

¹⁶⁵ Α. Μακρυδημήτρη, Ν. Μιχαλόπουλου, Εκθέσεις Εμπειρογνομώνων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950-1998 (2000), Εκδ. Παπαζήση, σελ. 351

ιεραρχίας να λαμβάνει σε πραγματικό χρόνο δεδομένα για την αποτελεσματικότητα και την παραγωγικότητα του δυναμικού στην περιοχή ευθύνης του, η κάθε δε βαθμίδα να έχει στη διάθεση της όλα εκείνα τα δεδομένα που κατά περίπτωση απαιτούνται για να αξιολογήσει το προσωπικό και τις διαδικασίες, ώστε να είναι σε θέση να λάβει τις πλέον ενδεδειγμένες αποφάσεις.

Από την άλλη πλευρά, τα ίδια τα συστήματα θα πρέπει να αξιολογούνται διαρκώς ως προς την αποτελεσματικότητά τους βάσει αντικειμενικών αλλά και υποκειμενικών δεδομένων, λ.χ. τόσο διά της πληροφόρησης της διοίκησης με βάση τα αντικειμενικά ποσοστά λάθους και αστοχιών (downtime) κατά κατηγορία συστημάτων, όσο και διά στατιστικής επεξεργασίας των απόψεων και εντυπώσεων των τελικών χρηστών (δημοσίων λειτουργών και κοινού), με παραμέτρους όπως λ.χ. η ευκολία χρήσης, ο χρόνος εξοικείωσης, η "φιλικότητα" του περιβάλλοντος εργασίας κλπ.

❖ **Βέλτιστη σχέση κόστους - αξίας**

Η επιλογή των λύσεων σε διαδικασίες, λογισμικό και υπολογιστικά συστήματα θα πρέπει να γίνεται με βασικό κριτήριο τη μέγιστη δυνατή αποδοτικότητα. Με δεδομένο τον, μέχρι σήμερα τουλάχιστον, πολύ μικρό κύκλο ζωής των λύσεων και συστημάτων πληροφορικής, κρίσιμος παράγοντας πρέπει να είναι και η προοπτική διατήρησης υψηλής απόδοσης στο χρόνο. Τούτο σημαίνει ότι πρέπει οι επιλεγόμενες λύσεις και να διασφαλίζουν τη συμβατότητα με παλαιά συστήματα, αλλά και να παρέχουν εγγυήσεις για την κατά το δυνατό μέγιστη συμβατότητα με νέα συστήματα, σε βάθος χρόνου. Από την άλλη πλευρά, απαιτείται να γίνεται οικονομικά ορθολογική επιλογή των συστημάτων, ώστε το κράτος να μην επιβαρύνεται οικονομικά περισσότερο από όσο πραγματικό χρειάζεται, αγοράζοντας συστήματα ανώτερα των πραγματικών αναγκών και απαιτήσεων του. Αυτή η βελτιστοποίηση της σχέσης κόστους- αξίας (value for money) θα πρέπει διαρκώς να είναι ζητούμενο, όχι μόνο για την επιλογή των πληροφορικών λύσεων αλλά και για την αξιοποίηση των δυνατοτήτων τους στο έπακρο. Έτσι, κατά τις προκηρύξεις των έργων πληροφορικής, και ιδίως σε ό,τι αφορά στην προμήθεια υπολογιστικών συστημάτων (hardware), δε θα πρέπει να επιλέγονται οπωσδήποτε οι εκάστοτε κορυφαίες τεχνολογικά λύσεις (state of

the art), αλλά εκείνες που διασφαλίζουν διαχρονικά τη μέγιστη απόδοση σε σχέση με το κόστος τους.

Προκειμένου να επιτευχθούν οικονομίες κλίματος στον τομέα αυτό, ενδεδειγμένες ενέργειες αποτελούν ο ενιαίος σχεδιασμός για την φωνητική και ηλεκτρονική πληροφόρηση, η διαμόρφωση κατάλληλου θεσμικού νομικού πλαισίου για τις Συμφωνίες Επιπέδου Παρεχομένων Υπηρεσιών (Service Level Agreements), η ευρύτατη χρήση της τεχνολογίας του διαδικτύου (web technology) ακόμα και σε λογισμικό που δεν προορίζεται για χρήση στο διαδίκτυο, καθώς και το ενιαίο περιβάλλον χρηστών (common user interface) στα πλαίσια εκάστου φορέα, ανεξαρτήτως ειδικότητας και καθηκόντων, για όλα τα επίπεδα και τους τομείς.

❖ Ασφάλεια

Η διασφάλιση της ακεραιότητας του συνόλου των λογισμικών λύσεων, και ακόμη περισσότερο, των βάσεων δεδομένων θα πρέπει να αποτελεί ύψιστη προτεραιότητα κατά τη χάραξη της στρατηγικής.¹⁶⁶ Η διασφάλιση των δεδομένων, τόσο από εκούσιες εξωτερικές παρεμβάσεις, όσο και από αστοχίες των συστημάτων, αποτελεί στόχο που απαιτεί ο προβληματισμός για το κόστος των βέλτιστων λύσεων να έλθει σε δεύτερη μοίρα σε σχέση με την επάρκεια τους στο θέμα της ασφάλειας.

Σε επίπεδο καθημερινότητας, την πρώτη προτεραιότητα στον τομέα αυτό αποτελεί η καθιέρωση ενός ενιαίου Κώδικα Χρήσης των υπολογιστικών συστημάτων στη δημόσια διοίκηση, που θα καθορίζει, μεταξύ άλλων, σε ποιες περιπτώσεις, με ποιον ακριβώς τρόπο και από ποιους ειδικά εντεταλμένους υπαλλήλους, επιτρέπεται η εισαγωγή και εξαγωγή δεδομένων προς και από τα υπολογιστικά συστήματα του δημοσίου. Επίσης, απαιτείται ανασχεδιασμός από μηδενική βάση των επιπέδων πρόσβασης στα δεδομένα ανά υπηρεσία και φορέα, ο απόλυτος έλεγχος (logging και real time automated monitoring) της διάχυσης της πληροφορίας από κεντρικά συστήματα διαχείρισης της ροής, αλλά και η θεσμοθέτηση ενός ενιαίου συστήματος εισαγωγής δεδομένων (data entry).

¹⁶⁶ Παρίσης, Κ (2006), « Η Χάραξη Εθνικής Στρατηγικής για την Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση», Διοικητική Ενημέρωση, Τετραμηνιαία Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης, τ.39, σελ. 301-310

❖ Αξιοπιστία

Η αξιοπιστία πρέπει να είναι το κύριο κριτήριο επιλογής μεταξύ ισοδύναμων, κατά τα λοιπά, λύσεων και συστημάτων. Και τούτο διότι σε ό,τι αφορά στα μηχανήματα (hardware), θα πρέπει να ληφθεί υπόψη πως προορίζονται για δημόσια χρήση και πολύωρη λειτουργία, κατά κανόνα υπό την ευθύνη χρηστών χαμηλής εξειδίκευσης. Από την άλλη πλευρά, το λογισμικό θα πρέπει να παρέχει τις μέγιστες δυνατές εγγυήσεις σταθερότητας υπό οποιεσδήποτε συνθήκες φόρτου εργασίας. Δράσεις προς την κατεύθυνση αυτή αποτελούν ο καθαρισμός προδιαγραφών των υποστηρικτικών υποδομών, καθώς και η δημιουργία ειδικών μηχανισμών διαχείρισης κρίσεων που αφορούν τα συστήματα ηλεκτρονικής διοίκησης.

❖ Αυτοβελτίωση των συστημάτων - διαρκής προσαρμοστικότητα και ευελιξία

Θεμέλιος λίθος της επιτυχίας κάθε εγχειρήματος στο διηνεκές είναι η δυνατότητα του να βελτιώνεται από τα σφάλματα και τις ανεπάρκειες που τυχόν εκδηλώνονται στην πορεία. Αυτό προϋποθέτει, ιδίως σε επίπεδο λύσεων λογισμικού, ειδικά σχεδιασμένο κεντρικά σύστημα αυτόματης καταγραφής προβλημάτων λειτουργικότητας και αξιολόγησης τους, καθώς και θεσμοθετημένες διαδικασίες διορθωτικών παρεμβάσεων. Επίσης, θα πρέπει όχι απλώς να είναι δυνατή, αλλά να προωθείται συστηματικά η ανάδραση (feedback) από την πλευρά των τελικών χρηστών, με βάση τις παρατηρήσεις και υποδείξεις των οποίων ειδική κατά περίπτωση ομάδα θα εξελίσει διαρκώς τα συστήματα, ώστε να υπάρχει διαρκής έλεγχος της ποιότητας και διατήρηση της αξιοπιστίας σε υψηλά επίπεδα.

❖ Η προώθηση της καινοτομίας

Ο καθοριστικότερος παράγοντας ανάπτυξης, τόσο στον ιδιωτικό όσο και στο δημόσιο τομέα, συστατικός παράγοντας της ίδιας της έννοιας της ηλεκτρονικής διοίκησης και έννοια σύμφυτη και με αυτήν ακόμη την έννοια της προόδου είναι η καινοτομία. Ωστόσο, η προώθηση της καινοτομίας στη χώρα μας δυστυχώς δεν αποτελεί διαχρονικά κεντρική πολιτική επιλογή, θα τολμούσε δε να πει κανείς, ούτε καν δευτερεύουσα πολιτική επιλογή, σε βαθμό που σπάνια γίνεται

αναφορά σε αυτήν και, ακόμη σπανιότερα αναλαμβάνονται ουσιαστικές πρωτοβουλίες.

Η θέση στο συγκεκριμένο ζήτημα, σε αντίθεση ίσως με το ύφος της υπόλοιπης εισήγησης, είναι απόλυτη και διατυπώνεται κατηγορηματικά: Δεν πρόκειται να αξιοποιηθούν παρά ελάχιστες από τις δυνατότητες που προσφέρει στη διοίκηση η σύγχρονη τεχνολογία, και δεν πρόκειται να έχουμε πραγματικά προσαρμοσμένα συστήματα στις ανάγκες της χώρας, αν δεν υποστηριχθεί η έρευνα και η ανάπτυξη της καινοτομίας, τόσο στον ακαδημαϊκό χώρο, όσο και στον ιδιωτικό τομέα.

Ως προς την πρώτη διάσταση, είναι ανάγκη να προωθηθούν και να χρηματοδοτηθούν διεπιστημονικές έρευνες και ειδικά ερευνητικά προγράμματα, στα οποία θα συμμετέχουν επιστήμονες από τη διοικητική επιστήμη, την πληροφορική, τις τηλεπικοινωνίες, τη στατιστική, τη νομική, την κοινωνιολογία, ενδεχομένως και από άλλα επιστημονικά πεδία που κατά περίπτωση θα κριθεί απαραίτητο. Έτσι, η συζήτηση για την ηλεκτρονική διοίκηση θα φύγει από τα σημερινά όρια, τα οποία, ως επί το πλείστον, καθορίζονται από την αγορά με βάση τα όσα είναι σε θέση να προσφέρουν υφιστάμενες εταιρείες πληροφορικής, και θα επεκταθεί σε νέους τομείς αναζήτησης και καινοτόμων εφαρμογών.

Πρόσφορο έδαφος, από την άλλη πλευρά, για την επιβράβευση της καινοτόμου δημιουργίας στον ιδιωτικό τομέα, όχι όμως και μοναδικό, μπορούν να αποτελέσουν οι δημόσιοι διαγωνισμοί προμήθειας ολοκληρωμένων λύσεων πληροφορικής. Πιο συγκεκριμένα, σήμερα οι δημόσιες προμήθειες για την ανάπτυξη συστημάτων και την παροχή υπηρεσιών που έχουν άμεση συνάφεια με την ηλεκτρονική διοίκηση κρίνονται κατά κανόνα με το σύστημα της πιο συμφέρουσας προσφοράς, σύμφωνα με το οποίο οι υποβαλλόμενες προσφορές κατατάσσονται με βάση τη σχέση τεχνικής αρτιότητας-κόστους, ενίοτε δε και με το σύστημα της οικονομικότερης προσφοράς. Αυτό που γίνεται συνήθως, από την πλευρά των προσφερουσών εταιρειών, είναι να προτείνουν έτοιμες λύσεις λογισμικού που καλύπτουν τις ελάχιστες απαιτήσεις του εκάστοτε διαγωνισμού και ο ανταγωνισμός να μεταφέρεται στο πεδίο της οικονομικής προσφοράς. Τα δε κριτήρια της αξιολόγησης της τεχνικής προσφοράς ποτέ δεν

περιλαμβάνουν την καινοτομία (λ.χ. κριτήρια συνήθως αποτελούν η σύνθεση της ομάδας έργου, η προηγούμενη εμπειρία του προσφέροντας, το χρονοδιάγραμμα υλοποίησης, η μεθοδολογία κλπ). Το αποτέλεσμα είναι, ότι το κράτος κατά κανόνα προμηθεύεται τον ελάχιστο κοινό παρανομαστή σε επίπεδο τεχνολογίας και λύσεων. Από την άλλη πλευρά, καθώς η ανάπτυξη καινοτόμων λύσεων απαιτεί σοβαρή δέσμευση πόρων, η προώθηση της καινοτομίας όχι μόνο δεν προσφέρει στις εταιρείες κάποιο πλεονέκτημα, αλλά καθιστά λιγότερο ανταγωνιστικές.¹⁶⁷ Αν, όμως, αποφασιστεί να επιβραβευθεί η καινοτόμος δημιουργία, διά της αναγόρευσης λ.χ. της καινοτομίας σε τρίτο κριτήριο της αξιολόγησης (τεχνική προσφορά - τιμή - καινοτομία), ή αν έστω καταστεί αναπόσπαστο μέρος της τεχνικής προσφοράς, το κράτος πλέον δίνει τα έναυσμα για την εν μέρει μετατόπιση του ανταγωνισμού στο πεδίο της καινοτομίας, της έρευνας και της ανάπτυξης.

8.3 Εννοιολογική προσέγγιση της Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης

Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση (ΗΔ) ορίζεται ως η αξιοποίηση των Τεχνολογιών Πληροφορικής και Επικοινωνιών (ΤΠΕ) στη δημόσια διοίκηση, σε συνδυασμό με οργανωτικές αλλαγές και νέες δεξιότητες, ώστε να βελτιωθεί η παροχή δημόσιων υπηρεσιών και οι δημοκρατικές διαδικασίες καθώς και να ενισχυθεί η υποστήριξη των πολιτικών που ασκεί το δημόσιο. Μέσω της ΗΔ, προάγεται η διαφάνεια και ενισχύεται η συμμετοχή των πολιτών, αφού επεκτείνεται η δημόσια διοίκηση, γίνεται κατανοητή και ανοιχτή για δημοκρατική συμμετοχή και έλεγχο. Επίσης, τίθεται ο δημόσιος τομέας στην υπηρεσία όλων. Η ΗΔ έχει σαν επίκεντρο τον πολίτη, χωρίς κοινωνικούς αποκλεισμούς από τις υπηρεσίες που παρέχονται και γίνεται σεβαστή η προσωπικότητα με την παροχή εξατομικευμένων υπηρεσιών. Ακόμα, ο δημόσιος τομέας γίνεται πιο παραγωγικός και αξιοποιεί όσο το δυνατόν καλύτερα τα χρήματα των πολιτών. Μειώνεται ο χρόνος αναμονής στις ουρές, γίνεται δραστική μείωση των σφαλμάτων, διατίθεται περισσότερος χρόνος στη διαπροσωπική υπηρεσία και βελτιώνεται η εργασία των υπαλλήλων.

¹⁶⁷ Α. Μακρυδημήτρη, Ν. Μιχαλόπουλου, Εκθέσεις Εμπειρογνομώνων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950-1998 (2000), Εκδ. Παπαζήση, σελ. 510

Η αναγκαιότητα της ΗΔ συνίσταται στο γεγονός ότι τα διάφορα κράτη πρέπει να ανταποκριθούν στις διαρκώς μεταβαλλόμενες συνθήκες σε παγκόσμιο επίπεδο. Οι προσδοκίες από τους πολίτες, τις επιχειρήσεις αλλά και το ίδιο το κράτος, αυξάνονται ενώ με την χρήση των υπηρεσιών ΗΔ αντιμετωπίζεται το πρόβλημα έλλειψης πόρων αφού προσφέρονται περισσότερες υπηρεσίες με λιγότερους πόρους. Πιο συγκεκριμένα, στόχοι της ΗΔ είναι να προαχθεί η χρήση του λογισμικού ανοιχτού κώδικα και των ηλεκτρονικών υπογραφών στον δημόσιο τομέα, να γίνουν διαθέσιμες on-line όλες οι βασικές συναλλαγές με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή (π.χ. χρηματοδοτήσεις, προμήθειες, αναζήτηση επαφών κ.α.) και να διατεθούν on-line απαραίτητα δημόσια δεδομένα συμπεριλαμβανομένων νομικών, διοικητικών, πολιτιστικών, περιβαλλοντικών και συγκοινωνιακών πληροφοριών. Απαιτείται επίσης από τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης να εξασφαλίσουν γενική ηλεκτρονική πρόσβαση σε βασικές δημόσιες υπηρεσίες και να δημιουργήσουν απλοποιημένες on-line διοικητικές διαδικασίες για τις επιχειρήσεις, όπως για παράδειγμα συνοπτικές διαδικασίες για την ίδρυση εταιριών. Η επίτευξη αυτών των στόχων, απαιτεί προσεκτικό σχεδιασμό και μελέτη των αναγκών σε κάθε περίπτωση ξεχωριστά, έτσι ώστε να εξασφαλίζεται η επιτυχής εφαρμογή της ΗΔ στις τοπικές κοινωνίες.¹⁶⁸

Μέχρι σήμερα, όλες οι ευρωπαϊκές χώρες αλλά και οι πιο πολλές κυβερνήσεις σε παγκόσμιο επίπεδο έχουν καταστρώσει σχέδια και στρατηγικές για την ΗΔ. Οι στρατηγικές αυτές περιλαμβάνουν υπηρεσίες που έχουν συμφωνηθεί και αξιολογούνται σε ευρωπαϊκό επίπεδο, βάσει κοινής μεθοδολογίας, η οποία επιτρέπει, μεταξύ άλλων, τη σύγκριση της προόδου διαφορετικών κρατών στην ανάπτυξη των ίδιων υπηρεσιών – πρόκειται για την άσκηση συγκριτικής αξιολόγησης (Benchmarking). Η συγκριτική αξιολόγηση (benchmarking) ορίστηκε ως κύριο εργαλείο παρακολούθησης των εξελίξεων στον τομέα της Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και διενεργούνται σε ετήσια βάση μετρήσεις και εκθέσεις από Διεθνείς, Ευρωπαϊκούς και Εθνικούς οργανισμούς.¹⁶⁹

¹⁶⁸ Σπυράκης Χ., Δημόσιος Τομέας, «Η Αξία της Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης στη Δημόσια Διοίκηση», 2009, σελ. 76

¹⁶⁹ Παπακυλιανός Χρήστος, «Προϋποθέσεις και Όρια Μετεξέλιξης της Ε.Ε. σε μια Διακριτή Συνταγματική Τάξη», Εκδόσεις Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2008, σελ. 203

8.3.1 Παράγοντες που πρέπει να λαμβάνονται υπόψη κατά τον σχεδιασμό Εικονικών Δημοσίων Οργανισμών (Εικονικών Δημαρχείων)

Η Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση περιορίζεται στην παροχή on-line υπηρεσιών, όπως τη παροχή διάφορων ειδών φορμών στο διαδίκτυο, τη δυνατότητα συμμετοχής σε δημόσιους δικτυακούς τόπους (web sites) ή την παροχή ηλεκτρονικών συναλλαγών. Η επιτυχία της Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης σε βάθος χρόνου, καθορίζεται από πολλούς παράγοντες. Οι αιτήσεις μέσω διαδικτύου και τα οφέλη αυτών αποτελούν μια μόνο πλευρά του ζητήματος. Η βασικότερη συμβολή της Διοίκησης Επιχειρήσεων, ως επιστήμης, στο θέμα της Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης είναι η συνειδητοποίηση ότι η τεχνολογία ή οι εφαρμογές από μόνες τους δεν είναι το κλειδί για την επιτυχημένη ηλεκτρονική διακυβέρνηση. Στην πραγματικότητα υπάρχει πλήθος παραγόντων, όπως οργανωτικά μέτρα, στρατηγικές διαδικασίες, προσόντα, επικοινωνία, συνεργασίες, εύρεση πόρων που συντελούν στη δημιουργία ενός ολοκληρωμένου συστήματος Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.

Η επιτυχία της ΗΔ στις τοπικές κοινωνίες μπορεί να μετρηθεί από το κατά πόσο επιτυγχάνονται οι παραπάνω στόχοι. Παρόλο που το ειδικό τους βάρος μεταβάλλεται στα διάφορα επίπεδα διοίκησης και μεταξύ ομοειδών φορέων και υπάρχουν διαφορετικά χαρακτηριστικά σε κάθε περιοχή, είναι οι βασικοί καθοδηγητικοί παράγοντες και αποτελούν μέτρο για την αξιολόγηση της Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης. Όλοι ανεξαιρέτως οι παράγοντες είναι σημαντικοί για την υλοποίηση και εφαρμογή συστημάτων Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης στις τοπικές κοινωνίες. Παρόλα αυτά ο επιμέρους βαθμός σημασίας του καθενός, ειδικά σε σχέση με τους υπόλοιπους, διαφέρει. Ορίζονται κατά συνέπεια ως παράγοντες με βαθμό προτεραιότητας Α (παράγοντες με την υψηλότερη προτεραιότητα ή με προτεραιότητα υψηλή, οι παράγοντες που είναι αναντικατάστατοι), ως παράγοντες με βαθμό προτεραιότητας Β (μεσαίας προτεραιότητας) οι παράγοντες που είναι απαραίτητοι, αλλά μπορούν να αποβούν χρήσιμοι μόνο σε συνδυασμό με άλλους παράγοντες και ως παράγοντες με βαθμό προτεραιότητας Γ (χαμηλής προτεραιότητας) οι

παράγοντες που δεν είναι απολύτως απαραίτητοι, αλλά σε γενικές γραμμές είναι πολύ χρήσιμοι.

Οι παράγοντες επιτυχίας μπορούν να χρησιμοποιηθούν επίσης και σαν μια λίστα επιβεβαίωσης: ποιοι παράγοντες πρέπει να ληφθούν υπ' όψιν για την δημιουργία μίας εικονικής δημόσιας υπηρεσίας, ποιοι παράγοντες έχουν ήδη ληφθεί υπ' όψιν και ποιοι επιμέρους παράγοντες έχουν ξεχαστεί. Κάθε τοπική κοινότητα μπορεί και πρέπει να κάνει την ποιοτική της αξιολόγηση προς αυτή την κατεύθυνση.¹⁷⁰

8.3.2 Οι σημαντικότεροι παράγοντες για την επιτυχία της Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης στις τοπικές κοινωνίες¹⁷¹

✓ Κατευθυντήριες αρχές και στρατηγική

Οι κατευθυντήριες αρχές για την ΗΔ δημιουργούν το πλαίσιο εργασίας για την στρατηγική ανάπτυξη των απαιτούμενων βημάτων της διαδικασίας εφαρμογής της. Αποτελούν οδηγό για τους εμπλεκόμενους στη διοίκηση και την πολιτική αλλά και για τους εξωτερικούς συνεργάτες, τους πολίτες και τις επιχειρήσεις. Οι αρχές αυτές είναι ιδιαίτερα σημαντικές γιατί είναι το αποτέλεσμα ευρείας συζήτησης και οι προτάσεις τους είναι συγκεκριμένες και θέτουν στόχους. Οι κατευθυντήριες αρχές για την ΗΔ πρέπει να συγκρίνονται με τις άλλες κατευθυντήριες αρχές σε κάθε δήμο και άλλες τοπικές υπηρεσίες ώστε να αποφεύγονται αντιφάσεις.¹⁷²

Για την εξασφάλιση της έγκρισης της στρατηγικής της ΗΔ από όσο το δυνατόν περισσότερους εμπλεκόμενους, για την κινητοποίηση όλων των δυνάμεων και την εφαρμογή όλων των απαραίτητων βημάτων είναι απαραίτητη η σαφής υποστήριξη από τα υψηλά κλιμάκια της ηγεσίας των τοπικών κοινωνιών. Οι δήμαρχοι και τα διοικητικά στελέχη πρέπει να ανάγουν το θέμα της ΗΔ σε θέμα υψίστης προτεραιότητας. Αν επιπρόσθετα, το δημοτικό συμβούλιο και οι

¹⁷⁰ http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/2002/index_en.htm

¹⁷¹ Μιχαλόπουλος Ν., «Η Δημόσια Διοίκηση στην Εποχή των Αποτελεσμάτων», Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2007, σελ. 340-345

¹⁷² Παρίσης, Κ, « Η Χάραξη Εθνικής Στρατηγικής για την Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση», Διοικητική Ενημέρωση, Τετραμηνιαία Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης, τ.39, 2006, σελ. 121

επιτροπές χρησιμοποιήσουν τις δυνατότητες τους και υποστηρίξουν ενεργά την ΗΔ και ενθαρρύνουν τις πρωτοβουλίες, μπορεί να δημιουργηθεί ένα σημαντικό πλαίσιο εργασίας για την επιτυχή δημιουργία του εικονικού δημαρχείου. Στο επίπεδο της υλοποίησης πρέπει να υπάρχουν ξεκάθαρες προτεραιότητες, σχέδια που υλοποιούνται βήμα προς βήμα και μακροπρόθεσμος προγραμματισμός.

✓ **Οργάνωση, διαχείριση του έργου και διαχείριση αλλαγών**

Η εφαρμογή της Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, απαιτεί εκμοντερνισμό της δημόσιας διοίκησης και νέο προσανατολισμό στην κατεύθυνση των χρηστών. Όπως σε όλα τα περίπλοκα έργα, η επιτυχία εξαρτάται από την οργανωτική διαχείριση των αλλαγών. Είναι απαραίτητη η επανεξέταση πολλών επιχειρηματικών διαδικασιών και της διαδικαστικής και δομικής οργάνωσης. Ο εκμοντερνισμός με σκοπό την ΗΔ πρέπει να συνδεθεί με άλλα έργα αναδιάρθρωσης σε επίπεδο οργανωτικό, σε επίπεδο προσωπικού και σε επίπεδο νομοθεσιών. Τα βασικά στοιχεία δεν είναι μόνο οι πληροφορίες, η επικοινωνία και οι συναλλαγές, καθώς η υλοποίηση των ηλεκτρονικών διοικητικών υπηρεσιών περιλαμβάνει τον σχεδιασμό και την ενσωμάτωση νέων διαδικασιών.

Η όλη διαδικασία εκμοντερνισμού απαιτεί τον σαφή διαχωρισμό των πεδίων ευθύνης και των οργανωτικών δομών του έργου. Είναι επίσης απαραίτητη η ενδυνάμωση της συνεργασίας με εξωτερικούς συνεργάτες καθώς και η έναρξη οργάνωσης και συντονισμού της συνεργασίας με συνεργάτες που ανήκουν στον οργανισμό και με εξωτερικούς συνεργάτες. Η συμμετοχή, καθοδήγηση και επίβλεψη του έργου καθίστανται σημαντικές διαδικασίες. Υπάρχει μία σειρά από τεχνικά ερωτήματα, όπως η εισαγωγή ηλεκτρονικών υπογραφών ή συστημάτων ηλεκτρονικών πληρωμών καθώς και θέματα καθορισμού του νομικού πλαισίου των ηλεκτρονικών συναλλαγών που αποτελούν αντικείμενο συνεχούς έρευνας και εξέλιξης.

✓ **Εφαρμογές**

Οι εφαρμογές είναι η «καρδιά» της ΗΔ των τοπικών κοινωνιών. Στην σύγχρονη εποχή σχεδόν κάθε πόλη έχει τον δικό της δικτυακό τόπο. Παρέχει πληροφορίες

για τις ώρες λειτουργίας του δήμου, για διευθύνσεις υπηρεσιών και τρόπους επικοινωνίας και πιθανόν περιέχει και τουριστικές πληροφορίες, όπως π.χ. για αξιοθέατα και ενδιαφέροντα δρώμενα της πόλης. Καθώς οι πόλεις αποκτούν εμπειρία στη χρήση νέων τεχνολογιών, επεκτείνουν και τις υπηρεσίες που προσφέρουν. Οι «προοδευτικές» πόλεις παρέχουν στους δημότες τους, την ευκαιρία να επικοινωνούν ηλεκτρονικά επιπρόσθετα με την παροχή πληροφοριών.

Σε πολλές περιοχές έχουν αρχίσει εργασίες για να καταστήσουν δυνατή την διεξαγωγή συναλλαγών μέσω του διαδικτύου. Αυτό παρέχει την άνεση στους πολίτες της διαχείρισης των υποθέσεών τους από το σπίτι οποιαδήποτε στιγμή. Υπάρχει έτσι μια αυξανόμενη τάση να προσφέρεται στους χρήστες ένας συνδυασμός διοικητικών και ιδιωτικών υπηρεσιών με ηλεκτρονικό τρόπο.¹⁷³ Μια άλλη τάση είναι η ενσωμάτωση συμμετοχικών στοιχείων, όπως συμμετοχή στη ζωή της τοπικής κοινωνίας, μέσω του διαδικτύου. Τέτοιου είδους παροχές μπορούν να σχεδιαστούν έτσι ώστε να είναι ανεπίσημες, όπως για παράδειγμα η δημιουργία chat rooms και forums ή η διοργάνωση ενημέρωσης των πολιτών σε θέματα που αφορούν στην τοπική κοινωνία. Υπάρχουν επίσης και πειραματικά έργα για επίσημη συμμετοχή των πολιτών μέσω του διαδικτύου, π.χ. ηλεκτρονική ψηφοφορία ή συμμετοχή στις διαδικασίες των συσκέψεων που γίνονται για το σχεδιασμό των επιμέρους περιοχών των δημόσιων φορέων και οργανισμών. Οι εφαρμογές θα πρέπει να έχουν την δυνατότητα να είναι προσβάσιμες από όλες τις ενδιαφερόμενες κοινωνικές ομάδες των δημόσιων οργανισμών: πολίτες, επιχειρήσεις, επισκέπτες αλλά και από τους ίδιους τους πολιτικούς. Συχνά η προσοχή εστιάζεται μόνο προς την κατεύθυνση των πολιτών ή των επιχειρήσεων όμως είναι απαραίτητο να δοθεί προσοχή στη χρήση διαφορετικής προσέγγισης στους νέους ανθρώπους, στους ανθρώπους της τρίτης ηλικίας, σε ξένους υπηκόους, σε άτομα με ειδικές ανάγκες, σε μικρές επιχειρήσεις και σε ελεύθερους επαγγελματίες.¹⁷⁴

¹⁷³ Μακρυδημήτρης, Ν. Μιχαλόπουλος, Εκθέσεις Εμπειρογνομητών για τη Δημόσια Διοίκηση 1950-1998, Εκδόσεις Παπαζήση, 2000, σελ. 209

¹⁷⁴ Μακρυδημήτρης, Ν. Μιχαλόπουλος, Εκθέσεις Εμπειρογνομητών για τη Δημόσια Διοίκηση 1950-1998, Εκδόσεις Παπαζήση, 2000, σελ. 139

✓ Οφέλη και κόστος

Στην εισαγωγή της ΗΔ στην τοπική κοινωνία, υπάρχουν πέντε διαστάσεις στόχοι που ως ένα σημείο αφορούν στις ομάδες-στόχους των «πολιτών», «επιχειρήσεων», «επισκεπτών», της «διοίκησης» και των «πολιτικών» οι οποίοι αναλύονται ως εξής:¹⁷⁵

- Υψηλό επίπεδο εσωτερικών πληροφοριών και κινήτρων σε σχέση με τη διοίκηση και την πολιτική
- Υψηλό επίπεδο υπηρεσιών και επικοινωνίας με τους πολίτες, τις επιχειρήσεις και τους επισκέπτες της περιοχής, βελτιώνοντας έτσι την ποιότητα ζωής
- Υψηλό επίπεδο διαφάνειας και συμμετοχής των πολιτών, περισσότερη ενημέρωση για τα δημοτικά θέματα χρησιμοποιώντας το εικονικό δημαρχείο όχι μόνο για την παροχή πληροφοριών αλλά και για την ηλεκτρονική βοήθεια στην λήψη αποφάσεων και την έκφραση απόψεων
- Η δημιουργία μιας ξεχωριστής εικόνας σαν αποτέλεσμα της προώθησης της τοπικής αγοράς, με την έννοια ότι η τοπική κοινωνία στο σύνολό της μπορεί να παρουσιάσει μια εικόνα ενός «μοντέρνου» τόπου
- Πιο αποτελεσματική και λογική διοίκηση, σε σχέση με την εξοικονόμηση πόρων και την μεγαλύτερη οικονομική απόδοση των υπηρεσιών. Αυτό περιλαμβάνει τη χρήση των πλεονεκτημάτων της ηλεκτρονικής διαχείρισης των συναλλαγών και της ηλεκτρονικής ανταλλαγής με άλλες δημόσιες αρχές σε επίπεδο περιοχής ή κράτους

Η ανάλυση των οφελών πρέπει να εστιάζεται στη συμβολή των εφαρμογών που έχουν σχεδιαστεί ή αναπτυχθεί για την επίτευξη των στόχων που έχουν τεθεί, και αυτό πρέπει να διαχωριστεί στις αντίστοιχες ομάδες-στόχους. Αφορά κυρίως στη σχέση μεταξύ εξόδων/κόστους και των οφελών που επιτυγχάνονται (αναλογία κόστους-απόδοσης). Τα οφέλη μπορούν να εκφραστούν με διαφορετικούς τρόπους: σαν εξοικονόμηση χρόνου και χρημάτων, σαν ικανοποίηση των πελατών (ομάδες-στόχοι), επιτάχυνση των διαδικασιών, διαφάνεια, συμμετοχή κ.α.

¹⁷⁵ Αποστολάκης Ι., Διοικητική Ενημέρωση, «Κρίσιμα Θέματα στην Πορεία προς την Ηλεκτρονική Διοίκηση και Διακυβέρνηση», 2006, σελ. 69-75

✓ Η σωστή τεχνολογία και οργάνωση της χρήσης της τεχνολογίας

Η ΗΔ στην τοπική κοινωνία είναι κάτι πολύ περισσότερο από ένα έργο πληροφορικής. Εντούτοις, η χρήση της σωστής τεχνολογίας και η οργάνωση του τεχνικού εξοπλισμού που πρέπει να χρησιμοποιηθεί είναι αναμφισβήτητα σημαντικά στοιχεία ενός εικονικού δημόσιου οργανισμού και επιπροσθέτως, είναι μια βασική απαίτηση πριν να είναι δυνατή η υλοποίηση της ΗΔ. Τα απαραίτητα βήματα για τον προγραμματισμό και την υλοποίηση του έργου περιλαμβάνουν τη δημιουργία των τεχνικών υποδομών με εσωτερική δικτύωση για τους χώρους εργασίας, και την υλοποίηση του κατάλληλου λογισμικού για την αποτελεσματική συνεργασία μέσω του δικτύου. Η χρήση ηλεκτρονικών υπογραφών απαιτεί πρώτα απ' όλα να ληφθεί η απόφαση για το ποιες υπογραφές πρέπει να χρησιμοποιηθούν, και σε ποια έκταση. Επίσης πρέπει να δημιουργηθεί το κατάλληλο πλαίσιο εργασίας, εξετάζοντας τεχνολογικά και νομικά θέματα για τη χρήση των ηλεκτρονικών υπογραφών.

Η ασφάλεια είναι το πρωταρχικό ενδιαφέρον για την ΗΔ αναφορικά στην ασφάλεια των δεδομένων και την αποφυγή κακής ή μη εξουσιοδοτημένης χρήσης τους. Επομένως οι έννοιες της ασφάλειας και της προστασίας των δεδομένων είναι θεμελιώδεις για την υλοποίηση on-line υπηρεσιών και υπάρχουν διεθνή και Ευρωπαϊκά πρότυπα ασφάλειας τα οποία πρέπει να ληφθούν υπ' όψιν. Ειδικά σε ένα περιβάλλον όπου η ηλεκτρονική δικτύωση επικρατεί όλο και περισσότερο, αυτή είναι μια σημαντική απαίτηση. Η ΗΔ συσχετίζεται συχνά μόνο με την πρόσβαση στο διαδίκτυο. Αυτή είναι μια υπεραπλουστευμένη οπτική του θέματος. Ένα από τα σημαντικά χαρακτηριστικά ενός εικονικού δημόσιου οργανισμού, όπως το διαδίκτυο, τα κέντρα κλήσης, τα συμβουλευτικά κέντρα ποικιλία των τρόπων πρόσβασης πολιτών, ηλεκτρονικά κίσκια, η πρόσβαση σε αυτόν μέσω κινητών, τηλεόρασης και άλλα. Το ποιες από αυτές τις επιλογές θα χρησιμοποιηθούν είναι θέμα προτίμησης και του τρόπου πρόσβασης των «πελατών».¹⁷⁶

¹⁷⁶ http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/2005/index_en.htm

✓ **Ικανότητα, κίνητρα και προσόντα**

Είναι απολύτως απαραίτητο το προσωπικό να εμπλέκεται στην ανάπτυξη των υπηρεσιών που σχετίζονται με την ΗΔ. Ακόμα και οι ανώτεροι σύμβουλοι και διοικητικά στελέχη πρέπει, αν είναι απαραίτητο, να υποκινηθούν για να υποστηρίξουν το όλο έργο της ΗΔ. Οι on-line υπηρεσίες που θα μπουν στο διαδίκτυο, θα επιτύχουν τον σκοπό τους, μόνο εάν υπάρξει το αντίστοιχο ενδιαφέρον από τους πολίτες και τις τοπικές επιχειρήσεις. Η επίτευξη αυτού, σε βάθος χρόνου, απαιτεί απλή πρόσβαση στο διαδίκτυο και σε κάποιο βαθμό «γνώση του διαδικτύου».

Σαν αποτέλεσμα διαφορετικές ομάδες πολιτών έχουν και διαφορετικές εκπαιδευτικές ανάγκες πάνω στο διαδίκτυο. Η ανάγκη για την εκπαίδευση των διοικητικών υπαλλήλων και των συμβούλων μπορούν να εξακριβωθούν από μια έρευνα. Η αξιολόγηση των αποτελεσμάτων θα αποτελέσει την βάση για τον σχεδιασμό και υλοποίηση επιπλέον δραστηριοτήτων. Πρέπει επίσης να ληφθούν υπ' όψιν και οι πολίτες, οι ιδιοκτήτες και διευθυντές των μικρών και μεσαίων επιχειρήσεων: Σε αυτές τις περιπτώσεις, αν είναι απαραίτητο θα πρέπει να ληφθούν επιπλέον μέτρα για να παρασχεθούν οι απαραίτητες γνώσεις και προσόντα ώστε να αμβλυθεί το «ψηφιακό χάσμα» μεταξύ των μελών της κοινωνίας.¹⁷⁷

✓ **Δημιουργία αποδοχής, marketing**

Η ενημέρωση του κοινού για την ανάπτυξη υπηρεσιών ΗΔ, όσον αφορά στις εσωτερικές και τις εξωτερικές του υπηρεσίες, απαιτεί μια συντονισμένη επικοινωνιακή πολιτική. Οι διάφορες «ομάδες στόχοι» και οι συμμετέχοντες, το προσωπικό και η ηγεσία, οι σύμβουλοι, οι πολίτες, οι τοπικές επιχειρήσεις και οι συνεργάτες των δημοσίων σχέσεων, πρέπει να προσεγγιστούν, η κάθε ομάδα ξεχωριστά, με ένα συγκεκριμένο «προσαρμοσμένο» τρόπο ώστε να εξασφαλισθεί το γεγονός ότι τα έργα ΗΔ που θα υλοποιηθούν να γίνουν κοινώς αποδεκτά και να τύχουν της απαραίτητης υποστήριξης. Για να αυξηθεί το ποσοστό αποδοχής από τους συμβούλους και το διοικητικό προσωπικό μπορούν να χρησιμοποιηθούν μια σειρά από κανάλια (π.χ. το Intranet, πίνακες

¹⁷⁷Steiner G.A., «Top Management Planning», Εκδόσεις Macmillan, New York 1969, σελ. 225

ανακοινώσεων, σύσκεψης όπου θα δίνονται οι απαιτούμενες πληροφορίες, εργαστήρια κ.λ.π.). Όλα αυτά πρέπει να βασιστούν σε μια επικοινωνιακή στρατηγική η οποία με ένα λεπτομερή και με προσανατολισμό σε συγκεκριμένους στόχους τρόπο, θα ορίσει ποια μηνύματα πρέπει να δοθούν, μέσω ποιών διόδων και ποιο είναι το επιθυμητό αποτέλεσμα.

Για την διάθεση των γενικών πληροφοριών, για παράδειγμα, μπορούν να δοθούν πληροφορίες για τη στρατηγική, τις κατευθυντήριες αρχές, τις on-line υπηρεσίες και τις επιμέρους δραστηριότητες οι οποίες ήδη έχουν τεθεί σε εφαρμογή. Ακόμα θα πρέπει να γίνονται συχνές επαφές με τα μέσα ενημέρωσης τόσο σε τοπικό όσο και σε Περιφερειακό και Εθνικό επίπεδο για να περιγραφεί το θέμα της ΗΔ με έναν ευνόητο τρόπο και να παρουσιαστούν, κάθε μια ξεχωριστά, οι on-line υπηρεσίες και τα πρακτικά τους οφέλη για τους πολίτες και τις τοπικές επιχειρήσεις. Άλλα κανάλια, όπως τα σχετικά εξειδικευμένα περιοδικά και οι δικτυακοί τόποι, μπορούν να χρησιμοποιηθούν για λεπτομερή ενημέρωση για εξειδικευμένες πληροφορίες σε ξεχωριστά θέματα. Είναι επίσης χρήσιμη η συμμετοχή σε ειδικές επιτροπές και ομάδες εργασίας, παρέχουν μια πλατφόρμα για αναφορές προόδου των έργων, ένα μέρος για την απόκτηση γνώσεων πάνω σε άλλα παρόμοια έργα και την ανταλλαγή εμπειριών. Ακόμα είναι σημαντικό να προσελκυσθούν άτομα που θα προάγουν και θα διαδώσουν το έργο και θα ενεργήσουν σαν συνεργάτες για τη δημοσιότητα της ΗΔ της τοπικής κοινωνίας.¹⁷⁸

✓ **Συνεργασία και συνεταιρισμοί**

Κατά τη διάρκεια της δημιουργίας και υλοποίησης της ιδέας των εικονικών δημόσιων οργανισμών, οι υπεύθυνοι για τη λήψη αποφάσεων του δήμου έρχονται αντιμέτωποι με ερωτήματα όπως: «Είναι δυνατός ο σχεδιασμός και η τεχνική λειτουργία του έργου με τους πόρους της τοπικής κοινότητας;» και «Υπάρχουν οι απαραίτητες γνώσεις;» «Θα έπρεπε να γίνει χρήση ειδικών και επιχειρήσεων εκτός του δήμου;» Στην πράξη το ερώτημα που τίθεται είναι: «Να φτιαχτεί κάτι ή να αγοραστεί;».

¹⁷⁸ Μπουραντάς Δ., «Μάνατζμεντ», Εκδόσεις Γ. Μπένου, Αθήνα 2002, σελ. 43-47

Το ποια εναλλακτική θα επιλεγεί τελικά εξαρτάται από την απάντηση που θα δοθεί στα ερωτήματα: «Με ποιους συνεργάτες είναι δυνατή μια σύμπραξη;» και «Είναι κατάλληλοι;». Μια άλλη, στρατηγικής σημασίας, πλευρά του αποτελεσματικού συνεταιρισμού και συνεργασίας και μια απαίτηση για όλους τους μελλοντικούς συνεργάτες στο έργο είναι το αν και κατά πόσον αυτοί έχουν την απαραίτητη εμπειρία ώστε να αποφευχθεί η ανάπτυξη δύο φορές των ίδιων πραγμάτων και των ανεξάρτητων λύσεων.

Οι απαιτήσεις και οι ανάγκες για τη δημιουργία του εικονικού δημόσιου οργανισμού μπορούν να καθοριστούν με λεπτομέρεια σε επαφή με υπεύθυνους για τη λήψη αποφάσεων εταιριών και συνεταιρισμών. Αν υπάρχουν από πριν συνεργασίες και επαφές με το Πανεπιστήμιο ή Ερευνητικούς Οργανισμούς και Οριζόντιες Δομές Υποστήριξης, αυτές θα πρέπει να ενταθούν για να εξασφαλιστεί έτσι η ανταλλαγή αποτελεσμάτων από τη διεξαγωγή της υπάρχουσας έρευνας.

✓ **Διατηρήσιμοι πόροι**

Οι περισσότερες τοπικές κοινωνίες ξεκινούν την ανάπτυξη εικονικών υπηρεσιών σε ξεχωριστά έργα. Με τον καιρό η τεχνική υποδομή αλλάζει και τα άτομα ή οι ομάδες ατόμων αποκτούν μεγαλύτερη εξειδίκευση στο αντικείμενο. Με τη λήψη μιας απόφασης για μία ευρεία λύση ΗΔ, τα άτομα που λαμβάνουν τις αποφάσεις, θα πρέπει να δίνουν μεγάλη προσοχή στους εξής τομείς:

- Η ΗΔ είναι πάντα ένα έργο μακροπρόθεσμο
- Παράλληλα με την εύρεση των απαραίτητων πόρων θα πρέπει να γίνει προγραμματισμός και για την εύρεση επαρκούς προσωπικού
- Οι οικονομικές επενδύσεις θα πρέπει να λαμβάνουν υπόψη τους τόσο τα τρέχοντα έξοδα όσο και τους πόρους για τον ευρύ εκμοντερνισμό του υπάρχοντος τεχνικού εξοπλισμού

Η αγορά του εξοπλισμού και του λογισμικού, οι απαιτήσεις τείνουν να αυξάνονται και τα συστήματα φτάνουν γρήγορα στα όρια των δυνατοτήτων τους. Σε αυτή την περίπτωση είναι απαραίτητη η αλλαγή τους με πιο ισχυρό εξοπλισμό και λογισμικό. Επιπρόσθετα θα πρέπει να αναβαθμιστεί και η γνώση του προσωπικού που τα διαχειρίζεται. Πολλές φορές η μόνιμη επιτυχία τέτοιων

έργων βασίζεται στην ειδική γνώση που αποκτάται βαθμιαία, στην πράξη, από συγκεκριμένα μέλη του προσωπικού. Έτσι ένας παράγοντας για την επιτυχία της ενσωμάτωσης εικονικών υπηρεσιών στους δημόσιους φορείς, είναι η ενδυνάμωση της ικανότητας του προσωπικού σε βάθος χρόνου.

✓ **Νομιμότητα**

Η συμμόρφωση με το νομικό πλαίσιο εργασίας είναι τα θεμέλια των εικονικών δημόσιων οργανισμών. Ο νόμος επηρεάζει όλες τις διαδικασίες: καθορίζει τα όρια, τις ελάχιστες απαιτήσεις και το κατά πόσο επιτρέπεται, η παροχή των online υπηρεσιών. Η υλοποίηση της ΗΔ φέρνει την διοίκηση αντιμέτωπη με νέες νομικές προκλήσεις. Πρώτα απ' όλα, θα πρέπει να τηρούνται κάποια νομικά άρθρα τα οποία δεν έχουν συνταχθεί με το σκεπτικό της ΗΔ. Η εφαρμογή αυτών των άρθρων και ο αντίκτυπος που έχουν στις νέες περιστάσεις θα πρέπει να αναθεωρηθεί. Δεύτερον, πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι η ΗΔ έχει επίσης υποστεί αλλαγές από το νόμο και τη νέα νομοθεσία. Θα πρέπει λοιπόν να υπάρχει συμμόρφωση με αυτούς τους νέους όρους ώστε να εξασφαλιστεί ότι οι ηλεκτρονικές διοικητικές υπηρεσίες που θα προσφέρονται, θα είναι νομικά δεσμευτικές. Η νομιμότητα σαν κλειδί για την επιτυχία περιλαμβάνει μια σειρά από σημαντικά νομικά θέματα και προκλήσεις τα οποία είναι αυτή τη στιγμή αντικείμενο προβληματισμού και συζητήσεων σε Εθνικό αλλά και διεθνές επίπεδο.

8.4 Ευρωπαϊκές πολιτικές

Τα τελευταία χρόνια, η Ευρωπαϊκή Ένωση (Ε.Ε.) έχει θεσπίσει σχέδια δράσης που εκφράζουν την πολιτική της για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση.¹⁷⁹ Ξεκινώντας από την Στρατηγική της Λισσαβόνας το 2000 και την πρωτοβουλία eEurope 2002 και συνεχίζοντας με την eEurope 2005 έθεσε τις κατευθυντήριες γραμμές για την ανάπτυξη της ΗΔ στις χώρες-μέλη της. Σήμερα τα κράτη-μέλη της Ε.Ε. ακολουθούν τις αρχές και τους στόχους που θέτει η νέα πρωτοβουλία i2010 με στόχο την πρόβλεψη των εξελίξεων στο χώρο των ΤΠΕ (Τεχνολογίες Πληροφοριών και Ενημέρωσης) και τη θεσμοθέτηση ενός νέου πλαισίου, πιο

¹⁷⁹ Διοικητική Ενημέρωση, Μανωλιτζας Π., «Η Ανάπτυξη των Διαδικτυακών Υπηρεσιών (E-Government) στην Ε.Ε.», 2008, σελ. 23-27

ρεαλιστικού, για την ανάπτυξη υπηρεσιών Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (ΗΔ) στην Ευρώπη.¹⁸⁰

8.4.1 Στρατηγική της Λισσαβόνας

Στόχος της στρατηγικής της Λισσαβόνας ήταν ο καθορισμός της στρατηγικής για την Ε.Ε. στον κοινωνικό και οικονομικό τομέα. Η στρατηγική αυτή προέβλεπε για την επόμενη δεκαετία, να καταστεί η Ε.Ε. η πιο ανταγωνιστική και δυναμική βασισμένη στη γνώση οικονομία (Knowledge based economy) στον κόσμο. Θα υπήρχαν έτσι αυξημένες δυνατότητες οικονομικής ανάπτυξης, περισσότερα και καλύτερα επαγγέλματα και θα επιτυγχανόταν μεγαλύτερη κοινωνική συνοχή. Τελικά, η στρατηγική της Λισσαβόνας δημιούργησε το κατάλληλο πλαίσιο διαβούλευσης ανάμεσα στα κράτη-μέλη της Ε.Ε. έτσι ώστε να κατατεθούν μία σειρά από προτάσεις, έργα και προγράμματα που θα εξυπηρετούσαν τον παραπάνω στόχο.

Ο δημόσιος τομέας διαδραματίζει σημαντικό ρόλο στο κοινωνικό και οικονομικό μοντέλο της Ευρώπης επειδή αποτελεί το υψηλό επίπεδο πρόνοιας για τους πολίτες, εξασφαλίζει την κοινωνικοοικονομική συνοχή και στηρίζει τη λειτουργία του ανταγωνιστικού περιβάλλοντος στην αγορά. Το ευρύ φάσμα δραστηριοτήτων του δημόσιου τομέα εκτείνεται από την εκπαίδευση, την υγειονομική περίθαλψη και την κοινωνική ασφάλιση μέχρι την προστασία των καταναλωτών και του περιβάλλοντος.

Τα πλεονεκτήματα της Ευρώπης στον οικονομικό τομέα, όπως το καταρτισμένο εργατικό δυναμικό και ο ηγετικός ρόλος σε κύριους βιομηχανικούς κλάδους, καθιστούν επιτακτική την εύρυθμη λειτουργία του δημόσιου τομέα της. Ο δημόσιος τομέας της Ευρώπης που βρίσκεται σήμερα σε σημείο καμπής, αντιμετωπίζει προκλήσεις σε οικονομικό και κοινωνικό επίπεδο, θεσμικές αλλαγές και τις βαθιές συνέπειες των νέων τεχνολογιών. Αυξάνονται οι προσδοκίες ότι, ως βασικός οικονομικός παράγοντας για την τόνωση της οικονομικής μεγέθυνσης, ο δημόσιος τομέας είναι σε θέση και θα διαδραματίσει όντως ισχυρό ρόλο για την υλοποίηση της στρατηγικής της Λισσαβόνας για την

¹⁸⁰ Διοικητική Ενημέρωση, Μανωλιτζας Π., «Η Ανάπτυξη των Διαδικτυακών Υπηρεσιών (E-Government) στην Ε.Ε.», 2008, σελ. 33

οικονομική, κοινωνική και περιβαλλοντική ανανέωση. Από την άλλη μεριά, οι Τεχνολογίες Πληροφοριών και Επικοινωνιών (ΤΠΕ) μπορούν να βοηθήσουν τις δημόσιες διοικήσεις να αντιμετωπίσουν τις πολυάριθμες προκλήσεις. Ωστόσο, οι ΤΠΕ δεν αποτελούν αυτοσκοπό. Το επίκεντρο πρέπει να είναι η αξιοποίηση των ΤΠΕ σε συνδυασμό με τις οργανωτικές αλλαγές και την απόκτηση νέων δεξιοτήτων ώστε να βελτιωθούν οι παρεχόμενες δημόσιες υπηρεσίες, οι δημοκρατικές διαδικασίες και οι πολιτικές που ασκεί ο δημόσιος τομέας. Αυτός είναι το αντικείμενο της Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (e-Government).

Οι ορθές πρακτικές σε πολλές χώρες έχουν αποδείξει ότι η ΗΔ συνιστά ισχυρό μέσο για την παροχή δημόσιων υπηρεσιών βελτιωμένης ποιότητας, τη μείωση του χρόνου αναμονής και τη βελτίωση της οικονομικής αποδοτικότητας, την αύξηση της παραγωγικότητας και την ενίσχυση της διαφάνειας και της λογοδοσίας. Η στρατηγική της ΗΔ πρέπει να επικεντρώνεται στην επίτευξη των στόχων της Λισσαβόνας, στον περιορισμό των φραγμών στην εσωτερική αγορά υπηρεσιών και στην κινητικότητα σε όλη την Ευρώπη, την αποτελεσματική εφαρμογή των εθνικών πολιτικών και της περιφερειακής ή τοπικής ανάπτυξης.

Ωστόσο, η καθιέρωση της ΗΔ δεν είναι εύκολη. Για να παρέχονται υπηρεσίες με επίκεντρο τον χρήστη και να περιοριστεί η γραφειοκρατία (περιττά διοικητικά εμπόδια) απαιτείται η από κοινού αξιοποίηση των πληροφοριών από όλες τις διοικητικές υπηρεσίες και σε διαφορετικά επίπεδα διοίκησης (σε τοπικό, περιφερειακό και εθνικό επίπεδο). Προς τούτο απαιτούνται συχνά οργανωτικές αλλαγές. Απαιτείται επίσης η προθυμία να επανεξεταστούν παγιωμένοι τρόποι εργασίας, πράγμα που συχνά προσκρούει σε αντιστάσεις. Επιπλέον, η ΗΔ δεν παρέχεται δωρεάν, ενώ χρειάζεται χρόνος για να αποδώσει.

Για την εφαρμογή σε πλήρη κλίμακα της ΗΔ ανακύπτουν δύσκολα ζητήματα. Πρέπει, μεταξύ άλλων, να εξασφαλιστεί η εμπιστοσύνη στην ηλεκτρονική δράση με τις κυβερνήσεις, η ευρεία πρόσβαση στις ηλεκτρονικές υπηρεσίες ώστε να μην δημιουργηθεί ψηφιακό χάσμα, η διαλειτουργικότητα της ανταλλαγής πληροφοριών χωρίς οργανωτικά και εθνικά σύνορα, καθώς και να προωθηθούν πανευρωπαϊκής κλίμακας υπηρεσίες που να υποστηρίζουν την κινητικότητα στην εσωτερική και Ευρωπαϊκή αγορά. Κατά συνέπεια, χρειάζεται ισχυρός ηγετικός ρόλος σε πολιτικό επίπεδο για να καμφθούν οι αντιστάσεις και να

υπερπηδηθούν τα εμπόδια, να αλλάξουν οι αντιλήψεις, να προωθηθούν οι οργανωτικές αλλαγές, να υποστηριχθούν οι επενδύσεις και να μη λησμονηθεί η μακροπρόθεσμη προοπτική ενώ βραχυπρόθεσμα να επιδιώκονται με επιμονή συγκεκριμένα αποτελέσματα.

Η ΗΔ αποτελεί κεντρικό στοιχείο του Σχεδίου Δράσης eEurope 2005. Πρόκειται για τον μοναδικό τομέα του Σχεδίου Δράσης eEurope όπου οι κυβερνήσεις οφείλουν όχι μόνο να εξασφαλίσουν ότι παρέχονται οι καταλυτικές προϋποθέσεις, αλλά είναι και οι αποκλειστικά υπεύθυνες για την υλοποίησή του. Στα πλαίσια αυτής της υλοποίησης υπάρχουν πολλές προκλήσεις που πρέπει να αντιμετωπίσει ο ευρύτερος δημόσιος τομέας και οι διοικήσεις στην Ευρώπη. Ο δημόσιος τομέας, καλείται να διαδραματίσει νευραλγικό ρόλο για τον εκσυγχρονισμό της ευρωπαϊκής οικονομίας και κοινωνίας, ώστε η Ευρώπη να καταστεί ανταγωνιστικότερη και δυναμικότερη, στο πλαίσιο της ανάπτυξης, και να είναι ικανή να δημιουργεί περισσότερες και καλύτερες θέσεις απασχόλησης ενώ παράλληλα να εξασφαλίζει μεγαλύτερη κοινωνική συνοχή. Αυτοί είναι οι στόχοι που καθορίστηκαν στη Λισσαβόνα για το 2010. Η επίτευξη των στόχων αυτών εξαρτάται ωστόσο από τη διατήρηση του μέσου όρου οικονομικής μεγέθυνσης σε υψηλό επίπεδο, 3% ή και περισσότερο, καθ' όλη τη διάρκεια της δεκαετίας, πράγμα που υπό τις τρέχουσες οικονομικές εξελίξεις είναι εμφανές ότι συνιστά πρόκληση.

Τα έσοδα του δημοσίου ανέρχονται σε 45% του ΑΕΠ της Ε.Ε. Το Δημόσιο είναι ο μεγαλύτερος αγοραστής. Οι δαπάνες του Δημοσίου ανήλθαν σε 20,6% του ΑΕΠ το 2002, ενώ το 1983 ήταν 19,9%. Οι δημόσιες διοικήσεις είναι επίσης μείζων πάροχος υπηρεσιών στις επιχειρήσεις, που επηρεάζουν την ικανότητα των επιχειρήσεων να ανταγωνίζονται, καθώς και στους πολίτες, στους οποίους παρέχουν εκπαίδευση και επαγγελματική κατάρτιση και τη δυνατότητα αναζήτησης εργασίας. Ο δημόσιος τομέας εξασφαλίζει την παροχή πολλών δημοσίων υπηρεσιών στις επιχειρήσεις και τους πολίτες, αλλά τους επιβάλλει και υποχρεώσεις, για παράδειγμα για κοινωνική ασφάλιση, υποβολή εκθέσεων για το περιβάλλον καθώς και φορολόγηση. Το κόστος των υποχρεώσεων έναντι της διοίκησης εκτιμάται κατά προσέγγιση ότι ανέρχεται σε 2-3% του ΑΕΠ και είναι δυσανάλογα υψηλό για τις μικρού και μεσαίου μεγέθους επιχειρήσεις. Η

επιχειρηματικότητα και η καινοτομία επηρεάζονται από το χρονικό διάστημα και το κόστος που απαιτείται για την ίδρυση νέας εταιρίας, που κυμαίνονται, αντίστοιχα, από μερικές ημέρες μέχρι ένα μήνα και από μηδέν μέχρι 1500€.

Εάν αυτές οι δραστηριότητες καταστούν αποδοτικότερες στον περιορισμό της γραφειοκρατίας και αποτελεσματικότερες εύκολα προσβάσιμες, εύχρηστες, ασφαλείς, στοχοθετημένες θα επιτευχθεί η οικονομική μεγέθυνση σε όλους τους κλάδους της οικονομίας. Αναμένεται επίσης από τις δημόσιες διοικήσεις να είναι προετοιμασμένες να αντιμετωπίσουν τις μελλοντικές και αναδυόμενες προκλήσεις. Οι δημογραφικές αλλαγές αποτελούν δοκιμασία για τις δημόσιες αρχές. Για παράδειγμα, η μετανάστευση, η οποία υπόκειται στο πλαίσιο της πολιτικής που ασκεί η Ε.Ε., αποτελεί ήδη συντελεστή δημογραφικών αλλαγών. Η μεγιστοποίηση των θετικών συνεπειών της μετανάστευσης είναι δυνατόν να καταστήσει αναγκαία την αναβάθμιση των προσπαθειών που καταβάλλουν οι αρμόδιες για τη μετανάστευση υπηρεσίες, που εκτείνονται από την εκμάθηση γλωσσών μέχρι την υποστήριξη της επιχειρηματικότητας των μεταναστών, και την αντιμετώπιση της αυξανόμενης ζήτησης για πολυγλωσσική και πολυπολιτισμική πρόσβαση στις υπηρεσίες που παρέχει το δημόσιο.

Η καλύτερη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς θα διευκολύνει τη διασυνοριακή παροχή υπηρεσιών και την κινητικότητα εντός της Ευρώπης για λόγους εκπαιδευτικούς, κοινωνικούς ή απασχόλησης. Έτσι θα διευρυνθεί το φάσμα των υπηρεσιών από το δημόσιο. Οι δημόσιες διοικήσεις θα κληθούν να παρέχουν διασυνοριακές ή και πανευρωπαϊκές υπηρεσίες. Οι πολίτες του μέλλοντος θα απαιτούν όλο και περισσότερο από τις αρχές να εξασφαλίζουν την ελευθερία, τη δικαιοσύνη και την ασφάλεια σε όλη την ΕΕ. Αυτό προϋποθέτει τη συνεργασία μεταξύ των κρατών-μελών και διεθνώς, καθώς και την αντιμετώπιση των νέων συντελεστών αβεβαιότητας που οφείλονται στην τεχνολογία.

Οι δημόσιες διοικήσεις και ο δημόσιος τομέας, όπως οι άλλοι συντελεστές της οικονομίας, πρέπει να αντιμετωπίσουν την πρόκληση των νέων τεχνολογικών εξελίξεων, ιδίως της τεχνολογίας της πληροφορίας και των επικοινωνιών. Για παράδειγμα, το Ίντερνετ έχει καταστήσει δυνατές νέες μορφές συμμετοχής στη χάραξη της πολιτικής, όπως οι ταχύρυθμα συγκροτούμενες ομάδες γνωμοδότησης με ηλεκτρονική διασύνδεση, οι δημόσιες ηλεκτρονικές

διαβουλεύσεις ή η συστηματική συγκέντρωση των αντιδράσεων των πολιτών και των επιχειρήσεων σχετικά με τις ανάγκες αρωγής και συμβουλών. Στον επιχειρηματικό κόσμο αναδύονται νέοι τρόποι για την οργάνωση της αλυσίδας προστιθέμενης αξίας και των σχέσεων με τους πελάτες. Αυτό προϋποθέτει αποδοτικότερους και πελατοκεντρικούς τρόπους για την παροχή υπηρεσιών από το Δημόσιο, την αξιοποίηση των διδαγμάτων και όχι τυφλή αντιγραφή του ηλεκτρονικού εμπορίου καθώς και νέες συμπράξεις δημόσιου και ιδιωτικού τομέα. Πέρα από την πρόκληση που συνιστά η υλοποίηση σύγχρονης δημόσιας διοίκησης πρέπει να αντιμετωπισθούν επίσης θεσμικές προκλήσεις στην Ευρώπη. Πρόκειται για τις προκλήσεις που οφείλονται στην εσωτερική αγορά, τη σύγκλιση που συνεπάγεται η μεγαλύτερη διεύρυνση με στόχο την Ευρωπαϊκή Ένωση των 27 κρατών, τις τάσεις αποκέντρωσης, την παγκοσμιοποίηση και την Ευρωπαϊκή Συντακτική Συνέλευση με τις απαιτήσεις για νέας μορφής διακυβέρνηση. Αναδύεται σταδιακά η αυξανόμενη δικτύωση των τοπικών, περιφερειακών και εθνικών διοικήσεων σε όλη την Ε.Ε. για πολυεπίπεδη διακυβέρνηση, που καθίσταται δυνατή από τις νέες τεχνολογίες, με την ενοποίηση του «ευρωπαϊκού δημόσιου χώρου» για τους πολίτες και τις επιχειρήσεις της Ε.Ε.¹⁸¹

8.4.2 Προσδοκίες πολιτών και επιχειρήσεων

Οι πολίτες εθίζονται στην όλο και ταχύτερη προσαρμογή και βελτίωση της ποιότητας των προϊόντων και των υπηρεσιών από τον ιδιωτικό τομέα. Αναμένουν τις ίδιες επιδόσεις και από τις δημόσιες διοικήσεις. Επιτείνεται η κριτική σχετικά με τις αδιαφανείς διαδικασίες, τις μακριές ουρές αναμονής, την υποχρέωση καταχώρησης πληροφοριών που έχει ήδη στη διάθεσή της η διοίκηση καθώς και σχετικά με την αδιαφοροποίητη αντιμετώπιση των εξυπηρετούμενων. Υπάρχει η προσδοκία για την παροχή δημόσιων υπηρεσιών που να είναι περισσότερο εξατομικευμένες και φιλικές για τον χρήστη, προσαρμοσμένες στις ανάγκες των πολιτών. Οι υποχρεώσεις παροχής δημόσιας υπηρεσίας είναι κατά κανόνα μη αποκλειστικές, όλοι οι πολίτες πρέπει να εξυπηρετούνται, ανεξαρτήτως από τις δεξιότητες και τις ικανότητές τους, το εισόδημα ή τη γεωγραφική περιοχή. Αντίθετα απ' ό,τι συμβαίνει με τον ιδιωτικό

¹⁸¹ Σπανού Κ., «Ελληνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση», Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2001, σελ. 76

τομέα, ο δημόσιος τομέας δεν μπορεί να επιλέξει τους πελάτες (όπως άλλωστε το κοινό, που δεν έχει τη δυνατότητα να επιλέξει εάν θα εξυπηρετηθεί ή όχι από τον δημόσιο τομέα). Η ανταγωνιστικότητα των επιχειρήσεων επηρεάζεται ισχυρά από το κόστος των συναλλαγών με τη δημόσια διοίκηση.¹⁸² Λόγω του διεθνούς ανταγωνισμού οι επιχειρήσεις απαιτούν την περιστολή της γραφειοκρατίας. Οι κυβερνήσεις είναι επίσης υπεύθυνες για πολλές από τις εισροές στην παραγωγική διαδικασία.

Οι επιχειρήσεις αναμένουν λοιπόν φθηνότερες και καλύτερες δημόσιες υπηρεσίες και καλύτερη ποιότητα ώστε να παραμείνουν ανταγωνιστικές. Τέλος, οι πολίτες και οι επιχειρήσεις αναμένουν να λογοδοτούν περισσότερο οι δημόσιες αρχές σχετικά με τη διαχείριση των χρημάτων του φορολογούμενου. Απαιτούν επίσης μεγαλύτερη διαφάνεια στη λήψη αποφάσεων και τη δημοκρατική συμμετοχή σε όλες τις φάσεις κατάστρωσης πολιτικής. Το "δημοκρατικό έλλειμμα" έχει πλέον καταστεί προεκλογικό ζήτημα: το ζητούμενο είναι να αποκατασταθεί στους ψηφοφόρους η αντίληψη δημοκρατικής συμμετοχής και συνυπευθυνότητας.¹⁸³

8.4.3 Πρωτοβουλία eEurope: Κοινωνία της πληροφορίας για όλους

Η πρωτοβουλία eEurope 2002 είχε σαν αρχικό στόχο να φέρει κάθε πολίτη, κάθε σχολείο, κάθε επιχείρηση on-line όσο πιο γρήγορα γινόταν (1999). Οι επιμέρους στόχοι, που καθορίστηκαν από τη Στρατηγική της Λισσαβόνας, ήταν να γίνουν σοβαρές προσπάθειες από τον δημόσιο τομέα σε όλα τα επίπεδα ούτως ώστε να ενσωματωθούν οι νέες τεχνολογίες σε αυτόν. Τα κράτη-μέλη της Ε.Ε. έπρεπε να παρέχουν ολική πρόσβαση σε βασικές δημόσιες υπηρεσίες έως το 2003. Η επιτυχία της πρωτοβουλίας eEurope 2002 θα είχε σαν αποτέλεσμα την ηλεκτρονική πρόσβαση στις δημόσιες υπηρεσίες, το φθηνότερο, γρηγορότερο και ασφαλέστερο διαδίκτυο και την επένδυση στον ανθρώπινο παράγοντα και στις ανθρώπινες δεξιότητες.

¹⁸²Σαρρής Νίκος, «Ευρωπαϊκή Ενοποίηση», Εκδόσεις Έλλην, Αθήνα 1999, σελ. 52-55

¹⁸³Κωνσταντίνος Κωνσταντίνου, «Πολιτική Οικονομία και Δημόσια Οικονομική», Εκδόσεις Δημ. Μπόνια και Σία Ε.Ε., Αθήνα 2005, σελ. 86

8.4.4 Η πρωτοβουλία eEurope 2002 κατά την εφαρμογή της

Σημεία σταθμοί της πρωτοβουλίας eEurope 2002 κατά την εφαρμογή ήταν το Ευρωπαϊκό συμβούλιο της Στοκχόλμης τον Μάρτιο του 2001, όπου καθορίστηκε ότι οι κρατικοί οργανισμοί και εθνικοί φορείς πρέπει να καταβάλουν κάθε προσπάθεια για τη χρήση ΤΠΕ και να σχεδιάσουν ικανοποιητικές και αποδοτικές υπηρεσίες για τους Ευρωπαίους πολίτες και επιχειρήσεις. Στο ίδιο συμβούλιο παρέχεται ένα Πανευρωπαϊκό εργαλείο (Πρόγραμμα IDA) υποστήριξης της σχεδίασης διαδραστικών δημόσιων υπηρεσιών και ανταλλαγής ορθών πρακτικών και εμπειριών μεταξύ των κρατών μελών της Ε.Ε.

Στο Ευρωπαϊκό συμβούλιο της Βαρκελώνης τον Μάρτιο του 2002 αναδείχθηκε η σημασία της ΗΔ και επανεξετάστηκαν όλα τα σημεία της πρωτοβουλίας. Επίσης, καθορίστηκαν και εκτιμήθηκαν οι δείκτες που επηρέαζαν την πρόοδο εφαρμογής του σχεδίου. Την άνοιξη του 2003 η έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής έδειξε ότι οι βασικοί στόχοι του σχεδίου eEurope2002 επιτεύχθηκαν και αποτελούν βασικό βήμα στοχεύοντας σε μια νέα οικονομία βασισμένη στη γνώση (Knowledge based economy). Οι βασικές υπηρεσίες Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης είναι on-line. Στα επόμενα βήματα πρέπει πλέον να υπάρξει αύξηση της διαδραστικότητας και εσωτερική αναδιοργάνωση των οργανισμών.

Η πρωτοβουλία eEurope 2005 (Μάρτιος 2002) είχε σαν στόχο όχι πλέον τη διάδοση του διαδικτύου αλλά τη σχεδίαση και χρήση Ευρυζωνικών Υπηρεσιών (broadband Services and connections). Οι επιμέρους στόχοι ήταν η εξασφάλιση ασφαλών υπηρεσιών και εφαρμογών που κάνουν χρήση ευρυζωνικών υποδομών. Εστίαζε κυρίως σε δύο σημεία, στις υποδομές και τη διάδοση των online δημόσιων υπηρεσιών και περιεχομένου. Η πρωτοβουλία αυτή προέβλεπε μέχρι το 2005 τον εκμοντερνισμό των δημόσιων υπηρεσιών (on-line), την Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση, την Ηλεκτρονική Εκπαίδευση (e-learning), την Ηλεκτρονική Υγεία (e-health), Ηλεκτρονικό Επιχειρείν (e-business), την εκτενή διαθεσιμότητα ευρυζωνικής πρόσβασης σε ανταγωνιστικές τιμές και τις

ασφαλείς συναλλαγές. Συνοπτικά η πρωτοβουλία eEurope 2005 - Μοντέρνες, on-line δημόσιες υπηρεσίες.¹⁸⁴

8.4.5 Η πρωτοβουλία eEurope 2005 κατά την εφαρμογή της

Χρονολογικά η πρωτοβουλία eEurope 2005 είχε σαν κομβικά σημεία, το Ευρωπαϊκό συμβούλιο της Σεβίλλης τον Ιούνιο του 2003, όπου διαπιστώθηκε ότι είχε σημειωθεί αρκετή πρόοδος στα σημεία που εστίαζε η πρωτοβουλία και υπογραμμίστηκε η αναγκαιότητα της συμβολής της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στοχεύοντας σε μια οικονομία βασισμένη στη γνώση και η αναγκαιότητα της συμμόρφωσης των κρατικών οργανισμών στα σημεία αυτά μέχρι το τέλος του 2005.

Στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο τον Μάρτιο του 2004 διαπιστώθηκε ότι σε μια Ευρώπη των 25 πρέπει να καταβληθούν σοβαρές προσπάθειες σε Εθνικό και περιφερειακό επίπεδο. Για να επιτευχθούν οι στόχοι του eEurope 2005 απαιτείται ισχυρή πολιτική παρέμβαση και δέσμευση σε όλα τα επίπεδα. Παρά το γεγονός ότι υπάρχουν περιοχές που σημειώνεται πρόοδος (Ευρυζωνικότητα, online διαδραστικές υπηρεσίες), απαιτείται επιπρόσθετη προσπάθεια για τη βελτίωση της ποιότητας των υπηρεσιών και των επαγγελματιών. Αναγνωρίστηκε τελικά ότι η ΗΔ αποτελεί κρίσιμο παράγοντα για τον επανακαθορισμό του δημόσιου τομέα. Ενδεικτικά παρατηρήθηκε αύξηση των on-line υπηρεσιών από 17% σε 43% μεταξύ του Οκτωβρίου του 2001 και του Οκτωβρίου του 2003 ενώ η ενσωμάτωση τους στα κράτη-μέλη της Ε.Ε. κυμαίνεται από 15% έως 72%.¹⁸⁵

8.5 Εθνική πολιτική

Η Εθνική Πολιτική της Ελλάδας στην ΗΔ ακολουθεί κατά κύριο λόγο αυτή της Ε.Ε. Πιο συγκεκριμένα, το δημόσιο είναι ο μεγαλύτερος κάτοχος, δημιουργός αλλά και χρήστης πληροφοριών στην Ελλάδα και οι πληροφορίες αυτές είναι σημαντικές για τις επιχειρήσεις του ιδιωτικού τομέα όσον αφορά στη λειτουργία τους και την χάραξη της στρατηγικής τους. Πρωταρχικός στόχος της δημόσιας διοίκησης είναι η μετατροπή της δημόσιας πληροφορίας σε ψηφιακή μορφή, η

¹⁸⁴ Παπαστυλιανός Χρήστος, «Προϋποθέσεις και Όρια Μετεξέλιξης της Ε.Ε. σε μια Διακριτή Συνταγματική Τάξη», Εκδόσεις Σάκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2008, σελ. 201-216

¹⁸⁵ Σπανού Κ., «Ελληνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση», Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2001, σελ. 30

οργάνωση της σε υποστηριζόμενες βάσεις δεδομένων και η εξασφάλιση της ηλεκτρονικής πρόσβασης πολιτών και επιχειρήσεων σε αυτές τις βάσεις.

Απαιτείται επομένως, η δημιουργία ολοκληρωμένων δομών και μηχανισμών παραγωγής, διαχείρισης και διάθεσης των δημόσιων πληροφοριών, ώστε να ικανοποιηθούν οι ανάγκες εξυπηρέτησης των πολιτών και των επιχειρήσεων, και να επιτευχθεί η διαδραστικότητα και η ορθή διεξαγωγή συναλλαγών. Επίσης μέλημα της κυβέρνησης είναι η παροχή σύνθετων, διευρυμένων και αναβαθμισμένων υπηρεσιών για την καλύτερη ανταπόκριση του δημόσιου τομέα στις ανάγκες του ιδιωτικού με την παροχή κατάλληλων διαλειτουργικών διασυνδέσεων, η δημιουργία του κατάλληλου τεχνικού και λειτουργικού ολοκληρωμένου περιβάλλοντος διεπικοινωνίας των δημοσίων υπηρεσιών και η ανάπτυξη «πελατοκεντρικών» εφαρμογών.

Για τις ηλεκτρονικές συναλλαγές, στόχος είναι η εξασφάλιση της ηλεκτρονικής επικοινωνίας και η δημιουργία του κατάλληλου πλαισίου ηλεκτρονικών συναλλαγών (one-stop-services). Για την εμπιστευτικότητα και την ασφάλεια των συναλλαγών προβλέπεται η διασφάλιση ενός πλαισίου ασφαλών συναλλαγών για τις επιχειρήσεις και τον πολίτη, η προστασία του ατόμου από τη μη νόμιμη χρήση προσωπικών πληροφοριών και η δυνατότητα εξακρίβωσης της ταυτότητας του συναλλασσόμενου με τη χρήση έξυπνων καρτών (smart cards), ψηφιακών υπογραφών (digital signatures), και την κρυπτογράφηση των δεδομένων (data encryption). Στον τομέα της διάθεσης πληροφοριών στις επιχειρήσεις, η πολιτική της Ελλάδας, περιλαμβάνει τη δωρεάν διάθεση και προσβασιμότητα σε όλους για συγκεκριμένες κατηγορίες δεδομένων και επεξεργασμένων πληροφοριών. Αντίθετα, πληροφορίες που είναι αποτέλεσμα επεξεργασίας δεδομένων ή πρόκειται να διατεθούν σε ιδιωτικούς φορείς οι οποίοι θα προσθέσουν αξία για εμπορικούς σκοπούς, θα διατίθενται επ' αμοιβή στους ενδιαφερόμενους. Προβλέπεται και η δημιουργία αντίστοιχων βάσεων δεδομένων για συγκεκριμένες διοικητικές, τεχνικές, οικονομικές, και νομικές πληροφορίες, απαραίτητες για τη λειτουργία των επιχειρήσεων του ιδιωτικού τομέα.

Τέλος, στον πολιτικό σχεδιασμό της Ελλάδας στα πλαίσια της ΗΔ περιλαμβάνεται η διαμόρφωση ολοκληρωμένου κανονιστικού πλαισίου

δημιουργίας, διακίνησης, επεξεργασίας και διάθεσης πληροφοριών. Στο πλαίσιο αυτό αναγνωρίζεται η ανάγκη της οικονομίας για ασφαλή και χαμηλού κόστους πρόσβαση σε υψηλής ποιότητας πληροφορίες του δημόσιου τομέα, καθορίζονται το εύρος των διαθέσιμων πληροφοριών, οι περιορισμοί και οι εξαιρέσεις του δικαιώματος πρόσβασης στις δημόσιες πληροφορίες καθώς επίσης και οι κανόνες διάθεσης πληροφοριών στο εμπόριο (πολιτικές τιμολόγησης, πνευματικά δικαιώματα, πρακτικές θεμιτού ανταγωνισμού). Στην Ελλάδα τα θέματα που αφορούν στην ΗΔ και εντάσσονται στον Εθνικό σχεδιασμό υλοποιήθηκαν κατά την περίοδο 2000-2008 με βάση το πρόγραμμα «Κοινωνία της Πληροφορίας», ενώ πρόσφατα έχει εγκριθεί η Εθνική Ψηφιακή Στρατηγική με βάση τους στόχους του 2010 και οι δράσεις που προβλέπει θα υλοποιηθούν με τα προγράμματα «Ψηφιακή Σύγκλιση» και «Διοικητική Μεταρρύθμιση».¹⁸⁶

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΕΝΑΤΟ

ΠΕΜΠΤΟΣ ΠΥΛΩΝΑΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ: ΠΡΟΤΥΠΑ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ-ΠΙΣΤΟΠΟΙΗΣΗ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ

9.1 Αποτελεσματικότητα στον Δημόσιο τομέα

Η Δημόσια Διοίκηση διεθνώς έχει εισέλθει σε μια νέα εποχή επικεντρωμένη κυρίως στα αποτελέσματα, στα οποία στηρίζεται ολοένα και περισσότερο η χάραξη πολιτικής και η λήψη αποφάσεων στον δημόσιο τομέα. Σε αντίθεση με τις διεθνείς εξελίξεις, η ελληνική Δημόσια Διοίκηση υπολείπεται αισθητά σε επίπεδο υιοθέτησης αντίστοιχων μεθόδων μέτρησης – αξιολόγησης. Δεδομένου όμως του υψηλού ελλείμματος της ελληνικής οικονομίας και του δημόσιου χρέους, κρίνεται ακόμη πιο επιτακτική η ανάγκη βελτιστοποίησης της χρήσης των διαθέσιμων πόρων αλλά και της επίτευξης αποτελεσματικότητας.

Οι σημαντικότεροι λόγοι εφαρμογής μετρήσεων απόδοσης – αποτελεσματικότητας – αποδοτικότητας στη Δημόσια Διοίκηση είναι η βελτίωση των οικονομικών όρων χρήσης παραγωγικών συντελεστών, προμήθειες

¹⁸⁶ Σαρρής Νίκος, «Ευρωπαϊκή Ενοποίηση», Εκδόσεις Έλλην, Αθήνα 1999, σελ. 354-358

πρώτων υλών και γενικότερα διαχείρισης των χρηματικών κονδυλίων που διατίθενται προς τους δημόσιους οργανισμούς από τον Κρατικό Προϋπολογισμό, η ενίσχυση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας.¹⁸⁷

9.1.1 Λόγοι εφαρμογής μεθόδων μέτρησης της απόδοσης – αποδοτικότητας – αποτελεσματικότητας

Οι λόγοι εφαρμογής μεθόδων μέτρησης απόδοσης – αποτελεσματικότητας – αποδοτικότητας έχουν ως αφετηρία την οικονομικότερη, αποτελεσματικότερη και αποδοτικότερη λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης στον προσδιορισμό και τη διόρθωση πιθανών δυσλειτουργιών. Η επίτευξη οικονομικότερης και αποδοτικότερης λειτουργίας του δημόσιου τομέα, ιδιαίτερα σε περιόδους οικονομικής ύφεσης, έχει άμεση ευεργετική επίδραση τόσο στην οικονομική πολιτική της εκάστοτε χώρας, μέσω της μείωσης του δημόσιου χρέους, όσο και στον προϋπολογισμό των νοικοκυριών, μέσω του περιορισμού των άμεσων και έμμεσων φόρων.

Εξίσου σημαντικοί παράγοντες, που έχουν ωθήσει τις κυβερνήσεις των χωρών-μελών του ΟΟΣΑ στη χρήση μεθόδων μέτρησης απόδοσης – αποτελεσματικότητας – αποδοτικότητας, είναι η διαφάνεια στο δημόσιο τομέα και η λογοδοσία (Kloot and Martin, 2000, Ghobadian and Ashworth, 1994). Αυτό συμβαίνει, διότι η διαφάνεια αποτελεί καθοριστικό παράγοντα για την ενίσχυση της σχέσης εμπιστοσύνης μεταξύ πολιτών και Δημόσιας Διοίκησης. Μόνο όταν οι δημόσιοι οργανισμοί κερδίσουν την εμπιστοσύνη των πολιτών είναι δυνατό να επιτύχουν τους στόχους τους. Η λογοδοσία με τη σειρά της είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με τη διαφάνεια.¹⁸⁸

9.2 Μέθοδοι μέτρησης της απόδοσης με έμφαση στη στρατηγική

Η πλειονότητα των μεθόδων που αναφέρονται στο στρατηγικό σχεδιασμό των επιχειρήσεων ή των οργανισμών του δημόσιου τομέα αναπτύχθηκε τη δεκαετία του '90 και μεταγενέστερα. Εξαίρεση αποτελεί η μέθοδος των Καλών Πρακτικών

¹⁸⁷ Drucker P., «Μετακαπιταλιστική Κοινωνία», Μετάφραση Τσαούσης Δ.Γ., Εκδ. Gutenberg, Αθήνα 1996, σελ. 118-130

¹⁸⁸ http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/2005/index_en.htm

ή των Προτύπων Αναφοράς η οποία εφαρμόζεται σε δημόσιους οργανισμούς εδώ και πολλές δεκαετίες, κυρίως λόγω της απλότητάς της. Άλλωστε, είναι η μόνη από τη συγκεκριμένη κατηγορία μεθόδων που δε βασίζεται κατ' ανάγκη σε ποσοτικά δεδομένα των οποίων η ανάλυση απαιτεί εφαρμογή σύνθετης μεθοδολογίας και εξειδικευμένου λογισμικού.

Παρόλο που η μέθοδος Καλών Πρακτικών διαφέρει σημαντικά από τις υπόλοιπες μεθόδους που δίνουν έμφαση στη στρατηγική (π.χ. τη μέθοδο Ισορροπημένης Κάρτας Επιδόσεων - BSC), εντάσσεται στην ίδια ομάδα καθώς αποτελεί το πρώτο στάδιο, την προεργασία, για την υλοποίηση των κατ' εξοχήν μεθόδων που δίνουν έμφαση στη στρατηγική. Συγκεκριμένα, οι στόχοι του κάθε οργανισμού, οι οποίοι είναι απαραίτητο να προσδιοριστούν κατά τα πρώτα στάδια εφαρμογής των περισσότερων σύγχρονων μεθόδων μέτρησης της απόδοσης με έμφαση στη στρατηγική, προκύπτουν από τη μέθοδο Καλών Πρακτικών (Niven, 2003).¹⁸⁹

9.2.1 Ισορροπημένη κάρτα επιδόσεων

Η Ισορροπημένη Κάρτα Επιδόσεων αναπτύχθηκε από τους Kaplan και Norton το 1996 με αφορμή την ολοένα αυξανόμενη εξάρτηση των επιχειρήσεων από παράγοντες, όπως η ικανοποίηση των πελατών, η ικανοποίηση και οι ικανότητες των εργαζομένων, η ικανότητα προσαρμογής της παραγωγικής μονάδας στις τάσεις της εποχής. Αρχικά, η Ισορροπημένη Κάρτα Επιδόσεων απευθύνθηκε σε ιδιωτικές επιχειρήσεις, στη συνέχεια όμως δοκιμάστηκε και συνεχίζει να εφαρμόζεται σε δημόσιους οργανισμούς (Ferlie, 2007, Sherman and Zhu, 2006, Chan, 2004, McAdam and Walker, 2003, Kaplan and Norton, 1996).

Η Ισορροπημένη Κάρτα Επιδόσεων αποτελεί το συνδυαστικό κρίκο των παραδοσιακών λογιστικών – χρηματοοικονομικών μεθόδων μέτρησης απόδοσης και των σύγχρονων μεθόδων αξιολόγησης αποτελεσμάτων (outcomes) και διαμόρφωσης στρατηγικής. Η συγκεκριμένη μέθοδος υιοθετεί πλήρως τον πολιτο-κεντρικό προσανατολισμό της σύγχρονης Δημόσιας Διοίκησης. Συγκεκριμένα, μέσα από τις τέσσερις κύριες προσεγγίσεις – κάρτες,

¹⁸⁹Καρβούνης Α., «Εισαγωγή στην Οργάνωση και Λειτουργία του Κράτους», Εκδ. Πατάκη, Αθήνα 2003, σελ. 138

η Ισορροπημένη Κάρτα Επιδόσεων εξισορροπεί τη λογιστική – χρηματοοικονομική αποτίμηση (financial perspective), την καταγραφή των διαδικασιών που λαμβάνουν χώρα σε κάθε διοικητική μονάδα (internal business perspective), την ικανότητα διαρκούς επιμόρφωσης και εκσυγχρονισμού (learning perspective) και τέλος, την ανάλυση της πελατειακής βάσης (customer perspective) (Kaplan and Norton, 2001, 1996).

Σύμφωνα με τους δημιουργούς της Ισορροπημένης Κάρτας Επιδόσεων, η συγκεκριμένη μέθοδος μεταφράζει την αποστολή και τη στρατηγική ενός δημόσιου οργανισμού σε ένα πλήρες σύνολο μεθόδων μέτρησης απόδοσης που παρέχει το πλαίσιο για τη μέτρηση της εταιρικής στρατηγικής και του συστήματος διοίκησης (Kaplan and Norton, 1996). Θα μπορούσε να χαρακτηριστεί η πιο ολοκληρωμένη προσέγγιση μέτρησης απόδοσης αφού αποτελεί ένα σύστημα αξιολόγησης της λειτουργίας, καταγραφής των στόχων μιας μονάδας, λήψης αποφάσεων και χάραξης στρατηγικής. Προϋποθέσεις για την επιτυχή χρήση της Ισορροπημένης Κάρτας Επιδόσεων αποτελούν:¹⁹⁰

- η προγενέστερη εμπειρία εφαρμογής μεθόδων μέτρησης απόδοσης – αποτελεσματικότητας – αποδοτικότητας
- η διαθεσιμότητα έγκυρων δεδομένων
- η επιθυμία συνεχούς εξέλιξης του ανθρώπινου δυναμικού της επιχειρησιακής μονάδας μέσω προγραμμάτων κατάρτισης
- η ανεμπόδιστη επικοινωνία των εργαζομένων όλων των βαθμίδων και τμημάτων των διοικητικών μονάδων για την ανταλλαγή πληροφοριών και εμπειριών
- ο πολιτο-κεντρικός προσανατολισμός του οργανισμού

¹⁹⁰ Διοικητικό Επιμελητήριο, «Δόμηση της αξιολόγησης: Συμμετοχικό Πρόγραμμα αξιολόγησης της απόδοσης των ελεγκτικών υπηρεσιών της ελληνικής δημόσιας διοίκησης/Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Πολιτεία», σελ. 194-200

9.2.2 Περιπτώσεις εφαρμογής Μεθόδων Μέτρησης Απόδοσης – Αποτελεσματικότητας – Αποδοτικότητας

Οι μέθοδοι μέτρησης απόδοσης – αποτελεσματικότητας – αποδοτικότητας υιοθετούνται ολοένα και περισσότερο από τις Δημόσιες Διοικήσεις των χωρών-μελών του ΟΟΣΑ. Κατά κύριο λόγο, η πρωτοβουλία για τη χρήση των συγκεκριμένων μεθόδων ανήκει στις κυβερνήσεις των χωρών. Σύμφωνα με τα αποτελέσματα έρευνας του ΟΟΣΑ (1997), σχετικά με τη χρήση μεθόδων μέτρησης απόδοσης – αποτελεσματικότητας – αποδοτικότητας, μετρήσεις για την αξιολόγηση της αποδοτικότητας των οργανισμών του δημόσιου τομέα εφαρμόζονται σε όλες τις χώρες που συμμετείχαν στην έρευνα (Αυστραλία, Γαλλία, Δανία, Ηνωμένο Βασίλειο, Η.Π.Α., Καναδάς, Κάτω Χώρες, Νέα Ζηλανδία, Σουηδία, Φινλανδία). Σημαντικά μικρότερος αριθμός χωρών υιοθετεί μεθόδους αξιολόγησης αποτελεσματικότητας (Αυστραλία, Η.Π.Α.)¹⁹¹

Η επιλογή μεθόδων για την αξιολόγηση της αποδοτικότητας των δημόσιων οργανισμών, από το σύνολο των χωρών-μελών του ΟΟΣΑ που συμμετείχαν στην έρευνα, αποδίδεται στην ευκολία συλλογής των απαραίτητων ποσοτικών δεδομένων για την εφαρμογή της συγκεκριμένης κατηγορίας μεθόδων και στην ικανοποίηση πρωταρχικών στόχων κάθε κυβέρνησης για τη Δημόσια Διοίκηση όπως:

- η βελτίωση της κατανομής και διαχείρισης των πόρων (οικονομικών πόρων και παραγωγικών συντελεστών) σε συνδυασμό με το επίπεδο παραγωγής
- η ενίσχυση της λογοδοσίας (accountability) των διοικητικών μονάδων και των δημόσιων λειτουργιών
- η επίτευξη διαφάνειας (transparency) στην παραγωγική διαδικασία

Τα δεδομένα που εισάγονται στις μεθόδους μέτρησης αποδοτικότητας καθώς και τα αποτελέσματα που προκύπτουν είναι δυνατό να χρησιμοποιηθούν τόσο σε μεθόδους μέτρησης αποτελεσματικότητας όσο και στις μεθόδους Καλών Πρακτικών ή Προτύπων Αναφοράς και Ισορροπημένης Κάρτας Επιδόσεων. Οι χώρες που δε χρησιμοποιούν σε ευρεία κλίμακα μεθόδους μέτρησης

¹⁹¹ Wildavsky A. , «If Planning is Everything Maybe It's Nothing», Policy Science, New York 1993, σελ. 268-282

αποτελεσματικότητας (Γαλλία, Δανία, Ηνωμένο Βασίλειο, Καναδάς, Κάτω Χώρες, Νέα Ζηλανδία, Φινλανδία), καθώς και οι Η.Π.Α., στις οποίες η αποτελεσματικότητα αποτελεί πρωταρχικό στόχο της Δημόσιας Διοίκησης, δίνουν έμφαση στη μέτρηση της ικανοποίησης των πολιτών από τις παρεχόμενες διοικητικές υπηρεσίες και τη διασφάλισή της. Στην πρώτη ομάδα χωρών, οι μετρήσεις αποδοτικότητας και ικανοποίησης πολιτών διεξάγονται χωριστά, ενώ στην περίπτωση των Η.Π.Α. συνδυάζονται. Οι δύο παράμετροι: αποδοτικότητα και ικανοποίηση πολιτών, αποτελούν τις δύο κύριες συνιστώσες των μεθόδων μέτρησης αποτελεσματικότητας.

Η μέθοδος της Περιβάλλουσας Καμπύλης (DEA) (Μέσος όρος ικανοποίησης των πολιτών), χρησιμοποιείται συχνότερα από άλλες μεθόδους μέτρησης αποδοτικότητας στον δημόσιο τομέα. Ειδικότερα, καταγράφονται εκατοντάδες περιπτώσεις εφαρμογών της DEA στην τοπική αυτοδιοίκηση, σε δημόσιες επιχειρήσεις ηλεκτρισμού, τηλεπικοινωνιών, μέσων μαζικής μεταφοράς, αεροδρόμια, στη δευτεροβάθμια και τριτοβάθμια εκπαίδευση, σε νοσοκομεία, βιβλιοθήκες κ.ά.

Η επικρατέστερη και περισσότερο προβεβλημένη μέθοδος μέτρησης απόδοσης με έμφαση στη στρατηγική, η Ισορροπημένη Κάρτα Επιδόσεων, δεν έχει γνωρίσει την ίδια αποδοχή με εκείνη της DEA στον δημόσιο τομέα. Οι μελέτες περιπτώσεων δημόσιων οργανισμών που εφαρμόζουν τη συγκεκριμένη μέθοδο είναι περιορισμένες. Οι συχνότερα αναφερόμενες περιπτώσεις χρήσης της Ισορροπημένης Κάρτας Επιδόσεων στον δημόσιο τομέα είναι εκείνες της πόλης Charlotte, στην Βόρεια Καρολίνα των Η.Π.Α. (Niven, 2003, Kaplan and Norton, 2001), του δήμου Reykjavik στην Ισλανδία (Wisniewski and Olafsson, 2004) και του Εθνικού Συστήματος Υγείας του Ηνωμένου Βασιλείου (Radnor and McGuire, 2004). Η επιτυχία αυτή οφείλεται στην πολυετή χρήση της συγκεκριμένης τεχνικής, η οποία χρονολογείται από το 1996, καθώς και στην εμπειρία εφαρμογής μεθόδων μέτρησης απόδοσης – αποτελεσματικότητας – αποδοτικότητας από τη δεκαετία του '70 (Niven, 2003).

9.3 Μορφές συστημάτων αξιολόγησης

Μετά από μία σύντομη αναφορά στις διάφορες μεθόδους αξιολόγησης, στα πλεονεκτήματα και στα μειονεκτήματα τους, η κύρια επικέντρωση αφορά τις σημερινές και μελλοντικές προκλήσεις που μπορεί να επιφέρουν αλλαγές στα συστήματα αξιολόγησης της απόδοσης.

9.3.1 Μέθοδοι αξιολόγησης

Σήμερα, διαθέτουμε μια ολόκληρη σειρά μεθόδων αξιολόγησης που παρουσιάζουν μεταξύ τους μικρές ή μεγάλες διαφορές και εμφανίζουν τόσο θετικά όσο και αρνητικά στοιχεία. Η επιλογή της μίας ή της άλλης μεθόδου εξαρτάται από το σκοπό για τον οποίο προορίζονται. Μία αξιολόγηση μπορεί να αποσκοπεί στη λήψη αποφάσεων σχετικά με προαγωγές ενώ μία άλλη στην ανάπτυξη του προσωπικού. Διάφοροι επιστήμονες κατατάσσουν τις μεθόδους αξιολόγησης με διαφορετικούς τρόπους. Οι Mathis & Jackson (2000) ταξινομούν τις μεθόδους σε τέσσερις βασικές κατηγορίες:

- α) μέθοδοι κατάταξης
- β) συγκριτικές μέθοδοι
- γ) αντικειμενικές μέθοδοι
- δ) περιγραφικές μέθοδοι

Ο Κανελλόπουλος (1979) ταξινομεί τις μεθόδους αξιολόγησης σε πέντε βασικές κατηγορίες:

- α) μέθοδοι ελεύθερης περιγραφής
- β) μέθοδοι σύγκρισης
- γ) μέθοδοι σταθερών κριτηρίων ή σύγκρισης με πρότυπα
- δ) αξιολόγηση με βάση την επίτευξη των αντικειμενικών στόχων (Διοίκηση δια Στόχων)
- ε) μέθοδοι της άμεσης μέτρησης

Η κάθε μέθοδος διαθέτει πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα και επιλέγεται ανάλογα με το σκοπό που επιδιώκεται. Έτσι η μέθοδος «Σύγκρισης με Πρότυπα Επίδοσης σε Διάφορα Χαρακτηριστικά» (Performance Standards) η οποία κατατάσσεται από τον Κανελλόπουλο στην τρίτη προαναφερόμενη κατηγορία,

διαθέτει το πλεονέκτημα ότι μειώνει το υποκειμενικό στοιχείο στις αξιολογήσεις και αποφεύγεται η λανθασμένη τάση για υψηλότερη ή χαμηλότερη αξιολόγηση από την πραγματική. Από την άλλη πλευρά, διαθέτει και μειονεκτήματα, όπως η δυσκολία μετατροπής των διαφόρων χαρακτηριστικών της εργασίας σε ποσοτικά στοιχεία. Αντιθέτως, η μέθοδος του MB O που εστιάζεται στα αποτελέσματα της εργασίας των στελεχών καθιστά πιο εύκολη τη μετατροπή της αξιολόγησης σε ποσοτικά στοιχεία. Ένα άλλο εργαλείο αξιολόγησης της απόδοσης είναι και οι ψυχολογικές δοκιμασίες. Οι τελευταίες διαθέτουν το πλεονέκτημα ότι μπορούν να αξιολογήσουν αξιόπιστα μία μεγάλη ποικιλία ικανοτήτων σε σύντομο χρονικό διάστημα και να παροτρύνουν το ενδιαφέρον των αξιολογούμενων. Από την άλλη πλευρά, τα ζητήματα ηθικής που σχετίζονται με τέτοιου είδους δοκιμασίες και το γεγονός ότι είναι επιρρεπής σε παραποίηση των αποτελεσμάτων σημαίνει ότι δεν μπορούν να αποτελέσουν το μοναδικό εργαλείο αξιολόγησης.

Με βάση τα ανωτέρω, παρατηρείται ότι η κάθε μέθοδος διαθέτει πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα και ότι η χρήση τους εξαρτάται και από το σκοπό για τον οποίο προορίζονται. Έτσι, θα ήταν ίσως πιο αποτελεσματικό αν ένα σύστημα διέθετε ένα συνδυασμό μεθόδων καθώς και διαφορετικά εργαλεία και διαδικασίες ανάλογα με το σκοπό που επιδιώκεται. Σε ορισμένες σύγχρονες επιχειρήσεις, η αξιολόγηση της απόδοσης των στελεχών συνδυάζει διάφορες μεθόδους.

9.3.2 Σημερινές και μελλοντικές προκλήσεις

Στη σημερινή εποχή, η εργασία βασίζεται κυρίως στις πληροφορίες και στη γνώση και τα στελέχη καλούνται να ανταποκριθούν στις μεταβαλλόμενες απαιτήσεις και δημιουργούν οι ίδιοι την εργασιακή τους ρουτίνα. Στο σύγχρονο επιχειρηματικό περιβάλλον, η παγκοσμιοποίηση, η επέκταση των επιχειρήσεων σε νέες εκτός συνόρων αγορές, ο έντονος ανταγωνισμός, οι συνεχείς εξαγορές και συγχωνεύσεις, οι υψηλές απαιτήσεις των πελατών και των άλλων ομάδων ενδιαφέροντος, δημιουργούν νέα δεδομένα, με αποτέλεσμα το σημερινό εργασιακό περιβάλλον να χαρακτηρίζεται ως «περιβάλλον υψηλών απαιτήσεων και πιέσεων». Τα νέα αυτά δεδομένα επηρεάζουν όχι μόνο τον τρόπο λειτουργίας μιας επιχείρησης, αλλά και τις μορφές εργασίας. Η σταθερότητα και

η σιγουριά, το σαφές αντικείμενο εργασίας, η καθημερινή παρουσία του εργαζομένου στο χώρο εργασίας δίνουν τη θέση τους στην αβεβαιότητα, τις συχνές μετακινήσεις προσωπικού, στις ευέλικτες μορφές απασχόλησης και στην τηλεργασία. Όλες αυτές οι εξελίξεις επηρεάζουν σημαντικά την ψυχολογία του εργαζομένου αλλά και τη σχέση εργοδότη-εργαζόμενου που γίνεται πιο βραχύχρονη, λιγότερο ιεραρχική, με αμοιβαία υψηλές απαιτήσεις.

Οι παραπάνω εξελίξεις θα έχουν αναπόφευκτα επιπτώσεις στους τρόπους με τους οποίους αξιολογούμε την απόδοση των στελεχών. Η Karen May (1996) είχε εντοπίσει δύο κατηγορίες αλλαγών που μπορεί να επηρεάσουν τη διαχείριση της απόδοσης. Αυτές οι κατηγορίες αλλαγών σχετίζονται με τη φύση των οργανισμών και με τη δομή της εργασίας. Όσον αφορά στη φύση των οργανισμών, αναφέρει τη μείωση των ιεραρχικών στρωμάτων και την αναδιοργάνωση πολλών οργανισμών με επακόλουθο τη δημιουργία και δέσμευση σε νέες και συγκεκριμένες αξίες, όπως την εξυπηρέτηση της πελατείας. Σε σχέση με την αξιολόγηση της απόδοσης, παρατηρεί ότι οι θέσεις των μάνατζερ μέσα σε μια οικονομική μονάδα είναι λιγότερες απ' ό,τι στο παρελθόν. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα οι μάνατζερ να είναι υπεύθυνοι για ένα μεγάλο αριθμό ατόμων, να διαθέτουν αυξημένα καθήκοντα και οι υφιστάμενοί τους να έχουν μεγαλύτερη ευχέρεια στον τρόπο που θα αποδώσουν. Επομένως, η διαδικασία παρατήρησης και αξιολόγησης των υφισταμένων γίνεται πιο δύσκολη. Η δέσμευση σε νέες αξίες, όπως η εξυπηρέτηση πελατείας, σημαίνει ότι η πηγή της αξιολόγησης θα μπορούσε να βρίσκεται και εκτός του οργανισμού, δηλαδή στους πελάτες. Σε σχέση με τη δομή της εργασίας, η Karen May αναφέρει μεταξύ άλλων την αυξανόμενη χρήση των ομάδων και των εργαζομένων που εργάζονται εκτός γραφείου αλλά και σε διάφορα γεωγραφικά σημεία. Αυτό μειώνει και πάλι τη δυνατότητα παρατήρησης και αλληλεπίδρασης μεταξύ υφισταμένου και προϊσταμένου. Διερωτώμενη για το πώς μπορεί τα ανωτέρω να επιφέρουν αλλαγές στις μεθόδους αξιολόγησης της απόδοσης, υποθέτει ότι πολύ πιθανό να στραφούμε προς τη χρήση πολυκριτήριας αξιολόγησης, όπως η μέθοδος ανατροφοδότηση 360°. Μία άλλη μέθοδος που αναφέρει είναι η χρήση ηλεκτρονικής παρακολούθησης για την «παρατήρηση της απόδοσης», μέσω υπολογιστών, τηλεφώνου, κλπ.

Μια μέθοδος που βρίσκεται ακόμα σε στάδιο δοκιμασίας και μπορεί να αποτελέσει ένα νέο εργαλείο αξιολόγησης της απόδοσης είναι οι προσομοιώσεις και τα παιχνίδια εκτέλεσης ρόλων, τα οποία προσφέρουν διάφορα πλεονεκτήματα. Τα συγκεκριμένα εργαλεία είναι πολύ χρήσιμα διότι αναπαριστάνουν την πραγματικότητα, αξιολογώντας παράλληλα τις επαγγελματικές ιδιότητες που σχετίζονται με την εργασία ενός υπαλλήλου. Παράλληλα, μπορούν να αποτελέσουν και εργαλείο ενίσχυσης δεξιοτήτων αλλά και να ενισχύσουν τις ικανότητες εκμάθησης ενός οργανισμού. Το γεγονός ότι η φύση τους είναι πιο διασκεδαστική βοηθά στην ενεργή παρουσία των συμμετεχόντων. Επιπλέον, προάγουν την αντικειμενική αξιολόγηση και εξαλείφουν τα σφάλματα που μπορεί να προκύψουν κατά την αξιολόγηση εφόσον σχεδιάζονται από ειδικούς και οι αξιολογητές είναι επαρκώς εκπαιδευμένοι.

9.4 Παράμετροι αποτελεσματικότητας συστήματος αξιολόγησης για στελέχη

Αποτελεί μείζονος σημασίας θέμα η εξέταση των παραμέτρων αποτελεσματικότητας ενός συστήματος αξιολόγησης για στελέχη, οι οποίες σχετίζονται τόσο με το σχεδιασμό του συστήματος, όσο και με την υλοποίησή του, ανεξαρτήτως της μεθόδου που θα χρησιμοποιηθεί.

9.4.1 Προβλήματα που επηρεάζουν την αποτελεσματικότητα ενός συστήματος αξιολόγησης

9.4.1.1 Παράμετροι που επηρεάζουν το σύστημα αξιολόγησης

Οι ατομικοί παράγοντες μείωσης της απόδοσης, όπως η ανεπάρκεια των υπαλλήλων σε γνώσεις και δεξιότητες και οι μεταβολές στη σωματική και στην ψυχική-πνευματική τους υγεία, δε θα εξεταστούν στην παρούσα εργασία.

Βασικά και ελάχιστα χαρακτηριστικά που θεωρούνται απαραίτητα για να προσδώσουν αποτελεσματικότητα σε ένα σύστημα αξιολόγησης είναι: η αντικειμενικότητα, η απλότητα, η σαφήνεια, η προσαρμογή στις ειδικές συνθήκες, η εξασφάλιση ένθερμης υποστήριξης των συμμετεχόντων και η προσαρμοστικότητα-ευελιξία. Περαιτέρω, απαιτείται ο σωστός προσδιορισμός

των προτύπων/κριτηρίων αξιολόγησης, η δυνατότητα συγκέντρωσης πληροφοριών σχετικά με την τρέχουσα απόδοση του υπαλλήλου στην εργασία και η λήψη διορθωτικών ενεργειών σε περίπτωση απόκλισης μεταξύ της τρέχουσας απόδοσης του υπαλλήλου στην εργασία και του προτύπου απόδοσης του.

Απαραίτητη παράμετρος για την αποτελεσματικότητα ενός συστήματος είναι η αξιοπιστία και η εγκυρότητα του. Η εγκυρότητα αφορά στο βαθμό στον οποίο ένα εργαλείο μέτρησης πράγματι μετράει αυτό για το οποίο κατασκευάστηκε να μετρά, ενώ η αξιοπιστία αφορά τη σταθερότητα με την οποία ένα εργαλείο μέτρησης μετράει αυτό που μετράει. Ένα αξιόπιστο σύστημα αξιολόγησης θα πρέπει να έχει στη διάθεση του τις ακόλουθες δυνατότητες: Ανάλυση του έργου μιας συγκεκριμένης θέσης, καθορισμός του-τι σημαίνει επιτυχημένη εκτέλεση του έργου, εντός ορισμένου χρονικού διαστήματος, ανάπτυξη τρόπων μέτρησης των επιτεύξεων και τεκμηρίωση των σχολίων, εξάλειψη - κατά το δυνατόν - των υποκειμενικών κρίσεων και υποκειμενικών σφαλμάτων και ενημέρωση και συζήτηση με τους υπαλλήλους.

Περιβαλλοντικοί παράγοντες που μπορεί να επηρεάσουν την απόδοση του υπαλλήλου είναι ο χρόνος εργασίας, ο φωτισμός και ο θόρυβος. Έτσι, η μόνιμη έκθεση σε θόρυβο μπορεί να επηρεάσει σημαντικά την απόδοση ενός υπαλλήλου. Τα συχνά διαλείμματα θεωρούνται απαραίτητα στα βαρέα και ανθυγιεινά επαγγέλματα. Άλλες δυνάμεις που μπορεί να επηρεάσουν θετικά ή αρνητικά την απόδοση του υπαλλήλου, μπορεί να προέρχονται από εξωτερικούς και εσωτερικούς παράγοντες. Εξωτερικές δυνάμεις μπορεί να σχετίζονται με δημογραφικούς ή πολιτικούς παράγοντες. Εσωτερικοί παράγοντες μπορεί να σχετίζονται με τη σαφήνεια του ρόλου, τις αμοιβές που βασίζονται στην απόδοση, τα πρότυπα απόδοσης, το αμερόληπτο σύστημα πειθαρχίας που πρέπει να είναι δίκαιο και αποδεκτό από τους υπαλλήλους, ο βαθμός ανταγωνιστικότητας μεταξύ των υπαλλήλων, οι ευκαιρίες για ανάπτυξη και προαγωγή.

9.4.1.2 Προβλήματα που εμφανίζονται κατά την υλοποίηση της διαδικασίας αξιολόγησης της απόδοσης

Σφάλματα που μπορεί να προκύψουν κατά τη διάρκεια μιας αξιολόγησης και σχετίζονται με τον αξιολογητή αφορούν κυρίως ζητήματα μεροληψίας και προκατάληψης που έστω και υποσυνείδητα εμφανίζονται σε όλους τους ανθρώπους ακόμα και σε προϊστάμενους κατά τη διάρκεια της αξιολόγησης των υφισταμένων τους. Άλλου είδους σφάλματα σχετίζονται και με το κατά πόσο είναι καλά προετοιμασμένος και εκπαιδευμένος ο αξιολογητής. Βέβαια, ένας καλά εκπαιδευμένος και προετοιμασμένος αξιολογητής, μπορεί και πιο εύκολα να εντοπίσει και να αποφύγει τη μεροληψία και την προκατάληψη. Τα σφάλματα μεροληψίας μπορεί να σχετίζονται με διάφορες αιτίες όπως το φύλο και η εθνικότητα. Ένα είδος προκατάληψης σχετίζεται και με την εμφάνιση του χαρακτηριστικού του Halo Effect, δηλαδή το σφάλμα συσχέτισης ή γενίκευσης, όπου ο αξιολογητής σχηματίζει τη συνολική του εντύπωση με βάση κάποιο κυρίαρχο χαρακτηριστικό του αξιολογούμενου. Άλλα είδη σφαλμάτων μπορεί να προκύψουν όταν ο αξιολογητής δίνει μεγαλύτερο βάρος σε πρόσφατα γεγονότα όταν αξιολογεί έναν εργαζόμενο, όταν είναι πολύ επιεικής ή πολύ αυστηρός ή ακόμα όταν είναι υπερβολικά προσεκτικός (φαινόμενο της «κεντρικής τάσης»).

Προβλήματα που μπορεί να πηγάζουν και από τις δύο πλευρές, είναι οι επιφυλάξεις των υφισταμένων απέναντι στο σύστημα αξιολόγησης, την αντικειμενικότητα και την εγκυρότητα του, και η δυσκολία που αντιμετωπίζουν οι προϊστάμενοι όταν αξιολογούν τους υφισταμένους τους, τόσο σε περίπτωση που το αποτέλεσμα της αξιολόγησης είναι αρνητικό, όσο και στην περίπτωση που ο προϊστάμενος δεν διατηρεί καλές σχέσεις με τον υφιστάμενο του. Σε αυτές τις περιπτώσεις, μπορεί και οι δύο πλευρές να αποφεύγουν, να μη δίνουν την πρέπουσα σημασία ή και να συνοψίζουν τη διαδικασία αξιολόγησης.

9.4.2 Λύσεις

Τα μέτρα αποφυγής εμφάνισης των ανωτέρω προβλημάτων και εξάλειψης τους, αναφέρονται τόσο στο σωστό σχεδιασμό του συστήματος αξιολόγησης της

απόδοσης όσο και στην υλοποίηση του¹⁹², συμπεριλαμβανομένης και της κατάλληλης προετοιμασίας του αξιολογητή.

9.4.2.1. Βασικά χαρακτηριστικά ενός αποτελεσματικού συστήματος αξιολόγησης

Όπως προαναφέρθηκε, ένα αποτελεσματικό σύστημα αξιολόγησης της απόδοσης πρέπει να χαρακτηρίζεται από αντικειμενικότητα, απλότητα και σαφήνεια, να προσαρμόζεται στις ειδικές συνθήκες, να εξασφαλίζει την ένθερμη υποστήριξη των συμμετεχόντων και να είναι ευέλικτο.¹⁹³

Αντικειμενικότητα σημαίνει ότι το σύστημα πρέπει να μετράει την πραγματική αξία και συμβολή του αξιολογούμενου στον οργανισμό και ότι τα αποτελέσματα της αξιολόγησης θα χρησιμοποιηθούν με σωστό και αντικειμενικό τρόπο ώστε το προσωπικό να νοιώθει ότι το σύστημα είναι δίκαιο, το ηθικό του να ανυψώνεται και το σύστημα να προάγει την ίση μεταχείριση. Το σύστημα αξιολόγησης πρέπει να είναι απλό ώστε να είναι και λειτουργικό. Ένα πολύπλοκο σύστημα μπορεί να οδηγήσει τόσο τον αξιολογητή όσο και τον αξιολογούμενο στο να συνοψίσουν τη διαδικασία αξιολόγησης και τα άτομα που έχουν την ευθύνη για το συντονισμό της όλης διαδικασίας να δυσκολευτούν στην υλοποίηση της και στην επεξεργασία των αποτελεσμάτων. Τρίτο απαραίτητο στοιχείο για την αποτελεσματικότητα ενός συστήματος είναι ο επακριβής καθορισμός των κριτηρίων αξιολόγησης ώστε να αποφεύγεται η πιθανότητα ο κάθε αξιολογητής να αντιλαμβάνεται κάτι διαφορετικό μέσα από τη χρησιμοποίηση διάφορων υποκειμενικών όρων. Περαιτέρω, κάθε οικονομική μονάδα οφείλει να δημιουργήσει και να χρησιμοποιεί σύστημα αξιολόγησης και ανάπτυξης προσωπικού κατάλληλα διαμορφωμένο και προσαρμοσμένο στις δικές της ειδικές συνθήκες. Ένα άλλο σημαντικό στοιχείο για την αποτελεσματικότητα του συστήματος είναι η εξασφάλιση της υποστήριξης των συμμετεχόντων. Αν δεν υφίσταται υποστήριξη και υιοθέτηση του συστήματος αξιολόγησης, τότε ακόμα και ένα πολύ καλό σύστημα αξιολόγησης παραμένει άχρηστο. Η εξασφάλιση της υποστήριξης μπορεί να επιτευχθεί αν γίνει σωστή

¹⁹² Bralton, J., Gold, J., Human Resource Management: Theory and Practice, 3rd Edition, MacMillan, London, 2003, σελ. 450-462

¹⁹³ Φαναριώτης Π., Διοίκηση Προσωπικού, Εκδόσεις Σταμούλης, Αθήνα 1990, σελ. 230-247

ενημέρωση και κατάλληλη εκπαίδευση των ηγετικών στελεχών που θα χρησιμοποιήσουν το σύστημα για την αξιολόγηση των υφισταμένων τους. Τέλος, ένα σύστημα αξιολόγησης της απόδοσης δεν πρέπει να παραμένει στατικό. Πρέπει να αποτελεί ζωντανό οργανισμό και να προσαρμόζεται στις μεταβαλλόμενες συνθήκες αλλά και να βελτιώνεται συνεχώς. Έτσι, ο οργανισμός που υλοποιεί ένα σύστημα πρέπει να διαθέτει και την απαραίτητη ευελιξία και να είναι ανοικτός στις μεταβολές.

9.4.2.2. Διάκριση μεταξύ ελεγκτικής και υποστηρικτικής αξιολόγησης

Η διάκριση μεταξύ της ελεγκτικής και της υποστηρικτικής αξιολόγησης πρέπει να λαμβάνεται υπόψη τόσο στο σχεδιασμό του συστήματος αξιολόγησης της απόδοσης όσο και στην πραγματοποίηση και χρησιμότητα του. Η διάκριση αυτή πρέπει να πραγματοποιείται γιατί ο σκοπός και η χρήση των αποτελεσμάτων της καθεμιάς είναι διαφορετικός.¹⁹⁴ Ο σκοπός της ελεγκτικής αξιολόγησης είναι για να εκτιμήσει κατά πόσο ο υπάλληλος εκτελεί σωστά την εργασία του και να βοηθήσει στη λήψη αποφάσεων σχετικά με μισθούς, ποινές, απολύσεις κ.ά. Συνεπώς, αποτελεί ένα εργαλείο ελέγχου, τα αποτελέσματα του οποίου χρησιμοποιούνται για τη λήψη κυρώσεων ή αναβαθμίσεων.

Σε αυτήν την περίπτωση, ο αξιολογητής εμφανίζεται, περισσότερο ως κριτής παρά ως βοηθός. Αντιθέτως, η δεύτερη σκοπεύει στην παροχή πληροφοριών σχετικά με τις αδυναμίες του υπαλλήλου και αποτελεί βοηθητικό εργαλείο προκειμένου να αντιμετωπιστούν αυτές οι αδυναμίες και να βελτιωθεί η απόδοση του. Σε αυτήν την περίπτωση ο αξιολογητής παίζει το ρόλο του βοηθού. Ο Herbert Meyer και άλλοι προτείνουν ότι ένας ανοικτός διάλογος με τα άτομα μπορεί να πραγματοποιηθεί μόνο όταν ο απολογητής κατά τη διαδικασία της αξιολόγησης λειτουργεί ως βοηθός και όχι ως κριτής. Οι διαφορές αυτές καθιστούν λοιπόν αναγκαίο το σχεδιασμό δύο ξεχωριστών εργαλείων αξιολόγησης, ο σκοπός των οποίων είναι διαφορετικός.

¹⁹⁴ Ιορδάνογλου Δ., Διοίκηση Ανθρώπινου Δυναμικού στις Σύγχρονες Οργανώσεις. Νέες Τάσεις και Πρακτικές, Εκδόσεις Κριτική, 05/2008, σελ. 57-60

9.4.2.3. Κατάλληλη προετοιμασία των αξιολογητή και μείωση σφαλμάτων κατά την αξιολόγηση

Η αξιολόγηση πρέπει να εστιάζεται στην εκφραζόμενη συμπεριφορά και τα αποτελέσματα της εργασίας και όχι σε υποθετικά χαρακτηριστικά της προσωπικότητας. Η αξιολόγηση ιδιοτήτων του χαρακτήρα μπορεί πιο εύκολα να επηρεαστεί από υποκειμενικούς παράγοντες καθώς αναφέρεται στην προσωπικότητα του υπαλλήλου. Αντιθέτως, η εστίαση σε απτά και συγκεκριμένα γεγονότα και στα αποτελέσματα που έχουν επιτευχθεί εξασφαλίζει πιο εύκολα την αντικειμενική κρίση του αξιολογητή.¹⁹⁵

Η χρήση διαφόρων εργαλείων αξιολόγησης μπορεί να βοηθήσουν τον αξιολογητή στη συγκέντρωση των κατάλληλων πληροφοριών ώστε να περιορίσει την αξιολόγηση του σε συγκεκριμένα δείγματα συμπεριφοράς του ατόμου ή συγκεκριμένους σκοπούς της απόδοσης.¹⁹⁶ Επί παραδείγματι, η μέθοδος των κρίσιμων περιστατικών επιτρέπει στον αξιολογητή την καταχώρηση σημαντικών παραδειγμάτων αποτελεσματικής και μη αποτελεσματικής απόδοσης ενώ οι μέθοδοι που βασίζονται στη συμπεριφορά καθοδηγούν τον προϊστάμενο σε πιο συγκεκριμένες απαντήσεις. Οι Run και Beer αναφέρουν ότι το πλέον κατάλληλο σύστημα αξιολόγησης απόδοσης είναι αυτό που συμπεριλαμβάνει τη Διοίκηση δια Στόχων και τις κλίμακες που βασίζονται στη συμπεριφορά. Το MBO εξετάζει το «τι» θα έπρεπε το άτομο να κάνει, ενώ οι κλίμακες που βασίζονται στη συμπεριφορά εξετάζουν «πως» θα έπρεπε να το κάνει.

Η κρίση πρέπει να αναφέρεται σε κάθε καθήκον ξεχωριστά και όχι συλλογικά, αποφεύγοντας με αυτόν τον τρόπο την εστίαση σε μεμονωμένα γεγονότα και την εμφάνιση του φαινομένου του Halo-effect. Η αξιολόγηση πρέπει να αναφέρεται σε όλη τη χρονική περίοδο που καλύπτει η διαδικασία αξιολόγησης και όχι σε πρόσφατα μεμονωμένα γεγονότα.

¹⁹⁵ Collins J.C., & Porras, Built to Last. Successful Habits of Visionary Companies, Harper Business, NY, 2001, σελ. 82-112

¹⁹⁶ Tulgan, B., Νέοι Ηγέτες-Αναπτύσσοντας τη Νέα Γενιά Στελεχών, 10^ο Συμπόσιο Ανθρώπινου Δυναμικού KPMG, 2007, σελ. 119-130

9.4.3 Αναγνώριση των ατομικών διαφορών

Ένα σύστημα αξιολόγησης θα πρέπει να λάβει υπόψη το γεγονός ότι τα άτομα διαφέρουν ως προς τις ανάγκες που έχει το καθένα σχετικά με την αξιολόγηση απόδοσης και ανάπτυξης.¹⁹⁷ Άτομα που βρίσκονται σε υψηλές θέσεις μπορεί να χρειάζονται περισσότερη ανατροφοδότηση από άλλα άτομα που βρίσκονται σε χαμηλότερα επίπεδα.

9.4.3.1 Χρήση διαφόρων πηγών για την αξιολόγηση

Για να αναπτυχθεί ένας ανοιχτός διάλογος και επικοινωνία διπλής κατεύθυνσης, δύναται να ζητηθεί από τους υφισταμένους να αξιολογήσουν τον προϊστάμενο τους και από τον αξιολογούμενο να αυτό-αξιολογηθεί. Με αυτόν τον τρόπο είναι πιο εύκολο να δεχθούν οι υφιστάμενοι την αντικειμενικότητα του συστήματος και οι προϊστάμενοι να προβούν στην αξιολόγηση των υφισταμένων τους χωρίς επιφυλάξεις.¹⁹⁸

9.4.3.2 Βελτίωση των σχέσεων μεταξύ υφισταμένων και προϊσταμένων

Η ανάπτυξη καλών σχέσεων σε καθημερινή βάση μεταξύ των δύο πλευρών βοηθά τόσο στην αξιολόγηση όσο και στην καλύτερη ανατροφοδότηση των υπαλλήλων. Χωρίς την καλλιέργεια αμοιβαίας εμπιστοσύνης, είναι δύσκολο ο υφιστάμενος να εκφράσει τις απόψεις του και να ανοιχτεί. Σε ορισμένες εταιρείες, χρησιμοποιούνται συνεντεύξεις αξιολόγησης 2 ή 3 φορές το χρόνο.

9.5 Σύστημα Αξιολόγησης Απόδοσης Προσωπικού στη Δημόσια Υπηρεσία

Η Αξιολόγηση Απόδοσης προσωπικού αποτελεί ένα εργαλείο διοίκησης αλλά, ταυτόχρονα, και μια βασική λειτουργία της Διοίκησης Ανθρώπινου Δυναμικού. Η ύπαρξη συστήματος αξιολόγησης απόδοσης σε οποιοδήποτε οργανισμό βοηθά στη βελτίωση της εσωτερικής οργάνωσής του και αποτελεί έναν εσωτερικό

¹⁹⁷ Church, A., From Both Sides Now - Performance Appraisals: Political Tools or Effective Measures? *Tip The Industrial Organizational Psychologist*, 10/1995, σελ. 49

¹⁹⁸ Δημητριάδης Ε., Προγραμματισμός και Αξιολόγηση Ανθρώπινου Δυναμικού σε Ελληνικές Βιομηχανίες, Διδακτορική Διατριβή, Παν/μια Μακεδονίας Οικονομικών και Κοινωνικών Επιστημών-Τμήμα Εφαρμοσμένης Πληροφορικής, 2006, σελ. 163-167

μηχανισμό ανάπτυξης του προσωπικού και προετοιμασίας του για την ανάληψη αυξημένων αρμοδιοτήτων και ευθυνών.

Το υφιστάμενο σύστημα αξιολόγησης απόδοσης στη Δημόσια Υπηρεσία τέθηκε σε ισχύ το 1990 και χρησιμοποιείται, στην πράξη, σχεδόν αποκλειστικά για σκοπούς αξιολόγησης των δυνατοτήτων του υπαλλήλου για προαγωγή και όχι για σκοπούς προσωπικής ανάπτυξής του. Η κυριότερη αδυναμία του υφιστάμενου συστήματος αξιολόγησης είναι η ισοπέδωση των βαθμολογιών μεταξύ του προσωπικού, δηλαδή η αξιολόγηση του 98% των δημόσιων υπαλλήλων ως εξαιρετών. Άλλες αδυναμίες του υφιστάμενου συστήματος είναι:¹⁹⁹

- Η χρήση των ίδιων κριτηρίων αξιολόγησης για όλους του υπαλλήλους χωρίς αυτά να συνδέονται με το επίπεδο ευθύνης της θέσης
- Η ανεπαρκής κλίμακα αξιολόγησης (Εξάριετα, Πολύ Ικανοποιητικά, Ικανοποιητικά και Μη Ικανοποιητικά)
- Τα κριτήρια αξιολόγησης που έχουν μετατραπεί σε κλίμακα βαθμολογίας
- Η μη ικανοποιητική επεξήγηση των κριτηρίων αξιολόγησης
- Η έλλειψη καθορισμού προσωπικών στόχων και, ως αποτέλεσμα, η ασάφεια για το τι αναμένεται από τον κάθε υπάλληλο
- Η έλλειψη μηχανισμών εποπτείας και ελέγχου της διαδικασίας αξιολόγησης
- Η απροθυμία / ατολμία των αξιολογητών για αντικειμενική αξιολόγηση
- Η αδυναμία των αξιολογουμένων να δεχθούν κριτική
- Η ανεπαρκής επιμόρφωση τόσο των αξιολογητών όσο και των αξιολογούμενων
- Η έλλειψη δέσμευσης από τα ανώτερα διοικητικά στελέχη

Στα πλαίσια της πρωτοβουλίας που αναλήφθηκε για αναθεώρηση / αναβάθμιση του συστήματος αξιολόγησης απόδοσης στη Δημόσια Υπηρεσία τέθηκαν οι εξής βασικές αρχές και στόχοι του συστήματος:

- Αξιοποίηση του συστήματος για σκοπούς ανάπτυξης και επιμόρφωσης του προσωπικού, όχι μόνο για σκοπούς προαγωγής

¹⁹⁹ Μιχαλόπουλος Ν., «Η Δημόσια Διοίκηση στην εποχή των αποτελεσμάτων», Εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 2007, σελ. 316-320

- Αύξηση του αριθμού των εντύπων με βάση τα ιεραρχικά επίπεδα του προσωπικού έτσι ώστε να λαμβάνεται υπόψη το επίπεδο ευθύνης του
- Διαφοροποίηση των κριτηρίων αξιολόγησης με βάση τα ιεραρχικά επίπεδα
- Διεύρυνση της βαθμολογικής κλίμακας

Το σύστημα στοχεύει:

- στο δίκαιο, αντικειμενικό και συνεπή τρόπο αξιολόγησης
- στη σαφήνεια ως προς το αναμενόμενο επίπεδο απόδοσης και τις συμπεριφορές που πρέπει να επιδεικνύει το κάθε επίπεδο προσωπικού
- στον εντοπισμό των τομέων βελτίωσης και προσωπικής ανάπτυξης του κάθε ατόμου και στην παροχή καθοδήγησης
- στην αξιολόγηση της δυνατότητας του ατόμου για προαγωγή
- στην ενδυνάμωση της επικοινωνίας μεταξύ υφισταμένων και προϊσταμένων
- στη βελτίωση της παραγωγικότητας
- στη δημιουργία της απαραίτητης κουλτούρας σε θέματα αξιολόγησης απόδοσης

Στα πλαίσια αυτά, δημιουργήθηκε ξεχωριστό έντυπο για σκοπούς καθοδήγησης και ανάπτυξης του προσωπικού με σκοπό να δοθεί ιδιαίτερη έμφαση στην ανάγκη για συνεχή βελτίωση, ανάπτυξη και επιμόρφωση του προσωπικού καθώς και στην εξοικείωση του προσωπικού με τα κριτήρια που θα χρησιμοποιούνται για την αξιολόγησή του για σκοπούς προαγωγής. Η αξιολόγηση δεν θα είναι συγκριτική και δεν θα υπάρχει αριθμητική κλίμακα βαθμολόγησης. Θα αξιολογείται ο βαθμός βελτίωσης και θα εντοπίζονται τα συγκριτικά δυνατά και λιγότερο δυνατά σημεία του υπαλλήλου. Επίσης τέθηκαν κριτήρια αξιολόγησης για κάθε ιεραρχικό επίπεδο.

Στόχος είναι η κατάληξη σε ένα συμφωνημένο σχέδιο αξιολόγησης της απόδοσης του προσωπικού και η δρομολόγηση των απαραίτητων διαδικασιών για υλοποίησή του (καταγραφή των προνοιών του συστήματος σε μορφή κανονισμών και προώθησή τους για έγκριση στο Υπουργικό Συμβούλιο και για ψήφιση στη Βουλή των Αντιπροσώπων).

9.5.1 Προέλευση και ανάπτυξη

Το Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης (ΚΠΑ) είναι ένα εργαλείο διοίκησης ολικής ποιότητας που έχει επηρεαστεί από το Πρότυπο Αριστείας του Ευρωπαϊκού Ιδρύματος για τη Διοίκηση Ποιότητας (European Foundation Quality Management - EFQM) και το πρότυπο του Γερμανικού Πανεπιστημίου Διοικητικών Επιστημών Speyer. Σύμφωνα με το ΚΠΑ τα άριστα αποτελέσματα ως προς την οργανωτική απόδοση, τους πελάτες/πολίτες και την κοινωνία εξαρτώνται από την ηγεσία, τη στρατηγική και τον προγραμματισμό, το ανθρώπινο δυναμικό, τις συνεργασίες, τους πόρους και τις διοικητικές διαδικασίες. Το ΚΠΑ αποτελεί μια ολιστική ανάλυση της οργανωτικής απόδοσης προσεγγίζοντάς την από διαφορετικές οπτικές ταυτόχρονα.

Το ΚΠΑ είναι το αποτέλεσμα της συνεργασίας των Υπουργών της Ευρωπαϊκής Ένωσης που είναι υπεύθυνοι για τη Δημόσια Διοίκηση. Διαμορφώθηκε από την Ομάδα Καινοτόμων Δημόσιων Υπηρεσιών (Innovative Public Services Group - IPSG), που αποτελείται από εθνικούς εμπειρογνώμονες και συστάθηκε με απόφαση των Γενικών Διευθυντών. Σκοπός της ομάδας αυτής είναι η προώθηση ανταλλαγών και η οργάνωση συνεργασιών στο πεδίο των διοικητικών καινοτομιών και της παροχής δημόσιων υπηρεσιών στους πολίτες των κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Η πρώτη πιλοτική έκδοση παρουσιάστηκε το Μάιο του 2000 και στη συνέχεια αναθεωρήθηκε το 2002. Παράλληλα, βάσει σχετικής απόφασης των Γενικών Διευθυντών έχει συσταθεί και λειτουργεί το Κέντρο Διαχείρισης Δεδομένων του ΚΠΑ στο Ευρωπαϊκό Ινστιτούτο Δημόσιας Διοίκησης (European Institute of Public Administration - EIPA) στο Μάαστριχτ. Στους στρατηγικούς στόχους του EIPA είναι η ολοκληρωμένη λειτουργία του Κέντρου Διαχείρισης Δεδομένων του ΚΠΑ. Μαζί με το δίκτυο των εθνικών εκπροσώπων για το ΚΠΑ, το οποίο υποβοηθείται από το Ευρωπαϊκό Ίδρυμα για τη Διοίκηση Ποιότητας (EFQM) και το Πανεπιστήμιο Speyer, το Κέντρο Διαχείρισης Δεδομένων του ΚΠΑ ανέλαβε την παρακολούθηση εφαρμογής του προτύπου και αξιολόγησης της χρήσης του. Από το 2000 μέχρι το 2005 περίπου 900 ευρωπαϊκές υπηρεσίες δημόσιας διοίκησης χρησιμοποιούν το ΚΠΑ για να βελτιώσουν τη λειτουργία τους. Όμως

και εκτός Ευρώπης υπάρχει μεγάλο ενδιαφέρον για το ΚΠΑ π.χ. από την Κίνα, τη Μέση Ανατολή, τη Δομινικανή Δημοκρατία και τη Βραζιλία.

Μια βάση δεδομένων για τις εφαρμογές του ΚΠΑ αναπτύσσεται περαιτέρω στο ΕΙΡΑ, μαζί με την ενσωμάτωση καλών πρακτικών στις δημόσιες διοικήσεις από όλη την Ευρώπη και ευρύτερα. Μια χρήση του ΚΠΑ με ηλεκτρονικό τρόπο θα είναι σύντομα διαθέσιμη για τις οργανώσεις που επιθυμούν να το εφαρμόσουν. Το πρότυπο έχει ήδη μεταφραστεί σε 19 γλώσσες. Επίσης και σε εθνικό επίπεδο, πολλές χώρες ανέπτυξαν δομές υποστήριξης για το ΚΠΑ όπως εκπαιδευτικά προγράμματα, ηλεκτρονικά εργαλεία, φυλλάδια, συνέδρια χρηστών του ΚΠΑ και βάσεις δεδομένων. Όλες αυτές οι δραστηριότητες εξασφαλίζουν ότι όλοι οι δρώντες που συμμετέχουν στο ΚΠΑ θα επιτύχουν τον στόχο των 2000 εγγεγραμμένων χρηστών μέχρι το 2010 – όπως καθορίστηκε στο πλαίσιο της Βρετανικής Προεδρίας. Οι Υπουργοί που είναι υπεύθυνοι για τη Δημόσια Διοίκηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση, εξέφρασαν μετά το τέλος της Προεδρίας του Λουξεμβούργου στις 8 Ιουνίου 2005 την εκτίμησή τους για τη γόνιμη ανταλλαγή ιδεών, εμπειριών και καλών/βέλτιστων πρακτικών μεταξύ των Δημόσιων Διοικήσεων των μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Δικτύου Δημόσιας Διοίκησης (European Public Administration Network - EPAN) καθώς και για την ανάπτυξη και χρήση εργαλείων όπως το Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης.²⁰⁰

9.5.2 Κύρια επιδίωξη και υποστήριξη

Το ΚΠΑ προσφέρεται ως ένα εύκολο στη χρήση του εργαλείο, ώστε να βοηθηθούν οι οργανώσεις του δημόσιου τομέα σε όλη την Ευρώπη να χρησιμοποιήσουν τεχνικές διοίκησης ολικής ποιότητας και να βελτιώσουν την απόδοσή τους. Το ΚΠΑ παρέχει ένα πλαίσιο αυτό-αξιολόγησης που είναι εννοιολογικά παρόμοιο με τα κύρια μοντέλα Διοίκησης Ολικής Ποιότητας, ιδιαίτερος με το EFQM, αλλά έχει διαμορφωθεί ειδικά για τις οργανώσεις του

²⁰⁰ Διοικητικό Επιμελητήριο, «Δείκτες Αξιολόγησης Έργου Ελεγκτικών Μηχανισμών», σελ. 370

δημόσιου τομέα, λαμβάνοντας υπόψη τις διαφορές τους. Το ΚΠΑ έχει τέσσερις κυρίους σκοπούς:²⁰¹

- Να εισαγάγει στη δημόσια διοίκηση τις αρχές της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας και προοδευτικά να την οδηγήσει, μέσω της χρήσης και της κατανόησης της αυτό-αξιολόγησης, από τις δραστηριότητες «Προγραμματισμός-Εκτέλεση» σε έναν ολοκληρωμένο κύκλο ποιότητας αποτελούμενο από τον Προγραμματισμό, την Εκτέλεση, τον Έλεγχο και την Ανάδραση,
- Να διευκολύνει την αυτο-αξιολόγηση μιας δημόσιας οργάνωσης, ώστε να αποτυπωθεί
- επαρκώς η υφιστάμενη κατάσταση και να σχεδιαστούν δράσεις βελτίωσης,
- Να αποτελέσει τη «γέφυρα» μεταξύ των διαφορετικών μοντέλων που χρησιμοποιούνται στη διοίκηση ποιότητας,
- Να διευκολύνει τη συγκριτική μάθηση μεταξύ των οργανώσεων του δημόσιου τομέα.

9.5.3 Πεδίο εφαρμογής του ΚΠΑ.²⁰²

Το ΚΠΑ μπορεί να εφαρμοστεί στο σύνολο των δημόσιων οργανώσεων ανεξάρτητα από επίπεδο λειτουργίας σε εθνικό / ομοσπονδιακό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο. Μπορεί επίσης να χρησιμοποιηθεί σε ένα μεγάλο εύρος συνθηκών όπως π.χ. ως μέρος ενός συστηματικού προγράμματος μεταρρύθμισης ή ως βάση στοχευμένων διοικητικών βελτιώσεων στον δημόσιο τομέα. Σε ορισμένες περιπτώσεις, και ειδικά σε πολύ μεγάλες οργανώσεις, μια αυτο-αξιολόγηση μπορεί επίσης να λάβει χώρα σε έναν τομέα της οργάνωσης π.χ. σε ένα επιλεγμένο τμήμα ή διεύθυνση ή γενική διεύθυνση.

✓ Δομή

Η δομή του ΚΠΑ απεικονίζεται παρακάτω: Η δομή των εννέα κριτηρίων προσδιορίζει τα κύρια σημεία που πρέπει να ληφθούν υπόψη σε οποιαδήποτε

²⁰¹ Διοικητική Ενημέρωση, Τεύχος 18 , «Δείκτες Αποδοτικότητας στη Δημόσια Διοίκηση», Σφήκας Δημήτρης, Ειδική Εκδοτική Α.Ε.Ε.Β.Ε, σελ. 146

²⁰² http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/i2010/index_en.htm

οργανωτική ανάλυση. Τα κριτήρια αφορούν τις προϋποθέσεις μιας οργάνωσης. Οι προϋποθέσεις καθορίζουν το τι κάνει η οργάνωση και πώς προσεγγίζει τα έργα που της έχουν ανατεθεί, ώστε να επιτύχει τα επιθυμητά αποτελέσματα. Τα κριτήρια αφορούν στα αποτελέσματα που επιτυγχάνει η δημόσια οργάνωση ως προς τους πολίτες/πελάτες, το ανθρώπινο δυναμικό, την κοινωνία και τα βασικά αποτελέσματα μέσω μετρήσεων της ικανοποίησης των πολιτών από τη λειτουργία μιας δημόσιας οργάνωσης. Βασίζονται, μάλιστα, στη χρησιμοποίηση δεικτών μέτρησης αποτελεσμάτων. Κάθε κριτήριο χωρίζεται σε έναν αριθμό 28 υποκριτηρίων, τα οποία προσδιορίζουν τα κύρια ζητήματα που πρέπει να ληφθούν υπόψη όταν αξιολογείται μια οργάνωση. Το περιεχόμενο κάθε υποκριτηρίου εκφράζεται μέσω παραδειγμάτων που εξηγούν τη φύση του. Κάθε παράδειγμα αφορά και ένα πεδίο ή πτυχή της διοικητικής πραγματικότητας που προσεγγίζεται ώστε να διερευνηθεί εάν αυτή ανταποκρίνεται στις προβλεπόμενες απαιτήσεις από το ΚΠΑ.²⁰³

✓ **Κύρια Χαρακτηριστικά**

Η χρήση του ΚΠΑ παρέχει στην οργάνωση ένα πλαίσιο αρχών και διαδικασιών των οποίων η εφαρμογή συμβάλλει στη συνεχή διοικητική βελτίωση. Το ΚΠΑ παρέχει:²⁰⁴

- μια αξιολόγηση βασισμένη σε πραγματικά στοιχεία, δηλαδή σε ένα σύνολο κριτηρίων που έχουν γίνει ευρέως αποδεκτά από όλο τον ευρωπαϊκό δημόσιο τομέα,
- ευκαιρίες να αναγνωριστεί η πρόοδος που έχει συντελεστεί και να εντοπιστούν πεδία εξαιρετικών αποδόσεων,
- ένα μέσο διασφάλισης της συνέπειας και της συνέχειας ως προς το τι πρέπει να γίνει για να βελτιωθεί η δημόσια οργάνωση,
- έναν σύνδεσμο μεταξύ των διαφορετικών επιδιωκόμενων αποτελεσμάτων και των υποστηρικτικών πρακτικών ή προϋποθέσεων,
- ένα μέσο για να δημιουργηθεί ενθουσιασμός μεταξύ των υπαλλήλων με τη συμμετοχή τους στη διαδικασία βελτίωσης,

²⁰³ Μελέτη Διοικητικού Επιμελητηρίου, «Δείκτες Αξιολόγησης Έργου Ελεγκτικών Μηχανισμών», σελ. 81-87

²⁰⁴ «Σύγχρονοι Τρόποι Αντιμετώπισης της Κακοδιοίκησης», Εισήγηση Κ. Παπαδημητρίου, Συνέδριο της Χίου, Οκτώβριος 2007, σελ. 177-181

- ευκαιρίες να προωθηθούν και να γίνουν κοινό κτήμα οι καλές διοικητικές πρακτικές ενδο-διοικητικά αλλά και μεταξύ διαφορετικών οργανώσεων,
- ένα μέσο ενσωμάτωσης των διάφορων πρωτοβουλιών ποιότητας στις καθημερινές επιχειρησιακές λειτουργίες,
- ένα μέσο μέτρησης της προόδου μέσω της περιοδικής αξιολόγησης ανά τακτά χρονικά διαστήματα.

9.6 Έννοιες και αξίες του ΚΠΑ

Το ΚΠΑ ως εργαλείο της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας θεμελιώνεται στις βασικές έννοιες και αξίες που συνθέτουν τη διοικητική αριστεία, όπως αυτή έχει αποτυπωθεί από το EFQM, και ειδικότερα στον προσανατολισμό στα αποτελέσματα, στην εξυπηρέτηση του πελάτη, στην ηγεσία και στην αξιοπιστία της στοχοθεσίας, στη διοίκηση μέσω διαδικασιών και πραγματικών δεδομένων, στη συμμετοχή του ανθρώπινου δυναμικού, στη συνεχή βελτίωση και καινοτομία, στις αμοιβαία επωφελείς συνεργασίες και στη συλλογική κοινωνική ευθύνη. Το ΚΠΑ βοηθάει στη βελτίωση της απόδοσης των δημόσιων οργανώσεων.

Το δημόσιο μάνατζμεντ και η ποιότητα στον δημόσιο τομέα διαφέρουν σε σχέση με τον ιδιωτικό. Οι βασικές κοινές προϋποθέσεις λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης στην ευρωπαϊκή κοινωνικό-πολιτική και διοικητική κουλτούρα είναι η νομιμότητα (δημοκρατική, κοινοβουλευτική), η αρχή του νόμου και η ηθική συμπεριφορά που βασίζεται σε κοινές αξίες και αρχές όπως ο ανοιχτός χαρακτήρας της διοίκησης, η υποχρέωση λογοδοσίας, η συμμετοχή, η ποικιλομορφία, η ισότητα, η κοινωνική δικαιοσύνη, η αλληλεγγύη, η συνεργασία και οι συμπράξεις.²⁰⁵

Αν και το ΚΠΑ εστιάζεται κυρίως στην αξιολόγηση της απόδοσης της διοίκησης και στον προσδιορισμό των οργανωτικών αιτιών της, ώστε να καταστήσει δυνατή τη διοικητική βελτίωση, ο τελικός στόχος της εφαρμογής του είναι η συνεισφορά στην καλή διακυβέρνηση. Έτσι, η αξιολόγηση της απόδοσης αφορά στα εξής ζητήματα:

²⁰⁵Καρκατσούλης Π., «Το κράτος σε Μετάβαση: Από τη Διοικητική Μεταρρύθμιση και το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ στη Διακυβέρνηση», Εκδ. Ι. Σιδέρη, Αθήνα 2004, σελ. 304-314

- την ικανότητα ανταπόκρισης στις ανάγκες των πολιτών και τη λογοδοσία,
- την έννομη λειτουργία της και τη δράση της εντός του προβλεπόμενου θεσμικού-κανονιστικού πλαισίου,
- την επικοινωνία με το πολιτικό επίπεδο,
- τη συμμετοχή των μετόχων και την εξισορρόπηση των αναγκών των μετόχων, την άριστη παροχή υπηρεσιών,
- την εξοικονόμηση πόρων,
- την επίτευξη των στόχων και
- τη διαχείριση του εκσυγχρονισμού, της καινοτομίας και της αλλαγής.

9.6.1 Αλληλένδετες λειτουργίες στο πλαίσιο του προτύπου

Η προσέγγιση βάσει της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας και του ΚΠΑ δεν σημαίνει μόνο ότι οι λειτουργίες της δημόσιας οργάνωσης αξιολογούνται προσεκτικά, αλλά και ότι μετρούνται οι παραγόμενες επιπτώσεις από τη μεταξύ τους αλληλεξάρτηση. Ο διαχωρισμός που θα μπορούσε να γίνει είναι αυτός μεταξύ:

- της σχέσης αιτίου-αποτελέσματος, δηλαδή μεταξύ του αριστερού τμήματος του προτύπου (οι προϋποθέσεις – αιτίες) και του δεξιού τμήματος (τα αποτελέσματα-συνέπειες) και
- της ολιστικής σχέσης μεταξύ των αιτιών (προϋποθέσεων)

Η επαλήθευση των διασυνδέσεων αιτίου-αποτελέσματος είναι θεμελιώδους σημασίας στην αυτο-αξιολόγηση, όπου ο αξιολογητής πρέπει πάντοτε να ελέγχει τη συνέπεια μεταξύ ενός δεδομένου αποτελέσματος (ή μιας σειράς ομοιογενών αποτελεσμάτων) και των «αποδείξεων» που έχουν συλλεχθεί στα σχετικά κριτήρια και υποκριτήρια από την πλευρά των προϋποθέσεων. Μια τέτοια συνέπεια είναι μερικές φορές δύσκολο να επαληθευθεί, από τη στιγμή που εξαιτίας του ολιστικού χαρακτήρα της οργάνωσης, οι διαφορετικές αιτίες (προϋποθέσεις) αλληλεπιδρούν μεταξύ τους όταν παράγουν αποτελέσματα. Σε οποιαδήποτε περίπτωση, η ύπαρξη κατάλληλης ανάδρασης, από τα αποτελέσματα που εμφανίζονται στο δεξιό τμήμα στο αντίστοιχο κριτήριο του αριστερού τμήματος, θα πρέπει να ελεγχθεί κατά την αξιολόγηση.

Διασύνδεση μεταξύ των κριτηρίων και των υποκριτηρίων των προϋποθέσεων, από τη στιγμή που η ποιότητα των αποτελεσμάτων καθορίζεται σε μεγάλο

βαθμό από τον τύπο και την μεταξύ των προϋποθέσεων, αυτό το είδος σχέση πρέπει να ερευνηθεί στην αυτο-αξιολόγηση. Στην πραγματικότητα, η ένταση των σχέσεων είναι πολύ διαφορετική μεταξύ των διαφορετικών οργανώσεων και η φύση τους καθορίζει σε μεγάλο βαθμό την ποιότητα της οργάνωσης. Οι σχέσεις προφανώς δεν περιορίζονται στο επίπεδο των κριτηρίων. Αρκετά συχνά παρατηρούνται και ουσιώδεις αλληλεπιδράσεις/σχέσεις στο επίπεδο των υποκριτηρίων.²⁰⁶

9.6.2 Η σπουδαιότητα των αποδείξεων και των μετρήσεων

Η αυτο-αξιολόγηση και η βελτίωση των δημόσιων οργανώσεων είναι πολύ δύσκολη χωρίς αξιόπιστη πληροφόρηση για τις διαφορετικές λειτουργίες της δημόσιας οργάνωσης. Το ΚΠΑ ενεργοποιεί τις οργανώσεις του δημόσιου τομέα προκειμένου να συλλέξουν και να χρησιμοποιήσουν πληροφορίες, αλλά πολύ συχνά αυτή η πληροφόρηση δεν είναι διαθέσιμη σε μια πρώτη αυτο-αξιολόγηση. Αυτό συμβαίνει γιατί το ΚΠΑ αντιμετωπίζεται συχνά ως μέτρηση που ξεκινά από μηδενική βάση. Υποδεικνύει τις περιοχές εκείνες που είναι βασικές για να ξεκινήσει η μέτρηση. Όσο περισσότερο μια διοίκηση εξελίσσεται προς τη συνεχή βελτίωση τόσο περισσότερο θα συλλέγει και θα διαχειρίζεται την πληροφόρηση με συστηματικό και προοδευτικό τρόπο, εσωτερικά και εξωτερικά.

✓ Ο ρόλος του συστήματος βαθμολόγησης

Ένα από τα συστατικά στοιχεία του ΚΠΑ είναι το σύστημα βαθμολόγησης. Αν και ο εντοπισμός των δυνατών σημείων και των πεδίων που χρειάζονται βελτίωση και των αντίστοιχων δράσεων βελτίωσης είναι οι πιο σημαντικές εκροές της αυτο-αξιολόγησης, οι δημόσιες οργανώσεις μερικές φορές ενδιαφέρονται για τις βαθμολογίες. Γι' αυτό το λόγο, το σύστημα βαθμολόγησης διατηρείται και εξελίσσεται στη νέα έκδοση του ΚΠΑ.

Η βαθμολόγηση κάθε κριτηρίου και υποκριτηρίου του προτύπου ΚΠΑ έχει 4 κύριους σκοπούς:

²⁰⁶ <http://ec.europa.eu/idabc/>

1. να δώσει μια ένδειξη για την κατεύθυνση που πρέπει να ακολουθήσει η δημόσια οργάνωση όσον αφορά στις δραστηριότητες βελτίωσης,
2. να μετρήσει την πρόοδο της δημόσιας οργάνωσης, μεταξύ των προϋποθέσεων. Αυτό το είδος σχέσης πρέπει να ερευνηθεί στην αυτο-αξιολόγηση.²⁰⁷
3. να εντοπίσει τις καλές πρακτικές, όπως αυτές προσδιορίζονται από την υψηλή βαθμολογία από τις ομάδες αξιολόγησης προϋποθέσεων και αποτελεσμάτων και
4. να βοηθήσει ώστε να βρεθούν κατάλληλοι εταίροι από τους οποίους μπορεί η δημόσια οργάνωση να μάθει.

Στην πραγματικότητα, η ένταση των σχέσεων είναι πολύ διαφορετική μεταξύ των διαφορετικών οργανώσεων και η φύση τους καθορίζει σε μεγάλο βαθμό την ποιότητα της οργάνωσης. Οι σχέσεις προφανώς δεν περιορίζονται στο επίπεδο των κριτηρίων. Αρκετά συχνά παρατηρούνται και ουσιώδεις αλληλεπιδράσεις/σχέσεις στο επίπεδο των υποκριτηρίων.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΚΑΤΟ

ΓΕΝΙΚΑ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ - ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΤΙΚΕΣ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

Σε ένα καθημερινά μεταβαλλόμενο πλαίσιο κοινωνικής δράσης, απαραίτητο για αποτελεσματική διοικητική μεταρρύθμιση και ικανοποιητική διαχείριση των αλλαγών, είναι η εισαγωγή της στρατηγικής προσέγγισης του ανθρώπινου παράγοντα ως βασικό μέσο για τη βελτίωση της απόδοσης σε όλα τα διοικητικά επίπεδα. Η διαχείριση και ανάπτυξη των ανθρώπινων πόρων θα επιδράσει θετικά κατά την παροχή ποιοτικών υπηρεσιών προς τον πολίτη, εφόσον δηλαδή οι ίδιοι οι εκτελεστές της διοικητικής πράξης θα είναι ικανοποιημένοι από την ολοκλήρωση της διαδικασίας ένταξης τους στον οργανωσιακό χώρο.

²⁰⁷ Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης (ΚΠΑ), ΥΠΕΣ ΔΔΑ, Αθήνα 2005, 288-300

10.1 Γενικά συμπεράσματα

❖ **Λιτές, λειτουργικά αποτελεσματικές και ευέλικτες δομές.**

Οι παθογένειες του κράτους κάνουν φανερή την επιτακτική και άμεση ανάγκη για το ριζικό επαναπροσδιορισμό του μέσα από βαθιές τομές σε όλους τους τομείς. Οι βασικές επιδιώξεις ενός τέτοιου επαναπροσδιορισμού πρέπει να είναι η παραγωγικότητα, η αποδοτική χρήση των πόρων και η αποτελεσματικότητα ούτως ώστε το κράτος να αποτελεί το μοχλό ανάπτυξης, εγγυητή της κοινωνικής δικαιοσύνης, αλληλεγγύης και συνοχής, της ασφάλειας, της εξασφάλισης των θεμελιωδών υπηρεσιών και αγαθών προς τους πολίτες και γενικά να υπηρετεί τη κοινωνία στο σύνολο της.

Αυτό πρακτικά σημαίνει ότι συνολικά, το κράτος διαθέτει μόνο εκείνους τους οργανισμούς που είναι απαραίτητοι, αλλά και ο κάθε οργανισμός του διαθέτει τα ελάχιστα δυνατά ιεραρχικά επίπεδα και μόνο τις απαραίτητες θέσεις εργασίας ώστε να εξασφαλίζεται η αρχή της λειτουργικής αποτελεσματικότητας, της ελάχιστης δυνατής γραφειοκρατίας, των απλών διαδικασιών και της αποτελεσματικής συνεργασίας μεταξύ των οργανωτικών μονάδων του ίδιου οργανισμού αλλά και μεταξύ των διαφόρων οργανισμών (π.χ. αστυνομία – δικαιοσύνη).

❖ **Ισορροπία μεταξύ της συγκεντρωτικής και της αποκεντρωτικής ενάσκησης της εξουσίας.**

Η αποκεντρωτική ενάσκηση εξυπηρετεί την πιο αποτελεσματική αντιμετώπιση των προβλημάτων, την άμεση ανταπόκριση στις ανάγκες, την πιο έγκαιρη προσαρμογή στις εξελίξεις και επιτρέπει τις πρωτοβουλίες. Η συγκεντρωτική ενάσκηση χρειάζεται μόνο για την ολοκλήρωση και την εναρμόνιση των στρατηγικών, των πολιτικών και των αποφάσεων, του χειρισμού κρίσεων καθώς και την επίτευξη συνεργιών και οικονομιών κλίμακας.

Η κοινωνική και οικονομική ανάπτυξη και ευημερία της χώρας, απαιτεί τον ολικό επαναπροσδιορισμό του κράτους με την ευρεία έννοια (κεντρική διοίκηση, δημόσιοι οργανισμοί). Αρχικά χρήσιμη είναι η διαμόρφωση λιτών, λειτουργικά αποτελεσματικών και ευέλικτων δομών.

❖ Μηχανισμοί ολοκλήρωσης & συντονισμού.

Δηλαδή, οριζόντιες λειτουργικές διαδικασίες που εξασφαλίζουν τη συνεργασία, το συντονισμό και το συγχρονισμό μεταξύ των οργανισμών του κράτους.

Η στενή ²⁰⁸ συνεργασία του φορέα σχεδίασης και εφαρμογής ενός συνολικού συστήματος μέτρησης αποδοτικότητας με τους θεσμοθετημένους ελεγκτικούς μηχανισμούς της Δ.Δ. είναι αναγκαία συνθήκη επιτυχίας.²⁰⁹ Ο σχεδιασμός και η προσέγγιση ενός τέτοιου συστήματος δεν γίνεται μέσα από γραφεία. Ο έλεγχος και οι επιτόπιες έρευνες αποδοτικότητας (όπως γίνεται εδώ και δεκαετίες στο ΗΒ²¹⁰) είναι καθοριστικές για την έκβαση του όλου εγχειρήματος. Σε αυτά τα πλαίσια, πρωτοβουλίες, όπως εκείνες του ΔΕΕ²¹¹, κρίνονται θετικές. Η συνδρομή της Επιτροπής Καταπολέμησης της Γραφειοκρατίας θα ήταν καταλυτική για την υποστήριξη του πολυσύνθετου εγχειρήματος. Η σύνδεση του νόμου με σύγχρονα εργαλεία, όπως ο προγραμματισμός ανθρώπινου δυναμικού, ο σχεδιασμός θέσεων εργασίας και η ύπαρξη καθηκοντολογίου, αποτελεί ικανή συνθήκη της επιδιωκόμενης μεταρρύθμισης.

❖ Σύγχρονα συστήματα και τεχνολογίες διοίκησης και ελέγχου.

Θεωρούμε ιδιαίτερα χρήσιμο να τονιστεί η μεγάλη και επείγουσα ανάγκη του σχεδιασμού και της εφαρμογής συστημάτων μανάτζμεντ και ιδιαίτερα προγραμματισμού και ελέγχου. Ιδιαίτερα κρίσιμο είναι η ανάπτυξη του συστήματος ποσοτικών και ποιοτικών δεικτών μέτρησης των επιδόσεων σε όλους τους τομείς. Οι μετρήσεις πρέπει να αφορούν τα πάντα και παντού όπως αποτελέσματα, παραγωγικότητα, κόστος, ικανοποίηση των πολιτών, εργασιακό κλίμα, βελτιώσεις. Χωρίς αυτό το σύστημα δεν είναι δυνατόν να γίνεται σωστός προγραμματισμός, έλεγχος και αντικειμενική αξιολόγηση των οργανισμών, των οργανωτικών μονάδων και των εργαζόμενων και να επιτυγχάνεται η συνεχή βελτίωση και η λογοδοσία. Η ρήση που υποστηρίζει «Ότι αν κάτι δεν μπορείς να

²⁰⁸ Διοικητική Ενημέρωση, τεύχος 18, «Δείκτες Αποδοτικότητας στη Δημόσια Διοίκηση», Σφήκας Δημήτρης, Ειδική Εκδοτική Α.Ε.Ε.Β.Ε

²⁰⁹ Μελέτη Διοικητικού Επιμελητηρίου, «Δόμηση της αξιολόγησης: Συμμετοχικό Πρόγραμμα αξιολόγησης της απόδοσης των ελεγκτικών υπηρεσιών της ελληνικής δημόσιας διοίκησης/Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Πολιτεία», σ.23

²¹⁰ Μελέτη Διοικητικού Επιμελητηρίου, «Δείκτες Αξιολόγησης Έργου Ελεγκτικών Μηχανισμών» σ.21

²¹¹ Διοικητικό Επιμελητήριο, «Η Μεταρρύθμιση του Κράτους-Διοίκηση και Διακυβέρνηση τον 21^ο αιώνα», σ.48

το μετρήσεις, δεν μπορείς να το διοικήσεις ή να το βελτιώσεις» έχει μεγάλη δόση αλήθειας. Παράλληλα με αυτό το σύστημα, ένα σύγχρονο και αποτελεσματικό κράτος απαιτεί τη λειτουργία του εσωτερικού ελέγχου όπως γίνεται σε όλους τους καλά οργανωμένους οργανισμούς. Ο εσωτερικός έλεγχος δεν αφορά μόνο τη νομιμότητα, αλλά ταυτόχρονα, την αποδοτικότητα και την αποτελεσματική λειτουργία ενός οργανισμού. Βέλτιστες πρακτικές τέτοιων συστημάτων σε άλλες χώρες υπάρχουν αρκετές και δεν είναι δύσκολο να τις πάρουμε, να τις προσαρμόσουμε και να τις εφαρμόσουμε αν θέλουμε και στο δικό μας δημόσιο τομέα.

❖ **Ανάπτυξη ανθρώπινου δυναμικού.**

Αυτό απαιτεί το σχεδιασμό και την εφαρμογή των σύγχρονων συστημάτων Διοίκησης Ανθρώπινου Δυναμικού που εφαρμόζονται στον ιδιωτικό τομέα αλλά και στους δημόσιους τομείς των προηγμένων χωρών. Θεμελιώδη τέτοια συστήματα αφορούν τον προγραμματισμό των αναγκών του ανθρώπινου δυναμικού, τις αξιοκρατικές προσλήψεις και παραγωγές, την αντικειμενική και αναπτυξιακή αξιολόγηση των εργαζόμενων, τη σύνδεση των αμοιβών με την αξία της θέσης και τις επιδόσεις του κάθε εργαζομένου, την σταδιοδρομία, την εξέλιξη και την ανάπτυξη των εργαζόμενων και των στελεχών. Χωρίς τέτοια συστήματα, δεν μπορεί να γίνει πράξη η κοινή λογική «ο κατάλληλος άνθρωπος στην κατάλληλη θέση», να δημιουργηθεί η κατάλληλη κουλτούρα, να αντιμετωπισθεί το ρουσφέτι και η κομματικοποίηση του κράτους, η επιρροή των συντεχνιών και βεβαίως δεν μπορεί ν' αξιοποιηθεί αποτελεσματικά ο πιο κρίσιμος, ο πιο πολύτιμος και ταυτόχρονα ο πιο δαπανηρός πόρος του κράτους που είναι οι άνθρωποι.

Σε ένα καθημερινά μεταβαλλόμενο πλαίσιο κοινωνικής δράσης, απαραίτητο για αποτελεσματική διοικητική μεταρρύθμιση και ικανοποιητική διαχείριση των αλλαγών, είναι η εισαγωγή της στρατηγικής προσέγγισης του ανθρώπινου παράγοντα ως βασικό μέσο για τη βελτίωση της απόδοσης σε όλα τα διοικητικά επίπεδα. Η διαχείριση και ανάπτυξη των ανθρώπινων πόρων θα επιδράσει θετικά κατά την παροχή ποιοτικών υπηρεσιών προς τον πολίτη, εφόσον δηλαδή οι ίδιοι οι εκτελεστές της διοικητικής πράξης θα είναι ικανοποιημένοι από την ολοκλήρωση της διαδικασίας ένταξής τους στον οργανωσιακό χώρο.

Στην πραγματικότητα οι Προϊστάμενοι-Διευθυντές της κεντρικής δημόσιας διοίκησης και της αποκεντρωμένης περιφερειακής και δημοτικής καθώς και τα αντίστοιχα στελέχη δεν εφαρμόζουν βασικές αρχές και πρακτικές κατά τη διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού που εμποτεύουν. Εξακολουθεί να επικρατεί η αντίληψη ότι η διοίκηση και η ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού είναι αποκλειστική αρμοδιότητα του Υπεύθυνου προσωπικού και όχι των αρμόδιων Διευθυντών-Τμηματάρχων οι οποίοι πρέπει να ασχολούνται με το αντικείμενο της Διεύθυνσης τους.

Καθοριστικός παράγοντας στην προώθηση της μεταρρύθμισης είναι η ενσωμάτωση νέων ανθρώπων στο υπαλληλικό δυναμικό, είτε μέσω του ΑΣΕΠ είτε μέσω της ΕΣΔΔ (Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης), οι οποίοι είναι εξοικειωμένοι με τις νέες έννοιες, δεν αντιμετωπίζουν με δυσφορία και σκεπτικισμό τα νέα πρότυπα Διοίκησης, ενώ οι υπάλληλοι στην πλειοψηφία τους, είτε παλαιοί είτε νέοι, έχουν ενημερωθεί και γνωρίζουν πλέον τις σύγχρονες προοπτικές.

❖ Αποκομματικοποίηση, Αποδοτικότητα, Αποτελεσματικότητα, Συνέχεια & Συνεπεία του κράτους.

Αυτό απαιτεί δύο ουσιαστικές αλλαγές. Από την μία την ανάπτυξη μεσαίων και ανώτερων διοικητικών στελεχών με την νοοτροπία, τις γνώσεις και τις ικανότητες του σύγχρονου μάνατζερ και του ηγέτη και από την άλλη, σε αυτά τα καταρτισμένα στελέχη πρέπει να μεταβιβαστεί ουσιαστική εξουσία από την κυβέρνηση και βεβαίως να τους δοθούν οικονομικά και άλλα κίνητρα, με βάση τις επιδόσεις και τη συνεισφορά τους. Για παράδειγμα στα Υπουργεία, η ιδέα των μόνιμων επαγγελματικών γραμματέων ή ακόμη και υφυπουργών όπως και η ύπαρξη θεσμοθετημένης ομάδας διοίκησης μπορεί να συμβάλλει προς αυτή την κατεύθυνση.

Χωρίς ένα σύγχρονο, ικανό και σ' έναν ισορροπημένο βαθμό αυτόνομο από την πολιτική εξουσία μάνατζμεντ, οι δημόσιοι οργανισμοί δεν μπορούν να παράγουν στρατηγική και σχέδια, να λειτουργούν αποτελεσματικά, να υλοποιούν τους στόχους και τις πολιτικές των κυβερνήσεων. Αυτά πρέπει να συνδυαστούν με τον πλήρη ανασχεδιασμό των ρόλων και λειτουργιών του

κράτους γενικά, αλλά και ειδικότερα, σε ότι αφορά στην πολυνομία και την γραφειοκρατία. Ένα σύγχρονο νομικό και τεχνολογικό πλαίσιο πρέπει να αλλάξει ριζικά τη δομή και τη λειτουργία της Δικαιοσύνης που αποτελεί ένα τεράστιο φραγμό, για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας και της ανάπτυξης του δημοσίου και ιδιωτικού τομέα.

10.2 Μεταρρυθμιστικές Προτάσεις για τη Δημόσια Διοίκηση²¹²

10.2.1 Δομικές μεταρρυθμίσεις και ευρύτερες αλλαγές σε παγκόσμιο και εθνικό πλαίσιο

Η λειτουργία της δημόσιας διοίκησης σε ένα ευρύτερο και παγκόσμιο πλαίσιο αναφοράς, οι κοινωνικοοικονομικές αλλαγές, η εντατικοποίηση του παγκόσμιου οικονομικού ανταγωνισμού, η διάδοση των αξιών της ελεύθερης αγοράς και του καταναλωτισμού, η μεταφορά πρακτικών από τον ιδιωτικό τομέα και από άλλες ευρωπαϊκές χώρες, καθώς και πλείστες άλλες παράμετροι αλλαγών, οδήγησαν σε μεταρρυθμίσεις ή διακηρύξεις μεταρρυθμίσεων. Οι μεταρρυθμίσεις αυτές στόχο είχαν την αναθεώρηση της παραδοσιακής δομής του κράτους που ταυτιζόταν με τον προστατευτισμό και υποστηριζόταν από έναν εύρωστο δημόσιο τομέα και τη μετάβαση σε ένα μετριοπαθές (modest) και ευέλικτο κράτος (Crazier, 1992) το οποίο θα ήταν σε θέση να απορροφήσει τους «κραδασμούς» που προέρχονται από το εξωτερικό περιβάλλον. Το κράτος από πρωταγωνιστής-ρυθμιστής (regulator) έγινε μέτοχος-συντονιστής της απορρύθμισης (deregulation) ή «κράτος ανταγωνιστικό» το οποίο επιχειρεί τη διαμόρφωση πολιτικών μέσα από την ανταπόκριση ή/και τον έλεγχο του αυξανόμενου ανταγωνισμού και της παγκόσμιας αλληλεπίδρασης.

Το ευέλικτο και λιτό αυτό κράτος θα ανταποκρίνεται επιτυχέστερα στην αποστολή του. Για την καλύτερη διοίκηση αυτών των αλλαγών, το «μοντέρνο» κράτος καλείται να προβλέψει τους εκάστοτε απορρυθμιστικούς παράγοντες και να τους ελέγξει εμπρόθεσμα θέτοντας στην υπηρεσία της εκάστοτε δράσης τους

²¹² Ραμματά Μαρία, «Σύγχρονη Ελληνική Δημόσια Διοίκηση – Ανάμεσα στη Γραφειοκρατία και το Μάνατζμεντ», Εκδ. ΚΡΙΤΙΚΗ, Αθήνα 2011, σελ. 283-300

αναγκαίους πολιτικο-διοικητικούς μηχανισμούς που θα εξασφαλίσουν την αποτελεσματικότητά του. Απορρυθμιστικοί παράγοντες μπορεί να είναι οι ομάδες πίεσης (εθνικές και μη), τα συμφέροντα μεγάλων βιομηχανιών ή γενικότερα τα αναπτυξιακά συμφέροντα τοπικών φορέων, πολιτικές επιδιώξεις τοπικών παραγόντων όπου υλοποιούνται οι πολιτικές, συνδικαλιστικές επιδιώξεις κ.ά.

Αν το γραφειοκρατικό παραδοσιακό μοντέλο της δημόσιας διοίκησης ήταν απλό (simple) με επαναλαμβανόμενες στάσεις και πολιτικές που είχαν διαμορφώσει πρότυπα δράσεων (patterns of behaviour) σε μακροπρόθεσμο πεδίο, τα σύγχρονα συστήματα είναι δυναμικά, μη προβλέψιμα και ανάλογα με την υπό εξέταση πολιτική περίοδο διακρίνονται σε:

- **Σύνθετα (Complicated):** υπάρχουν περισσότερες από μία προτεινόμενες λύσεις και η διαδικασία ανταπόκρισης αφορά το τρίπτυχο «Κατανώ, αναλύω, ανταποκρίνομαι με τη βοήθεια και εμπειρογνομόνων-ειδικών συμβούλων»
- **Πολύπλοκα (Complex):** επηρεάζονται από πολλαπλές αναδυόμενες ανταγωνιστικές τάσεις στις οποίες καλείται να απαντήσει με χρήση καινοτομικών μεθόδων-τρίπτυχο «Απευθύνω ερωτήματα, κατανώ, ανταποκρίνομαι»
- **Χαοτικά (Chaotic):** απαιτούν την άμεση δράση, δεν έχουν αντιμετωπιστεί ξανά στο παρελθόν οπότε και δεν υπάρχουν πρότυπα δράσης στα οποία μπορεί να ανατρέξει η πολιτική και διοικητική ηγεσία. Π.χ. διεθνείς επιρροές που προκύπτουν από τη μετάδοση ιών, τρομοκρατικά χτυπήματα, αιφνίδια μεταναστευτικά ρεύματα κ.ά. για τα οποία η τάση είναι να του «Δρω, κατανώ, ανταποκρίνομαι».²¹³

Πρόταση Μεταρρύθμισης:

Προτείνεται ο εντοπισμός και ο έλεγχος των παραγόντων εκείνων που απορρυθμίζουν τις δράσεις της δημόσιας διοίκησης και την καθιστούν ευάλωτη απέναντι στις αλλαγές που προκαλούνται σε τοπικό ή διεθνές επίπεδο την

²¹³Descamps, F. (2006), «L'Etat Moderne, Une Contribution Originale Des Fonctionnaires Des Finances a la Reforme de Getat (1928-1940), Revue Franpaise d'Administration Publique, Τεύχος 120, σελ. 140-157

αναγκάζουν δε να δρα υπό καθεστώς σύνθετων, πολύπλοκων και χαοτικών συστημάτων.

10.2.2 Μεταρρυθμίσεις και εξωτερικές πιέσεις των αποδεκτών της διοικητικής δράσης

Σε αυτό το ευρύτερο παγκόσμιο και εθνικό πλαίσιο, το ζητούμενο ήταν η μετάβαση από ένα στατικό, κάθετο και γραμμικό βεμπεριανό μοντέλο που έμφαση έδινε στο μακροπρόθεσμο σχεδιασμό, στην ηγεσία, στην οργάνωση, στην υλοποίηση, στον έλεγχο και στις εσωτερικές στατικές διοικητικές διαδικασίες, σε ένα σύστημα μεταγραφειοκρατικό, όπου έμφαση θα δίνεται, πέρα από την αυστηρά στενή ενδοοργανωσιακή λειτουργία (μεταρρύθμιση των θεσμών, μείωση των περιττών συστημάτων και λειτουργιών), στην αναγνώριση της σημασίας και της ανάγκης σεβασμού των διοικητικών διαδικασιών, στη διοικητική αποτελεσματικότητα, καθώς και στον ενεργό ρόλο του διοικούμενου, των ομάδων πίεσης και συμφερόντων, των συνδικαλιστικών φορέων. Στον ιδιωτικό τομέα αυτό το δεδομένο αναγνωρίστηκε ως μετάβαση από τη σημασία του product out: «έμφαση στην ακολουθητέα ενδοοργανωσιακή διαδικασία για τον βέλτιστο συνδυασμό πόρων (το μαύρο κουτί της διοίκησης) ώστε να παραχθεί το ιδανικό προϊόν», στην αξία και ενσωμάτωση του market in: «της δυναμικής άποψης του καταναλωτή-χρήστη και του ευρύτερου περιβάλλοντος που καθορίζει τις διαδικασίες, τα προϊόντα και την οργάνωση του ιδιωτικού παροχέα προϊόντος ή υπηρεσίας».

Με τη συστηματική ανίχνευση της άποψης του πολίτη ή των οργανωμένων ομάδων πολιτών που γίνεται μέσα από έρευνες ή μέσα από την ηλεκτρονική διαβούλευση, η πολιτική και διοικητική ηγεσία διερευνούν την ευστοχία των νέων μέτρων ή επιδοκιμάζουν την αποτελεσματικότητα όσων ήδη υφίστανται, ώστε να προβούν σε αναγκαίες προσαρμογές, προσθήκες ή ακυρώσεις. Οι έρευνες αυτές γίνονται ανά γεωγραφική περιοχή ή ανά κατηγορία πολιτών ώστε το αποτέλεσμα να είναι αντιπροσωπευτικό και να ελαττωθεί η πιθανότητα σφαλμάτων. Αποτέλεσμα αυτής της προσπάθειας είναι να προωθηθεί η παραγωγή πολιτικών από κάτω προς τα πάνω (bottom-up) που θα έχουν το χαρακτηριστικό της μαζικής εξατομίκευσης, της οριοθέτησης των ειδικών αναγκών κατηγοριών πολιτών και της ανταπόκρισης στις ανάγκες τους. Αυτή η

τάση διαμορφώθηκε ήδη από το 1992 σε χώρες της Ευρώπης και στην Ελλάδα με «τους Χάρτες Δικαιωμάτων των Πολιτών», το «Πρόγραμμα Διαύγεια» σχετικά με την ανάρτηση στο διαδίκτυο των αποφάσεων και όλων των διοικητικών πράξεων δημόσιων φορέων, τη διάδοση των αρχών όπως «Διαφάνεια και υπευθυνότητα», «Απλοποίηση και Προσβασιμότητα», το British Citizen's Charter, την καθιέρωση των Κέντρων Εξυπηρέτησης Πολιτών (Κ.Ε.Π.) κ.ά.

Υλοποιηθείσες προτάσεις που αφορούν στη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης μπορεί να είναι αποτέλεσμα ερευνών κοινής γνώμης, αναφορών του Συνηγόρου του Πολίτη (ΣΤΠ), του Σώματος Επιθεωρητών Ελεγκτών της Δημόσιας Διοίκησης (Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.), επεξεργασίας των αιτήσεων θεραπείας και παραπόνων των πολιτών, εγγράφων και διαμαρτυριών των οργανωμένων ομάδων, όπως καταναλωτικές, περιβαλλοντικές ή ομάδες συμφερόντων —επαγγελματικοί Σύνδεσμοι ή Ενώσεις— που διερευνήθηκαν και οδηγούν στην υιοθέτηση νέων μεταρρυθμιστικών μέτρων. Π.χ. επέκταση του ωραρίου των δημόσιων υπηρεσιών ώστε να εξυπηρετεί ευρύτερες ομάδες πολιτών και εργαζομένων, επέκταση της χρήσης νέων τεχνολογιών κατά την επεξεργασία αιτημάτων των πολιτών, απλούστευση της διαδικασίας έναρξης επιχειρήσεων, αντικατάσταση πολλαπλών εγγράφων με συναφές αντικείμενο με ένα (πιστοποιητικό γέννησης με ταυτότητα, άλλα έγγραφα με υπεύθυνη δήλωση), ψηφιοποίηση των εντύπων της δημόσιας διοίκησης κ.ά.

Πρόταση Μεταρρύθμισης:

Μεταρρύθμιση με στόχο την ενσωμάτωση των θέσεων των πολιτών ή οργανώσεων συμφερόντων πολιτών κατά το σχεδιασμό και την υλοποίηση των δημόσιων πολιτικών -Επίτευξη της διαρκούς διαλειτουργικότητας μεταξύ των φορέων που μελετούν την άποψη των πολιτών για τις δημόσιες πολιτικές (π.χ. ΣΤΠ) και όσων έχουν επιφορτιστεί με τη στρατηγική της μεταρρύθμισης.

10.2.3 Μεταρρύθμιση ως αποτέλεσμα της σύγκρισης ομοειδών λειτουργιών που παρέχονται από τον δημόσιο και ιδιωτικό τομέα - Δανεισμός πρακτικών του ιδιωτικού τομέα

Οι συγκρίσεις στην επίδοση της αποτελεσματικότητας δημόσιου και ιδιωτικού τομέα που παρέχουν ανταγωνιστικές υπηρεσίες (π.χ. τηλεπικοινωνίες, συγκοινωνίες και μεταφορικά μέσα, ανακύκλωση πολλαπλών υλικών κ.ά.) οδήγησε σε μεταρρυθμίσεις που στόχο έχουν την ενίσχυση της βιωσιμότητας των δημόσιων υπηρεσιών και την προσφορά κατά το δυνατόν ανταγωνιστικότερων υπηρεσιών. Τέτοιες πρωτοβουλίες άνθισαν στην Ευρώπη από τη δεκαετία του 1980. Στην Ελλάδα τη δεκαετία του 1990 ο τραπεζικός τομέας απελευθέρωσε τις συναλλαγές του από τον κρατικό έλεγχο, το Χρηματιστήριο Αθηνών ιδιωτικοποιήθηκε πλήρως το 2003, η ιδιωτικοποίηση του Ο.Τ.Ε. (ξεκίνησε το 1996) που το 2001 ήταν από τις πρώτες δημόσιες επιχειρήσεις που ελέγχθηκε από ιδιωτικά κεφάλαια (OECD, 2002) κ.ά. Άλλες μεταρρυθμίσεις προς την κατεύθυνση αυτή αφορούν τη λειτουργία των ελληνικών ταχυδρομείων, των μέσων μαζικής μεταφοράς (χερσαίων και εναέριων) κ.ά. Σε αρκετές περιπτώσεις πολλές από τις προσπάθειες αυτές απέτυχαν με αποτέλεσμα την πλήρη ιδιωτικοποίηση των φορέων αυτών.

Επιπλέον, στον τομέα της πολιτοκεντρικής δημόσιας διοίκησης και της αναβάθμισης του ρόλου των πολιτών, στόχος της μεταρρύθμισης τίθεται η προσωποποίηση της αποδοτικότητας των υπηρεσιών ανά κατηγορία πελατών-πολιτών κατά το πρότυπο του ιδιωτικού τομέα (individualised process). Όπως στον ιδιωτικό τομέα γίνεται τμηματοποίηση των πελατειακών ομάδων ανά κατηγορία, ηλικία, φύλο ή ιδιαίτερα χαρακτηριστικά (τάση για «μαζική εξατομίκευση»), έτσι και ο Πολίτης-πελάτης του δημοσίου προτείνεται να προσεγγιστεί ως μια ξεχωριστή οντότητα με ιδιαίτερες απαιτήσεις ως προς κάθε παρεχόμενη δημόσια υπηρεσία.

Ακόμη και σήμερα, πολλοί είναι οι δημόσιοι υπάλληλοι οι οποίοι αρνούνται να υιοθετήσουν την ορολογία του πολίτη-πελάτη. Η ερμηνευτική έννοια του όρου πελάτης αναφέρεται σε κάποιον που αποδίδει κάτι και περιμένει να παραλάβει κάτι σε αντάλλαγμα. Πρόκειται λοιπόν για μια σχέση ανταλλαγής για αμοιβή ή για εύνοια. Έρευνα που έγινε στα Jobcentre plus της Μεγάλης Βρετανίας και

αφορούσε την πελατειακή προσέγγιση της δημόσιας διοίκησης, το πέρασμα από τη δύναμη του παροχέα, τη δύναμη των χρηστών, διερεύνησε την ικανότητα των εργαζομένων στα Κέντρα Προώθησης της Απασχόλησης να υιοθετήσουν μια πιο προσωποκεντρική διαδικασία με κάθε άνεργο δίνοντας έμφαση στην ιδιαιτερότητα της κάθε περίπτωσης ανεργίας στην οποία καλούνταν να δώσουν λύση (customer focused). Έτσι, δημόσιοι υπάλληλοι ανέφεραν ότι η υιοθέτηση αυτού του όρου «νομιμοποίησε τη δράση τους, ενίσχυσε τον επαγγελματισμό, το κύρος τους (status) και τη φιλικότητα προς το χρήστη, το σεβασμό και την ελευθερία επιλογής του, την απόσταση και την ουδετερότητα».

Αυτή η επιτυχία στην εν λόγω μεταρρύθμιση αποτελεί στόχο και για άλλες δημόσιες διοικήσεις και πάλι οι ενέργειες όμως θα πρέπει να γίνουν συνδυαστικά και συμπληρωματικά με άλλες ώστε να φανούν τα αποτελέσματα κατά την οποιαδήποτε επαφή των πολιτών-πελατών με τη δημόσια διοίκηση (ολική ποιότητα). Μια σειρά αναφορών στη συμβουλευτική και στην επιρροή του ιδιωτικού τομέα στην κυβέρνηση των Ηνωμένων Πολιτειών έγινε από τον Αντιπρόεδρο της Κυβέρνησης Al Gore σε σύγγραμμά του σχετικά με την οργάνωση του κυβερνητικού έργου καθ' ομοίωση των καλύτερων πρακτικών των καλύτερων επιχειρήσεων. Ορισμένες από τις κεντρικές ιδέες που αναφέρει είναι: πρώτος ο πελάτης, αλλάζοντας τα πάντα, μειώνοντας στο ελάχιστο τις εθνικές και διεθνείς τηλεπικοινωνίες, μειώνοντας την έμφαση στην παραβίαση και δίνοντας βαρύτητα στη δέσμευση με τη νομιμότητα, στη μείωση κόστους και φαινομένων διαφθοράς.

Άλλες πρακτικές που μεταφέρονται από τον ιδιωτικό τομέα είναι:

- Διοίκηση μέσω στόχων
- Συστήματα αυτοαξιολόγησης και σύγκρισης επιδόσεων
- Έμφαση στη διοίκηση ανθρώπινου δυναμικού
- Καθορισμός προϋπολογισμού βάσει απόδοσης
- Προσλήψεις με συνέντευξη
- Διοίκηση της καινοτομίας
- Διοίκηση των αλλαγών κ.ά.

Πρόταση Μεταρρύθμισης:

- *Μεταφορά των πρακτικών τον ιδιωτικού τομέα με προσαρμογή στις ανάγκες του δημόσιου τομέα.*
- *Εκπαίδευση των υπαλλήλων να χειριστούν τις εμπνευσμένες από τον ιδιωτικό τομέα αλλαγές.*

10.2.4 Μεταφορά «καλών πρακτικών» από την Ευρωπαϊκή Ένωση και τους διεθνείς οργανισμούς -Η αναγκαία αξιολόγηση της δράσης της δημόσιας διοίκησης

Με στόχο την καλύτερη διακυβέρνηση, η Ευρωπαϊκή Ένωση (Ε.Ε.) διαδίδει και παροτρύνει τα μέλη της να εφαρμόσουν την αποτελεσματικότητα μεθόδων διοίκησης που επικράτησαν σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες, όπως η μέθοδος benchmarking, διοίκηση μέσω στόχων, πιστο-ποίηση κατά ISO, Efqm κ.ά. Και στην Ελλάδα τέτοιες προσπάθειες που αναλήφθηκαν οδήγησαν σταδιακά σε εκδημοκρατισμό, εξ ορθολογισμό, τεκμηρίωση της δράσης των δημόσιων υπηρεσιών μεταφέροντας τα πρότυπα της Ε.Ε.

Στο πλαίσιο αυτό της συνεχούς αξιολόγησης η πιο γνωστή εφαρμοζόμενη μέθοδος αφορά τον έλεγχο υπό τη σκοπιά των «3 Es» — «Economy, Efficiency, Effective-ness» (οικονομία, αποτελεσματικότητα, αποδοτικότητα), η οποία εκτείνεται σε τρία επίπεδα: έλεγχο δαπανών και υιοθέτησης της προβλεπόμενης διοικητικής διαδικασίας κατά την υλοποίηση της δαπάνης, π.χ. τα χρήματα χρησιμοποιήθηκαν για τους προβλεπόμενους στόχους ή τηρήθηκε η νόμιμη διαδικασία; Το δεύτερο επίπεδο αφορά τον παραδοσιακό έλεγχο μέσω διενέργειας δειγματοληπτικών ελέγχων σε τομείς για την απόδοση ευθυνών ανάλογα με την τομεακή δαπάνη, π.χ. δαπανήθηκαν πόροι για προμήθειες που δεν ήταν αναγκαίες, π.χ. για ηλεκτρονικούς υπολογιστές που δεν χρησιμοποιήθηκαν από τη συγκεκριμένη υπηρεσία (λόγω έλλειψης χρηστών), με ενίσχυση από παράγοντες που αφορούν την επικύρωση (validation) των δεδομένων μέσα από ένα σύστημα εσωτερικού ελέγχου (Internal audit) των υπηρεσιών. Και το τρίτο επίπεδο που αφορά στην αξιολόγηση από ανεξάρτητο εθνικό φορέα.

Πέρα από την παραδοσιακή διαδικασία του ελέγχου και του audit που εφαρμόζονταν στα περισσότερα ευρωπαϊκά διοικητικά συστήματα, έμφαση δίνεται στην ευελιξία, την αμφισβήτηση της ακεραιότητας και του αλάθητου της δημόσιας δράσης επ' ωφελεία του ευρύτερου συμφέροντος. Πλέον λαμβάνονται υπόψη και αποδίδονται ευθύνες ως προς: τη σκοπιμότητα, την πιστοποιημένη διαδικασία, την απόδοση των δημόσιων πολιτικών σε ένα ευρύτερο πλουραλιστικό πλαίσιο όπου ενδυναμώνεται η εξωτερική λογοδοσία της διοικητικοπολιτικής εξουσίας. Έτσι, τίθενται υπό αξιολόγηση οι δράσεις της ηγεσίας των δημόσιων φορέων από τους ίδιους τους χρήστες, τους πολίτες και τους εργαζόμενους (ως οι πρώτοι χρήστες-πελάτες των δημόσιων υπηρεσιών-εφαρμογή της κυκλικής αξιολόγησης, 360°).

Αυτά τα συστήματα αξιολόγησης έθεσαν την αυτοαξιολόγηση της αποτελεσματικότητας των δημόσιων πολιτικών στο επίκεντρο ως μια ακόμη διάσταση της μεταρρύθμισης και της επαναθεώρησης της λειτουργίας του κράτους, χωρίς πάντα να επιφέρουν την προσδοκώμενη αποτελεσματικότητα των υπηρεσιών στη χώρα μας. Έτσι, ορισμένες υπηρεσίες κλήθηκαν να αξιολογηθούν με τα κριτήρια του Κοινού Πλαισίου Αξιολόγησης (Κ.Π.Α.) χωρίς να έχουν σαφή και τυποποιημένη-συμφωνημένη στοχοθεσία. Τα εργαλεία αυτά, «μάνατζμεντ μέσω στόχων» και αξιολόγησης, για να επιφέρουν την αναμενόμενη αλλαγή-μεταρρύθμιση απαιτείται να συλλειτουργήσουν σε ένα ευρύτερο πλαίσιο ταυτόχρονης δομικής μεταρρύθμισης το οποίο δεν θα αφορά αποσπασματικές-τομεακές βελτιώσεις που θα επικεντρώνονται, π.χ. για την περίπτωση της διαχείρισης των ευρωπαϊκών κονδυλίων στη βέλτιστη απορρόφηση τους, αλλά θα εντάσσονται σε μια ευρύτερη στρατηγική της μεταρρύθμισης, που περιλαμβάνει την οργάνωση της δημόσιας διοίκησης με θεσμοθετημένους μηχανισμούς ενδοοργανωσιακά (και όχι μόνο στο πλαίσιο των Διαχειριστικών Αρχών) που θα στοχεύουν στη βελτίωση της απόδοσης και λειτουργίας.

Για να αποδώσουν οι νέες αυτές μεταρρυθμίσεις, απαιτείται πέραν από τη γραφειοκρατική εφαρμογή τους και η συναίνεση του δημοσιοϋπαλληλικού Σώματος, π.χ. η αλλαγή κουλτούρας, ώστε να μην αξιολογείται ευνοϊκά η Υπηρεσία των αξιολογητών για να αποδειχθεί ότι λειτουργεί ορθά.

Πρόταση Μεταρρύθμισης:

Η μεταρρύθμιση μέσα από μεταφορά καλύτερων πρακτικών με στόχο την περαιτέρω βελτίωση και την ενσωμάτωση των νέων πρακτικών θα αποδώσει αν: αλλάξει η φιλοσοφία λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, μελετηθεί η σκοπιμότητα της κάθε αξιολόγησης, γίνει μετάδοση της γνώσης και επαναξιολόγηση της απόδοσης για την ενσωμάτωση των γνώσεων στη νέα διοικητική κουλτούρα.

10.2.5 Ενδοϋπηρεσιακή αναδιοργάνωση των υπηρεσιών και διοίκηση των δικτύων των δημόσιων Υπηρεσιών και των εκπροσώπων επαγγελματικών ενώσεων-συνδικάτων-πολιτικών

Με τις υπό υλοποίηση μεταρρυθμίσεις, οι δημόσιες οργανώσεις περνούν από την κάθετη θεώρηση που απαιτούσε την ανταπόκριση σε προβλέψιμες πολιτικές και ενέργειες (απλά συστήματα), στην οριζόντια δόμηση και στις μητρικές (matrix) οργανώσεις που προβλέπουν την κατά περίπτωση, (ad hoc), οργάνωση ομάδων, την εσωτερική ανταπόκριση των υπηρεσιών, δηλαδή τη διοικητική τους αυτοτέλεια ώστε να ανταποκρίνονται (respond) και όχι να αντιδρούν (react) στα εκάστοτε νέα αιτήματα για εφαρμογή νέων πολιτικών. Οι δημόσιες οργανώσεις αναπτύσσουν τη διοικητική διαλειτουργικότητα (πριν από την ηλεκτρονική), την οργάνωση διατμηματικών ομάδων και ομάδων έργου σε υπηρεσιακό επίπεδο και όχι υπό την εποπτεία της πολιτικής ηγεσίας η οποία θα πρέπει να θέτει τις κατευθύνσεις και να αφήνει τη δημόσια διοίκηση να λειτουργήσει. Η διακυβέρνηση αυτή απαιτεί μια πρώτη μεταρρύθμιση, αυτή της εσωτερικής αναδιοργάνωσης των Υπηρεσιών που θα επιτρέπει την ελαστικότητα τους με στόχο τη συχνή αναδιοργάνωση τους και μια δεύτερη, η οποία θα οργανώσει και θα διοικήσει τα δίκτυα εκτός και πλησίον της εκάστοτε οργάνωσης (contracting out), τα οποία βρίσκονται υπό πλήρη διάδραση με την εκάστοτε Υπηρεσία. Απαραίτητες μεταβλητές της μεταρρύθμισης είναι η επίτευξη του ενδοϋπηρεσιακού συντονισμού που προϋποθέτει τα παρακάτω στάδια: επικοινωνία (μονόδρομη και αμφίδρομη), συμβουλευτική, αποφυγή αποκλίσεων κατά την οργάνωση των εσωτερικών και εξωτερικών δικτύων, αναζήτηση συμφωνίας (consensus), επίλυση συγκρούσεων, θέσπιση

ιεραρχημένων στόχων-κριτηρίων και προτεραιοτήτων, υλοποίηση της ενδοϋπηρεσιακής στρατηγικής.

Η ίδια διαδικασία θα πρέπει να τηρείται και σε διυπουργικό-διυπηρεσιακό επίπεδο. Πλέον το ενδιαφέρον σας επιδιωκόμενες ισορροπίες στις σύγχρονες δημόσιες οργανώσεις μετατοπίζεται μεταξύ μεταβλητών που υπογραμμίζουν την ανταγωνιστικότητα, όχι μεταξύ γραφειοκρατών-δημόσιας διοίκησης και πολιτικής βούλησης, αλλά μεταξύ ανώτατης γραφειοκρατικής διοίκησης Διευθυντών και εκπροσώπων επαγγελματιών (συνδικάτων και επαγγελματικών ενώσεων).

Πρόταση Μεταρρύθμισης:

Μεταρρύθμιση μέσα από την ενδοϋπηρεσιακή ελαστικότητα και τη θεσμοθέτηση του ρόλου των φορέων —μελών του δικτύου του εκάστοτε δημόσιου φορέα τα οποία θα πρέπει να αποτελέσουν τον «συμβουλευτικό κύκλο» του, πριν από την προώθηση μιας κανονιστικής μεταρρύθμισης.

10.2.6 Μεταρρύθμιση και αποκέντρωση

Η επανίδρυση του κράτους (public service renewal) ενέταξε σε ένα ενιαίο πρόγραμμα τη διακηρυκτική πολιτική περί managedalism και του εκσυγχρονισμού που θα ενσωματώσουν τη διοικητική μεταρρύθμιση και την αριστεία στην οργάνωση των δημόσιων Υπηρεσιών. Με το «Πρόγραμμα Καλλικράτης» η συνένωση κοινοτήτων (910 Δήμοι και 124 Κοινότητες συνενώθηκαν σε 325 Δήμους και καταργήθηκαν οι 57 Νομαρχίες ενώ οι Περιφέρειες υπάχθηκαν σε 7 αποκεντρωμένες διοικήσεις), η ενίσχυση της διοικητικής ισχύος των Περιφερειών και η αναγνώριση τους ως δευτεροβάθμιο βαθμό αυτοδιοίκησης ύστερα από τη συνένωση των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων (Ν.Α.) οι οποίες καταργήθηκαν, η προσπάθεια προσομοίωσης της πυραμίδας της αυτοδιοίκησης με αυτή των ευρωπαϊών εταίρων και άλλες μεταρρυθμίσεις αναμορφώνουν τη διοικητική αρχιτεκτονική της χώρας. Επιτυγχάνονται έτσι οι παρακάτω στόχοι:

- αναζήτηση καλύτερης εξισορρόπησης δυνάμεων μεταξύ Κέντρου και Περιφέρειας,

- αναζήτηση καλύτερου ελέγχου των αιρετών από εκπροσώπους της κεντρικής διοίκησης,
- καλύτερη κατανομή και διαχείριση των κοινοτικών κονδυλίων,
- εθνική ανάπτυξη,
- ενίσχυση της στρατηγικής ικανότητας της τοπικής αυτοδιοίκησης

Το ζητούμενο ενίσχυσης της διοικητικής αυτονομίας σε τοπικό επίπεδο και σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες θα οδηγούσε και στην ενίσχυση της νομιμότητας τους απέναντι (vis-a-vis) στους τοπικούς πολιτικούς και στην ανακατανομή αυτή της δύναμης.

Πρόταση μεταρρύθμισης:

Μεταρρύθμιση και αποκέντρωση η οποία θα ισορροπεί τις δυνάμεις κεντρικής εξουσίας και αιρετών αντιπροσώπων.

10.2.7 Μεταρρύθμιση για την μείωση των αγκυλώσεων που προκαλεί η παραδοσιακή γραφειοκρατία και η πρόταση της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης

Η μεταρρύθμιση απαιτεί την πλήρη ενσωμάτωση των Τεχνολογιών, Πληροφορικής και Επικοινωνίας (Τ.Π.Ε.) στη λειτουργία της διοίκησης. Στην Ελλάδα, οι παροχές και οι διευκολύνσεις των νέων τεχνολογιών αντιμετωπίζονται ως πανάκεια και έχουν υποκαταστήσει βασικές διοικητικές λειτουργίες της δημόσιας διοίκησης. Τα προγράμματα που αφορούν την αναμόρφωση της δημόσιας διοίκησης και των λειτουργιών της γίνονται «απότομα», τις περισσότερες φορές καθ' υπόδειξη προτάσεων ιδιωτικών εταιρειών για κατάλληλα λογισμικά, χωρίς προγενέστερη μελέτη και έρευνα από διοικητικούς επιστήμονες ή εμπειρογνώμονες της διοίκησης ως προς τη μετάδοση των διοικητικών αλλαγών και κατόπιν τη μετατροπή τους σε ειδικό λογισμικό. Το ζητούμενο, στην περίπτωση της Ελλάδας, είναι η ενσωμάτωση των νέων τεχνολογιών και των λογισμικών να ακολουθεί την προγενέστερη επιτυχώς υλοποιηθείσα διοικητική μεταρρύθμιση σε πραγματικούς χρόνους και να μην απαιτείται η επαναθεώρηση των λογισμικών συστημάτων μόλις έχουν ήδη ολοκληρωθεί, επειδή παραλήφθηκε η αναγκαία απλούστευση ή η απάλειψη μιας ροής της διοικητικής διαδικασίας. Σαφώς, σε κάθε είδος μεταρρύθμισης

αλλά ιδιαίτερα στον τομέα αυτό, απαραίτητο συνοδευτικό στοιχείο αποτελεί η εκπαίδευση των δημόσιων υπαλλήλων στις νέες τεχνολογίες ή η θέσπιση των απαραίτητων προϋποθέσεων και κινήτρων για την πρόσληψη εξειδικευμένου προσωπικού με ικανότητες παρακολούθησης της ενσωμάτωσης της εφαρμογής των νέων λογισμικών ή την ανανέωση τους. Και οι δύο ειδικότητες, διοικητικοί και επιστήμονες της πληροφορικής θα πρέπει να συνεργάζονται εκτενώς, ενώ μέριμνα θα πρέπει να υπάρξει ώστε να προσελκυστούν στη δημόσια διοίκηση επιστήμονες της πληροφορικής με καλύτερες συνθήκες απασχόλησης.

Πρόταση Μεταρρύθμισης:

- *Μεταρρύθμιση της διοικητικής λειτουργίας του πολιτικο-διοικητικού συστήματος και κατόπιν ενσωμάτωση των απαραίτητων λογισμικών εργαλείων.*
- *Συνεργασία των ειδικών με το δημοσιοϋπαλληλικό Σώμα.*
- *Ανάπτυξη νέας γενιάς στελεχών τα οποία θα ενσωματώνουν γνώσεις νέων τεχνολογιών και πληροφορικής με ταυτόχρονη εμπέδωση της διοικητικής κουλτούρας του δημόσιου Τομέα (π.χ. αναβάθμιση του Τμήματος Πληροφορικής του Τομέα Γενικής Διοίκησης της Ε.Σ.Δ.Δ.).*

10.2.8 Στρατηγική των τομεακών μεταρρυθμίσεων ανά πολιτική - Συνεκτικότητα των πρωτοβουλιών μεταρρύθμισης

Η μεταρρύθμιση τομεακών πολιτικών (policy making) αποτελεί μια ειλημμένη πολιτική απόφαση και στις δημόσιες διοικήσεις των χωρών μελών της Ε.Ε. αποτελεί μέριμνα η αριστη καταγραφή των μεταρρυθμίσεων στην πολιτική agenda ακόμη και κατά την εξαγγελία των προγραμματικών δηλώσεων της εκάστοτε νέας κυβέρνησης. Συχνές αναθεωρήσεις στην οργάνωση των πολιτικών μιας χώρας σε οποιονδήποτε τομέα δεν προλαβαίνουν να ενσωματωθούν στη διοικητική πρακτική, προκαλούν σύγχυση στους χειριστές δημόσιους υπαλλήλους της διοικητικής δράσης που καλούνται να τις εφαρμόσουν, ενώ ευνοούν τα λάθη και την καταστρατήγηση της νομιμότητας.

Κατά μια πρόταση που έχει διερευνηθεί σε έκθεση της γαλλικής δημόσιας διοίκησης υπάρχουν τρεις τρόποι εισαγωγικής των πολιτικών-τομεακών μεταρρυθμίσεων:

- Η μέθοδος Thatcher, που ορίζεται στην επιβολή των προτεινόμενων ρυθμίσεων με έμφαση στη συνεκτικότητα των μεταρρυθμιστικών προτάσεων και στην απουσία ανταποδοτικών ωφελειών στους πολίτες-θιγόμενους. Η μέθοδος αυτή έμεινε γνωστή με τη φράση ΤΙΝΑ «There Is No Alternative».
- Η μέθοδος των «πακέτων» (paquet) που απαιτεί πολύπλευρες και ευρείες μεταρρυθμίσεις κατά τις οποίες η ηγεσία έχει προβλέψει σειρά ανταλλαγμάτων οικονομικών και πολιτικών.
- Η σταδιακή μετάβαση στη νέα κατάσταση που επιδιώκεται μέσω των τμηματικών μεταρρυθμίσεων (coup par coup), όπου η διοίκηση εισάγει σταδιακά μέρη ενός ευρύτερου σχεδιασμού με κάθε στάδιο της μεταρρύθμισης να αποτελεί σκέλος διαπραγματεύσεων και προβλέπει σειρά ανταλλαγμάτων για κάθε αλλαγή.

Μεταρρυθμίσεις που ξεκινούν και ολοκληρώνονται με τη διαβούλευση μεταξύ των άμεσα εμπλεκόμενων εκπροσώπων επαγγελματιών, ομάδων συμφερόντων, νόμιμων εκπροσώπων των δημόσιων φορέων που πρόκειται να εφαρμόσουν την εκάστοτε πολιτική και διέπονται από προσωποκεντρικό και όχι από θεσμοκεντρικό χαρακτήρα, είναι μοιραίο να μη στεφθούν με επιτυχία. Είτε πρόκειται για τη μεταρρύθμιση της Παιδείας, είτε του Πολιτισμού της Ναυτιλιακής πολιτικής, κ.ά., η ανώτερη πολιτική ηγεσία είναι αυτή που θα χαράξει τη στρατηγική και τους κεντρικούς άξονες θα γίνει), ενώ αυτή καθεαυτή η ομάδα που θα ασχοληθεί με τη μεταρρύθμιση και την εφαρμογή της, θα θέσει τους επιμέρους επιχειρησιακούς στόχους και τις ρυθμίσεις που θα επιτρέψουν την υλοποίηση της πολιτικής («πώς» και «πότε» θα γίνει).

Κάθε λοιπόν μεταρρύθμιση, και στην περίπτωση της Ελλάδας η τμηματική μεταρρύθμιση, μετατρέπεται σε γράμμα κενό αν δεν συνοδεύεται από την οργανωτική και διαχειριστική της διάσταση. Μεταρρυθμίσεις πολιτικών, χωρίς:

- Ιεράρχηση προτεραιοτήτων
- Διαπίστωση των προκλήσεων-κενών στη δράση της δημόσιας διοίκησης

- Εξακρίβωση των εναλλακτικών λύσεων
- Δυνατότητα υλοποίησης προτεινόμενων πολιτικών επιλογών — Κρίσιμες παράμετροι επιτυχίας
- Διαβούλευση με τους εξειδικευμένους εκπροσώπους, τους κοινωνικούς εταίρους, τις Μ.Κ.Ο. κ.ά., που αφορά το τομεακό θέμα μεταρρύθμισης
- Διυπουργικό διάλογο με τα αντίστοιχα Υπουργεία και λοιπούς φορείς που επηρεάζονται από την εκάστοτε μεταρρύθμιση
- Καθορισμό του συντονιστικού οργάνου που θα απολαμβάνει της αποδοχής όλων των μελών και εκπροσώπων (και όχι από μία εξέχουσα απλώς προσωπικότητα)

θα οδηγηθούν σε μεταρρυθμίσεις που δεν θα επιφέρουν τα προσδοκώμενα αποτελέσματα.

Πρόταση Μεταρρύθμισης:

Μεταρρύθμιση που θα διαπνέεται από συγκεκριμένη στρατηγική και από συντονισμένες δράσεις των συναρμόδιων Υπουργείων που θα οδηγούνται σε τμηματικές μεταρρυθμίσεις.

10.2.9 Μεταρρύθμιση στη διοίκηση του ανθρώπινου δυναμικού της δημόσιας διοίκησης

Οποιαδήποτε μεταρρύθμιση θα τύχει θετικής υλοποίησης εφόσον έχει γίνει αποδεκτή και κατανοητή από τους ίδιους τους εργαζομένους. Η μεταρρύθμιση ευνοείται από τις νέες ειδικότητες που εμπλούτισαν τη ραχοκοκαλιά της δημόσιας διοίκησης, τους νέους ειδικούς επιστήμονες, τα έμπειρα στελέχη του ιδιωτικού τομέα τα οποία προτίμησαν στη «δύση» της καριέρας τους τον δημόσιο τομέα: πολιτικοί μηχανικοί με εμπειρία σε μεγάλες κατασκευαστικές εταιρείες που στελέχωσαν Τεχνικές Υπηρεσίες Δήμων, Ειδικό Επιστημονικό Προσωπικό σε κεντρικές υπηρεσίες κ.ά. Η ενδυνάμωση (empowerment — leveraging employees) του προσωπικού περισσότερο αναφέρεται στην απελευθέρωση και χρήση της δύναμης που κατέχει το προσωπικό παρά στην παραχώρηση δύναμης και εξουσίας. Στην αμερικανική διοίκηση «Η ανάμιξη — involvement— του προσωπικού» θεωρείται το μυστικό της επιτυχίας των μεταρρυθμίσεων.

Στελεχώθηκαν έτσι υπηρεσίες με προσωπικό αυξημένων προσόντων, δημιουργώντας όμως παράλληλα προσωπικό δύο ταχυτήτων, το προσωπικό που στελεχώνει τις παραδοσιακές δομές των Υπουργείων και οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και το προσωπικό νέων δομών που συνεργάζεται με τις κοινοτικές υπηρεσίες (Διαχειριστικές Αρχές) και είναι, είτε με θητεία, είτε αποσπασμένοι και απολαμβάνουν πολλών ειδικών προνομίων. Σε κάθε περίπτωση στην κατηγορία των αναγκών σε προσωπικό με αυξημένα προσόντα δεν επικράτησε πάντοτε η τοποθέτηση (κυρίως με αποσπάσεις) των ικανότερων και αξιότερων με επακόλουθες συνέπειες στην ολοκλήρωση των εν λόγω έργων.

Η μη ολοκλήρωση, ακόμη, των περιγραμμάτων θέσεων εργασίας, η μη πλήρωση όλων των θέσεων που προβλέπονται από τους οργανισμούς των υπηρεσιών, η μη αντικειμενική τοποθέτηση, η κινητικότητα και η προαγωγή αποτελούν ανασχετικούς παράγοντες για την υλοποίηση της μεταρρύθμισης, καθώς και κάθε νέας πρότασης περί στοχοθεσίας και αξιολόγησης.

Πρόταση Μεταρρύθμισης:

Στρατηγική μεταρρύθμισης στο ανθρώπινο δυναμικό και μέριμνα γι' αυτό σημαίνει εξασφάλιση ότι το προσωπικό δεν θα είναι δυσαρεστημένο και θα εργάζεται για τους στόχους της υπηρεσίας με δυναμικότητα. Τούτο σημαίνει το συνυπολογισμό μιας σειράς παραμέτρων που αφορούν από την αντικειμενική πρόσληψη, τοποθέτηση ή προαγωγή (ηγεσία) ως την παρακολούθηση της υλοποίησης των στόχων, την αξιολόγηση, την κινητικότητα, τα κίνητρα και τις αμοιβές των εργαζομένων.

10.2.10 Διοικητική μεταρρύθμιση: από την εξαγγελία στην υλοποίηση και την αντιμετώπιση των προβλημάτων εφαρμογής

Ζούμε την περίοδο των συνεχών μεταρρυθμίσεων, πολλοί θεωρητικοί αναφέρονται στην αιώνια διοικητική μεταρρύθμιση, στη συνεχόμενη επανίδρυση του κράτους και την τάση των χωρών να καταναλώνουν την καινοτομία και την αλλαγή σε βάρος της οργανωσιακής μάθησης. Οι οργανισμοί θα πρέπει να ενσωματώνουν σταδιακά τις αλλαγές ώστε να έχουν ορατά αποτελέσματα και να απορροφούν τους κραδασμούς που προκαλούνται στο πολιτικο-διοικητικό

σύστημα και επιτάσσουν τις νέες αλλαγές. Οι συνεχείς αλλαγές οδηγούν σε θεσμική αμνησία, ενώ η κουλτούρα που αποτελεί τον τρόπο που γίνονται τα πράγματα (P. Senge), αγνοείται ή υποβαθμίζεται με ολέθριες συνέπειες οποιασδήποτε πολιτικής βούλησης για μεταρρύθμιση.

Τα ερωτήματα στα οποία προτείνεται, να απαντά η μεταρρύθμιση είναι:

Τι αφορά η μεταρρύθμιση: π.χ. τον προϋπολογισμό,²¹⁴ το προσωπικό, τις τομεακές πολιτικές, τη διοικητική οργάνωση και το συντονισμό, τη δυνατότητα ενσωμάτωσης μεθόδων μέτρησης της αποδοτικότητας κ.ά.

ΠΩΣ θα γίνει η εν λόγω μεταρρύθμιση: Π.χ. Top-down/Bottom-up, νομικές διαστάσεις της μεταρρύθμισης, ο τρόπος δηλ. ενσωμάτωσης της στην εθνική έννομη τάξη και η εναρμόνιση της με την ευρωπαϊκή νομοθεσία, η δημιουργία νέων θεσμών ή η κατάργηση — μεταρρύθμιση των υφισταμένων κ.ά.

Η υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων ως τελικό ζητούμενο θα πρέπει να αποτελέσει το αίτημα για εφαρμογή ή να είναι η στρατηγική της υλοποίησης που θα τεθεί στο επίκεντρο ώστε η κάθε μεταρρύθμιση, από όποιο επίπεδο και αν αυτή πηγάζει, να τύχει εφαρμογής και να μην περιοριστεί στην ενσωμάτωση διατάξεων στην έννομη τάξη της χώρας.

Πρόταση Μεταρρύθμισης:

Επιμέλεια της μεταφοράς των μεταρρυθμίσεων στην καθημερινή διοικητική πρακτική — Περιορισμός των μεταρρυθμίσεων όπου κρίνονται αναγκαίες.

10.2.11 Η αναγκαία μεταρρύθμιση για το διακανονισμό των σχέσεων: α) Διοίκησης-Πολιτικής, β) ρόλου των συνδικαλιστικών ενώσεων των δημόσιων υπαλλήλων

Στο επίκεντρο της μεταρρύθμισης της δημόσιας διοίκησης βρίσκονται οι σχέσεις μεταξύ των κυβερνητικών εκπροσώπων των δημόσιων υπαλλήλων που εντέλλονται να εκπροσωπούν το δημόσιο συμφέρον σε βάθος χρόνου υπό οποιαδήποτε κυβερνητική προσέγγιση βρίσκεται στην κορυφή της διακυβέρνησης της χώρας.

²¹⁴Η συνηθέστερη μεταρρύθμιση που συναντάται σε συνεχή έτη για πολλά κράτη ώστε να αναδεικνύεται η μείωση του κόστους.

Το ζητούμενο στις σχέσεις πολιτικής και δημόσιων λειτουργιών είναι η σύγκλιση στόχων-εκροών (outputs) και επιπτώσεων της εκάστοτε διοικητικής δράσης-αποτελεσμάτων (outcomes) που θα προσβλέπουν πάντοτε στο δημόσιο συμφέρον. Αναπάντητα παρ' όλα αυτά μένουν ερωτήματα που αφορούν τον επηρεασμό των δημόσιων πολιτικών προς όφελος της προσωρινής ανάπτυξης και εις βάρος του μακροχρόνιου ευρύτερου δημόσιου συμφέροντος.

Κρίσιμος παράγοντας στο δίπολο πολιτική-διοίκηση έχει αναδειχθεί ότι είναι ο ρόλος των συνδικαλιστικών οργανώσεων των δημόσιων υπαλλήλων που θα πρέπει να επαναοριοθετηθεί και να τοποθετηθεί απέναντι στη μεταρρύθμιση. Μέχρι σήμερα, οι συνδικαλιστικές οργανώσεις δεν παύουν να επιζητούν αυξήσεις στους μισθούς ή βελτίωση των συνθηκών απασχόλησης των εργαζομένων στον δημόσιο τομέα και ενώ έχουν φτάσει στο απόγειο των επιδιώξεων τους —σε βαθμό που η ίδια η πολιτική εξουσία να επιζητά το συνασπισμό τους πριν από την προώθηση των νομοσχεδίων ώστε να αποφευχθούν ενδεχόμενες αντιδράσεις— η συμβολή τους σε θέματα θεσμικής λειτουργίας ή ανανέωσης των δημόσιων υπηρεσιών εξακολουθεί να είναι περιορισμένη. Προτείνεται να ενταχθούν και οι εκπρόσωποι του συνδικαλιστικού τομέα στη διαδικασία της μεταρρύθμισης ώστε κάθε μεταρρυθμιστική πρόταση να τύχει εφαρμογής από τους δημόσιους υπαλλήλους.

Πρόταση Μεταρρύθμισης:

- *Μετριασμός των επιρροών της πολιτικής σε βάρος της διοικητικής αυτοτέλειας και μακροπρόθεσμων συμφερόντων της διοίκησης και του τόπου.*
- *Πιο ενεργή ένταξη των συνδικαλιστικών φορέων στον προβληματισμό για τις κατευθύνσεις της στρατηγικής μεταρρύθμισης στον δημόσιο τομέα.*

10.2.12 Κατάστρωση της στρατηγικής της μεταρρύθμισης

Η δημόσια διοίκηση δεν διαθέτει την οργανωτική ικανότητα να διοικήσει τη στρατηγική της μεταρρύθμισης, αν κάτι τέτοιο δεν έχει προβλεφθεί θεσμικά. Προτείνεται η θεσμοθέτηση ενός φορέα που θα ηγηθεί της μεταρρυθμιστικής προσπάθειας και θα εξαρτάται από τη Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης ή το

Γραφείο Πρωθυπουργού ενώ θα εποπτεύει αντίστοιχες μονάδες που προτείνεται να συγκροτηθούν σε όλα τα Υπουργεία.

Είναι έκδηλη η αναγκαιότητα αναφοράς της διοικητικής μεταρρύθμισης του δημόσιου τομέα σε μια macro και συστημική διαδικασία η οποία θα δημιουργήσει νέες και ξεχωριστές μακροοργανωσιακές ικανότητες της διοίκησης ώστε να μπορέσουν να αντιμετωπιστούν οι micro οργανωσιακές αλλαγές που αφορούν μέρη του συστήματος (Metcalf, 1993, σελ. 183). Η στρατηγική της μεταρρύθμισης είναι μια συνεχής διαδικασία μάθησης. Ανακύπτουν συνεχώς νέες αλλαγές πριν ακόμη ολοκληρωθούν οι ήδη προγραμματισμένες. Σε αυτό το πλαίσιο απαιτείται ένας φορέας να μπορεί να ασκεί τη συνολική διοικητική εποπτεία και επίβλεψη της πορείας της διοικητικής μεταρρύθμισης.

Πρόταση Μεταρρύθμισης:

Δημιουργία φορέα για τη στρατηγική μεταρρύθμιση ο οποίος θα μπορούσε να προσεγγίσει συνδυαστικά τις παραπάνω προτάσεις για βελτίωση στη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΕΝΔΕΚΑΤΟ

ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Είναι κοινό συμπέρασμα ότι το μεγαλύτερο πνευματικό κεφάλαιο σε κάθε οργανισμό αποτελούν οι άνθρωποι που τον απαρτίζουν. Και στη δημόσια διοίκηση όταν αναφερόμαστε στους ανθρώπινους πόρους επισημαίνουμε τον πιο καθοριστικό παράγοντα για την αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητα της. Ένα από τα προαπαιτούμενα για αποτελεσματική διοικητική μεταρρύθμιση και ικανοποιητική διαχείριση των αλλαγών είναι η εισαγωγή της στρατηγικής προσέγγισης του ανθρώπινου παράγοντα στη δημόσια διοίκηση και η αναγωγή του σε βασικό μέσο για την απόδοση.

Οι δημόσιοι υπάλληλοι επιτελούν ένα ιδιόμορφο και βαρυσήμαντο έργο ως φορείς κρατικής εξουσίας με σκοπό τη διεκπεραίωση ορισμένης κρατικής λειτουργίας κατ' εφαρμογή των αρχών της διοίκησης, της προστατευόμενης ή δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, της καλής πίστης, της επιείκειας. Για την ικανοποίηση των παραπάνω, η δημόσια διοίκηση καλείται να απλουστεύσει τη

διαδικασία πλήρωσης των θέσεων προσωπικού κατοχυρώνοντας την εφαρμογή των αρχών της ίσης ευκαιρίας, της συμμετοχής, της διαφάνειας, της κοινωνικής αλληλεγγύης και της δημοσιότητας αλλά και να επενδύσει στο ήδη υπάρχον προσωπικό.

Η ενδυνάμωση του προσωπικού (empowerment), η παροχή κινήτρων (motivation), η διατήρηση του ενδιαφέροντος για τη δουλειά (retention), η αναγνώριση της συμβολής τους στην επιτυχία του οργανισμού (recognition), αποτελούν ορισμένες από τις πρακτικές που συνιστά το σύγχρονο δημόσιο μάνατζμεντ. Ο στόχος σε αυτή τη διαδικασία κινητοποίησης του προσωπικού είναι να εργάζονται όλοι το ίδιο αποδοτικά και να μπορέσουν να φέρουν τα μέγιστα αποτελέσματα.

Η νέα, επίκαιρη πρόταση οργάνωσης του κράτους, της οικονομίας και της κοινωνίας είναι αυτή που συνοψίζει το «Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ» (Ν.Δ.Μ.) προτείνοντας τη δημόσια οργάνωση η οποία προσεγγίζει τους πολίτες των δημόσιων υπηρεσιών, η οποία χαρακτηρίζεται από εξωστρέφεια, είναι ανταγωνιστική, δέχεται επιρροές από τις παρεμβάσεις της κοινωνίας των πολιτών και κρίνεται «εκ των αποτελεσμάτων», των δεικτών απόδοσης (performance indicators), που η ίδια έχει προκαθορίσει, και των συγκριτικών επιδόσεων της (benchmarking).

Αναφέρεται ιδιαίτερα ο ρόλος των διεθνών οργανισμών οι οποίοι δρουν ως μοχλοί ανάπτυξης και προώθησης της καλύτερης διακυβέρνησης μέσα από κατάλληλες διοικητικές μεταρρυθμίσεις, (managerialist administrative reform) στις χώρες-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Το εξειδικευμένο προσωπικό καθώς και οι νέοι επιστήμονες της θα πρέπει να συνεργάζονται εκτενώς, ενώ μέριμνα θα πρέπει να υπάρξει ώστε να προσελκυστούν στη δημόσια διοίκηση επιστήμονες οι οποίοι να μπορούν να προσαρμοστούν εύκολα στις νέες μορφές της δημόσιας διοίκησης, ώστε με αυτό τον τρόπο να παράγεται αποτέλεσμα με καλύτερες συνθήκες απασχόλησης και που θα έχει ως άμεση συνέπεια την ανάπτυξη της λειτουργίας όλων των δημόσιων οργανισμών.

Με τον προγραμματισμό των αναγκών σε ανθρώπινο δυναμικό εξασφαλίζεται ο ικανός αριθμός ανθρώπων ώστε ο οργανισμός να λειτουργεί απρόσκοπτα. Οι ανάγκες που προκύπτουν σε ανθρώπινο δυναμικό κρίνονται σύμφωνα με τις νέες ή πιο σύνθετες ειδικότητες, τον στόχο της διατήρησης της ενότητας (cohesion) στο πλαίσιο του οργανισμού και της εξασφάλισης της συνέχειας (continuity), την αναπλήρωση θέσεων σε συσχέτιση με τον ρυθμό αποχώρησης των υπαλλήλων (αποχώρηση λόγω κινητικότητας ή συνταξιοδότησης), της δημιουργίας νέων τμημάτων κ.ά. Απαραίτητο κρίνεται οι οργανωτικές μονάδες του δημοσίου να λαμβάνουν υπόψη σε μόνιμη βάση την «πρόβλεψη της ζήτησης» σε ανθρώπινο δυναμικό και να προγραμματίζουν εγκαίρως τις ανάγκες τους.

Με στόχο την καλύτερη διακυβέρνηση, η Ευρωπαϊκή Ένωση (Ε.Ε.) διαδίδει και παροτρύνει τα μέλη της να εφαρμόσουν την αποτελεσματικότητα μεθόδων διοίκησης που επικράτησαν σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες, όπως η μέθοδος benchmarking, διοίκηση μέσω στόχων, πιστοποίηση κατά ISO κ.ά. Στο πλαίσιο αυτό της συνεχούς αξιολόγησης η πιο γνωστή εφαρμοζόμενη μέθοδος αφορά στον έλεγχο υπό την σκοπιά των «Economy, Efficiency, Effectiveness» (οικονομία, αποτελεσματικότητα, αποδοτικότητα), η οποία εκτείνεται σε τρία επίπεδα: έλεγχο δαπανών και υιοθέτησης της προβλεπόμενης διοικητικής διαδικασίας κατά την υλοποίηση της δαπάνης, π.χ. αν τα χρήματα χρησιμοποιήθηκαν για τους προβλεπόμενους στόχους και τηρήθηκε η νόμιμη διαδικασία. Το δεύτερο επίπεδο αφορά στον παραδοσιακό έλεγχο μέσω διενέργειας δειγματοληπτικών ελέγχων σε τομείς για την απόδοση ευθυνών ανάλογα με την τομεακή δαπάνη, π.χ. δαπανήθηκαν πόροι για προμήθειες που δεν ήταν αναγκαίες, π.χ. για ηλεκτρονικούς υπολογιστές που δεν χρησιμοποιήθηκαν από τη συγκεκριμένη υπηρεσία (λόγω έλλειψης χρηστών), με ενίσχυση από παράγοντες που αφορούν στην επικύρωση (validation) των δεδομένων μέσα από ένα σύστημα εσωτερικού ελέγχου (Internal audit) των υπηρεσιών. Και το τρίτο επίπεδο που αφορά στην αξιολόγηση από ανεξάρτητο εθνικό φορέα ελέγχων (National Audit bureau) μέσα από το οποίο καλλιεργείται μια εξειδίκευση στη διοίκηση απόδοσης και στον έλεγχο.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

ΕΛΛΗΝΟΓΛΩΣΣΗ

- Αγαλλόπουλος Χρ. Ν., Η Νέα Οικονομία, τ. 2, «Το Δημοσιοϋπαλληλικό ζήτημα»
- Α. Αλεξόπουλος, Η Μεταρρύθμιση των Πολιτικών του Κράτους και ο Ρόλος της Δημόσιας Διοίκησης, στο Α. Μακρυδημήτρης, (2006) Διοικητική Θεωρία και Πράξη – Διοίκηση και Κοινωνία, Εκδόσεις Σάκκουλα
- Αθανασόπουλος Δημ. Σ., «Η Ελληνική Διοίκηση, Ανεπίκαιρες Σκέψεις για μια Διοικητική Μεταρρύθμιση», Εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 1983
- Βαξεβανίου, Μ. και Π. Ρεκλείτης (2005). Management Ανθρώπινων Πόρων, Εκδόσεις Προπομπός
- Βαξεβανίου Μ, (2007) «Το Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης ως Μέτρο για την Εφαρμογή Διοίκησης Ποιότητας στο Δημόσιο Τομέα. Δυνητικά Οφέλη για τις Δημόσιες Επιχειρήσεις και Οργανισμούς στην Ελλάδα», Διοικητική Ενημέρωση, Τεύχος Ιούλιος-Αύγουστος-Σεπτέμβριος
- Βεγλερής , Η Νέα Οικονομία, τ. 2, «Η Εθνική Ανάγκη της Διοικητικής Μεταρρύθμισης»
- Γέμτος Π. Α., Μεθοδολογία των Κοινωνικών Επιστημών, Αθήνα 1987, Εκδόσεις Παπαζήση
- Δεκλερής Μ. (επιμ.) , «Διοίκηση Συστημάτων», Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1989
- Ζαβλανός Μ. «Οργάνωση και Διοίκηση-Τόμος Α'», Εκδ. Έλλην, Αθήνα 1996
- Ζαβλανός Μ., Οργανωτική Συμπεριφορά, Εκδόσεις Σταμούλη, Αθήνα (2002)
- Ζοπουνίδης Κ. (2008) Θέματα Μάνατζμεντ Υπηρεσιών Υγείας. Αθήνα, Εκδόσεις Κλειδάριθμος
- Ιορδάνογλου Δ., Διοίκηση Ανθρώπινου Δυναμικού στις Σύγχρονες Οργανώσεις. Νέες Τάσεις και Πρακτικές, Εκδόσεις Κριτική, 05/2008
- Κανελλόπουλος Χ., «Μάνατζμεντ, Αποτελεσματική Διοίκηση», Αθήνα 1983
- Κανελλόπουλος Χ., Αξιολόγηση Προσωπικού, Εκδόσεις Άλφα, Αθήνα 1979

- Καρκατσούλης Π., «Το Κράτος σε Μετάβαση: Από τη Διοικητική Μεταρρύθμιση και το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ στη Διακυβέρνηση», Εκδ. Ι. Σιδέρη, Αθήνα 2004
- Καρκατσούλης Π. (2006), Εκπαιδευτικό Υλικό για το Εργαστήριο «Νομοπαρασκευαστική Διαδικασία και Κανονιστική Μεταρρύθμιση», Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης, Τμήμα Γενικής Διοίκησης
- Καρκατσούλης Π., «Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ: Αρχές, Εξελίξεις, Προοπτικές», Διοικητική Ενημέρωση, Τετραμηνιαία Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης, τ. 20, Μάιος 2001,
- Καρβούνης Α., «Εισαγωγή στην Οργάνωση και Λειτουργία του Κράτους», Εκδ. Πατάκη, Αθήνα 2003
- Κατσιούλας Ε., Κανελλόπουλος Χ., «Μάνατζμεντ, Αποτελεσματική Διοίκηση», Αθήνα 1983
- Κόκκος, Α. (2007). Εισαγωγικό Σημείωμα «Μετασχηματίζοντας Μάθηση» τον Jack Mezrow, Εκδόσεις Μεταίχμιο
- Κωνσταντίνος Κωνσταντίνου, «Πολιτική Οικονομία και Δημόσια Οικονομική», Εκδ. Δημ. Μπόνια και Σία Ε.Ε., Αθήνα 2005
- Κωνσταντέλλος, Ν. (2006). Χαρακτηριστικά και Πρακτικές των Πετυχημένων CEOs – Ηγετών στην Ελλάδα. Παρουσίαση Έρευνας της KPMG
- Μακρυδημήτρης Α., «Προσεγγίσεις στη Θεωρία των Οργανώσεων», Εκδ. Καστανιώτη, Αθήνα 2002
- Μακρυδημήτρης Α., «Διοίκηση και Κοινωνία, Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα», Εκδ. Θεμέλιο, Αθήνα 1999
- Μακρυδημήτρης Α. και Μιχαλόπουλος Ν. (επιμ.) , «Εκθέσεις Εμπειρογνομώνων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950-1998», Εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 2000
- Μακρυδημήτρης Α. (2006), Κράτος των Πολιτών, Προβλήματα Μεταρρύθμισης και Εκσυγχρονισμού, Εκδοτικός Οργανισμός Λιβάνη
- Μακρυδημήτρης Α. (1999), Ο «Μεγάλος Ασθενής» η Μεταρρύθμιση και ο Εκσυγχρονισμός της Δημόσιας Διοίκησης, Εκδόσεις Παπαζήση
- Μιχαλόπουλος Ν., «Η Δημόσια Διοίκηση στην Εποχή των Αποτελεσμάτων», Εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 2007

- Μιχαλόπουλος Ν., «Από τη Δημόσια Γραφειοκρατία στο Δημόσιο Μάνατζμεντ», Εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 2003
- Μόργκαν Γκ., «Οι Όψεις της Οργάνωσης», Εκδ. Καστανιώτη
- Μουζέλης Ν., (2002), Από την Αλλαγή στον Εκσυγχρονισμό, Εκδόσεις Θεμέλιο
- Μπέσιλα – Μακρίδη Ελισάβετ, Ο Έλεγχος της Δημόσιας Διοίκησης από το Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης
- Μπουραντάς Δ., «Μάνατζμεντ», Εκδ. Γ. Μπένου, Αθήνα 2002
- Παπαστυλιανός Χρήστος, «Προϋποθέσεις και Όρια Μετεξέλιξης της Ε.Ε. σε μια Διακριτή Συνταγματική Τάξη», Εκδ. Σάκκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη, Αθήνα 2008
- Παπούλια Δ., (2007), Χρυσάφι είναι το Δημόσιο, Ρητορεία και Πραγματικότητα των Μεταρρυθμίσεων, Εκδόσεις Βιβλιοπωλείον της «Εστίας»
- Παπούλιας - Σωτηρόπουλος – Οικονόμου, "Το Εκκρεμές της Διοικητικής Μεταρρύθμισης", Εκδόσεις Ποταμός 2002
- Ραμματά Μαρία, «Σύγχρονη Ελληνική Δημόσια Διοίκηση – Ανάμεσα στη Γραφειοκρατία και το Μάνατζμεντ», Εκδ. ΚΡΙΤΙΚΗ, Αθήνα 2011
- Ραμματά Μ., «Η Διοίκηση Ολικής Ποιότητας, η Στοχοθεσία και η Μέτρηση της Απόδοσης στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση», Διοικητική Ενημέρωση, 2006
- Ράμματα, Μ.(2005), Το Νέο Δημόσιο Management, Διοικητική Ενημέρωση, τ. 34
- Σπανού Κ., «Διοίκηση, Πολίτες και Δημοκρατία», Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2000
- Σπανού Κ., «Ελληνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση», Εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 2001
- Σπανού, Κ. (2000) Διοίκηση, Πολίτες, Δημοκρατία. Εκδόσεις Παπαζήση
- Σπανού Κ., (1996), Το Πρόβλημα της Δημόσιας Διοίκησης, Μια Πρώτη Προσέγγιση, Οικονομικά Θέματα, IOBE
- Σπανού Κ., «State reform in Greece: Responding to Old and New Challenges", International Journal of Public Sector Management, Τόμος 21, Τεύχος 2, 2008
- Σαρρής Νίκος, «Ευρωπαϊκή Ενοποίηση», Εκδ. Έλλην, Αθήνα 1999

- Σούκας Χ.Κ. - Παπούλιας Δ.Β., «Μεταρρυθμίσεις και Ανθρώπινη Συμπεριφορά», Στο Βήμα, 16/11/2003
- Σπυράκης Χ., Δημόσιος Τομέας, «Η Αξία της Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης στη Δημόσια Διοίκηση», 2009
- Φαναριώτης Π., Διοίκηση Προσωπικού, Εκδόσεις Σταμούλης, Αθήνα 1990
- Χαλάς, Γ. (2009) Οι Διαφορετικοί Ρόλοι του Εκπαιδευτή Ενηλίκων στον Πολυσύνθετο και Διαφοροποιημένο Κόσμο της Εργασίας: Η Ελληνική Περίπτωση. Επιστημονική Εταιρία Εκπαίδευσης Ενηλίκων. Τεύχος Μαρτίου
- Χαλάς, Γ. (2002) Ολική Ποιότητα Κατάρτισης, Εκδόσεις Εθνικό Ινστιτούτο Εργασίας, σελ. 28-31
- Χολέβα Γ. "Οργάνωση και Διοίκηση Επιχειρήσεων, Management", Αθήνα 1997
- Χυτήρης Λ., «Διοίκηση Ανθρώπινων Πόρων», Interbooks, Εκδ. 3, Αθήνα 2001

ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΗ

- Aletras, V., Kostarelis, A., Tsitouridou, M., Niakas, D. & Nicolaou, A. (2010), "Development and Preliminary Validation of a Questionnaire to Measure Satisfaction With Home Care in Greece: An Exploratory Factor Analysis of Polychoric Correlations", BMC Health Service Research
- Bralton, J., Gold, J., Human Resource Management: Theory and Practice, 3rd Edition, MacMillan, London 2003
- Collins J.C., & Porras, Built to Last. Successful Habits of Visionary Companies, Harper Business, NY 2001
- Church, A., From Both Sides Now - Performance Appraisals: Political Tools or Effective Measures? Tip The Industrial Organizational Psychologist, 10/1995
- Descamps, F (2006), «l' Etat Modern, Une Contribution Originale Des Fonctionnaires Des Finances 'a la Reforme De l' etat», Revue Francaise d' Administration Publique, Τεύχος 120
- Diefenbach, T (2007), «The Managerialistic Ideology of Organizational Change Management», Journal of Organizational Change Management, Τεύχος 20

- Dimitriades, Z (2007), «The Influence of service climate and job involvement on customer oriented organizational citizenship behavior in Greek service organizations: a survey, Employee Relations, τεύχος 29
- Dixon, Davies, Kouzmin, Achieving Civil Service Reform: The Threats, Challenges and Opportunities, in: Alternative Thinking-Better Public Services, Επιμ. Koch. R. και Conrad, P., Weisbaden, Germany: Gabler-Verlag, 2004
- Drucker P., «Μετακαπιταλιστική Κοινωνία», Μετάφραση Τσαούσης Δ.Γ., Εκδ. Gutenberg, Αθήνα 1996
- Drucker P., «Tasks, Responsibilities, Practices-Management», Εκδ. Heinemann, Professional Publishing, 1982
- Farazmand, A., (1999), «Globalization and Public Administration», Public Administration Review, τ. 59, No 6
- Galbraith J., «Designing Organization: in Executive Guide to Strategy, Structure and Process Revised», Εκδ. Jossey-bass
- Hage Jerald and Alter Catherine, «Organizations Working Together», Newbury Park, 1993
- Hoy, W.K & Smith, P.A (2007), «Influence: a key to successful leadership», International Journal of Educational Management, τεύχος 21
- J.A. Chandler, (2000), Δημόσια Διοίκηση, Συγκριτική Ανάλυση, Εκδόσεις Παπαζήση
- Ladi, S (2005), «The role of experts in the reform process in Greece», West European politics, τόμος 28, τεύχος 2
- Marks, M (2007), «A framework for facilitating adaptation to organizational transition», Journal of Organizational Change Management, τεύχος 20
- Mayrhofer, W, Brewstwer, C (2005), «European Human Resource Management: Researching Developments over Time», Management Revue, τεύχος 16.
- McCormick, E. J. & Ilgen, D. (1985). Industrial and Organizational Psychology. 8th Edition. Englewood Cliffs, New Jersey
- Minlberg, H., (1983). Structure in Five

- Sarros, J.C, Cooper, B.K & Hartican, A (2006), «Leadership and Character », Leadership and Organization Development Journal, Τεύχος 27
- Spanou, C (2008), «State reform in Greece: responding to old and challenges», International journal of public sector management, τεύχος 21
- Steiner G.A., «Top Management Planning», εκδ. Macmillan, New York 1969
- Tulgan, B., Νέοι Ηγέτες-Αναπτύσσοντας τη Νέα Γενιά Στελεχών, 10^ο Συμπόσιο Ανθρώπινου Δυναμικού KPMG, 2007
- Walczak, S, (2005), «Organizational knowledge management structure», The learning organization, τόμος 12,τεύχος 4
- Wildavsky A. , «If Planning is Everything Maybe It's Nothing», Policy Science, New York 1993

ΠΕΡΙΟΔΙΚΑ-ΑΡΘΡΑ-ΕΙΣΗΓΗΣΕΙΣ-ΜΕΛΕΤΕΣ

- «Οι Απόφοιτοι της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και η Επιχείρηση Εκσυγχρονισμού και Αποτελεσματικότητας του Ελληνικού Κρατικού Μηχανισμού», Διάλεξη Παπαδημητρίου , Πρακτικά 5ης Διημερίδας Επιχειρηματικότητας, Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο, 2010
- Γενική Γραμματεία Υπουργικού Συμβουλίου, Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Κοινωνία της Πληροφορίας Γ.Κ.Π.Σ., Εκδόσεις Εθνικό Τυπογραφείο, Αθήνα 2001
- Δημητριάδης Ε., Προγραμματισμός και Αξιολόγηση Ανθρώπινου Δυναμικού σε Ελληνικές Βιομηχανίες, Διδακτορική Διατριβή, Παν/μια Μακεδονίας Οικονομικών και Κοινωνικών Επιστημών-Τμήμα Εφαρμοσμένης Πληροφορικής, 2006
- Δημόσιος Τομέας, Τεύχος 248, «Διεισδύοντας στο Πρόγραμμα Διοικητική Μεταρρύθμιση», Μπόνα Κ., 2008
- Δημόσιος Τομέας, τεύχος 232, «Ελληνική δημόσια διοίκηση: Ώρα ευθύνης», Παπαδάκη Ι., 2006
- Δημόσιος Τομέας, τεύχος 258, «Επιχειρησιακό πρόγραμμα: Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013», Παυλόπουλος Π., 2009
- Δημόσιος Τομέας, τεύχος 263, «Η αξία της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης στη δημόσια διοίκηση», Σπυράκης, Γρ. Σπυράκη, Χ., 2009

- Δημόσιος Τομέας, τεύχος 272, «Μια διοίκηση στην υπηρεσία της κοινωνίας των πολιτών», Λιανού Α., 2010
- Δημόσιος Τομέας, τεύχος 249, «Η Διαχείριση των καινοτομιών στη δημόσια διοίκηση», Μπελαδάκη Ε., 2008
- Δημόσιος Τομέας, τεύχος 253, «Η Ποιότητα στη δημόσια διοίκηση», Νανοπούλου Β., 2008
- Δημόσιος Τομέας, τεύχος 249, «Συμπράξεις δημοσίου και ιδιωτικού τομέα: Πρότυπο διοικητικής μεταρρύθμισης;», Καρκατσούλη Π.-Πλυμάκη Ι.-Στεφοπούλου Ε., 2008
- Διοικητικό Επιμελητήριο, «Η μεταρρύθμιση του Κράτους-Διοίκηση και Διακυβέρνηση για τον 21^ο αιώνα
- Διοικητικό Επιμελητήριο, «Δόμηση της αξιολόγησης: Συμμετοχικό Πρόγραμμα Αξιολόγησης της Απόδοσης των Ελεγκτικών Υπηρεσιών της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης/Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Πολιτεία
- Διοικητικό Επιμελητήριο, «Δείκτες Αξιολόγησης Έργου Ελεγκτικών Μηχανισμών
- Διοικητικό Επιμελητήριο, «Δημιουργία Δεικτών Αξιολόγησης», Μπέτση Δ., Σπαθής Ε., Γκούτσιου Α.
- Διοικητική Ενημέρωση, τεύχος 18 , «Δείκτες Αποδοτικότητας στη Δημόσια Διοίκηση», Σφήκας Δημήτρης, Ειδική Εκδοτική Α.Ε.Ε.Β.Ε
- Διοικητική Ενημέρωση, τεύχος 25, «Η Απλούστευση των διοικητικών διαδικασιών, Θεωρία και Πράξη», Παπαδημητρόπουλος Δ., Τετραμηνιαία Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης, 2003
- Διοικητική Ενημέρωση, τεύχος 39, « Η Διοίκηση ολικής ποιότητας, η στοχοθεσία και η μέτρηση της απόδοσης στην ελληνική δημόσια διοίκηση», Ραμματά Μ., Τετραμηνιαία Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης, 2006
- Διοικητική Ενημέρωση, Τεύχος 39, «Κρίσιμα Θέματα στην Πορεία προς την Ηλεκτρονική Διοίκηση και Διακυβέρνηση», Αποστολάκης Ι., Τετραμηνιαία Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης, 2006
- Διοικητική Ενημέρωση, Τεύχος 39, «Η Χάραξη Εθνικής Στρατηγικής για την Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση», Παρίσης Κ., Τετραμηνιαία Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης, 2006

- Διοικητική Ενημέρωση, τεύχος 39, «Η Συμβολή των μεθόδων εξυπηρέτησης των πολιτών από τη δημόσια διοίκηση στη διαμόρφωση των σχέσεων κράτους και κοινωνίας», Αποστολάκης Ι., Τετραμηνιαία Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης, 2006
- Διοικητική Ενημέρωση, Τεύχος 46, «Η Ανάπτυξη των Διαδικτυακών Υπηρεσιών (e-government) στην Ε.Ε.», Μανωλίτζας Π., Τετραμηνιαία Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης, 2008
- Διοικητική Ενημέρωση, τεύχος 46, «Η Δημόσια πολιτική για την απλούστευση των διοικητικών διαδικασιών στην Ελλάδα», Παπαδημητρόπουλος Δ., Τετραμηνιαία Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης, 2008
- Διοικητική Ενημέρωση, τεύχος 46, «Μάνατζμεντ ανθρώπινων πόρων. Ένα νέο λειτουργικό επιχειρηματικό πεδίο», Μερτζεμκίδης Α., Τετραμηνιαία Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης, 2008
- Διοικητική Ενημέρωση, τεύχος 46, «Σύγχρονες προσεγγίσεις στη διαχείριση των δημοσίων προβλημάτων», Σπακούρη Α.-Σπηλιωτόπουλος Ι., Τετραμηνιαία Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης, 2008
- Διοικητική Ενημέρωση, τεύχος 48, «Από την ηλεκτρονική διακυβέρνηση στην ηλεκτρονική δημοκρατία», Σπυράκης, Γρ.-Σπυράκη, Χ., Τετραμηνιαία Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης, 2009
- Διοικητική Ενημέρωση, τεύχος 48, «Διοικητικό Controlling: Η υφιστάμενη κατάσταση και οι προοπτικές του», Μάντζαρη Ε.-Μάντζαρης Ι., Τετραμηνιαία Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης, 2009
- Διοικητική Ενημέρωση, τεύχος 50, «Προϋποθέσεις μεταφοράς διοικητικής τεχνολογίας από τον Ιδιωτικό στο δημόσιο τομέα», Παπαδημητρόπουλος Δ., Τετραμηνιαία Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης, 2009
- Διοικητική Ενημέρωση, τεύχος 51, «Το νέο σύστημα επιλογής προϊσταμένων οργανικών μονάδων στις δημόσιες υπηρεσίες», Πισούλης Χ., Τετραμηνιαία Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης, 2009
- Διοικητική Ενημέρωση, τεύχος 53, «Η αρχή της αμεροληψίας στη δημόσια διοίκηση», Ντασκαγιάννης Μ., Τετραμηνιαία Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης, 2010

- Διοικητική Ενημέρωση, τεύχος 53, «Δημόσιες επιχειρήσεις και δημόσιο μανάτζμεντ στην Ελλάδα», Κέφης Β., Τετραμηνιαία Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης, 2010
- Διοικητική Ενημέρωση, τεύχος 52, «Παγκοσμιοποίηση και παραγωγικότητα: Μορφές, δομή και παράμετροι αποτελεσματικότητας ενός συστήματος αξιολόγησης απόδοσης για στελέχη», Φραγκούλη Ε., Τετραμηνιαία Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης, 2010
- Διοικητική Ενημέρωση, Τεύχος 52, «Προσδιοριστικοί Παράγοντες της Ικανοποίησης από την Εργασία στο Δημόσιο Τομέα», Χαλάς Ι., Τετραμηνιαία Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης, 2010
- Ελληνικό Ινστιτούτο Διοικητικών Επιστημών, Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα, Επιμέλεια Επ. Σπηλιωτόπουλος, Α. Μακρυδημήτρης, Εκδόσεις Σάκκουλα
- Εκθέσεις Εμπειρογνομώνων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950-1998», Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2000
- Εκθέσεις Εμπειρογνομώνων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950-1998", Μακρυδημήτρης Α - Μιχαλόπουλος Ν
- Εκπαιδευτικό Υλικό ΕΣΔΔ, «Οργάνωση και Διοίκηση Δημόσιου Τομέα», Β.Σουλάνδρου, ΙΘ΄ Εκπαιδευτική Σειρά
- Εκπαιδευτικό Υλικό ΕΣΔΔ, «Ανάλυση Δημόσιας Πολιτικής», Ν.-Α. – Αλεξόπουλος
- "Ετήσια Έκθεση 2010, Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης", Μάιος 2011, σελ. 32-42, 147-250
- Η Νέα Οικονομία, τεύχος 2, «Η Εθνική Ανάγκη της Διοικητικής Μεταρρύθμισης», Φ.Θ.Βεγλερής
- Η Νέα Οικονομία, τεύχος 2, «Το Δημοσιοϋπαλληλικό ζήτημα», Χρ. Ν. Αγαλλόπουλος
- Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης (ΚΠΑ), ΥΠΕΣ ΔΔΑ, Αθήνα 2005
- ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α., «Πρόγραμμα Πολιτεία, Εκδόσεις Εθνικό Τυπογραφείο, Αθήνα (δύο εκδόσεις 2000 και 2005
- Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης, έκδοση ΥΠ ΕΣ 2006
- Μελέτη Διοικητικού Επιμελητηρίου, «Δείκτες Αξιολόγησης Έργου Ελεγκτικών Μηχανισμών

- Μουζέλης Ν., Γιατί Αποτυγχάνουν οι Μεταρρυθμίσεις, Στο Βήμα 29/6/2003 - Αρ. Υ. 13899
- Μουζέλης Ν., (2002), Από την Αλλαγή στον Εκσυγχρονισμό, Εκδόσεις Θεμέλιο
- Νέα Παιδεία, τεύχος 120, «Τυπολογίες αξιολόγησης, Θεωρητικές προσεγγίσεις και προϋποθέσεις εφαρμογής», Καραλής Θ., 2006
- Παπούλιας Δ., (Απρίλιος 1996) Εισήγηση σε Συνέδριο με Θέμα «Προτάσεις για τη Μεταρρύθμιση της Δημόσιας Διοίκησης», στο «Οι Ημερίδες του ΙΣΤΑΜΕ
- Προγραμματισμός και Αξιολόγηση Ανθρώπινου Δυναμικού σε Ελληνικές Βιομηχανίες, Διδακτορική Διατριβή, Παν/μια Μακεδονίας Οικονομικών και Κοινωνικών Επιστημών-Τμήμα Εφαρμοσμένης Πληροφορικής, 2006
- Συνέδριο Διοικητικού Επιμελητηρίου (ΔΕΕ), «Προτάσεις για τη Μεταρρύθμιση της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης στη Σημερινή Ιστορική Συγκυρία
- «Σύγχρονοι Τρόποι Αντιμετώπισης της Κακοδιοίκησης», εισήγηση Κ. Παπαδημητρίου, Συνέδριο της Χίου, Οκτώβριος 2007
- Interbooks, «Διοίκηση Ανθρώπινων Πόρων», Χυτήρης Λ., Αθήνα 2001
- Interbooks, «Οργανωσιακή Συμπεριφορά», Χυτήρης Λ., 3^η έκδοση, Αθήνα 2001

ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ-ΕΙΣΗΓΗΤΙΚΕΣ ΕΚΘΕΣΕΙΣ-ΕΓΚΥΚΛΙΟΙ-ΠΡΑΚΤΙΚΑ-Ν.Δ-Π.Δ.

- Ν. 3230/2004 (ΦΕΚ Α'44/11.2.2004) «Καθιέρωση συστήματος διοίκησης με στόχους, μέτρηση της αποδοτικότητας και άλλες διατάξεις»
- Εγκύκλιος του ΥΠ.ΕΣ.Α.Η.Δ. ΔΙΠΑ/Φ.4/οικ.5270, με Θέμα: Ανάπτυξη Συστήματος Στρατηγικής Διοίκησης, Ν. 3230/2004
- Άρθρο 6, Ν. 3230/2004, Αρμοδιότητα των Μονάδων Ποιότητας και Αποδοτικότητας είναι η Μέτρηση της Αποδοτικότητας και της Αποτελεσματικότητας, η Εκτίμηση των Αποτελεσμάτων και η Διατύπωση Συγκεκριμένων Προτάσεων για τη Βελτίωση της Λειτουργίας των Υπηρεσιών
- Άρθρο 1, & 2 Ν. 3230/2004. ΔΓΠΑ/Φ.4/οικ.26397/ 27.12.2005 «Καθιέρωση Συστήματος Διοίκησης με Στόχους (Ν. 3230/2004) - Μεθοδολογία Στοχοθεσίας», ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α., Γενική Γραμματεία Δημόσιας Διοίκησης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (Γ.Γ.Δ.Δ.Η.Δ.),

ΔΙΠΑ/Φ.4/οικ.7323/5.4.2006 «Μεθοδολογία Καθορισμού Δεικτών Μέτρησης της Αποτελεσματικότητας και Αποδοτικότητας της Διοίκησης (Ν. 3230/2004)», ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α. (Γ.Γ.Δ.Δ.Η.Δ.), ΔΙΠΑ/Φ.10/οικ.2813/23.1.2008 «Καθορισμός Δεικτών Μέτρησης Αποτελεσματικότητας και Αποδοτικότητας», ΥΠ.ΕΣ. (Γ.Γ.Δ.Δ.Η.Δ.)

➤ Άρθρο 9, & 1-3 Ν. 3230/2004 και Εγκύκλιος: ΔΙΠΑ/Φ.7/οικ.25016/17.9.2008 «Προκήρυξη 2ου Εθνικού Βραβείου Ποιότητας Δημοσίων Υπηρεσιών, Ν.Π.Δ.Δ., Ο.Τ.Α. α' και β' βαθμού — Υποβολή Αιτήσεων Υποψηφιότητας», ΥΠ.ΕΣ. (Γ.Γ.Δ.Δ.Η.Δ.)

➤ Ν.3979 /2011 «Για την Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση και Λοιπές Διατάξεις» (ΦΕΚ 138 τ.Α,16/6/11)

ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/2002/index_en.htm
- http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/2005/index_en.htm
- http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/i2010/index_en.htm
- <http://ec.europa.eu/idabc/>
- <http://www.oecd.com/>
- www.unpan.org
- <http://www.worldbank.org/>
- www.dee.gr
- www.asep.gr
- www.kpee.gr
- www.ypes.gr
- www.synigoros.gr
- www.gspa.gr
- www.seedd.gr